



**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE**  
**Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali**  
**Cattedra di Storia delle Relazioni Internazionali**

**TITOLO**

**IL DIALOGO EURO-MEDITERRANEO IN CHIAVE STORICA:  
DALLA CEE AGLI SVILUPPI PIÙ RECENTI**

**RELATORE** *Prof. Federico Niglia*

**CANDIDATO** *Eleonora Frezza*

**MATRICOLA** 632472

**CORRELATORE** *Prof.ssa Maria Elena Cavallaro*

**ANNO ACCADEMICO 2017-2018**

.....

## **INDICE**

# **IL DIALOGO EURO-MEDITERRANEO IN CHIAVE STORICA: DALLA CEE AGLI SVILUPPI PIÙ RECENTI**

**INTRODUZIONE** p.4

## **CAPITOLO I LA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA E IL DIALOGO MEDITERRANEO: LE PREMESSE**

- 1- La fase iniziale della politica mediterranea (1957-1972): gli Accordi di prima generazione p.7
- 2- La Politica mediterranea globale p.14
- 3- La Politica mediterranea rinnovata p.22

## **CAPITOLO II DA MAASTRICHT ALL'UNIONE PER IL MEDITERRANEO**

- 1- La Conferenza di Barcellona e il Partenariato euro-mediterraneo p.28
- 2- La Politica europea di vicinato p.43
- 3- L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo p.56

## **CAPITOLO III L'UNIONE PER IL MEDITERRANEO: ASCESA E STALLO**

- 1- L'origine dell'Unione per il Mediterraneo p.60

- 2- La struttura intergovernativa p.66  
3- Gli sviluppi e l'*impasse* p.74

## **CAPITOLO IV IL RILANCIO DELLA COOPERAZIONE EURO-MEDITERRANEA**

- 1- La revisione della Politica europea di vicinato p.85  
2- La cooperazione territoriale: il Programma Bacino del Mediterraneo (2007-2013; 2014-2020) p.93  
3- Il Programma Marittimo Italia - Tunisia (2007-2013; 2014-2020) p.97

**CONCLUSIONE** p.100

**BIBLIOGRAFIA** p.102

**RIASSUNTO** p.108

## **INTRODUZIONE**

Dopo le devastanti esperienze delle due guerre mondiali, il progetto di integrazione europea aveva come obiettivo la creazione di condizioni di pace e sicurezza in Europa.

La costruzione di un sistema di sicurezza funzionante non poteva prescindere dal coinvolgimento dell'area mediterranea su cui l'Europa si affacciava: un'area di enorme importanza strategica da sempre teatro di conflitti e contraddizioni.

La politica mediterranea nacque assieme alla Comunità economica europea (CEE) mediante specifiche disposizioni del Trattato di Roma (1957) che offrivano una cornice giuridica ai preesistenti rapporti tra gli Stati comunitari e i Paesi terzi mediterranei (PTM).

Tale cornice, che rappresentò fino agli anni Settanta l'unico elemento istituzionale a sostegno del dialogo euro-mediterraneo, si sostanziava in accordi bilaterali di tipo associativo tra la CEE e i PTM.

Solo a partire dal vertice di Parigi del 1972, che segnò l'avvento della Politica mediterranea globale (PMG), la CEE impostò un quadro comune per la gestione dei rapporti con i Paesi mediterranei non comunitari, suggerendo di iniziare a considerare il Mediterraneo come un unico spazio geopolitico.

Agli Accordi di associazione fino ad allora esistenti tra la Comunità e i Paesi non comunitari si sostituirono, pertanto, nuovi accordi molto più ampi, tesi allo sviluppo organico dell'area mediterranea: gli Accordi di cooperazione globale.

Il bilancio deludente della cooperazione euro-mediterranea, rallentata dalla crisi petrolifera (1973) e dalla prima guerra del Golfo (1990), spinse le istituzioni comunitarie a varare, nel 1990, la Politica mediterranea rinnovata (PMR), la quale non prevedeva più una Comunità impegnata esclusivamente da un punto di vista economico, ma emergeva anche un profilo politico.

L'Europa cominciava ad operare nell'area mediterranea come una forza stabilizzatrice, stimolando lo sviluppo economico, politico e sociale dei Paesi della sponda sud.

I tempi sembravano ormai maturi per una concreta svolta nelle relazioni euro- mediterranee.

Il punto di svolta fu rappresentato dalla Conferenza di Barcellona del 1995, cui parteciparono i 15 Stati membri della neonata Unione europea e 12 Paesi della riva sud del Mediterraneo, che lanciò ufficialmente il Partenariato euro-mediterraneo (Pem), introducendo, accanto al tradizionale strumento degli accordi bilaterali, un quadro multilaterale di cooperazione tra i Paesi dell'UE e i PTM.

Tuttavia il Processo di Barcellona, malgrado la volontà dell'Unione europea di superare le politiche comunitarie precedenti, produsse dei risultati modesti.

