

Gianluca Comuniello
Tiziana Gueli
Tommaso Salamone

ENPI CBC MED
Quick Guide, Quick Projects

Foto in copertina di *Raffaele Sergi*

ISBN: 978-88-903576-6-4

Copyright © 2009 Intermezzi Editore.

Via I Maggio 147, 56024 Ponte a Egola (PI)

Stampato da *Digital Print-Service*, Segrate-Milano, giugno 2009

Perché ENPI CBC MED?

L'idea di inaugurare la collana Intermezzi Europa con il volume sul programma ENPI CBC MED, che vedrà l'avvio nel corso di questo 2009, nasce dalla considerazione che per parlare di opportunità europee interessando veramente un pubblico ampio bisogna, senza giri di parole, andare sul concreto. Per la sua delimitazione geografica questo programma transfrontaliero, figlio della tradizione politica dell'Unione Europea di attenzione verso i Paesi Terzi, rappresenta uno degli strumenti più interessanti attualmente in campo, su cui si appunteranno le attenzioni di molti decisori politici e di molti commentatori di cose europee. Un programma che unisce il mediterraneo, area geopoliticamente cruciale nei destini del mondo, riveste un'importanza che tutti possono ben comprendere. La nostra opera ha voluto perciò fornire un agile strumento che, nel volgere di poche decine di pagine, dia tutte le informazioni necessarie per cominciare a pensare progettualità in grado di sostenere lo sviluppo dell'area mediterranea ed il dialogo con i paesi della costa africana e del vicino oriente. Dato il carattere internazionale di questo programma, ci è sembrato naturale provvedere a fornire, fin dalla sua prima pubblicazione, una doppia versione linguistica della presente opera: per questo troverete il testo prima in italiano, lingua del paese che ospita, attraverso la Regione Sardegna, l'Autorità di Gestione del Programma, e poi in inglese, che sarà una delle lingue di lavoro effettivo del programma. La pubblicazione vuole avere un carattere molto pratico e poco teorico: per questo in coda all'opera troverete una serie di schede con proposte progettuali che potrebbero essere sviluppate nel contesto del Programma. Sono schede nate dall'esperienza e dall'osservazione dei tre autori di un settore, quello della progettazione europea, molto spesso di difficile comprensione. Per lo stesso motivo, quest'opera non rappresenta che un primo passo di un progetto multimediale più ampio che prevede, attraverso l'utilizzo incrociato dei siti <http://europa.intermezzieditore.it> e www.seiconsulenze.eu la possibilità di iniziare un percorso di informazione che renda la progettazione europea una cosa di facile accesso per tutti.

Sperando di aver reso le cose un po' più semplici, auguriamo buona lettura.

Gianluca Comuniello

ENPI CBC MED... Why?

The idea to start the experience of the series “Intermezzi Europa” with the book on the ENPI CBC MED Programme, starting in this 2009, takes its origin from the consideration that concrete talks are the only interesting talk when you speak about European opportunities. Considering its territorial dimension, this Cross Border Program has an outstanding relevance from the political and economic point of view and will be carefully analyzed by policy makers and experts. A Programme unifying the Mediterranean area, a crucial geopolitical point of the world balance.

This work wants to provide a quick tool that gives in few pages all the needed information to start a process of project building, aiming at the development of Mediterranean area and at the enhancement of the dialogue with the African coast and the Near East. In view of the international breath of the program, it was a natural choice to provide two linguistic versions of the work: so you will find the Italian text, because Italy, through Sardinia Region, will host the Management Authority of the Programme; then you will find the English version, because English is one of the work languages of the Programme.

The work wants to have a very practical attitude: this is the reason why at the end of it you will find a series of brief project sheet to be developed in the Programme context. This proposed project has its origin in authors' observation and experience in the field of European projects, a field that is often of difficult understanding in all its potentiality for the development of a territory. For the same reason this work is just the first step of a multimedia project, foreseeing the opportunity to begin an information path making European opportunities easier for everyone through the crossed use of <http://europa.intermezzieditore.it> and www.seiconsulenze.eu. We hope to succeed. Enjoy the reading.

