

XXX CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

LA GLOBALIZZAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA PER LO SVILUPPO. ANALISI DEL PROGRAMMA TEMATICO DELLA COMMISSIONE.

Stefania TUMINO¹

¹ Eurochora s.r.l., Piazza Elio Callistio n. 8, 00199, Roma.

SOMMARIO

Come e in che modo si può essere capaci di governare il processo di globalizzazione?

La sfida consiste nel saperlo dimostrare, ciò esige che si risolva un problema di natura istituzionale che concerne l'organizzazione d'istituzioni democratiche sul piano mondiale con governi che riescano a controllare l'economia globale.

L'Unione Europea si può considerare come un modello di controllo dell'economia internazionale, mentre il prevedibile rafforzamento della sua influenza internazionale la spingerà a divenire il potenziale motore dell'unificazione del mondo. In definitiva, viene offerto un modello che indica la via da percorrere per restituire alla politica il potere di governare il processo di globalizzazione dell'economia.

Se ed in quale misura l'Unione Europea agisce e reagisce al mercato globalizzato? Per poterlo sapere si possono esaminare le posizioni della Commissione Europea in merito ad un mondo che si è “allargato” e ciò che viene proposto come possibili soluzioni. Il programma tematico “Attori non statali e autorità locali nello sviluppo” intende fornire un sostanziale valore aggiunto grazie all'attuazione di attività complementari rispetto ai programmi geografici.

1. INTRODUZIONE

Oggi non si tratta più di stabilire se la globalizzazione sia buona o cattiva, essa è una forza positiva che ha portato enormi vantaggi ad alcuni e, per il modo in cui è stata gestita, molti non ne hanno tratto beneficio o stanno peggio di prima. Serve ora riuscire a riformarla con l'intento di portare vantaggi sia ai paesi ricchi ed industrializzati che a quelli poveri e meno sviluppati.

Cosa si intende per globalizzazione?

Il termine può essere visto, secondo l'accezione di Saskia Sassen, da due distinti punti:

- la formazione di istituzioni e processi esplicitamente globali, tra cui l'Organizzazione mondiale del commercio, mercati finanziari globali, il nuovo cosmopolitismo;
- processi che avvengono in territori e domini istituzionali che sono stati costruiti in termini nazionali in gran parte del mondo, ma che sono parte della globalizzazione perché afferiscono a reti transconfinarie e a questioni di un numero crescente di paesi.

Globalizzazione è, fondamentalmente, un processo di destituzione del potere politico democratico e della funzione moderatrice del potere, aumenta il volume del commercio mondiale e produce nuove possibilità di benessere e d'espansione dei consumi. Nello stesso tempo, le forze internazionali del mercato sfuggono al controllo degli Stati.

Esistono delle reti globali irregolari, perché piene di nodi con le città globali e con le grandi istituzioni sovranazionali. Ed è proprio in questi nodi che si esplica gran parte del globale. La proliferazione di queste reti globali dipende dall'economia delle corporation e dal regime internazionale dei diritti umani. Queste ed altre dinamiche globalizzanti hanno contribuito a indebolire l'autorità oggettiva e soggettiva degli Stati nazionali sugli individui, i loro immaginari e il loro senso di appartenenza. Tale indebolimento facilita l'intervento di attori non statali nell'ambito del dominio esclusivo degli Stati nazionali, in questo modo quei processi economici, politici e civili, una volta riservati alla sfera nazionale, possono adesso diventare globali.

Si può arrivare ad un'accumulazione di capitale sociale internazionale da parte degli Stati interessati, ma, per godere dei vantaggi di questo capitale sociale, occorre costruire alcuni ponti tra la politica interna e quella internazionale su questioni considerate tradizionalmente nazionali. Occorrerà prendere atto che il globale è parzialmente costituito in ambiti nazionali.

Non si tratta solo di modificare le strutture istituzionali, ma bisogna cambiare il modo di intendere la globalizzazione. Essa non dovrebbe mettere in pericolo i valori tradizionali e le conseguenze sulla democrazia con una sostituzione delle vecchie dittature delle élite nazionali con le nuove dittature dei mercati finanziari internazionali. Se si continuerà a viverla così, la globalizzazione non promuoverà lo sviluppo e produrrà ulteriore povertà e instabilità.

I processi globalizzanti generano nuove forme sociali soltanto in alcuni campi. Le nuove classi globali si possono vantaggiosamente pensare come forze sociali emergenti. Il loro inserimento nelle nostre società non avviene, oggi, attraverso le lotte politiche guidate da partiti e sindacati. Il punto nodale è che, seppur globali, sono variamente inserite in ambiti nazionali, in tal senso si potrebbe concepirle come parzialmente denazionalizzate.

Il sistema capitalistico si trova ad un bivio, servirebbe riuscire a ripartire in modo più equo i vantaggi della globalizzazione ed alimentare una crescente volontà politica di fare qualcosa.

I cambiamenti che intervengono oggi nell'ordinamento economico globale sono altrettanto importanti sia per l'economia mondiale sia per le relazioni internazionali. L'integrazione economica globale avanza a ritmo accelerato sotto l'impulso della crescita degli scambi e dei flussi di capitali, il maggiore spessore dei mercati finanziari, la riduzione dei costi dei trasporti e la rivoluzione determinata dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Ciò determina opportunità di crescita e sviluppo senza precedenti, ma determina anche nuove pressioni sulle risorse naturali, in particolare sul clima e sui sistemi produttivi e i modi di vita tradizionali. Le vecchie certezze ne sono risultate erose e sono emersi nuovi timori.

Le catene globali di approvvigionamento stanno cambiando e le imprese trasferiscono sistemi di produzione complessi e servizi in paesi dai costi più contenuti. Le componenti di un unico prodotto possono essere fatte fabbricare in diversissimi paesi rimpiazzando così gli scambi tradizionali di prodotti finiti.

Sempre più paesi colgono le opportunità della globalizzazione. Nella seconda metà del ventesimo secolo gli Stati Uniti, l'Europa e il Giappone erano il motore dell'economia globale. Oggi sono affiancate da economie sempre più aperte e in espansione, in particolare la Cina e l'India, ma anche il Brasile, la Russia e altri. La Cina è già il terzo maggiore esportatore e, di qui a pochi anni, sarà probabilmente la seconda economia nazionale in ordine di grandezza. Nello stesso arco di tempo l'India potrebbe arrivare ad essere la sesta in ordine di grandezza. La competitività europea ha due requisiti critici e correlati. In primo luogo, si deve disporre di adeguate politiche interne che rispecchino la sfida della competitività esterna e mantengano la nostra apertura agli scambi e agli investimenti. In secondo luogo, occorre assicurare una maggiore apertura e regole eque in altri mercati, in particolare con i nostri futuri grandi partner commerciali. Entrambi questi aspetti devono essere sottesi da regole trasparenti ed efficaci a livello interno, bilaterale e multilaterale.

Questa è la globalizzazione come assunto di base, ma come si è reagito e si può reagire alla stessa secondo la Commissione europea. Nei paragrafi successivi si analizzeranno le Comunicazioni della Commissione inerenti l'Europa e il "globale" con l'intenzione di verificare quali siano i punti su cui si è mossa l'Unione Europea per affrontare il mondo globale e come essa intende operare.

2. COMUNICAZIONI DELLA COMMISSIONE UE

In un mondo globale, l'Unione Europea è quanto mai necessaria eppure raramente è stata tanto contestata. Questo il paradosso con cui devono misurarsi tutti i leader europei, negli Stati membri dell'UE come nelle sue istituzioni. I principi e i valori dell'Unione Europea restano immutati: la libertà, la democrazia, lo Stato di diritto, la tolleranza, la solidarietà e il progresso mediato da una cooperazione pacifica sono validi oggi come ai tempi in cui fu firmato il trattato di Roma.

L'incontro di Hampton Court ha evidenziato il consenso politico esistente sulla natura di tali sfide e sul ruolo essenziale svolto dall'Unione nel modernizzare e riformare. I cittadini vogliono capire meglio cosa fa l'Unione e come lo fa, e vogliono avere più voce in capitolo. L'Unione è importante, non c'è dubbio, ma lontana. Il trattato costituzionale intende contribuire a colmare questo divario.