L'esito fallimentare era imputabile alla crisi mediorientale, dovuta al prolungato conflitto israelo-palestinese, che rese difficoltose le opportunità di dialogo con la riva sud.

Il primo tentativo concreto di rilanciare il Partenariato euro-mediterraneo fu attuato, a partire dal 2003, con la Politica europea di vicinato (Pev), che segnò un ritorno alle relazioni bilaterali differenziate tra l'Unione europea e i PTM.

Dal 2004 la politica mediterranea dell'Unione europea assunse, pertanto, un carattere dualistico: la Politica europea di vicinato (Pev), a carattere bilaterale e con competenza nelle materie economico-finanziarie, aveva affiancato il Partenariato euro-mediterraneo (Pem), a carattere multilaterale e competente per le materie politiche e di sicurezza.

Nel già complicato contesto delle relazioni euro-mediterranee dove la Pev, sovrapponendosi al Pem, era diventata di gran lunga la politica più influente per la regione, si inseriva un tentativo di rilancio della cooperazione regionale: l'Unione per il Mediterraneo (UpM).

L'UpM, fondata ufficialmente in occasione del Vertice di Parigi del 2008, si basava su quattro pilastri: la natura intergovernativa, l'eguaglianza tra i membri europei e quelli mediterranei all'interno di un contesto di *co-ownership*, il formato geopolitico più allargato rispetto al Pem e la previsione di progetti concreti in specifici settori economici.

Tuttavia il successo nella realizzazione degli obiettivi che l'UpM si proponeva di perseguire risultava difficoltoso a causa del riaccendersi del conflitto israelo-palestinese, in seguito all'attacco israeliano a Gaza nel dicembre del 2008.

La cooperazione euro-mediterranea, così come già accaduto in precedenza al Pem, rimaneva ancora una volta ostaggio della crisi mediorientale, su cui l'UpM poteva esercitare un ruolo molto ridotto.

Nel 2011 lo scoppio delle primavere arabe e la crisi finanziaria internazionale misero nuovamente in discussione il ruolo dell'UE nel Mediterraneo, spingendo quest'ultima ad una revisione delle proprie strategie di integrazione politica, economica e sociale.

Alla luce di uno scenario mediterraneo in profondo mutamento, l'Unione europea si è a lungo interrogata su quali strumenti predisporre per rendere la sua azione esterna più adeguata alle nuove sfide.

Le proposte considerate in sede UE per il rilancio delle relazioni euro-mediterranee hanno propeso per una riforma migliorativa della Politica di vicinato, piuttosto che una vera e propria revisione strategica.

La Pev, infatti, si era rivelata la politica più efficace in virtù del suo carattere bilaterale che le evitava di rimanere bloccata da crisi politiche.

## CAPITOLO I

# LA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA E IL DIALOGO MEDITERRANEO: LE PREMESSE

### 1- La fase iniziale della politica mediterranea (1957-1972): gli Accordi di prima generazione

Dopo le devastanti esperienze delle due guerre mondiali, che avevano causato morti e distruzioni nel Vecchio Continente, il progetto di integrazione europea aveva come obiettivo la creazione di condizioni di pace e sicurezza in Europa<sup>1</sup>.

La costruzione di un sistema di sicurezza funzionante non poteva prescindere dal coinvolgimento dell'area mediterranea su cui l'Europa si affacciava: un'area di enorme importanza strategica da sempre "teatro di conflitti e contraddizioni"<sup>2</sup>.

Le ragioni di una politica di relazioni esterne nei confronti dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo erano rintracciabili nella necessità di mantenere e intensificare i legami economici e politici con i Paesi mediterranei non comunitari, al fine di garantire all'Europa una posizione di primo piano in un'area di enorme importanza strategica nel contesto delle relazioni transatlantiche<sup>3</sup>.

Inoltre la necessità per l'Europa di garantirsi un approvvigionamento stabile di materie prime e fonti energetiche (gas e petrolio) costituiva un ulteriore motivo per rafforzare le relazioni con i Paesi produttori del bacino mediterraneo.

---

<sup>1</sup> Comelli M. "L'Unione Europea: sicurezza, azione esterna, diplomazia", 2013, cap. IV, p.88.

<sup>2</sup> Rizzi F. "Un Mediterraneo di conflitti. Storia di un dialogo mancato", 2004, p.57.

<sup>3</sup> Nel gennaio del 1957, per colmare il vuoto politico creato nel Mediterraneo dal fallimento della spedizione anglo-francese a Suez, il presidente statunitense Eisenhower enunciò una sua "dottrina" relativa alla politica americana nell'area. Eisenhower prometteva aiuti economici e appoggi a quei Paesi che, minacciati da un'aggressione militare, ne avessero fatto richiesta agli Stati Uniti. Tali iniziative erano atte ad inserire la regione nel sistema egemonico americano (Di Nolfo E. "Dagli imperi militari agli imperi tecnologici", 2007, p.275).