Gianluca Comuniello

Indice

1.		
Una lenta partenza, ma una partenza		11
1.1 <i>Un po' di teoria</i>		12
1.2 <i>L'attuazione degli aiuti</i>		14
2.		
Lo strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (ENPI)		17
3.		
Dalla Politica europea di vicinato alla cooperazione transfrontaliera		23
4.		
La cooperazione transfrontaliera (CBC)		25
4.1 <i>Il Programma ENPI CBC Bacino del Mediterraneo</i>		26
5.		
ENPI CBC MED: Una camminata dentro al Programma Operativo		33
5.1 <i>La struttura del Programma Operativo</i>		33
5.2 <i>Il background su cui basare i Progetti</i>		34
5.3 <i>Sapere chi, sapere come: le strutture di gestione del programma</i>		37
5.4 <i>Come preparare un progetto</i>		39
6.		
Le nostre proposte		45
Notizie sugli autori		53

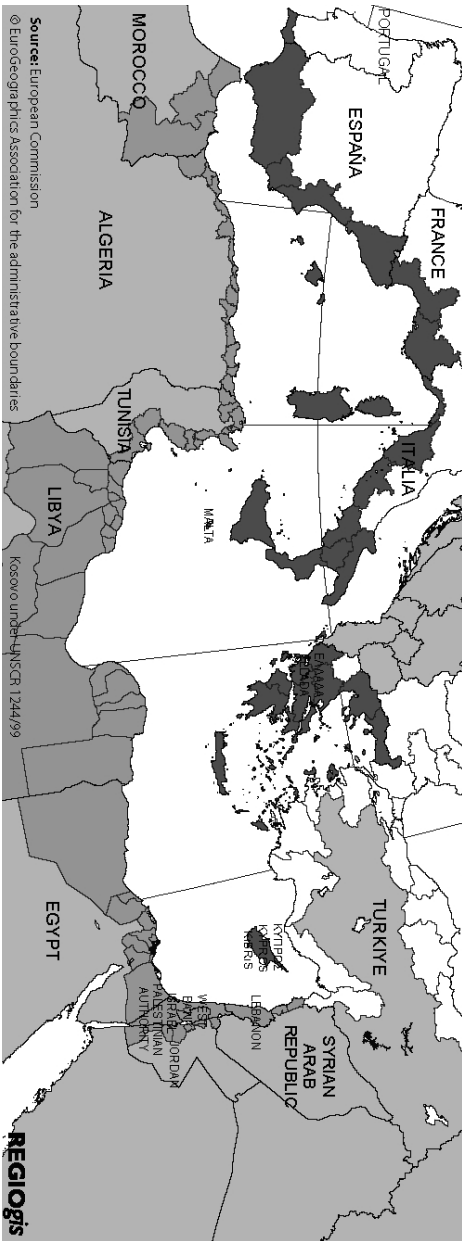
Contents

1.		
A slow start, but a start		57
1.1 <i>Theoretical considerations</i>		58
1.2 <i>Turning financial Aid into reality</i>		59
2.		
The European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)		61
3.		
From the European neighbourhood policy to cross borders cooperation		67
4.		
Cross-border cooperation (CBC)		69
4.1 <i>The ENPI programme CBC Mediterranean Basin</i>		70
5.		
ENPI CBC MED: Walking through the Operational Programme		77
5.1 <i>Operational Programme structure</i>		77
5.2 <i>A background for projects</i>		77
5.3 <i>Who and how: the Programme management structures</i>		80
5.4 <i>How to write a project</i>		83
6.		
Our proposals		89
<i>The Authors</i>		97

ENPI CBC MED
Quick Guide, Quick Projects

Italiano

Aree eleggibili - Bacino del Mediterraneo - programma ENPI CBC 2007-2013 1.2.



Source: European Commission
© Eurogeographical Association for the administrative boundaries

Kosovo under UNSCR 1244/99

REGIOIS

Una lenta partenza, ma una partenza

Non sono partiti proprio come razzi, ma alla fine stanno partendo tutti. Di cosa stiamo parlando? Dei programmi europei che dovrebbero dare esecuzione alla nuova architettura finanziaria dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013, architettura finanziaria che prevede anche una cospicua quantità di risorse dedicate ai paesi terzi. A ben vedere, nessuno di questi programmi è stato veramente pronto ai nastri il 1 gennaio 2007, ma con l'avvio nel corso del 2009 dei programmi ENPI CBC MED di cui parleremo in questa pubblicazione e del programma transfrontaliero IPA-Adriatico che sarà oggetto di un prossimo lavoro, possiamo dire che "i motori sono tutti accesi" e si potrà quindi tastare con mano se gli strumenti messi in campo rispondano veramente all'esigenza per la quale sono stati concepiti: semplificazione degli aiuti, accrescimento della loro efficacia e della loro visibilità. All'azione esterna dell'UE sono destinati un totale di circa 55 miliardi di euro per il periodo 2007-2013.

Allargamento, politica di vicinato, raggiungimento dei Millennium Goals: questi sono gli obiettivi politici che l'azione esterna dell'UE intende perseguire.