Ora, però, i cittadini vogliono un'Unione efficace. Le discussioni suscitate dal piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito indicano il chiaro auspicio dei cittadini europei che l'UE intervenga in modo più incisivo in un gran numero di settori: occupazione, gestione della globalizzazione, lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, sviluppo sostenibile e solidarietà.

Per rispondere a queste esigenze l'Unione ha mosso una serie di passi significativi che dovrà trasformare in vantaggi concreti. Per questo è anzitutto necessaria la volontà politica di tutta l'Europa, degli Stati membri come delle regioni. Per funzionare l'Unione ha un bisogno fondamentale di istituzioni efficaci, che incarnino la natura politica del progetto europeo. Le istituzioni da sole, però, non possono infondere nuova linfa all'Europa; né è loro compito peraltro, in un'Europa che è e deve essere democratica e non solo amministrativa. Il coinvolgimento di tutti è essenziale.

La nuova agenda dei cittadini per l'Europa deve portare pace, prosperità e solidarietà in un nuovo contesto, la globalizzazione. Dovrà condurre a un mercato unico aperto e pienamente operativo, trasformare in realtà le quattro libertà: la solidarietà, le opportunità, l'accesso e la sostenibilità e rafforzare la sicurezza.

La Commissione europea sul piano interno intende portare avanti le seguenti misure:

- vigilare affinché le proposte strategiche interne promuovano non solo le norme europee, ma siano anche adattate alle sfide da affrontare in materia di competitività mondiale;
- vigilare affinché i benefici dell'apertura degli scambi arrivino fino ai cittadini monitorando l'evoluzione dei prezzi all'importazione e al consumo;
- dare agli europei i mezzi per far fronte al cambiamento, grazie alla nuova generazione di programmi di coesione e al Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.

Invece sul piano esterno, le misure sono:

- restare fedeli all'impegno in relazione al ciclo di negoziati di Doha e all'OMC, che restano il nostro migliore strumento per aprire e gestire il commercio mondiale;
- formulare proposte sui rapporti commerciali e d'investimento con la Cina, nel quadro di un'ampia strategia volta a istituire un partenariato vantaggioso ed equo;
- avviare la seconda fase della strategia europea per far rispettare i diritti di proprietà intellettuale;
- formulare proposte in vista di una nuova generazione di accordi di libero scambio attentamente selezionati e stabiliti in ordine di priorità;
- formulare proposte in vista di una strategia d'accesso ai mercati rinnovata e rafforzata;
- proporre misure per aprire gli appalti pubblici all'estero;
- riesaminare l'efficacia dei nostri strumenti di difesa commerciale.

2.1 L'interesse europeo della riuscita nell'epoca della globalizzazione

Nella Risoluzione del Parlamento europeo, in questione, si considerano i presupposti di partenza sia politici che economici della situazione globale per poi passare ad esaminare le problematiche attuali dando possibili vie di uscita.

Le considerazioni di partenza si attestano sul fatto che sul piano politico:

- le politiche pubbliche promuovano o meno la crescita;
- l'interdipendenza all'interno della zona euro è più forte che nell'Unione Europea nel suo complesso;
- i decisori politici devono identificare, segnalare chiaramente e affrontare le sfide comuni;
- la consapevolezza e il sostegno attivo dei cittadini dell'Unione Europea;
- la strategia europea per l'occupazione necessita di maggiore visibilità, capacità di controllo e slancio di partecipazione nel quadro della rinnovata strategia di Lisbona;
- esiste una forte correlazione tra crescita economica, occupazione, lotta alla povertà e integrazione sociale;
- l'integrazione sociale rappresenta una dimensione fondamentale delle strategie di sviluppo sostenibile in Europa.

Invece sul piano economico:

- l'attuale periodo di instabilità finanziaria sta provocando incertezza e potrebbe aggravare la lentezza della crescita e si potrebbe prefigurare un'inversione di tendenza del ciclo economico;
- la nuova Unione Europea è una combinazione unica di economie avanzate e di economie a basso costo convergenti;
- il profilo e l'attrattività crescenti del mercato unico dell'Unione Europea incoraggiano l'immigrazione economica, la richiesta di assistenza politica e finanziaria;

- la prestazione dell'Unione Europea in materia di esportazioni verso le economie sviluppate e verso quelle emergenti è troppo spesso compromessa da una mancanza di reciprocità;
- l'Unione Europea ampliata e il suo impatto sull'economia nonché sullo sviluppo politico e socioculturale dei suoi Stati membri rende necessarie riforme e una migliore cooperazione all'interno del sistema decisionale politico.

A seguito di questa analisi politico-economica, la Risoluzione ha suddiviso i possibili interventi da attuare in sei diversi ambiti.

Il primo ambito è la *Dimensione esterna di Lisbona* che prevede una serie di interventi che si possono riassumere nei seguenti punti:

- rileva che la globalizzazione dell'economia crea nuove opportunità per le economie dell'Unione Europea che sono destinate a svolgere un ruolo più importante;
- sottolinea che l'Unione Europea può conseguire i suoi obiettivi di Lisbona a livello interno soltanto se sarà attiva e unita sulla scena mondiale;
- ritiene che un approccio globale di politica esterna, incentrato sulla cooperazione nel campo della regolamentazione, sulla convergenza dei criteri e sull'equivalenza delle norme, debba promuovere sia la concorrenza leale che gli scambi;
- sottolinea l'importanza dell'Unione Europea, quale attore globale e uno dei principali beneficiari dell'economia globale aperta;
- incombe la grande responsabilità di affrontare problemi globali e di mettere a punto strumenti di politica estera economica comune in grado di gestire adeguatamente l'impatto esterno del mercato unico dell'Unione Europea;
- un adeguato coordinamento del quadro comunitario e senza un'applicazione rigorosa delle norme di concorrenza, i vantaggi del mercato unico e le economie di scala realizzate grazie alla partecipazione dell'Unione Europea al mercato globale quale singola entità potrebbero potenzialmente risultare minori;
- sviluppare ulteriormente la cooperazione in materia di regolamentazione, promuovendo le condizioni di lavoro e di vita lavorativa dignitose e di qualità, combattendo il dumping sociale, includendo lo sviluppo sostenibile;

Il secondo ambito fa riferimento alle *Politiche interne* con i seguenti punti:

- ponte tra le strategie di protezione e integrazione sociale e gli orientamenti integrati con una maggiore attenzione all'integrazione attiva e alle pari opportunità, promossa una protezione sociale adeguata, rafforzata la lotta contro la povertà;
- attuazione degli orientamenti per l'occupazione, garantendo che gli Stati membri applichino in maniera più esauriente gli indicatori e gli obiettivi, gli strumenti per la formazione continua e le misure indicate nel Patto Europeo per la gioventù, nel Patto Europeo per le pari opportunità e nel piano d'azione dell'Unione Europea 2006-2007 per i disabili;

Il terzo ambito è inerente le *Politiche economiche* che si possono riassumere in:

- valide politiche economiche contribuirebbero a rafforzare la fiducia e a ridurre l'incertezza nel contesto dell'attuale periodo di volatilità finanziaria;
- la trasparenza dei mercati finanziari, norme efficaci sulla concorrenza e una regolamentazione e una vigilanza adeguate continueranno ad essere di importanza vitale;
- l'utilizzo efficace delle nuove tecnologie e l'accesso alle reti nei settori in ritardo sono ostacolati da rigidità strutturali;
- la politica di concorrenza dovrebbe essere complementare alle politiche strutturali;
- i cittadini europei stabiliscono un parallelo tra globalizzazione da una parte e calo della produzione europea e perdita di occupazione dall'altra;
- l'indipendenza della BCE nella fissazione della politica monetaria e nella gestione degli effetti di volatilità nei mercati finanziari globali;
- l'aumento della domanda di risorse naturali e di prodotti e servizi basilari spinto dalla crescita delle economie in via di sviluppo;
- strumenti di politica economica antinflazionistica unitamente a strategie per la crescita tecnologica nonché a un contesto di possibile adeguamento macroeconomico e di coordinamento rafforzato.

Il quarto ambito è la *Governance globale* con i seguenti punti:

- la definizione di norme e standard globali sia essenziale per realizzare la convergenza in campo normativo; esorta la Commissione a partecipare attivamente al lavoro di tutte le agenzie e tutti gli organismi di normazione competenti a livello internazionale al fine di raggiungere maggiore coerenza fra le regole e le prassi dell'Unione Europea e quelle dei suoi principali partner commerciali;
- garantire la reciprocità delle condizioni di accesso ai mercati; rinnova la sua richiesta di un accordo di partenariato UE-USA volto a eliminare o ridurre in misura significativa tutte le restanti barriere agli scambi e agli investimenti, sempre nel rispetto delle norme europee.