La politica mediterranea trova le proprie basi giuridiche nel Trattato di Roma del 1957<sup>4</sup>.

All'indomani del Trattato di Roma, i rapporti tra la Comunità Economica Europea (CEE) e la riva sud del Mediterraneo erano limitati.

Il Trattato di Roma conteneva, infatti, pochi elementi di politica estera in quanto il motivo primario della costituzione della CEE era meramente economico.

Eccezion fatta per gli articoli 131 e 136, il Trattato non disciplinava i rapporti tra i sei Stati firmatari e i Paesi del bacino del Mediterraneo del Sud<sup>5</sup>.

Le uniche norme ricollegabili erano appunto gli articoli 131 e 136, che, prevedendo l'associazione alla CEE dei territori e dei dipartimenti d'oltremare, attribuivano un particolare regime d'aiuto ai Paesi e alle aree non europee che godevano di rapporti privilegiati con alcuni Stati membri<sup>6</sup>.

Al momento della nascita della CEE, Marocco, Tunisia e Algeria<sup>7</sup>, vantando rapporti privilegiati con la Francia, erano i Paesi mediterranei più prossimi alla Comunità sia sul piano politico che economico.

Nel Trattato di Roma, che si collocava in un quadro storico ancora sostanzialmente coloniale o di recente decolonizzazione<sup>8</sup>, si potevano rinvenire solo le premesse di quel dialogo nuovo tra le due rive che successivamente avrebbe dato vita ad una politica europea più attenta al Mediterraneo.

---

<sup>4</sup> Con il Trattato di Roma del 25 marzo 1957 Francia, Germania, Italia e i tre Paesi del Benelux (Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) diedero vita alla Comunità economica europea (CEE) e alla Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM).

In particolare, la finalità della CEE era l'instaurazione di un mercato comune attraverso il superamento delle barriere doganali, la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, l'attuazione di politiche economiche comuni in alcuni settori (agricoltura, trasporti, concorrenza).

<sup>5</sup> Rizzi F. *Ibidem*, p.86.

<sup>6</sup> Con il Trattato di Roma è stato altresì creato il Fondo europeo di sviluppo (FES), destinato ad assicurare la realizzazione di infrastrutture e a mantenere legami politici, economici e commerciali con le colonie e i protettorati (Rizzi F. "Unione europea e Mediterraneo: dal Trattato di Roma al dopo Barcellona (1957-1997)", 1997, pp.16 sgg.).

<sup>7</sup> L'Algeria al momento della nascita della CEE era dipartimento francese e venne integrata alla Comunità con l'articolo 227 del Trattato di Roma.

Solo nel 1962, dopo due anni di negoziati tra De Gaulle e il *Front de libération*, furono raggiunti gli accordi di Evian che creavano una repubblica algerina indipendente, con la riserva di alcuni privilegi per la Francia. (Di Nolfo E. *Ibidem*, p.265).

<sup>8</sup> Il Marocco è stato un protettorato francese dal 1912 al 1956, la Tunisia dal 1881 al 1956, l'Algeria è stata una colonia francese dal 1848 al 1962.



Sul finire degli anni Cinquanta, infatti, la Comunità Europea non aveva ancora sviluppato una propria politica estera e le relazioni con i Paesi terzi erano per lo più fondate sui preesistenti legami bilaterali con le *ex* colonie<sup>9</sup>.

La CEE rischiava, pertanto, di farsi erede dei legami coloniali senza riuscire a trasformarli in un rapporto multilaterale.

Questa situazione determinava un approccio frammentario al Mediterraneo in cui inizialmente emersero solo due esigenze dominanti.

Da un lato la necessità di regolare i rapporti con gli *ex* territori francesi d'oltremare, mentre dall'altro l'allargamento verso Sud-Est della Comunità in funzione del consolidamento dell'alleanza atlantica.

Le prime relazioni ufficiali tra la CEE e i Paesi terzi mediterranei (PTM)<sup>10</sup> si sostanziarono in accordi di tipo associativo.

Il Trattato di Roma prevedeva degli “accordi di associazione”<sup>11</sup> che disciplinavano gli scambi commerciali, incentivando una stretta collaborazione economica e finanziaria.

---

<sup>9</sup> All'interno della CEE si confrontavano due visioni opposte in merito al tipo di relazioni diplomatiche da intrattenere con l'esterno.

La prima, sostenuta dalla Francia gollista, era fautrice di un'Europa indipendente rispetto alle due superpotenze sovietica e statunitense. In quest'ottica diventavano necessari legami stretti e privilegiati con le *ex* colonie.

La seconda, opposta a questo approccio regionalista, considerava vitale per l'Europa un'alleanza strategica con gli Usa. Questo punto di vista, sostenuto da una Germania senza legami coloniali, era contrario a legami preferenziali con specifiche regioni del mondo. La visione regionalista prevalse durante gli anni Sessanta, durante i quali la Francia riuscì ad assorbire nell'ambito dell'influenza europea le proprie *ex* colonie (Rizzi F. *Ibidem*, p 58).

