



Centro di Formazione Studi

*Abstract*

*della ricerca*

**“LA NUOVA POLITICA DI PROSSIMITA’  
DELL’UE  
ED AREA EURO-MEDITERRANEA”\***

*\*La ricerca, “La nuova politica di prossimità dell’Ue ed area euro-mediterranea”, è stata realizzata per conto della Regione Siciliana. Si è avuto modo di presentarla il 26 gennaio 2005 a Bruxelles, presso il Comitato delle Regioni, in occasione del seminario, promosso dalla Regione Siciliana, “Solidarietà per lo sviluppo, più coesione, più cooperazione territoriale e politica di vicinato nel Mediterraneo”. Il Commissario Europeo per la Politica Regionale, Danuta HÜBNER, presente a tale seminario, ha espresso, tra l’altro, vivi apprezzamenti sul lavoro di ricerca e progettazione, da cui trae spunto il seminario “Le politiche di prossimità nell’area euromediterranea. Il ruolo del sistema regionale italiano. Esperienze, scenari e strumenti” del 18 febbraio promosso dal Formez.*



## Sintesi del programma di studi e proposte su

### “La nuova politica di prossimità dell’UE ed area euro-mediterranea”

#### 1. Premessa

Questi nostri studi ed analisi intendono contribuire a fare chiarezza ed a formulare linee progressive di lavoro nel processo di definizione delle nuove politiche di prossimità dell’Unione Europea.

In tale processo è necessario ed utile tenerne conto:

- dell’alta densità o diffusione delle amministrazioni internazionali che, a livello globale, regolano, o tentano di regolare vari settori produttivi e della loro elevata complessità nella struttura, nell’organizzazione e nel loro funzionamento;
- della numerosità degli attori che intervengono in tali processi e delle loro più o meno forti “spinte” o tentativi di direzionare tali politiche.

L’analisi e gli studi fin qui realizzati, si sono concentrati sulle istituzioni europee, sugli stati membri e sui sistemi regionali che intervengono nei processi di “avvicinamento” degli Stati.

Si è trattato e si tratta di una ricerca in progress che ha più volte modificato e che probabilmente modificherà la sua direzione sotto la spinta di dibattiti e stimoli provenienti da più fonti e sulla base dei vari orientamenti comunitari, a volte non coerenti tra loro ed ancora in fase di definizione.

Nella prima fase il gruppo di lavoro promosso dal Formez-C.A.I.MED. è partito dall’analisi della documentazione prodotta dalla Commissione europea su tale tema fino alla prima lettura degli Action Plans del 9 dicembre che includono anche alcuni Paesi del Mediterraneo. In particolare sono stati monitorati ed esaminati:

- il Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale;
- i principali programmi comunitari afferenti le politiche esterne dell’UE (MEDA, TACIS, CARDS, PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD);
- La Sixth ECSA-World Conference “*Peace Security and Stability – International Dialogue and the Role of EU*” Romano Prodi, *L’Europa è più grande: una politica di vicinato come chiave di stabilità*, 6/12/2002;
- La Comunicazione della Commissione europea “*Europa ampliata – Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*”, 11-03-2003;



- La Comunicazione della Commissione europea “ *Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità*”, 01-07-2003;
- La Comunicazione della Commissione europea “*European Neighbourhood Policy Strategy Paper*” 12-5-2004;
- La Comunicazione della Commissione europea “*Costruire Il Nostro Futuro Comune*” del febbraio 2004;
- La Comunicazione della Commissione europea “*Prospettive Finanziarie 2007–2013*” del 14 07-2004;
- Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa agli “*Strumenti di assistenza esterna nel quadro delle prospettive finanziarie 2007-2013*” del 29/09/2004;
- La Comunicazione della Commissione europea al Consiglio sulle proposte della Commissione per gli Action Plans all’interno della Politica Europea di Vicinato (ENP) COM(2004) 795, Brussels, 9 Dicembre 2004.