Il quinto ambito è la *Migrazione* con la quale si sottolinea che l'Unione Europea ha bisogno di disporre con urgenza di una politica comune in materia di frontiere e di immigrazione, che preveda un sistema integrato di controlli alle frontiere. Senza trascurare strategie, criteri e procedure armonizzati per la migrazione economica, lasciando ai singoli Stati membri la decisione sul numero di ammissioni, adoperarsi maggiormente per convertire l'immigrazione interna in un fattore di riuscita per tutte le parti, a livello sia sociale che economico.

Il sesto ed ultimo ambito sono le *Disposizioni istituzionali* con le quali si ritiene che l'influenza della situazione economica sulla crescita di lungo termine non sia automatica e che dipenda dallo sviluppo di istituzioni reattive ai mercati se l'economia sia o meno capace di

concretizzare il proprio potenziale strutturale di crescita. Invita pertanto la Commissione a presentare orientamenti integrati 2008-2010 veramente aggiornati.

2.2 La strategia politica annuale

Dal suo insediamento, la Commissione ha promosso importanti iniziative mirate alla loro realizzazione, nell'intento di far avanzare il programma europeo e confermare il ruolo dell'UE in un mondo globalizzato.

Nel 2009 è prevista l'entrata in vigore del trattato di Lisbona e con le elezioni europee si avrà un quadro istituzionale stabile, l'Unione potrà concentrarsi sulle prove da superare nel futuro, quali promuovere una crescita e un'occupazione sostenibili nell'era della globalizzazione ed, anche, ai negoziati di Doha per lo sviluppo cui dare la massima priorità nel 2009. La Commissione intende far avanzare gli altri aspetti del piano d'azione "Europa globale", continuando a mettere l'accento su una maggiore apertura dei mercati, una migliore protezione dei diritti di proprietà intellettuale e un riequilibrio delle relazioni commerciali con i principali partner tra cui la Cina.

La strategia politica annuale del 2010, la cui pubblicazione è del febbraio 2009, prepara la stesura del programma politico per il 2010 ed avvia il dialogo interistituzionale sulle priorità.

La crisi economica in cui versa attualmente l'Europa ha effetti negativi sui cittadini e sulle imprese di tutto il continente. La crisi avrà probabilmente un impatto molto forte sia nel 2009 che nel 2010. L'UE deve continuare ad agire in modo rapido, deciso e coordinato, nonché contribuire pienamente a definire soluzioni su scala internazionale. Il piano europeo di ripresa economica pone solide basi per preparare il risanamento dell'economia.

Le azioni prioritarie politiche per il 2010 prevedono, oltre al miglioramento legislativo, al mutamento climatico ed un'Europa sostenibile ed il cittadino al primo posto, anche la ripresa economica e sociale e l'Europa come partner mondiale.

Con riferimento alla ripresa economica e sociale, sulla scia delle misure adottate nel 2009, i compiti principali sono quelli di dover garantire un follow-up effettivo del piano europeo di ripresa economica e di verificare l'impatto a livello degli Stati membri e della Comunità. Nel 2010 si cominceranno a vedere i primi risultati degli adeguamenti apportati ai programmi di coesione e di sviluppo rurale 2007-2013 e della loro attuazione accelerata per contribuire ad una piena ripresa dopo la crisi. Inoltre sarà un anno fondamentale per il completamento e l'attuazione concreta dell'attuale riforma relativa alla regolamentazione e alla vigilanza dei mercati finanziari. La crisi ha messo in luce carenze e debolezze del contesto attuale. La Commissione si è impegnata a garantire che tutte le istituzioni siano adeguatamente regolamentate e verranno presentate proposte per la riforma dei servizi finanziari, basato sul lavoro del gruppo di De Larosière, parallelamente agli sviluppi internazionali, in particolare al G20.

Un mercato unico aperto ed efficiente è uno degli strumenti più preziosi di cui l'UE dispone per sostenere la crescita e favorire la prosperità. La Commissione continuerà a collaborare con gli Stati membri onde far funzionare il mercato unico a diretto vantaggio dei cittadini e delle imprese dell'Unione, porterà avanti le riforme avviate nell'ambito del riesame del mercato unico per migliorare le opportunità a favore del contesto imprenditoriale e stimolare la fiducia e la domanda dei consumatori, garantirà che il mercato unico rimanga aperto alle imprese private per ripristinare la competitività sui mercati negli anni successivi al 2010, intensificherà la lotta contro i cartelli e l'applicazione delle regole di concorrenza nelle industrie di rete.

Con riferimento all'Europa come partner mondiale, come posizione forte dell'UE sulla scena mondiale, si intende fundamentalmente rispondere alle varie sfide della globalizzazione, quali la sicurezza energetica, il cambiamento climatico, la sicurezza alimentare e la migrazione per aiutare i paesi più poveri nella ripresa dalla crisi. Il 2010 segnerà l'inizio di una nuova fase nella politica estera dell'UE, qualora entri in vigore il trattato di Lisbona.

L'organizzazione del servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) sarebbe uno dei primi effetti evidenti di tale cambiamento istituzionale. Il 2010 dovrebbe registrare la ripresa economica insieme a una riforma dell'architettura finanziaria internazionale. La Commissione parteciperà attivamente ai vari consessi internazionali in seno ai quali saranno concepite le nuove strutture globali e verranno realizzate importanti iniziative per migliorare la vigilanza finanziaria e macrofinanziaria, nonché la gestione delle crisi.

Nell'ambito della politica europea di vicinato (PEV), verrà posto l'accento sul rafforzamento delle relazioni bilaterali, in particolare con Israele, la Repubblica moldava, il Marocco e l'Ucraina. Le attività della PEV si intensificheranno ulteriormente in conseguenza del partenariato orientale, dell'avvio dei primi "progetti faro" nell'ambito dell'Unione per il Mediterraneo e della maggiore cooperazione nell'ambito della Sinergia del Mar Nero. Nel 2010 si svolgeranno i negoziati per un nuovo accordo con la Russia e l'attuazione della strategia per l'Asia centrale verrà intensificata.

Nel 2010, la Commissione sarà probabilmente impegnata nella conclusione e/o nell'attuazione pratica dei negoziati di Doha per lo sviluppo e nei negoziati commerciali bilaterali in corso. Il dialogo in campo normativo verrà portato avanti con i principali partner economici allo scopo di aumentare le possibilità per l'industria europea di accedere ai mercati dei paesi terzi, prevenendo e contrastando le pratiche sleali che alterano le condizioni degli scambi e il protezionismo nei paesi terzi.

La Commissione lavorerà assieme a tutti questi partner, porrà l'accento sullo sviluppo di una mutua sicurezza energetica, coopererà strettamente con il nuovo governo degli Stati Uniti per sviluppare un partenariato transatlantico, continuerà a cooperare con i paesi dell'ASEAN (Associazione delle Nazioni dell'Asia Sud-Orientale), con la Cina e con l'India. La Commissione lavorerà assieme ai paesi sviluppati e in via di sviluppo per una rapida

attuazione dell'accordo sul cambiamento climatico, procederà all'attuazione dello strumento alimentare, cercherà di essere attiva nella gestione delle crisi e di reagire alle crisi umanitarie in modo rapido ed efficace.

Per tenere fede agli ambiziosi impegni assunti dall'UE sul volume degli aiuti, il 2010 rappresenta l'obiettivo intermedio verso il raggiungimento dello 0,7% entro il 2015. Il 2010 sarà anche l'anno della conclusione della seconda revisione dell'accordo di Cotonou con i paesi ACP e della valutazione intermedia del decimo Fondo europeo di sviluppo. Il terzo vertice Africa-UE riesaminerà la strategia comune adottata nel dicembre 2007 e deciderà un nuovo piano di azione per il periodo 2011-2013.

Il contributo dell'Unione Europea per la sicurezza internazionale e la stabilità sarà ancora necessario, soprattutto in Kosovo, in Medio Oriente, in Afghanistan e in Georgia. L'UE dovrà impegnarsi attivamente nel processo di pace in Medio Oriente, i cui progressi dipenderanno dalla situazione politica interna in Israele e nei territori palestinesi occupati.