<sup>10</sup> In seguito alla Conferenza di Barcellona, la denominazione “Paesi terzi mediterranei” fu sostituita all'interno di un concetto più ampio di partenariato.

<sup>11</sup> L'art.238 del Trattato CEE, riguardante gli accordi di associazione, recitava che “la Comunità Europea poteva concludere con uno Stato terzo, un'unione di Stati, o un'organizzazione internazionale accordi che istituissero un'associazione caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e procedure particolari”.

Anche se l'art. 238 taceva in merito al contenuto del rapporto associativo, non poteva non tenersi conto del significato che a tale termine veniva dato dall'articolo 131 del trattato stesso.

L'art. 131 comma 2 recitava che “scopo della associazione è promuovere lo sviluppo economico e sociale dei Paesi e territori d'oltremare e di instaurare strette relazioni economiche tra essi e la Comunità nel suo insieme”; aggiungeva poi, al comma 3, che “la promozione dello sviluppo dei Paesi associati, costituisce l'aspetto essenziale dell'associazione”. In sostanza si trattava, dunque, di accordi economici e commerciali.

Tra gli allegati al Trattato di Roma figuravano il Protocollo relativo alle merci originarie e provenienti da alcuni Paesi che beneficiavano di un regime particolare all'importazione in uno degli Stati membri della CEE, il quale manteneva invariato il regime doganale preferenziale del quale fruivano prima dell'istituzione della Comunità i Paesi coloniali o le *ex* colonie e due Dichiarazioni di intenti che prevedevano rispettivamente l'associazione alla CEE dei Paesi indipendenti appartenenti all'area monetaria del franco e dell'allora regno di Libia<sup>12</sup>.

Questi documenti miravano al contempo ad agevolare lo sviluppo economico di tali Paesi e a porre in essere le premesse per una più incisiva presenza europea in un'area di grande importanza strategica.

Dimostravano, quindi, l'esistenza di interessi comunitari specifici all'interno della regione mediterranea già all'epoca della nascita della Comunità, benché quest'ultima fosse ancora priva degli strumenti giuridici necessari ad elaborare una vera e propria politica mediterranea.

Il primo accordo associativo è stato firmato con la Grecia il 9 luglio 1961, seguito da quello con la Turchia<sup>13</sup>, firmato ad Ankara il 12 settembre 1963.

Ambedue gli Stati avevano presentato la domanda di adesione, sebbene tra i due vi fosse una notevole differenza: mentre per la Grecia erano fissate modalità e tempistiche che avrebbero portato all'adesione, per la Turchia non vi erano tempi definiti.

---

<sup>12</sup> Rizzi F. *Ibidem*, p. 58.

<sup>13</sup> Nel 1959 la Turchia assunse l'iniziativa per un rapporto stabile e istituzionalizzato con l'Europa sotto la presidenza di Ismet İnönü, con la formalizzazione della richiesta di *status* di paese associato rivolta alla CEE.

La risposta dell'Europa spostò al 1963 la firma di un accordo di associazione, il cosiddetto "Accordo di Ankara" (di contenuto prevalentemente economico, ma pregno di promettenti ingredienti politici), che confermava il convincimento europeo sulla vocazione della Turchia ad essere membro effettivo della Comunità e prefigurava l'instaurazione di un'unione doganale per tappe successive.

Malgrado il sostanziale blocco del negoziato di adesione alla CEE prima e all'UE dopo, la Turchia non ha mai cessato di guardare con interesse verso Bruxelles. L'ingresso in Europa si conferma un obiettivo prioritario per Ankara. Tuttavia la Turchia è un Paese ancora in cammino verso la democrazia, segnato troppo a lungo dal condizionamento dei militari, da un regime di tutela affievolita dei diritti delle minoranze, nonché dal ciclico riemergere del terrorismo separatista (Decaro C. "Itinerari costituzionali a confronto", 2013, pp.120 sgg).

Tali accordi, aventi lo scopo di creare un'unione doganale, prevedevano tre fasi: una prima fase preparatoria (per fornire al Paese associato gli aiuti finanziari necessari per adempiere agli impegni convenzionalmente assunti), una seconda fase transitoria e un'ultima definitiva.

Tuttavia quella che all'apparenza poteva sembrare un'embrionale politica mediterranea era dettata da ragioni di sicurezza e trovava la sua giustificazione nella necessità di ancorare la Grecia e la Turchia all'Europa occidentale<sup>14</sup>.

Malgrado non vi fosse ancora un piano organico di politica mediterranea dell'Europa<sup>15</sup>, la Comunità cercava di stabilizzare il suo fianco sud contro l'espansione sovietica nel Mediterraneo<sup>16</sup>.