Successivamente sono stati costituiti gruppi di studio che hanno concentrato la loro attenzione su specifiche problematiche o temi che giocano un ruolo, più o meno rilevante, all’interno di tali politiche di Vicinato.

Tra queste, gioca un ruolo sicuramente importante, la politica di coesione economica e sociale, che trova sostegno e sviluppo nel Trattato della Costituzione per l’Europa sottoscritto a Roma il 29 ottobre 2004, e che costituisce parte integrante, della politica di Prossimità o Vicinato.

La motivazione che ci ha spinto ad approfondire i nostri studi sono qui di seguito riportate:

- i fondi interni, i “fondi strutturali”, che non sono solo uno strumento finanziario, ma rappresentano un metodo utilizzato per la politica di coesione. Infatti, l’efficacia delle politiche deriva soprattutto dal modo in cui tali politiche sono attuate;
- gli indicatori socio-economici, amministrativi-istituzionali, finanziario-contabili, che devono essere tarati su misura, creando dei veri e propri “sensori” sull’andamento delle politiche pubbliche per rendere una politica efficace e, quindi, capace di produrre gli effetti che si propone di raggiungere;
- l’evoluzione delle politiche e degli strumenti comunitari per l’internazionalizzazione delle regioni, che sono strettamente correlate alla politica di Vicinato
- i vari modelli di cooperazione decentrata che ci permettono di apprendere dall’esistente;
- la politica di vicinato nel mediterraneo fra bilateralismo e nuovo regionalismo: la formazione di mercati integrati dell’energia nel Maghreb e nel Mashreq e dei trasporti per la creazione di aree subregionali con stati/regioni dell’Europa mediterranea;



- l'esperienza dei fondi MEDA come base per il futuro strumento di vicinato e partenariato.

Ad integrazione degli spunti e delle riflessioni derivanti dai gruppi di studio, infine, ci si è dato carico di attivare un gruppo di lavoro "Riflessioni e analisi organizzative" che si è mosso nell'ottica di governance, interna, esterna ed interistituzionale, e che ha prodotto le prime linee di riflessione e le prime proposte operative necessarie a migliorare le strutture organizzative degli uffici regionali per la programmazione e la gestione dei fondi interni ed esterni dell'Unione Europea.

Esponiamo una breve e sintetica descrizione dei temi oggetto dello nostro studio.

## **2. La politica di prossimità e la cooperazione decentrata: esperienze e modelli emergenti**

La sperimentazione delle Regioni italiane in materia di cooperazione decentrata ha prodotto una grande varietà e differenti modelli di approcci. Le diversità in questo campo hanno però valorizzato le specificità culturali, economiche e politiche dei territori che hanno influenzato le diverse modalità di relazione con il sistema esterno.

L'analisi dei casi regionali ha messo in evidenza l'importanza di alcuni strumenti critici per una adeguata individuazione, programmazione e implementazione degli interventi di cooperazione decentrata. L'insieme di questi strumenti ruota intorno a tre esigenze di politica regionale:

- a. un corretto inquadramento legislativo della materia (la legge);
- b. una coerente individuazione di priorità, tempi e risorse per l'attuazione delle politiche (il programma);
- c. un'adeguata definizione del processo di partecipazione e dei soggetti coinvolti (il partenariato).

Con riferimento ad alcune esperienze di successo realizzate da regioni italiane, è stato possibile individuare delle buone prassi ed alcune indicazioni metodologiche circa l'ideazione e l'implementazione dei progetti di cooperazione.

In attesa di una chiara definizione del ruolo che potranno svolgere le autorità locali all'interno dei Programmi di Prossimità, al fine di capire se queste potranno effettivamente proporsi come anelli di collegamento per l'integrazione economica, istituzionale e socio-culturale con i Paesi vicini, risulta interessante, da un lato, fornire una panoramica dei modelli di cooperazione decentrata ed internazionalizzazione sperimentati da alcune regioni che abbiamo definito come leader e dall'altro, effettuare un'analisi di alcune delle esperienze di collaborazione e di dialogo realizzate o in corso di realizzazione che vedono il coinvolgimento attivo dei governi locali.