2.3 I fondi europei per lo sviluppo

Tra i vari fondi europei, i due più strettamente connessi alla globalizzazione e allo sviluppo dell'Unione Europea sono:

- Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEM)

Al di là dei Fondi strutturali e della strategia europea per la crescita e l'occupazione, che forniscono già una risposta globale a livello della gestione e dell'anticipazione delle sfide connesse alla globalizzazione, la creazione di tale Fondo specifico appare essenziale se si vogliono evitare i rischi di impoverimento individuale persistente. In generale, gli effetti dell'apertura delle economie alla concorrenza internazionale sono positivi. La globalizzazione rende infatti più dinamica la competitività e offre nuove prospettive in termini di crescita e di posti di lavoro. Peraltro, al tempo stesso, tale apertura al commercio mondiale comporta effetti negativi nel contesto economico. L'intensificazione dei flussi commerciali determina in effetti una maggiore concorrenza fra sistemi socioeconomici locali, nazionali e regionali.

L'idea del FEM è nata da una relazione della Commissione del 20 ottobre 2005 dal titolo "I valori europei nell'era della globalizzazione". In tale relazione, pur sottolineando i benefici dell'apertura dell'economia europea al mondo, la Commissione segnalava parimenti le ripercussioni negative che la stessa apertura poteva determinare su una parte dei lavoratori, nonché la necessità di fornire a tale problema una risposta concreta a livello europeo. È in tale contesto che il presidente della Commissione, José Manuel Barroso, ha suggerito in una lettera inviata ai capi di Stato e di Governo dell'Unione, nonché al Parlamento europeo, la creazione di un tale fondo. Quest'ultima è stata decisa in occasione del Consiglio europeo del dicembre 2005. Il Fondo si colloca nel quadro della riflessione globale sul concetto di

"flessibilità con sicurezza", che cerca di conciliare la flessibilità economica con la sicurezza dei lavoratori.

Il FEM ha lo scopo di fornire un sostegno ai lavoratori, principalmente nelle regioni e nei settori svantaggiati dalla loro apertura all'economia globalizzata per i quali è stato possibile stabilire un collegamento diretto fra il licenziamento e la globalizzazione. Le misure previste dal Fondo hanno il fine di aiutare tali persone a trovare un nuovo posto di lavoro e a conservarlo.

Il FEM è un fondo di solidarietà ed interverrà a complemento e non in sostituzione di azioni analoghe svolte dagli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale, nonché dalle imprese in base alla normativa nazionale e ai contratti di lavoro collettivi. Tale fondo ha una dotazione annuale massima pari a 500 milioni di euro, destinata al reinserimento professionale di 35.000 - 50.000 lavoratori. Tale cifra dipenderà al tempo stesso dall'andamento del mercato dell'occupazione, dalle domande ammissibili presentate tramite gli Stati membri e dalle risorse di bilancio disponibili.

In concreto, il Fondo finanzia:

- l'aiuto per la ricerca di un posto di lavoro;
- il riciclaggio su misura;
- la valorizzazione dell'imprenditorialità;
- l'aiuto all'occupazione indipendente;
- "complementi di redditi di attività" speciali a carattere temporaneo come l'indennità di ricerca del posto di lavoro, aiuti alla mobilità, aiuti alla formazione, misure volte a motivare i lavoratori svantaggiati o anziani a rimanere o a tornare sul mercato del lavoro.

Affinché il FEM possa intervenire, la domanda di sovvenzione deve essere presentata da uno Stato membro ed è aperto alle stesse condizioni a tutti gli Stati membri. I lavoratori beneficeranno direttamente dell'aiuto del FEM per il tramite degli Stati membri ed è limitato a 12 mesi a decorrere dalla data di presentazione della domanda.

- Fondo europeo di sviluppo (FES)

Il Fondo europeo di sviluppo (FES) rappresenta lo strumento principale degli aiuti comunitari per la cooperazione allo sviluppo con gli Stati ACP, nonché con i paesi e territori d'oltremare (PTOM). Il trattato di Roma del 1957 ne aveva previsto la creazione per la concessione di aiuti tecnici e finanziari, inizialmente ai paesi africani all'epoca ancora colonizzati e con i quali alcuni Stati hanno avuto dei legami storici.

Benché, su richiesta del Parlamento europeo, sia riservato al Fondo un titolo nel bilancio comunitario fin dal 1993, il FES non rientra ancora nel bilancio generale della Comunità; esso è finanziato dagli Stati membri, dispone di regole finanziarie proprie ed è diretto da un comitato specifico. Per il periodo 2008-2013 gli aiuti concessi ai paesi ACP e ai PTOM continueranno a essere finanziati tramite il FES.

Ciascun FES viene concluso per un periodo di circa cinque anni. Dalla conclusione della prima convenzione di partenariato nel 1964, i cicli del FES seguono, in generale, quelli degli accordi/convenzioni di partenariato. Il primo FES risale al periodo 1959-1964 e il decimo ed ultimo al 2008-2013.

Il FES dispone di vari dispositivi, segnatamente l'aiuto non rimborsabile, i capitali di rischio e i prestiti al settore privato. La Banca europea per gli investimenti (BEI) contribuisce con risorse proprie per un importo pari a 1,7 miliardi di euro nel periodo coperto dal nono FES. Per il periodo 2000-2007, il nono FES disponeva di una dotazione di 13,5 miliardi di euro, cui si aggiungono le rimanenze dei FES precedenti che ammontano ad oltre 9,9 miliardi di euro. Il decimo fondo, che copre il periodo 2008-2013, prevede una quota di incentivazione di 3 miliardi di euro, suddivisa fra le dotazioni nazionali pari a 2,7 miliardi ed un fondo regionale pari a 300 milioni e dispone di una dotazione finanziaria di 22.682 milioni di euro. Di questo importo, 21.966 milioni di euro sono stanziati per i paesi ACP, 286 milioni di euro per i PTOM e 430 milioni di euro per la Commissione a titolo delle spese di sostegno legate alla programmazione e all'attuazione del FES. In particolare l'importo concesso agli ACP è ripartito nel modo seguente: 17.766 milioni di euro per il finanziamento dei programmi indicativi nazionali e regionali, 2.700 milioni di euro per il finanziamento della cooperazione intra-ACP e interregionale, 1.500 milioni di euro per il finanziamento del fondo d'investimento. Una percentuale maggiore della dotazione è destinata ai programmi regionali, a riprova dell'importanza attribuita all'integrazione economica regionale ai fini dello sviluppo nazionale e locale, al quale funge da base. La creazione di "importi di incentivo" per ciascun paese costituisce un'innovazione del secondo FES.

2.4 La governance nell'ambito del "Consenso europeo sulla politica di sviluppo"

La presente comunicazione propone di rafforzare il sostegno dell'Unione Europea al buon governo nei paesi in via di sviluppo e invita la Comunità e gli Stati membri ad armonizzare le loro azioni al fine che gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio non sono realizzabili in mancanza di un buon governo.

Serve affrontare la governance secondo un approccio di più ampia portata che tenga in considerazione gli aspetti politici, economici, ambientali e sociali. Il buon governo contrasta la corruzione, ma comprende altri aspetti quali l'accesso alla sanità, all'istruzione e alla giustizia, il pluralismo dei media, il funzionamento dei parlamenti e la gestione dei conti pubblici e delle risorse naturali.

Per incoraggiare i paesi in via di sviluppo ad intensificare i loro sforzi in materia di riforme, l'approccio proposto dalla Commissione si fonda sul dialogo politico, sul rispetto della responsabilità dei governi e dei cittadini dei paesi partner nei processi di riforma e sulle misure di incentivazione. La valutazione della situazione di governo di un paese è

indispensabile per individuare le riforme e le misure di sostegno più idonee e si basa su un approccio partecipativo incoraggiando gli attori locali, come il governo e la società civile, a sviluppare autonomamente gli strumenti e la capacità di analisi. Presupponendo l'attuazione a priori di condizioni adeguate di controllo democratico, gestione finanziaria e sviluppo istituzionale, l'aiuto finanziario si converte in uno strumento di potenziamento della governance e delle istituzioni a livello centrale e locale.