Durante il periodo della guerra fredda, infatti, la divisione dell'Europa in due blocchi contrapposti, uno occidentale e uno orientale, non consentì alla CEE di sviluppare rapporti con i Paesi situati al di là della "cortina di ferro", come ad esempio Ungheria, Polonia, Cecoslovacchia<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> La politica mediterranea voleva evitare che il processo d'integrazione comunitaria potesse incidere negativamente sulle strutture economiche di alcuni Paesi che ne erano esclusi, compromettendo così la loro partecipazione all'Alleanza atlantica (Rizzi F. *Ibidem*, p.60).

<sup>15</sup> Si trattava piuttosto di una politica coloniale ancora alla ricerca di un nuovo assetto.

A questo proposito Di Nolfo (2003, "Storia delle Relazioni Internazionali", p.1006) scrive: "Le posizioni dell'Occidente nel sistema coloniale erano troppo radicate perché la crisi dei rapporti formali potesse cancellare l'esistenza di rapporti sostanziali o di dipendenza. La decolonizzazione non iniziò immediatamente dopo il ritiro degli eserciti, e questa politica mediterranea ne fu una conferma. I primi tentativi di associazione infatti non fornirono novità, anzi cercarono di rinsaldare antiche influenze. La partecipazione europea alla vita economica dei Paesi mediterranei non comunitari si tradusse nella difesa di interessi economici e politici precedentemente fissati. L'aspetto economico era l'unico principio che dava vita a ogni sorta di rapporto. Questi legami economici, a causa del rapporto di forza sul quale erano basati, hanno rappresentato molto spesso per l'Europa un mercato sicuro, da cui prelevare materie prime per poi esportarvi il prodotto finito, rafforzando così la dipendenza dei Paesi mediterranei non comunitari nei confronti della Comunità".

<sup>16</sup> Rhein E. "La politique Méditerranéenne de la Communauté Européenne" in *Confluences Méditerranées*, 1993, n.7, p.31.

<sup>17</sup> La situazione mutò a partire dal 1989 con il crollo del muro di Berlino, la crisi dell'Unione Sovietica e la fine del suo sistema di Paesi satelliti.

A partire da questa data, la CEE provvide a stringere accordi economici e commerciali con questi Paesi, noti come Accordi di prima generazione, cui successivamente si aggiunsero degli Accordi di associazione. (Comelli M. *Ibidem*, p. 88 sgg).

In quegli anni vennero firmati, invece, una serie di accordi con i Paesi del Mediterraneo del Sud<sup>18</sup>.

Nel 1963 e nel 1964 furono stipulati accordi commerciali con l'Iran e il Libano<sup>19</sup>. Nel 1969 con Tunisia e Marocco<sup>20</sup>. Nel 1970 e nel 1972 fu la volta di Malta, di Cipro<sup>21</sup> e dell'Egitto e nel 1975 l'accordo con Israele.

A questi bisogna aggiungere il caso peculiare dell'Algeria: ancora colonia francese nel 1957, stipulò un accordo di associazione con i sei Paesi della CEE solo nel 1969.

L'impostazione che accomunava questo gruppo di accordi consisteva nel fatto che la Comunità si poneva nel contesto mediterraneo esclusivamente come un blocco economico e non come potenza politica, intervenendo, pertanto, solo in campo economico e commerciale e lasciando ad ogni Stato contraente libera iniziativa in campo politico.

---

<sup>18</sup> Per quanto riguarda i negoziati con i Paesi terzi mediterranei, il fatto che ciascuno di essi fosse improntato ad una formula diversa (non solo sulla base degli artt. 238 e 113 del Trattato di Roma) ed il carattere transitorio di buona parte delle convenzioni rivelavano l'incertezza dell'approccio della Comunità nei confronti di questi Stati.

Infatti, benché la base giuridica fosse nel Trattato agli artt. 238 per le associazioni e 113 per gli accordi commerciali, la Comunità realizzando tre gradi di incontro (associazione, accordo commerciale, accordo commerciale non preferenziale) finiva con il privilegiare, per ragioni politiche o economiche, i rapporti con l'uno o con l'altro Paese (Belloni, M.P. "La politica mediterranea della CEE (trattative, accordi e dissensi)", in *Il Politico* 1979, vol.44 p.548).

<sup>19</sup> Il 21 maggio 1964 fu firmato un accordo commerciale e di cooperazione tecnica con il Libano che, pur essendo rivolto alla liberalizzazione degli scambi, non accordava al paese alcun tratto preferenziale sul piano commerciale.

L'accordo entrò in vigore il 1 luglio del 1968 e fu prorogato in varie riprese fino al 30 giugno 1976.

Risaliva al 3 maggio 1977 la firma di un ulteriore accordo di cooperazione che ricevette immediata applicazione grazie a intese provvisorie.

I protocolli allegati agli accordi prevedevano espressamente il ricorso a una forma di cooperazione "triangolare", realizzata tramite l'integrazione di altri capitali arabi (Rizzi F. *Ibidem*, p.60).

