

Dichiarazione della Conferenza di Ancona Governi sub-nazionali, partenariati territoriali e politica di prossimità Unione europea-Balcani-Mediterraneo

Ancona, 18 ottobre 2003

La decisione di allargare l'Unione europea da 15 a 25 Paesi membri (dicembre 2002), oltre che quantitativamente rilevante (uno spazio di 450 milioni di abitanti e 11 trilioni di euro di Pil), è qualitativamente diversa da quelle precedenti. Tale decisione indica l'accresciuta volontà dell'Unione di investire il potere di cui dispone nella creazione di una vasta zona di pace e di stabilità ed evidenzia una flessibilità nuova riguardo i suoi criteri generali.

Come segnala la Commissione: "L'accesso di nuovi stati-membri rafforzerà l'interesse dell'Unione nel migliorare i rapporti con i nuovi vicini. Per tutto il prossimo decennio e anche più oltre, la capacità dell'Unione di fornire sicurezza, stabilità e sviluppo sostenibile ai suoi cittadini non sarà più distinguibile dalla collaborazione stretta con i suoi vicini". Lo sforzo deve essere quello di proporre un più alto grado di inclusione e andare nella direzione di rendere largamente indistinta la differenza con il binario dell'integrazione.

La costruzione e l'articolazione della politica di prossimità collocano, in termini nuovi, l'azione di cooperazione internazionale dell'UE. Il tradizionale paradigma della cooperazione allo sviluppo, concepito come l'azione esterna che contribuisce alla riduzione della povertà e allo sviluppo endogeno dei paesi cooperanti, deve essere mutuato dall'imperativo di costruire uno spazio comune – di sicurezza, di stabilità e di sviluppo sostenibile - fra paesi dell'UE e paesi partner, nel quale è difficile e meno significativo adoperare una distinzione netta fra azione esterna e interna.

L'approccio vettoriale tipico della cooperazione allo sviluppo tradizionale deve essere così sostituito da un approccio circolare, fondato sull'intensità degli scambi materiali e immateriali, la reciprocità degli interessi e degli obiettivi e il co-sviluppo.

Un mutamento di questa portata nell'azione di cooperazione dell'Unione europea richiede, così come è stato indicato dalla Commissione, una profonda revisione degli strumenti esterni e interni, e un livello molto più alto di armonizzazione e coordinamento fra di essi. E implica anche il concorso e la partecipazione attiva dei vari livelli istituzionali, in particolare dei governi sub-nazionali, e degli attori della società civile.

Due modalità della cooperazione europea manifestano una speciale vocazione per la politica di prossimità: *la cooperazione decentrata e la cooperazione transfrontaliera*. Ne discende però l'esigenza di unificare queste esperienze in un nuovo concetto, quello dei *partenariati territoriali*, inteso come l'insieme dei rapporti fra comunità locali che costruiscono uno spazio comune, il cui perno di coordinamento sono i governi sub-nazionali.

I partenariati territoriali non sono una forma di cooperazione governo-governo ad un livello istituzionale più basso e le autonomie locali non sono piccoli ministeri degli esteri, ma sono una modalità di cooperazione dal basso, più strutturata e sistemica che la cooperazione non-governativa e la cooperazione orizzontale fra enti omologhi. I partenariati territoriali sono ancora in una fase di costruzione e richiedono di essere riempiti di contenuti e di strumenti operativi. La sua enunciazione non è che un primo, ma importante passo per diventare impegno e realtà concreta.

Il ruolo dei governi sub-nazionali nella formulazione e nell'esecuzione delle politiche dell'Unione Europea appare fondamentalmente squilibrato fra il suo versante interno ed esterno. Mentre all'interno dell'UE le regioni e gli enti locali partecipano attivamente alle diverse fasi di elaborazione e attuazione delle politiche comunitarie di integrazione, contribuendo in questo modo a realizzare una forma compiuta di sussidiarietà verticale e orizzontale, sull'azione esterna dell'Unione la partecipazione delle autonomie locali è estremamente ridotta e poco significativa.

E' dunque molto importante che la Commissione abbia delineato l'armonizzazione dei diversi strumenti della politica di prossimità. Ciò lascia intravedere una maggiore integrazione tra politica estera e interna dell'Unione e l'apertura ad un ruolo più attivo dei governi sub-nazionali e degli attori del territorio.

Nel quadro degli obiettivi indicati dalla Commissione la Conferenza Internazionale di Ancona su "Partenariato interregionale nella politica di prossimità: il Mediterraneo ed i Balcani", dopo due giorni di dibattito, intende avanzare alcune proposte relative ai partenariati territoriali che assumono una grande rilevanza per la politica degli Stati membri dell'UE, ove restano ancora da fare passi in avanti al fine di un maggiore coordinamento tra le sempre più numerose azioni di cooperazione delle regioni e la politica estera dei governi nazionali verso i paesi di prossimità, così come tra le diverse normative e strutture gestionali della cooperazione allo sviluppo.