E per raggiungere tali obiettivi è stato impostato un deciso "dimagrimento" nella lista degli strumenti finanziari per la cooperazione, che sono quindi i seguenti:

- l'IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) – che ha sostituito le linee di finanziamento dei programmi Phare, ISPA, SAPARD e CARDS;
- l'ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*) – che sostituisce i programmi MEDA e TACIS nel predisporre assistenza tecnica per i paesi del Mediterraneo ed i paesi dell'Est, e promuoverà negli stessi attività di formazione ma anche gemellaggi istituzionali e progetti transfrontalieri.

Vi sono poi strumenti “dedicati” ad affrontare alcuni temi su scala globale:

- DCI (*Development Cooperation Instrument*) – che opera nei paesi dell’Asia, America Latina, Medio Oriente e Sud Africa, intervenendo globalmente su:
 - Sviluppo sociale e umano (*Investing in People*);
 - Rafforzamento del ruolo delle autorità locali e della società civile (*Non-State actors*) nello sviluppo;
 - Ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali;
 - Sicurezza alimentare e sulla Migrazione ed asilo.
- EIDHR (*European Instrument for Democratization and Human Rights*) – strumento che finanzia:
 - attività per la promozione ed un maggior rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e la democrazia nei paesi terzi.

1.1 *Un po’ di teoria*

La Commissione Europea si è ritagliata la responsabilità di programmazione e di attuazione degli aiuti. Non è un ruolo che svolge da sola: viene infatti affiancata, in base alla Decisione 1999/468/CE, da “Comitati di gestione”, che altro non sono che organismi composti da rappresentanti degli Stati membri interessati che assistono la Commissione nell’esecuzione degli aiuti stessi.

Prima di addentrarci nell’oggetto specifico di questa pubblicazione, è bene soffermarsi su quelli che sono due importanti documenti operativi che stanno alla base di ciò che “si vede esternamente” dei programmi come ENPI:

1. Strategy papers;
2. Multiannual indicative programmes (MIP).

Lo *strategy paper* è il documento strategico che definisce le priorità geografiche e tematiche d’intervento in ogni singolo paese, mentre il MIP è il programma d’intervento pluriennale attraverso cui sono definite l’allocazione delle risorse finanziarie ed il piano di lavoro.

Due sono gli elementi significativi riguardanti le procedure e le modalità operative per le iniziative di questo genere: anzitutto il *decentramento gestionale*, ovvero la “delega” alla gestione dei bandi e dei

fondi, in particolare degli strumenti relativi alle politiche di vicinato con i paesi candidati e potenziali candidati, alle autorità nazionali o regionali (senza dimenticare il ruolo determinante delle Delegazioni EU nella selezione ed assegnazione dei fondi delle linee tematiche). In secondo luogo il crescente *protagonismo della società civile* attraverso le sue organizzazioni, nelle fasi di consultazione e determinazione delle priorità e dei campi d'intervento. Le organizzazioni della società civile locali ed internazionali che collaborano con quelle locali, sono invitate a prendere parte ad un processo consultivo nella formulazione dei *Country Strategy Papers* e a divenire interlocutori privilegiati delle Delegazioni EU nei paesi dove operano.

Sullo *Strategy Paper*, a loro volta, si fondano i Programmi Indicativi Nazionali (PIN) e Regionali (PIR), in cui si definiscono, con maggiore dovizia di dettagli, gli ambiti d'intervento, le misure di assistenza ed i risultati attesi, e in cui si fornisce anche una ripartizione indicativa di risorse finanziarie per settori prioritari, rispetto ad un orizzonte temporale di 2 o 3 anni.

Scendendo di un ulteriore livello, sulla base di quanto previsto nei Piani (o Programmi) Indicativi, si preparano i "Piani d'Azione Annuali", che contengono l'elenco dei progetti che saranno finanziati con i fondi impegnati nell'anno di riferimento.

La programmazione è definita d'intesa con le autorità dei Paesi beneficiari. Tutti i documenti sopra indicati sono poi formalmente adottati a Bruxelles, in seno a Comitati di gestione, presieduti dalla Commissione Europea, in cui siedono rappresentanti degli Stati membri.

Come dicevamo, un ruolo sempre più importante è giocato dalle Delegazioni della Commissione europea nei Paesi beneficiari. A partire dal 2000, infatti, attraverso il cosiddetto processo di "deconcentrazione" dell'aiuto esterno comunitario, esse si sono viste attribuire competenze pregnanti in materia di programmazione e di gestione dei progetti di assistenza.

Le Delegazioni si avvalgono della collaborazione di esperti in materia di identificazione, monitoraggio e valutazione dei progetti. Esse provvedono alla preparazione dei documenti di programmazione pluriennale ed annuale e delle proposte di finanziamento, prima della loro trasmissione a Bruxelles.