La Commissione evidenzia un maggiore ricorso agli aiuti finanziari ed il fatto che essi permettono di rispondere al duplice problema della mancanza di legittimità politica e dell'insufficienza di capacità che caratterizza vari paesi in via di sviluppo, in particolare gli Stati fragili. L'efficacia di questo nuovo approccio dipende dalla capacità di coordinazione e armonizzazione dei donatori, in particolare riguardo agli strumenti di analisi della governance e alle strategie di sviluppo. Ed è stato sviluppato un codice di condotta sulla complementarità e sulla divisione dei compiti.

La governance è già una componente sistematica del dialogo politico periodico con i paesi ACP e il sostegno accordato sarà potenziato. A tale scopo, sarà definito un profilo di governance per ogni paese. Inoltre, la governance sarà integrata quale tematica orizzontale in tutti i settori di cooperazione. Tutto ciò sarà completato dall'attuazione di nuove pratiche in conformità alle nuove disposizioni dell'accordo di Cotonou e alle strategie regionali adottate per l'Africa, i Caraibi e il Pacifico. In Africa la governance è ora inclusa nel dialogo e nella cooperazione tra le istituzioni panafricane e l'UE. La Commissione propone un sostegno specifico alle istituzioni dell'Unione africana e al meccanismo africano di valutazione inter pares (APRM) del nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa (NEPAD).

Con una comunicazione del 2005 la Commissione si era già impegnata in una politica di sostegno attivo alla governance nei paesi dell'America latina. Essa intende proseguire il suo appoggio alla modernizzazione dello Stato nella regione, con un tipo di approccio che varia in funzione del paese e del suo grado di stabilità. La Commissione continuerà inoltre a promuovere l'integrazione regionale che, comportando l'attuazione e il rispetto di norme comuni, rappresenta anch'essa un veicolo efficace di buon governo, in particolare nel settore economico e commerciale.

In Asia, l'UE continuerà il dialogo politico con la Cina e l'India. Con i paesi dell'Asia centrale, il dialogo politico avviene a livello regionale e bilaterale ed è rafforzato dalla presenza di un relatore speciale sulla governance democratica.

La governance rientra inoltre nella cooperazione con organismi regionali quali l'Associazione delle Nazioni dell'Asia Sud-Orientale (ASEAN) nonché nell'ambito dei dialoghi informali della riunione Asia - Europa (ASEM).

L'UE appoggia la promozione della democrazia, dei diritti dell'uomo e del buon governo in tutti gli altri paesi in via di sviluppo, secondo le strategie elaborate in funzione delle peculiarità di ogni regione.

Nella cooperazione con i paesi interessati dalla politica di vicinato, la scelta dei settori prioritari per l'assistenza finanziaria dell'UE avviene in base a piani d'azione incentrati sulla governance e vengono adottati congiuntamente al paese interessato. I progressi compiuti nei diversi settori di governance sono oggetto di un monitoraggio periodico. Inoltre, un ulteriore sostegno ai piani di azione per la governance proviene dai meccanismi di cooperazione quali il gemellaggio, il programma TAIEX e l'iniziativa SIGMA, sviluppati nel contesto dell'allargamento. Un sostegno finanziario complementare volto a promuovere le riforme politiche ed economiche in questi paesi è offerto dal nuovo "fondo per la governance".

Nella programmazione per il periodo 2007-2013, la governance costituisce una tematica trasversale in tutte le attività di cooperazione nei paesi asiatici ed anche un settore principale di cooperazione con molti di essi.

2.5 Gli aiuti dell'UE

La comunicazione "Il piano d'azione per un aiuto più importante, più efficace e più tempestivo" fa seguito agli impegni sottoscritti dall'UE nel 2005 per intensificare gli aiuti allo sviluppo, migliorarne l'impatto e accelerarne la diffusione, al fine di far fronte alle sfide poste dagli obiettivi del Millennio per lo sviluppo, entro il 2015. Si intende migliorare l'efficacia, la coerenza e l'impatto degli aiuti allo sviluppo comunitario.

Il piano d'azione si compone di nove azioni limitate nel tempo, che verranno attuate congiuntamente dalla Commissione e dagli Stati membri. Alcune, quali la mappatura degli aiuti comunitari mediante l'atlante dei donatori regionali, il sostegno al processo di coordinamento locale o l'elaborazione di un quadro comune di programmazione dell'assistenza, possono essere lanciate immediatamente. Altre, come il meccanismo di cofinanziamento proposto per i fondi comunitari, potranno essere attuate nei prossimi quattro anni. Il piano d'azione è suddiviso in tre parti:

- Prima parte: osservanza degli impegni

Al fine di un miglioramento dell'organizzazione e della ripartizione delle competenze, l'atlante dei donatori deve essere riveduto, poiché nella prima edizione vi compariva una concentrazione degli aiuti in alcuni Paesi e settori "attrattivi", a discapito di altri Paesi o settori trascurati, nonché una frammentazione delle attività, con una moltiplicazione di operatori e di progetti di piccole dimensioni.

Per quanto riguarda la regolamentazione dell'UE in materia di sviluppo, è utile presentare una panoramica generale delle norme in vigore in tutti gli Stati membri, che verranno raggruppate in compendi, al fine di facilitare il lavoro di tutti gli operatori. Un altro obiettivo altrettanto importante è quello di realizzare, nel lungo termine, una programmazione comune: a tal fine il quadro pluriennale comune di programmazione (QCP) intende creare un meccanismo che

consente di raggruppare gli elementi costitutivi dei sistemi degli Stati membri che si sovrappongono e di ridurre così i costi di transazione della programmazione comunitaria.

La dichiarazione sulla politica di sviluppo, ovvero il "consenso europeo", e la strategia dell'UE per l'Africa, adottate nel 2005, prevedono una migliore ripartizione dei compiti ai fini del rafforzamento della complementarità e dell'efficacia degli aiuti, dell'incremento del numero di azioni comuni facendo maggiormente ricorso al cofinanziamento, nonché il rafforzamento del contributo e dell'influenza dell'UE.

- Seconda parte: azioni immediate

Quattro delle nove azioni riguardano l'atlante dei donatori, il monitoraggio del processo dell'UE, la tabella di marcia e il quadro comune di programmazione (QCP).

La revisione dell'atlante II dei donatori dell'UE rafforzerà la dimensione regionale e la mappatura degli aiuti sarà effettuata a livello degli Stati, includendo tutti i donatori attivi in ciascun Paese. Per quanto riguarda il monitoraggio, esso deve incidere sugli obiettivi internazionali adottati a Parigi e gli obiettivi operativi concreti dell'Unione che, a partire dal 2006, verranno controllati mediante la relazione annuale sul follow-up di Monterrey.

L'applicazione delle tabelle di marcia deve essere migliorata e le responsabilità di controllo dovranno essere intensificate e condivise. Tutti gli obiettivi fissati dovranno essere raggiunti entro il 2010. Il quadro comune di programmazione deve essere applicato in modo pragmatico, progressivo e realistico. È necessario introdurlo nei paesi nei quali sia già stata avviata una strategia d'assistenza comune del donatore (Tanzania, Uganda e Zambia) ed estenderlo all'insieme dei paesi dell'Africa, dei Carabi e del Pacifico (ACP), oltre che a tutti i paesi che avranno firmato la dichiarazione di Parigi entro il 2010.

- Terza parte: eseguire l'agenda

Le altre cinque azioni riguardano la complementarità operativa, lo sviluppo delle attività comuni con un ruolo di cofinanziamento da parte della CE, il rafforzamento della visione dell'UE, gli strumenti locali comuni, nonché compendi di norme comunitarie in materia di sviluppo.

Saranno adottati principi operativi pragmatici sulla complementarità dei compiti che potranno essere applicati sul campo con i futuri capitoli regionali dell'atlante riveduto dei donatori. Inoltre, è necessario effettuare una revisione delle norme comunitarie che ostacolano il cofinanziamento, al fine di sviluppare un meccanismo di cofinanziamento strutturato per i fondi della CE entro il 2008.

Nella prospettiva del rafforzamento del quadro dell'UE è opportuno avviare tutta una serie di azioni: la creazione di una rete che unisca i centri di ricerca per lo sviluppo, l'introduzione di giornate europee dello sviluppo, una carta di formazione europea che raggruppi tutti i programmi di formazione professionale destinati agli operatori in ambito di sviluppo. Infine, verranno redatti compendi di norme di programmazione dell'UE, di norme dell'UE in materia di appalti pubblici, di norme e principi dell'UE relativi alle ONG e in materia di aiuti. Tali

compendi prenderanno in considerazione l'armonizzazione delle normative che saranno state introdotte nel frattempo.