DICHIARAZIONE DI ANCONA

- Riconoscimento *politico* del concetto dei partenariati territoriali, quali forme fondamentali della politica di prossimità, e quindi del ruolo dei governi sub-nazionali e degli attori del territorio nella definizione e attuazione della politica di prossimità, esplicitandolo in modo chiaro nei documenti di *policy* e nei relativi strumenti e programmi. In particolare, i governi sub-nazionali accolgono con favore la proposta della Commissione di istituire uno strumento di prossimità e sono interessati a collaborare alla sua definizione operativa.
- I governi sub-nazionali dovrebbero partecipare all'elaborazione dei programmi Paese in modo da poter coordinare le azioni di cooperazione dei partenariati territoriali con le politiche dei governi nazionali e rendere concretamente efficaci i programmi di prossimità. Ad esempio, il Segretariato dell'Adriatico potrebbe costituire lo strumento per favorire il confronto e il coordinamento delle politiche e degli strumenti comunitari, bilaterali e multilaterali, offrendo una sede certa e continua di relazione e contatto ai diversi soggetti dell'area.
- I governi sub-nazionali dovrebbero svolgere un importante ruolo nella programmazione delle azioni di cooperazione realizzate attraverso i partenariati territoriali, e potrebbero partecipare alle negoziazioni dei programmi nazionali con i governi centrali dei paesi vicini, proponendo e verificando la possibilità di integrare le azioni dei partenariati territoriali con le politiche per lo sviluppo e l'integrazione. A tal fine le Regioni nelle loro varie realtà nazionali si impegnano a potenziare, ove ciò si rendesse necessario per la riuscita delle azioni di partenariato, le strutture organizzative già esistenti al fine di garantire un reale coordinamento tra le amministrazioni implicate a vario titolo nei partenariati di prossimità.
- I governi sub-nazionali si impegnano a coinvolgere i vari attori della società civile nella diffusione e crescita dei partenariati territoriali, secondo il principio della sussidiarietà orizzontale.
- I governi sub-nazionali dovrebbero disporre di un'informazione aggiornata e puntuale nelle aree di intervento, da parte delle delegazioni dell'UE, allo scopo di modulare le loro attività di cooperazione (numero e tipo di iniziative in atto in uno stesso territorio).
- Va inoltre considerata la necessità di coordinare o complementare i programmi di prossimità con i programmi di cooperazione orizzontali della Commissione europea già esistenti, come nel caso della linea relativa alla cooperazione con i paesi terzi sulle migrazioni, della linea relativa alla cooperazione decentrata, e delle diverse linee riguardanti la democrazia, i diritti umani, e relative in generale alla cooperazione tra i soggetti delle società civili.
- In questo quadro debbono essere inserite le proposte a livello tematico (sviluppo economico locale, reti infrastrutturali, *governance* democratica, flussi migratori, legalità e sicurezza cittadina, sviluppo sostenibile) emerse da questa Conferenza di Ancona.

- Si accoglie con favore la proposta della Commissione di avviare nel 2004-2006 dei programmi di prossimità, di operare per migliorare il coordinamento tra i vari strumenti di cooperazione con gli Stati confinanti e l'indicazione preliminare di uno stanziamento di 955 meuro. Si propone, tuttavia, di accelerare questo percorso e aumentare significativamente gli importi provenienti da CARDS e MEDA.
- Per quanto riguarda la proposta di istituire a partire dal 2007 un nuovo strumento finanziario di prossimità, si rileva la necessità di bilanciare la distribuzione geografica degli aiuti comunitari. In particolare, si auspica un forte incremento degli impegni finanziari europei verso i partner del Mediterraneo e dei Balcani, in modo da ridurre lo squilibrio rispetto ai nuovi paesi di adesione ed evitare la creazione di nuove divisioni ai confini dell'Unione. Si propone inoltre di rafforzare il ruolo nella politica di prossimità della cooperazione transnazionale delle Regioni, superando le attuali limitazioni geografiche e puntando a sostenere i partenariati territoriali già formatisi spontaneamente.
- Si raccomanda alla Commissione europea di proseguire in maniera più decisa sulla strada di una semplificazione delle procedure che, nell'ottica di una vera sussidiarietà e in linea con il principio del partenariato, produca una precisa differenziazione dei ruoli tra la Commissione (determinazione dei principi generali e supporto tecnico per attuarli) e gli Stati membri nelle loro diverse articolazioni (programmazione e gestione dei fondi).
- Sulla base dei risultati della fase iniziale di FEMIP, si sostiene la proposta della Presidenza italiana di trasformare il FEMIP in affiliata della BEI dedicata ai Paesi del Bacino Mediterraneo, e in prospettiva si ritiene necessaria l'istituzione della Banca per il Mediterraneo, in modo da rilanciare con forza il partenariato Euro-mediterraneo.