<sup>20</sup> Il Marocco e la Tunisia erano espressamente menzionati nel Protocollo degli accordi di associazione del Trattato di Roma per le "relazioni economiche privilegiate", da loro intrattenute con la ex potenza coloniale francese.

Guidati ai tempi da governi filo occidentali, furono i primi Stati a cui venne offerta un'associazione economica nel 1965, malgrado l'opposizione dell'Italia che vedeva minacciata la propria agricoltura e in particolare il commercio degli agrumi.

Al momento della firma degli accordi nel 1969, l'Italia ricevette in cambio la somma di 18 milioni di ECU per sviluppare la propria produzione di olive e limoni.

<sup>21</sup> L'obiettivo degli accordi di associazione conclusi con Malta e Cipro, ex colonie inglesi, era la costituzione di un'unione doganale in seguito all'ottenimento dell'indipendenza dal Regno Unito rispettivamente nel 1964 e nel 1960.

Il principio generale su cui si basavano le relazioni economiche e commerciali era che i prodotti industriali potevano entrare senza dazi nel mercato comunitario, contribuendo così alle esportazioni e al ricollocamento del tessile, mentre i prodotti agricoli rimanevano esclusi attraverso l'imposizione di dazi doganali all'ingresso, al fine di tutelare le produzioni agricole dei Paesi mediterranei comunitari<sup>22</sup>.

Solo successivamente la Comunità maturò una visione più organica dei rapporti con i Paesi mediterranei non comunitari.

---

<sup>22</sup> Rizzi F. *Ibidem*.

## 2- La Politica mediterranea globale

Per parlare di una vera e propria politica mediterranea fu necessario attendere l'ottobre del 1972, quando su iniziativa del Parlamento europeo, che aveva preso coscienza dell'interesse della Comunità a promuovere "una politica globale" nell'area mediterranea, la Commissione presentò al Consiglio una comunicazione sull'insieme delle relazioni tra la CEE e i Paesi terzi mediterranei, in cui riteneva che una tale politica avrebbe dovuto condurre al potenziamento e alla liberalizzazione degli scambi e all'attuazione di azioni di cooperazione<sup>23</sup>.

Il Vertice di Parigi del 19/20 ottobre 1972 tra capi di Stato e di governo segnò l'avvento della Politica mediterranea globale (PMG).

Al summit di Parigi la Francia suggerì di non guardare più al Mediterraneo come un insieme di accordi bilaterali, ma di iniziare a considerarlo come un unico spazio geopolitico.

Questa visione, che incontrò il favore degli Stati europei, trovò, invece, l'opposizione degli Stati Uniti contrari alla trasformazione dell'area mediterranea in un polo francese.

Il Vertice di Parigi rappresentò uno spartiacque nella storia della CEE che non riguardò solo l'approccio globale al Mediterraneo, ma tutta la proiezione esterna della Comunità.

Questo nuovo approccio al Mediterraneo influì sulle relazioni fra la Comunità, la Grecia e la Turchia, tanto che con i due Paesi vennero firmati nuovi e più ampi Protocolli finanziari (rispettivamente nel 1977 e nel 1978) che andarono a sostituire quelli precedenti.

A questo obiettivo guardarono anche Israele, Tunisia, Algeria, Marocco, Malta e Cipro.

Questi Protocolli erano contraddistinti dalla clausola della nazione più favorita, per cui l'adozione di una politica discriminatoria nei confronti anche di uno solo di tali Paesi sarebbe risultata particolarmente sconveniente<sup>24</sup>.

La necessità di ridefinire i rapporti nel Mediterraneo aveva sia motivazioni interne alla Comunità, sia legate allo scenario mondiale.

---

<sup>23</sup> Belloni M. P. *Ibidem*, p. 551.

<sup>24</sup> Rizzi F. *Ibidem*, p. 62.

Da un lato l'allargamento della CEE<sup>25</sup>, con l'ingresso di Regno Unito<sup>26</sup>, Danimarca e Irlanda, richiedeva una ridefinizione dei precedenti accordi commerciali, dall'altro le oscillazioni del mercato del petrolio spingevano la Comunità a nuove aperture verso i Paesi arabi.

L'idea di una conferenza euro-araba, destinata a coinvolgere i nove Stati membri della Comunità e i Paesi della Lega Araba, si inseriva, di fatto, nella tematica europea accanto ai negoziati per gli accordi globali con i Paesi mediterranei.

Nel dicembre del 1973, in occasione del Consiglio europeo di Copenaghen, si svolse una riunione tra i Ministri degli esteri europei e i Ministri degli esteri di alcuni Paesi arabi (Marocco, Tunisia, Algeria, Arabia Saudita e Emirati Arabi Uniti) in cui, data la difficoltà degli approvvigionamenti energetici, venne ribadita la necessità di una cooperazione tra l'Europa e i Paesi arabi del Mediterraneo, che si concretizzò nel 1974 con il cosiddetto "dialogo euro-arabo" (DEA), una conferenza permanente per la discussione e il confronto<sup>27</sup>.