2.6 Regioni per il cambiamento economico

Nel periodo 2007-2013 la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, ha inteso indirizzare due strumenti della politica regionale europea, cooperazione interregionale e rete di sviluppo urbano, verso l'individuazione della migliore prassi per la modernizzazione economica e il miglioramento della competitività. L'iniziativa, denominata "Regioni per il cambiamento economico", mira a rafforzare il contributo della politica di coesione europea alla realizzazione degli obiettivi della rinnovata agenda di Lisbona. La dotazione di bilancio totale è pari a circa 375 milioni di euro.

Nell'ambito della nuova iniziativa, la cooperazione interregionale e il programma relativo alla rete di sviluppo urbano continueranno ad operare nello stesso modo. Le reti volontarie di Stati membri, regioni e città partecipanti selezioneranno le tematiche di sviluppo cui sono interessate e le perseguiranno mediante reti congiunte, cofinanziate dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Gli Stati membri, le regioni e le città partecipanti continueranno a ricoprire un ruolo preminente nell'animazione e nel lavoro della rete.

Per il periodo 2007-2013 le novità sono quattro. La prima è rappresentata dal fatto che la Commissione stessa offrirà alle reti una serie di tematiche incentrate sulla modernizzazione economica e sulla rinnovata agenda di Lisbona. Se gli Stati membri, le regioni e le città scelgono di perseguire tali tematiche, essi avranno la possibilità di lavorare a più stretto contatto con la Commissione. La seconda novità riguarda l'introduzione nell'iniziativa "Regioni per il cambiamento economico" di un'opzione accelerata, che assegna alla Commissione il ruolo principale nella prova di alcune idee selezionate, al fine di consentire una rapida disseminazione mediante i programmi della politica regionale europea sostenuti dal FESR, i cosiddetti programmi principali. La terza riguarda l'introduzione di una conferenza annuale delle "Regioni per il cambiamento economico", con relativi sito web e pubblicazioni, che dovrà tenersi in modo da coincidere il Consiglio europeo di primavera. Ed infine, la quarta riguarda l'introduzione di premi annuali per le migliori idee di progetto per le diverse categorie di modernizzazione economica.

La Commissione ha stabilito, anche con il sostegno del Consiglio europeo, un legame stretto tra il quadro normativo della politica di coesione europea e la rinnovata agenda di Lisbona, facendo un collegamento chiaro tra la convergenza economica regionale e la modernizzazione economica. Il Consiglio ha adottato le linee guida strategiche della Commissione sulla coesione, che riguardano tre priorità di modernizzazione e linee guida dettagliate per gli investimenti a favore dello sviluppo urbano. Essa ha introdotto l'idea degli obiettivi quantitativi per gli Stati membri per assistere loro e le regioni a concentrare i finanziamenti

della politica di coesione provenienti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FSE) e dal Fondo di coesione sugli investimenti a favore della modernizzazione.

In primo luogo, il “ponte a due vie” è un nuovo elemento. Esso deriva dall’esperienza che ha dimostrato la necessità di stabilire un nesso fisso tra i progetti pilota che sviluppano nuove idee ed i programmi della politica regionale europea sostenuti dal FESR che costituiscono la maggior parte del bilancio di questa politica. Questo elemento sarà fondamentale per la disseminazione e applicazione rapida e ampia di nuove idee. In secondo luogo, gli Stati membri, le regioni e le città partecipanti alle reti dell’iniziativa in questione saranno invitati a dimostrare di aver istituito un collegamento tra il loro lavoro nell’ambito delle reti dell’iniziativa e i loro programmi principali. In tal modo si intende garantire una rapida disseminazione nei programmi principali delle idee promosse dall’iniziativa.

3. “ATTORI NON STATALI E AUTORITÀ LOCALI NELLO SVILUPPO”

Al fine di razionalizzare e semplificare l’attuale quadro giuridico che disciplina le azioni esterne della Comunità, la Commissione europea ha proposto un nuovo quadro costituito da sei strumenti a titolo delle prospettive finanziarie 2007-2013.

Tre sono di natura orizzontale e possono rispondere a bisogni e circostanze particolari come gli aiuti umanitari, la stabilità e l’assistenza macrofinanziaria.

Altri tre sono stati concepiti per essere applicati a politiche particolari ed hanno un campo di applicazione geografica ben preciso. Essi sono gli aiuti di preadesione, il sostegno alla politica europea di prossimità e partenariato (ENPI) e la cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica (DCECI).

In futuro, tali strumenti costituiranno gli atti legislativi di base relativi alle spese della comunità a favore dei programmi di cooperazione esterna. In queste proposte i programmi tematici forniscono un sostanziale valore aggiunto grazie all’attuazione di attività complementari rispetto ai programmi geografici, che rimangono il principale quadro di riferimento della cooperazione della Comunità con i paesi terzi.

Mediante il programma tematico in esame, la Commissione sostiene il diritto d’iniziativa degli attori non statali e delle autorità locali, finanziandone le iniziative qualora i programmi geografici non costituiscano lo strumento appropriato e integrando il sostegno fornito da altri programmi tematici settoriali. Questo programma subentra sia ai programmi relativi al cofinanziamento con le ONG, sia a quelli che riguardano la cooperazione decentralizzata e, sostenendo il diritto d’iniziativa degli attori non statali e delle autorità locali, completerà il sostegno fornito dai programmi geografici e da altri programmi tematici "settoriali", in particolare il programma relativo alla democrazia e ai diritti umani. L’appropriazione e la

partecipazione costituiscono principi chiave della politica di sviluppo dell'Unione Europea, come definito nel "consenso europeo".

Ma perché attuare un programma che ha un'impostazione tematica?

Oltre a sostenere gli attori non statali nell'ambito di tutti i programmi geografici e tematici per gli aiuti umanitari e la cooperazione allo sviluppo, un programma tematico orientato all'attore e dotato di adeguate risorse finanziarie è necessario nei seguenti casi:

- quando la cooperazione attraverso i programmi geografici è limitata, come nel caso di partenariati problematici;
- in presenza di una cooperazione operativa e di un partenariato efficace;
- contribuirà ad instaurare un rapporto di fiducia tra attori statali e non statali al fine di agevolarne la progressiva integrazione nei programmi geografici;
- contribuirà a sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica e promuovere la formazione in materia di sviluppo nell'UE ed a promuovere la dimensione sociale della globalizzazione;
- appoggerà le misure volte a rafforzare il coordinamento e l'interazione tra le parti interessate, al fine di agevolare l'interazione stessa e il collegamento in rete;
- potrà sostenere le iniziative delle parti interessate a favore del processo di sviluppo delle capacità interne per prendere parte ai dibattiti politici e mettere a disposizione i servizi di base a livello locale ove non sia possibile ricorrere ai programmi geografici;
- sosterrà il diritto d'iniziativa delle parti interessate, in subordine rispetto ai programmi geografici, finanziando le loro "iniziative proprie" anziché definire in dettaglio le attività da sostenere in veste di "partner di attuazione".

Tutti gli attori non statali compresi le ONG, i sindacati, i gruppi di difesa dell'ambiente, le università e le fondazioni politiche possono ricevere sostegno finanziario a titolo del programma. Inoltre, le autorità locali possono ricevere sostegno finanziario per le attività in contesti specifici, ossia nei casi in cui può essere stabilito il loro valore aggiunto e ove tali attività non possano essere svolte a titolo dei programmi geografici.

Questo programma è da intendersi come il successore degli attuali programmi di cofinanziamento delle ONG e dei programmi di cooperazione decentrata. La sua impostazione è orientata "all'attore" piuttosto che "al settore" e sostiene il "diritto d'iniziativa" delle parti interessate fornendo le risorse finanziarie per le "iniziative proprie" quando i programmi geografici non costituiscono lo strumento appropriato. Esso integrerà il sostegno che altri programmi tematici "settoriali" possono fornire agli stessi attori, in particolare il programma sulla democrazia e sui diritti umani.