Il fine è quello di dimostrare il valore aggiunto derivante dalla cooperazione internazionale realizzata dai governi locali che deriva quando questa si basa effettivamente su un approccio partecipativo e dal basso, che coinvolge diverse tipologie di attori, che valorizza i vantaggi specifici delle diverse comunità locali e che contribuisce quindi a conseguire una maggiore coesione territoriale e sociale.

### **3. La politica di prossimità tra bilateralismo e multilateralità**

L'Unione europea, dopo l'allargamento di maggio 2004, ha dato avvio ad una nuova Politica europea di Vicinato che riguarda sia i 9 restanti partner mediterranei che i nuovi vicini orientali e i tre paesi caucasici. Attraverso la codefinizione di Action Plans con i singoli paesi interessati, vengono concordate misure economiche, giuridiche (e, potenzialmente, politiche) di avvicinamento alla UE, differenziate da paese a paese e misurabili alla cui attuazione sarà legata la concessione degli aiuti europei<sup>1</sup>.

Sul fronte Sud-Sud sono mancati i necessari accordi di libero scambio tra i partner mediterranei, le relazioni commerciali Sud-Sud che restano a livelli molto ridotti (inferiori al 5% del commercio totale). I flussi di merci, come quelli dei servizi e degli investimenti, restano ancora fondati sulla direttrice Nord-Sud. Dato il mancato sviluppo delle relazioni commerciali, il libero scambio si è dimostrato incapace di ridurre il divario economico e sociale tra Nord e Sud del Mediterraneo.

Per ottenere significativi miglioramenti in termini di benessere, secondo diversi studi sull'integrazione economica regionale, sarebbe utile una *deep integration*, l'integrazione approfondita. Rimangono in primo piano l'avvicinamento normativo (adeguamento legislativo, procedurale, regolamentare), la cooperazione amministrativa, ecc.

Rispetto alle proposte avanzate nella Politica di Vicinato, la reazione dei paesi mediterranei alle proposte è stata difforme. La Commissione ha, pertanto, scelto di sottolineare nei programmi di prossimità, almeno per il periodo transitorio (2004-2006), un aspetto dell'avvicinamento più tradizionale quello dell'avvicinamento fisico, infrastrutturale (energia e trasporti).

La Politica di Vicinato riprende e rafforza l'obiettivo del Partenariato Euro-Mediterraneo di costruire uno "spazio comune". Tuttavia questa posizione si limita all'aspetto intergovernativo della cooperazione, sebbene la costruzione stessa di uno spazio comune richieda la mobilitazione di una pluralità di attori, certamente governativi ma non soltanto tali.

Il ruolo dei governi sub-statali viene sostanzialmente trascurato dal Partenariato Euro-Mediterraneo nonostante il potenziale contributo che

---

<sup>1</sup> Si veda, a tal proposito, Appendice di documentazione – I: Gli Studi del Fornez; II: Prime osservazioni sugli Action Plans pubblicati il 9 dicembre 2004.



potrebbe derivare allo sviluppo locale e alla modernizzazione e democratizzazione dei sistemi politici mediterranei.

Sulla base dei documenti pubblicati nell'ultimo anno dalla Commissione sulla Politica di Vicinato si ricava l'ipotesi di una oscillazione tra diverse linee non ancora pienamente maturate, e dunque suscettibili di approfondimenti in direzioni più innovative.

Per una efficace azione nel prossimo periodo 2007-2013, un passaggio essenziale è senz'altro l'analisi dell'esistente. Qualunque sia la forma definitiva assunta dalle proposte della Commissione a seguito del negoziato in corso, in ogni caso le nuove iniziative potranno trovare le loro radici in ciò che è stato già realizzato nel periodo 2000-2006. Pertanto, vale la pena eseguire una prima valutazione dei risultati conseguiti per fare tesoro delle buone esperienze e, allo stesso tempo, ragionare su quelle che si sono rivelate meno felici per individuarne i *deficit*.