Per quanto concerne il ruolo dei **Paesi beneficiari** dell'assistenza comunitaria va rilevato che ogni strategia nei loro confronti viene basata sul principio della loro "ownership", ossia sulle esigenze e priorità da essi stessi espresse e sostenute sulla base di una visione condivisa con la Commissione europea e con gli Stati membri della UE. I Paesi beneficiari, infatti, intrattengono un complesso dialogo con le Istituzioni comunitarie, articolato nell'ambito di vari fori bilaterali o multilaterali, che si sintetizzano nel Documento di strategia paese o negli altri documenti analoghi. Essi, inoltre, partecipano in varie forme alla gestione degli aiuti, come previsto dal Regolamento Finanziario della UE, fino ad arrivare, nel caso della cosiddetta gestione decentrata, all'amministrazione diretta dei fondi.

Naturalmente, anche gli **Stati membri** vanno annoverati tra gli attori della programmazione e dell'attuazione degli aiuti comunitari. Oltre a sostenere il bilancio della UE con le loro risorse, gli Stati membri partecipano al dialogo che si instaura con ogni singolo Paese beneficiario o ogni regione geografica a vantaggio della quale si indirizzano le azioni comunitarie. Essi lo fanno prendendo parte sia alle riunioni dei Gruppi di Lavoro del Consiglio dell'Unione Europea, articolati per aree geografiche, che hanno luogo a Bruxelles, sia alle riunioni di coordinamento tra le Delegazioni della Commissione europea e le Ambasciate degli Stati membri nelle capitali dei Paesi beneficiari.

1.2 L'attuazione degli aiuti

In linea generale, l'aiuto esterno comunitario consiste in finanziamenti a dono a favore dei Paesi beneficiari. I finanziamenti a dono previsti dai regolamenti riguardanti l'azione esterna della UE, sia geografici che tematici, schematicamente vengono canalizzati attraverso quattro modalità:

- a. gare di appalto (*calls for tender*) per assistenza tecnica, lavori e forniture;
- b. inviti a presentare proposte su temi specifici (*calls for proposals*), per lo più in cofinanziamento con gli enti proponenti;
- c. contributi diretti al bilancio del Paese beneficiario (*budget support*);

- d. gemellaggi istituzionali (assistenza tecnica tra istituzioni degli Stati membri UE e dei Paesi beneficiari).

a. *Le gare d'appalto "Calls for tender"*

Le gare di appalto sono la forma più diffusa di aiuto bilaterale. Gran parte di esse riguardano l'assistenza tecnica assicurata da un team di esperti provenienti da più Stati membri, portatori di un know-how europeo in grado di creare meccanismi di *volano* e di ottimizzazione e possibilmente di moltiplicazione delle risorse. Le gare possono, comunque, riguardare anche forniture e lavori. Esse sono aperte ad enti e operatori pubblici e privati, a scopo di lucro o meno. Una rassegna completa delle procedure di gara è disponibile sul sito dell'Ufficio di Cooperazione della Commissione (EuropeAid).

b. *Inviti alle proposte "Calls for proposals"*

Gli inviti a presentare proposte si applicano per lo più (ma non esclusivamente) a progetti su scala regionale o agli interventi tematici (aiuto e sicurezza alimentare, ambiente, sanità, malattie trasmissibili, uguaglianza tra i sessi, ecc.), in genere attuati da ONG e organismi internazionali. Essi danno vita a sovvenzioni ("grants", in linguaggio tecnico) per la realizzazione del progetto proposto. Le procedure per l'assegnazione delle sovvenzioni sono solitamente limitate ad enti e/o operatori no-profit. In generale è previsto il cofinanziamento da parte dell'organismo proponente.

Sul sito di EuropeAid è possibile verificare l'avvio e l'esito delle procedure di selezione (*calls for tender* e *calls for proposals*). Analogo servizio è offerto anche dai portali delle Delegazioni della Commissione europea presenti nei Paesi beneficiari.

c. *Contributi diretti in bilancio*

I contributi diretti al bilancio del Paese beneficiario normalmente non fanno sorgere opportunità rilevanti per gli operatori europei. Il contributo, infatti, può dar vita a procedure di gara rette esclusivamente dal diritto locale: circostanza, questa, che nella maggioranza dei casi va a beneficio soprattutto degli operatori locali.

d. *Gemellaggi istituzionali*

Si tratta di una forma di assistenza tecnica che è stata avviata ormai da anni per i Paesi in pre-adesione e che oggi è attuabile in tutti i programmi geografici.