Per quanto concerne gli accordi con i Paesi mediterranei, si cercò di instaurare un rapporto non più basato su un retaggio coloniale, ma su una reale integrazione economica con un approccio globale.

Al Vertice di Parigi i capi di Stato e di governo della Comunità dichiararono che "la Comunità attribuiva vitale importanza alla messa in pratica dei suoi impegni nei confronti dei Paesi del Mediterraneo con cui stava per, o aveva già concluso accordi ed era necessario che tali accordi fossero oggetto di un bilanciato approccio globale".

---

<sup>25</sup> Il Vertice dell'Aia, tenutosi del dicembre del 1969, segnò la fine del gaullismo. Il successore di C. De Gaulle alla presidenza francese, G. Pompidou, adottò un atteggiamento più conciliante rispetto al suo predecessore in merito all'ingresso della Gran Bretagna e degli altri Paesi candidati alla Comunità.

Nel 1972 venne accettata la domanda britannica di adesione, giacente dal 1961 ed ebbe inizio il negoziato, concluso nel 1973, in virtù del quale la CEE si allargò, oltre che alla Gran Bretagna, anche alla Danimarca e all'Irlanda. La Norvegia, che aveva chiesto e ottenuto l'adesione, vide bloccata la sua decisione dal voto ostile espresso in un referendum di ratifica (Di Nolfo E. *Ibidem*, p.302).

<sup>26</sup> L'ingresso del Regno Unito nella CEE poneva due problemi: da un lato obbligava gli Stati membri a estendere il regime di preferenze (introdotto nel 1971 in sede GATT) ai Paesi del Commonwealth, dall'altro la Gran Bretagna aveva già concluso con alcuni Paesi della sponda sud del Mediterraneo accordi commerciali più vantaggiosi rispetto a quello riservatogli in virtù degli accordi stipulati con la CEE.

<sup>27</sup> Il DEA non diede vita, però, ad una cooperazione approfondita: gli europei intendevano garantirsi gli approvvigionamenti di petrolio, mentre gli arabi miravano esclusivamente a risolvere la questione palestinese (Belloni M. P. *Ibidem*, p. 554).

Nuovi accordi molto più ampi, tesi allo sviluppo organico dell'area mediterranea, si sostituirono, pertanto, agli accordi differenziati fino ad allora esistenti con i Paesi non comunitari.

Agli Accordi di associazione<sup>28</sup> si sommarono, dunque, gli Accordi di cooperazione globale, anche essi basati sull'articolo 238 del Trattato di Roma.

La distinzione tra i due tipi di accordi faceva riferimento ad una nuova forma di cooperazione internazionale.

Lo scopo degli Accordi di cooperazione globale era rintracciabile nella volontà di instaurare nuovi rapporti tra Stati industrializzati e quelli in via di sviluppo, coerenti con le aspirazioni della Comunità Internazionale che, alla metà degli anni Settanta, guardava al cosiddetto "Nuovo ordine economico internazionale"<sup>29</sup>.

Nell'aprile del 1976 furono conclusi Accordi di cooperazione globale con i Paesi del Maghreb (Algeria, Marocco e Tunisia)<sup>30</sup> e nel gennaio 1977 gli stessi accordi vennero stipulati con i Paesi del Mashreq (Egitto, Siria, Giordania e Libano<sup>31</sup>).

I tratti salienti degli accordi di cooperazione erano rappresentati dalla loro multisetorialità, data dai molteplici settori ai quali tali accordi si estendevano (economico-finanziario e tecnico *in primis*) e dalle cosiddette preferenze unidirezionali, ossia stipulazioni in favore delle parti contraenti economicamente più deboli.

Queste presupponevano una Comunità impegnata verso una progressiva liberalizzazione degli scambi, pur se con una notevole differenza di trattamento tra prodotti industriali e agricoli<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Per riferirsi a tale categoria di accordi è spesso utilizzata l'espressione Accordi di "prima generazione".

<sup>29</sup> Si rimanda alla risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU n. 3201 adottata il 1 maggio 1974, insieme con la risoluzione n. 3202 contenente il Programma d'azione concernente l'instaurazione di un Nuovo ordine economico internazionale (Sciso E. "Appunti di diritto internazionale dell'economia", 2017, p.30).

<sup>30</sup> I testi delle direttive per i negoziati complementari con questi tre Paesi vennero approvati con il Consiglio del 17 settembre 1974. Per la cooperazione economica e finanziaria vennero finanziati a favore dei Paesi del Maghreb 360 milioni di ECU per 5 anni, accordati sotto forma di prestiti a condizioni speciali e prestiti della BEI (Belloni M. P. *Ibidem*, p.557).

<sup>31</sup> Con il Libano l'accordo di cooperazione globale fu concluso nel mese di maggio.