#### **4. La costruzione di indicatori per la coesione socio-economica, economico-finanziaria ed amministrativo-istituzionale nelle politiche di prossimità**

La misurabilità della coesione economico-sociale, finanziaria-contabile ed amministrativo-istituzionale riferita a contesti molto differenti, quali sono quelli che riferiscono ai paesi che beneficiano delle politiche di prossimità, è una questione centrale.

Un'utile modalità comparativa può essere fornita dalla costruzione di indicatori che possono essere di guida nelle politiche per la coesione, per la competitività, per lo sviluppo sostenibile per i processi di innovazione.

Partendo da questa premessa bisogna rilevare come, nell'area euro-mediterranea, le informazioni sono tanto differenti e tanto discordi che appare utile costruire un percorso, sia metodologico che empirico, in grado di seguire le politiche di prossimità programmate e di valutarne l'efficacia.

All'interno dell'area del mediterraneo si rilevano differenziali, infatti, tanto elevati che, una pura proposizione ed estendibilità degli indicatori disponibili, ed utilizzati per sostegno dei fondi strutturali dell'U.E. istituzionali appare foriera di possibili errori.

La costruzione di indicatori nazionali, il problema della loro ponderazione, la mancanza di una comune metodologia per la loro costruzione fa sì che la costruzione di indicatori compositi possa condurre a risultati fuorvianti o essere fonte di manipolazione e conseguentemente far giungere a conclusioni precostituite.

L'esigenza di misurabilità e di semplificazione nei processi decisionali, pur con le cautele necessarie, ha l'assoluta necessità di potersi avvalere di tali nuove fonti informative per poter attivare un adeguato processo decisionale. L'OCSE e l'U.E., nel tentativo di ridurre le criticità di tali indicatori finora utilizzati stanno infatti elaborando una metodologia



comune per una loro costruzione più aderente e coerente con le politiche pubbliche.

Non potendo, per esempio, ricavare dal PIL le aree di alta intensità di povertà non si riesce conseguentemente ad individuare quali siano le correlate politiche pubbliche necessarie per migliorare le condizioni di vita della popolazione, dando per scontato che semplici trasferimenti monetari non sono sufficienti e soddisfacenti. Vengono, pertanto, proposte di misurazione multidimensionali che tengano conto dei problemi, per esempio di accesso ai servizi pubblici, di difficoltà di acquistare beni primari, di disponibilità o meno dell'abitazione in cui si vive, etc..

Oltre ad OCSE, Banca Mondiale ed UE, anche l'Istat ed il Ministero dell'Economia hanno costituito un gruppo di lavoro finalizzato a produrre informazioni utili alla fase di programmazione e di valutazione e come supporto tecnico alla programmazione dei nuovi fondi strutturali.

La questione assume una particolare importanza e valenza nelle politiche di prossimità soprattutto per quelle che riferiscono all'area del mediterraneo in cui la tenuta di tale programma sarà misurato tra l'altro dalla capacità di portare a convergenza la good-governance di questi paesi come tessuto istituzionale, economico e finanziario che dovrà garantire il perseguimento stesso della coesione economica, finanziaria ed amministrativa.

Lo scopo, seppur avviato in modo progressivo ed in maniera sperimentale, è definire in che modo possono essere costruiti dei sensori sull'andamento delle politiche pubbliche definendo contestualmente quali procedure di incentivazione e di disincentivazione possono essere proposte formulando, per così dire, percorsi di miglioramento agli attuatori delle politiche stesse .