La presente comunicazione fornisce orientamenti politici per un programma tematico orientato all'attore che sia gestibile, accessorio ai programmi geografici e complementare agli altri programmi tematici. Questi orientamenti variano a seconda degli attori, in quanto tengono conto del rispettivo valore aggiunto in rapporto al campo di applicazione del

programma e alle rispettive caratteristiche, esigenze e vincoli degli atti, al fine di stabilire il sistema migliore per coinvolgerli nella politica di sviluppo comunitaria.

L'impostazione orientata all'attore individua nelle organizzazioni della società civile le pedine fondamentali per la concessione degli aiuti, nonché attori importanti nell'ambito del processo decisionale. Il programma consentirà pertanto alla società civile di esercitare il proprio diritto di iniziativa, sviluppare approcci innovativi ed apportare un dinamismo specifico al processo.

Il valore aggiunto degli attori non statali consiste nella loro indipendenza dallo Stato, nella prossimità agli ambiti di competenza ben definiti e nella loro comprensione, nella capacità di articolare i propri interessi specifici, nella conoscenza ed esperienza da essi apportata, nonché nella capacità di colmare un importante divario tra gli obiettivi strategici e la loro realizzazione pratica.

L'Unione promuoverà il sostegno al rafforzamento degli attori non statali affinché essi possano far maggiormente valere la propria opinione nel processo di sviluppo, nonché far progredire il dialogo politico, sociale ed economico. Sarà altresì riconosciuto il ruolo importante della società civile europea.

Tra gli attori non statali possono essere evidenziati i contributi specifici dei diversi tipi di organizzazioni:

- le ONG esprimono le opinioni di base e dei cittadini nel corso di dibattiti politici e contribuiscono efficacemente alle attività di sviluppo;
- le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori svolgono un ruolo fondamentale nella promozione del dialogo sociale, contribuendo in tal modo alla creazione dei presupposti per garantire un lavoro dignitoso per tutti ed una crescita equa.
- le fondazioni politiche indipendenti possono contribuire alla promozione dei principi democratici e dei contatti tra cittadini e rappresentanti politici;
- le università possono rafforzare le capacità di ricerca e le risorse analitiche della società civile, nonché il collegamento in rete Nord-Sud e Sud-Sud.

Gli interventi in loco saranno l'obiettivo principale del programma, che è applicato soprattutto nei paesi e nelle regioni in cui i programmi geografici non prevedono alcun sostegno finanziario a favore degli attori non statali e delle autorità locali a causa di un impegno politico insufficiente, in subregioni non coperte dal programma nazionale, o ancora in contesti caratterizzati da partenariati difficili, dall'esistenza di Stati fragili, da situazioni di post conflitto, da instabilità politica.

I tre principali settori d'intervento sono:

1. le iniziative nei paesi e nelle regioni in via di sviluppo;
2. le azioni di sensibilizzazione e di educazione in Europa sulla tematica dello sviluppo;
3. le misure che facilitano il coordinamento delle reti della società civile e delle autorità locali.

Posso essere finanziati tre tipi di interventi:

1. le azioni che potenziano lo sviluppo partecipativo, sostengono i processi di sviluppo delle capacità degli attori interessati a livello nazionale o regionale e incoraggiano i processi di comprensione reciproca;
2. le azioni di sensibilizzazione e di educazione in materia di sviluppo all'interno dell'UE e nei paesi in via di adesione;
3. le misure di coordinamento e di comunicazione tra le reti della società civile e delle autorità locali, in seno alle loro organizzazioni e tra diversi tipi di attori interessati, attivi nel dibattito pubblico europeo sullo sviluppo.

Gli elementi principali di questa proposta sono, in primo luogo, tutte le organizzazioni della società civile e le autorità locali dell'UE e dei paesi partner sono in linea di principio ammissibili al finanziamento a titolo del presente programma tematico. Secondariamente la parte più consistente degli stanziamenti finanziari sarà assegnata agli interventi di sostegno in loco realizzati nei paesi in via di sviluppo. Il programma, tuttavia, dedicherà adeguata attenzione anche agli interventi che incentivano azioni di sensibilizzazione e formazione per lo sviluppo. Saranno ammesse ai finanziamenti anche le attività atte a facilitare il coordinamento tra le reti delle parti interessate. Come terzo elemento si considerano i diversi interventi saranno realizzati nei paesi in via di sviluppo a titolo del DCECI e in tutti i paesi che rientrano nell'ENPI. Il quarto concerne il fatto che gli Stati membri dell'UE e i paesi in via di adesione possono fruire delle azioni di sensibilizzazione e formazione per gli interventi legati allo sviluppo ed il coordinamento tra reti delle parti interessate dell'UE. Il quinto ed ultimo elemento fa riferimento alle priorità specifiche di azione e ulteriori informazioni sulla portata specifica del programma saranno definite in un documento di programmazione pluriennale il cd. documento di strategia tematico.

Il programma rappresenta innanzitutto uno strumento della politica di sviluppo. Tra gli altri obiettivi principali figurano la buona amministrazione e la tutela dei diritti umani, ovvero elementi trasversali da integrare negli interventi svolti nei paesi partner. I diversi interventi dovrebbero contribuire a vari obiettivi come di seguito riportati:

- gli interventi nei paesi e nelle regioni partner incentiveranno una società inclusiva e dotata di maggiori poteri. Gli obiettivi saranno:
 - _ favorendo le popolazioni prive dell'accesso alle risorse e ai servizi tradizionali ed escluse dai processi decisionali;
 - _ rafforzando la capacità delle organizzazioni della società civile nei paesi partner;
 - _ facilitando l'interazione tra attori statali e non statali in vari contesti.
- le azioni di sensibilizzazione e formazione in materia di sviluppo nell'Unione Europea e nei paesi in via di adesione mirano ad accrescere il livello di consapevolezza della popolazione europea per quanto concerne le questioni attinenti allo sviluppo;

- le attività di coordinamento tra le reti della società civile, nell'ambito delle loro organizzazioni e con le istituzioni dell'Unione, mirano a realizzare una più efficace cooperazione, incentivando le sinergie e garantendo un dialogo strutturato. Il coordinamento contribuirà ad accrescere credibilità, visibilità ed influenza delle parti interessate.

Per realizzare gli obiettivi del programma tematico si perseguono le seguenti priorità generali:

- agevolare la partecipazione delle parti interessate a situazioni non favorevoli, tra cui i partenariati problematici, le situazioni d'instabilità, i conflitti, l'assenza di status per gli attori della società civile, la cattiva amministrazione;
- rafforzare i processi di sviluppo delle capacità e incoraggiare uno sviluppo più partecipativo nei paesi e nelle regioni partner;
- incentivare iniziative transfrontaliere e regionali per completare i programmi geografici e promuovere contatti e alleanze tra le parti interessate;
- incoraggiare partenariati di qualità tra le varie parti interessate dell'UE e dei paesi partner;
- sostenere le iniziative atte a potenziare lo sviluppo delle capacità delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, promuovere l'istituzione di meccanismi e strutture di dialogo sociale e difendere la maggiore libertà delle parti sociali in situazioni sfavorevoli;
- formazione in materia di sviluppo ed azioni di difesa;
- incoraggiare la coerenza in materia di sviluppo nel settore dell'istruzione e concedere ai fanciulli e ai giovani l'accesso alla formazione in materia di sviluppo;
- potenziare le strutture per il dialogo e la condivisione delle informazioni tra le organizzazioni delle parti interessate, incentivando il collegamento in rete, gli scambi delle migliori pratiche e le relazioni Nord-Sud e Sud-Sud.

In quanto alla programmazione, la Commissione redigerà dei documenti di strategia tematici quadriennali (2007-2010) e in seguito triennali (2011-2013). Tali documenti definiranno dettagliatamente i criteri di selezione dei paesi e delle regioni prioritari, nonché le priorità d'azione. In base a tale programmazione pluriennale, la Commissione elaborerà dei programmi d'azione annuali che fisseranno le azioni prioritarie, gli obiettivi e gli importi indicativi.

È opportuno che le autorità locali siano sostenute nell'ambito di programmi geografici attraverso processi di decentralizzazione. Esse sono, in ogni caso, molto più vicine ai cittadini rispetto ad altre istituzioni pubbliche e possono facilitare il coinvolgimento immediato dei cittadini nel processo di sviluppo, agevolare l'interazione tra i cittadini e lo Stato ed instaurare contatti tra i cittadini dell'UE e dei paesi partner.