## **5. Politiche e strumenti a sostegno della progettualità regionale nel campo dell'internazionalizzazione**

Obiettivo di questo studio è proporre una prima serie di considerazioni in un momento di trasformazione delle politiche UE. Come è noto, è in corso il negoziato sulle prospettive finanziarie UE 2007-2013 che, al suo interno, include vari sub-negoziati specifici tra cui quello sulla riforma della politica regionale e quello sulla definizione dei nuovi strumenti per le relazioni esterne dell'Unione. Allo stesso tempo, già in questo ciclo di programmazione 2000-2006 (ma anche antecedentemente), le Regioni italiane – sia a seguito delle modifiche al Titolo V della Costituzione italiana che per un'inesorabile tendenza mondiale – hanno iniziato ad intraprendere cammini di internazionalizzazione del loro territorio; un'internazionalizzazione da intendere in una duplice direzione: l'apertura verso nuovi mercati per le produzioni locali e l'attrazione di investimenti esteri sul suolo regionale. Tutto questo inserito, tuttavia, in una logica che va al di là dei meri dati economici mirando, nel medio-lungo termine, a sviluppare anche un'integrazione culturale e sociale con i *partners*. Ma le



Regioni hanno a loro disposizione, per aprirsi verso l'esterno e, in particolare, verso l'area mediterranea, anche altri strumenti comunitari dove, in prima battuta, troviamo il programma INTERREG III. L'edizione in corso sconta la difficoltà del coordinamento dei fondi (il fondo FESR è spendibile solo sul suolo comunitario) ma, a seguito del lancio della politica della *Wider Europe* nel marzo 2003, uno spiraglio sembra essersi aperto con il lancio dei primi programmi di prossimità per il periodo 2004-2006. Si tratta di programmi che, per la prima volta, prevedono la definizione di progetti congiunti tra le due sponde, esaminati ed approvati da Comitati egualmente congiunti. Per il *post* 2007, questo problema dovrebbe essere superato grazie alla creazione del nuovo strumento unico di prossimità (ENPI – European Neighbourhood Policy Instrument) che, sulla base di specifici *Strategy Papers*, potrebbe aprire nuove possibilità di cooperazione transfrontaliera alle Regioni del Mezzogiorno. Si tratta di opportunità importanti per lo sviluppo locale del Sud ma non solo del Sud: in questo tipo di programmi, caratterizzati da un partenariato sub-nazionale e da una gestione locale, infatti, in realtà le Regioni sono chiamate ad operare come una sorta di rappresentanti e portatori dell'interesse dell'intero Paese. In tale ottica, l'azione coordinata tra Regioni e Amministrazione centrale appare di grande importanza per garantire una strategia unitaria e coerente nel perseguire gli obiettivi comuni (locali, nazionali e comunitari).

## **6. Riflessioni ed analisi organizzative**

Questo gruppo di lavoro ha realizzato un'analisi SWOT -in termini di governance- delle Regioni.

Da essa emerge che alcune Regioni presentano un elevato grado di governance interistituzionale a livello verticale come dialogo con gli Enti locali e coordinamento della loro azione; ne consegue che a livello orizzontale si delinea uno scenario di apprezzabile partenariato con altre Regioni italiane ed estere; in altre Regioni sono gli stessi programmi di internazionalizzazione a promuovere processi di partenariato istituzionale.

In alcune realtà, inoltre, si riscontra un elevato grado di governance esterna attraverso il controllo degli Enti strumentali dedicati all'internazionalizzazione, con il risultato di razionalizzarne gli interventi nonché di rendere efficienti i criteri di spesa.

Per quanto concerne la governance interna, si è riscontrato a volte un elevato grado di coesione interna, a volte accentuato fino alla concentrazione delle decisioni politiche all'interno della struttura presidenziale. Ciò comporta da un lato un modello organizzativo dedicato più coerente e una maggiore chiarezza nella visione per obiettivi (qualità assenti nelle Regioni che presentano una maggiore dispersione), ma dall'altro comporta il rischio di una carenza di selettività dei programmi;

Infine, alcune realtà adottano, per scelta o per peculiarità giuridico-istituzionale, una regolamentazione ad hoc in materia di



internazionalizzazione, il che consente di mettere a sistema le iniziative connesse e le procedure e di garantire una maggiore efficienza della spesa.

Coordinamento Formez: *Giuseppe Pennella, Marcella Ascione*