4. CONCLUSIONI

La crisi finanziaria globale, che costituisce la peggiore recessione dagli anni '30, sta avendo gravi conseguenze per i paesi a più basso reddito. Gli aiuti allo sviluppo dell'UE sono aumentati dell'8% nel 2008, nonostante l'incombere della crisi economica, finanziando progetti di diversa natura, dalle scuole agli ospedali e a nuove strade. La situazione dei paesi in via di sviluppo era già peggiorata a seguito degli aumenti dei prezzi dei generi alimentari e dei carburanti negli ultimi due anni. Ora essi devono far fronte al calo dei prezzi delle materie prime, all'assottigliarsi degli investimenti esteri diretti e ad una probabile significativa contrazione delle rimesse dei loro emigranti all'estero. Oggi più di ieri, è ancora più importante che i paesi donatori rispettino i loro impegni nonostante la situazione critica delle proprie economie.

I fondi destinati allo sviluppo hanno la massima efficacia, la Commissione raccomanda di utilizzarli in modo che possano attrarre anche investitori privati. Occorre anche accelerare e rivedere la distribuzione degli aiuti alla luce della crisi, nonché la sua efficacia degli aiuti allo sviluppo potrebbe essere accresciuta anche da una più stretta cooperazione tra i paesi membri e la Commissione.

Riprendendo le proposte europee, i leader del Gruppo dei 20 hanno annunciato misure per promuovere la trasparenza e prevenire minacce alla stabilità del sistema e l'assunzione di rischi eccessivi. Verrà aggiunto denaro già immesso nell'economia mondiale dai governi e dalle banche centrali in tutto il mondo. Lo stimolo dovrebbe raggiungere entro l'anno prossimo un volume di 5.000 miliardi di dollari, pari a 3.700 miliardi di euro, una somma senza precedenti, che dovrebbe permettere di creare milioni di posti di lavoro nel mondo. Viene affidato alle istituzioni finanziarie internazionali un ruolo più importante nel vigilare sui rischi economici e dà ai paesi emergenti ed in via di sviluppo maggior voce in capitolo in tali istituzioni.

Partendo dalla convinzione che la prosperità è indivisibile, che la crescita deve essere condivisa, che il piano globale per il recupero deve avere a cuore il bisogno dei posti di lavoro sia nei paesi sviluppati che nei mercati emergenti e nei paesi più poveri del mondo, deve riflettere gli interessi della popolazione di oggi e delle generazioni future. Il sicuro fondamento per lo sviluppo sostenibile, la globalizzazione e la crescente prosperità per tutti sono un mondo aperto, l'economia basata sui principi di mercato, una regolamentazione efficace e forti istituzioni globali.

Bisogna impegnarsi a ripristinare la crescita ed i posti di lavoro, la riparazione del sistema finanziario, rafforzare la regolamentazione finanziaria, riformare le istituzioni finanziarie internazionali, prevenire le crisi future, promuovere gli scambi mondiali, gli investimenti e respingere il protezionismo per sostenere la prosperità, costruire una società ed il recupero sostenibile.

Se si agisce insieme per assolvere questi impegni si arriverà ad una economia mondiale in grado di prevenire una crisi come l'attuale e che non si possa ripetere nel futuro. I mercati emergenti ed i paesi in via di sviluppo, che sono stati il motore della recente crescita mondiale, sono ora di fronte a sfide che si stanno aggiungendo all'attuale rallentamento dell'economia globale. E' indispensabile per la fiducia a livello mondiale e per la ripresa economica che continuino a fluire loro i capitali. Ciò richiederà un sostanziale rafforzamento delle istituzioni finanziarie internazionali, in particolare del FMI. È essenziale che le risorse possano essere utilizzate per il sostegno alla crescita anche con la linea di credito flessibile.

Quindi, accanto al significativo aumento delle risorse concordate bisogna riformare e modernizzare le istituzioni finanziarie internazionali per garantire che essi possano assistere i membri e gli azionisti in maniera efficace per le nuove sfide che devono affrontare. Come i cambiamenti nel mondo economico e le nuove sfide della globalizzazione, le economie emergenti e in via di sviluppo, compresi i più poveri, devono avere maggiore voce e rappresentanza. Ciò deve essere accompagnato da iniziative per aumentare la credibilità e la responsabilità delle istituzioni attraverso un miglioramento strategico sia di supervisione che del potere decisionale.

Oltre a riformare le nostre istituzioni finanziarie internazionali per le nuove sfide della globalizzazione, serve un nuovo consenso sui valori fondamentali e sui principi dell'attività economica. Il commercio mondiale ha sostenuto la crescita e l'aumento della prosperità per mezzo secolo, il calo della domanda è aggravato dalla crescente pressione protezionistica e dal ritiro dei crediti commerciali. Per ristabilire la crescita mondiale serve imprimere un nuovo impulso al commercio ed agli investimenti. Tutti gli attori statali e non statali sono determinati non solo a ripristinare la crescita, ma a porre le basi per un mondo equo e sostenibile. La crisi attuale ha un impatto sproporzionato sui paesi più poveri che sono vulnerabili e riconoscono che la responsabilità collettiva può attenuare l'impatto sociale della crisi, riducendo al minimo i danni globali di lunga durata.

5. Bibliografia

Beck Ulrich, (2006), *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Carocci editore, Roma.

Bonaglia Federico, Goldstein Andrea, (2003), *Globalizzazione e sviluppo*, Società editrice Il Mulino, Bologna.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, (2 marzo 2006), "Finanziamento dello sviluppo ed efficacia degli aiuti – Le sfide poste dall'aumento degli aiuti UE nel periodo 2006-2010. [COM(2006) 85 def. - Gazzetta ufficiale C 130 del 3 giugno 2006].

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, (2 marzo 2006), Rafforzare l'impatto europeo: un quadro comune per l'elaborazione dei documenti di strategia nazionale e la programmazione pluriennale comune, [COM(2006) 88 def. - Gazzetta ufficiale C 130 del 3 giugno 2006].

Comunicazione della commissione al consiglio, al parlamento Europeo, al comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, (25.1.2006), Il programma tematico "Attori non statali e autorità locali nello sviluppo", COM(2006) 19 definitivo.

Comunicazione della commissione al consiglio, al parlamento Europeo, al comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, (18.2.2009), Strategia politica annuale per il 2010, COM(2009) 73 definitivo.

Comunicazione della commissione al consiglio, al parlamento Europeo, al comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, (30.8.2006), La governance nell'ambito del "Consenso europeo sulla politica di sviluppo". Verso un approccio armonizzato in seno all'Unione Europea, COM(2006) 421 definitivo.

Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo, (10.05.06), Un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati [COM(2006) 211 definitivo].

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, (01.10.06), Europa globale:competere nel mondo" [COM(2006) 567].

Comunicazione della Commissione, (2 marzo 2006), "Gli aiuti dell'UE: dare di più, meglio e più rapidamente", [COM(2006) 87 def.].

Comunicazione della Commissione, (8.11.2006), Regioni per il cambiamento economico, COM(2006) 675 definitivo.

Held David, McGrew Anthony, (2003), *Globalismo e antiglobalismo*, Società editrice Il Mulino, Bologna.

Regolamento (CE) n. 1927/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, (20 dicembre 2006), Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione [Pubblicato sulla Gazzetta ufficiale L 406 del 30.12.2006].

Risoluzione del Parlamento europeo, (6.11.2008), Sull'interesse europeo: riuscire nell'epoca della globalizzazione, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 282 E/422.

Sassen Saskia, (2008), *Una sociologia della globalizzazione*, Giulio Einaudi editore s.p.a., Torino.

Stiglitz Joseph E., (2002), *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Giulio Einaudi editore s.p.a., Torino.

ABSTRACT

How and in what way we may be able to govern the process of globalization?

The challenge is to demonstrate know, this requires that you solve a problem that concerns the institutional organization of democratic institutions in the world with governments that can control the global economy.

The European Union can be considered as a model for control of the international economy, while the expected strengthening of its international influence to push the potential to become an engine of unification of the world. Ultimately, you are offered a model that shows the way forward to restore the political power to govern the process of economic globalization.

Whether and to what extent the EU acts and reacts to the global market? To know you can examine the positions of the European Commission on a world that is "enlarged" and what is being proposed as possible solutions. The program theme "Non-State Actors and Local Authorities in Development" is intended to provide a substantial added value through the implementation of activities in addition to the geographic programs.