<sup>32</sup> Per quanto riguarda i prodotti industriali, la Commissione richiedeva che l'eliminazione degli ostacoli agli scambi fosse attuata per tutti i prodotti industriali entro il 1 luglio 1977. Riguardo i prodotti agricoli, che costituivano una notevole aliquota dell'esportazione dei Paesi mediterranei verso la Comunità, la



La durata degli accordi era illimitata e con protocolli quinquennali che prevedevano aiuti finanziari accordati dalla Comunità.

L'assistenza finanziaria consisteva nella concessione di sovvenzioni a fondo perduto e nell'erogazione di prestiti a condizioni speciali di rimborso.

L'assistenza tecnica consisteva, invece, nell'invio di tecnici comunitari per sovrintendere la realizzazione di programmi di sviluppo<sup>33</sup>.

Malgrado però la volontà di instaurare un nuovo modello di relazioni nell'ambito del più ampio dialogo Nord-Sud, gli accordi di cooperazione vanificarono lo spirito dell'approccio globale mediterraneo privilegiando nell'attuazione pratica gli aspetti commerciali<sup>34</sup>.

Le antiche relazioni basate sull'acquisto di materie prime e sulla vendita di prodotti finiti rappresentavano ancora il contenuto degli accordi conclusi tra la CEE e i Paesi mediterranei non comunitari, lasciando irrisolti i problemi del debito estero, della disoccupazione e dell'autosufficienza alimentare che affliggevano i secondi<sup>35</sup>.

La cooperazione euromediterranea risentì, inoltre, della crisi energetica degli anni Settanta<sup>36</sup>.

---

Commissione riteneva che fosse necessario cercare soluzioni suscettibili di costituire concessioni adeguate, pur nel rispetto degli interessi degli Stati membri della Comunità e proponeva che la liberalizzazione avvenisse gradualmente e fosse accompagnata da una disciplina dei prezzi (Belloni M.P. *Ibidem*, p.552).

<sup>33</sup> L'esistenza di un consistente flusso migratorio del Maghreb verso i Paesi comunitari rendeva necessaria la regolamentazione della cooperazione nel settore degli scambi di manodopera. Tale aspetto non era disciplinato, invece, dagli accordi con i Paesi del Mashreq a causa del ridotto flusso migratorio proveniente da i Paesi di quella regione (Rizzi F. *Ibidem*, p.88).

<sup>34</sup> Le forme di cooperazione cui la CEE mirava comprendevano, oltre la politica commerciale, anche la cooperazione nel campo tecnico, finanziario e sociale. Questi ultimi settori non furono, però, oggetto di iniziative concrete.

<sup>35</sup> Rizzi F. *Ibidem*, p.65.

<sup>36</sup> Gli anni Settanta si aprirono con un periodo di crisi economica internazionale che colpì anche l'Europa. Le difficoltà furono generate da due fattori principali: la dichiarazione del presidente statunitense Nixon, che nel 1971 annunciò l'inconvertibilità del dollaro e, nel 1973, la prima crisi energetica che provocò un vertiginoso aumento del prezzo del petrolio, su decisione dei Paesi arabi membri dell'OPEC, in occasione del conflitto arabo-israeliano dello Yom Kippur dell'ottobre 1973.

La sospensione della convertibilità del dollaro e il disordine provocato dalla crisi energetica determinarono modifiche delle strutture comunitarie.

Nel dicembre 1974 gli accordi di Parigi modificarono la struttura istituzionale comunitaria, rafforzando i compiti del Consiglio dei Ministri come organo esecutivo, cui si aggiunse la trasformazione del Parlamento in organo elettivo sulla base del suffragio elettorale, secondo le regole entrate in vigore nel 1979 quando furono tenute le prime elezioni europee (Di Nolfo E. *Ibidem*, p.302).

La recessione economica mondiale, conseguente allo *shock* petrolifero del 1973, limitò fortemente i benefici derivanti dalla cooperazione<sup>37</sup>, spingendo la Comunità ad imporre misure restrittive all'importazione nei settori in cui era minacciata la produzione comunitaria, come quello tessile e quello agricolo, relegando i PTM in una situazione di "compratori netti"<sup>38</sup>.

In particolare Francia e Italia, intenzionate a proteggere i rispettivi settori agricoli dalle produzioni similari, temevano di non vedere tutelate in modo adeguato le loro produzioni, che rischiavano di subire gli effetti del regime concorrenziale preferenziale dei Paesi mediterranei non comunitari.

La preoccupazione delle regioni mediterranee della CEE comportò l'adozione del cosiddetto "pacchetto mediterraneo" tra il maggio 1978 e il febbraio 1979.

Le misure previste dal "pacchetto" erano volte a migliorare le condizioni di produzione agricole della Francia e dell'Italia, attraverso il potenziamento delle infrastrutture rurali, limitando al contempo le possibilità di esportazione dei PTM mediante una serie di meccanismi protezionistici (barriere tariffarie in *primis*).

La crisi degli anni Settanta rese però difficile la gestione della politica agricola comune (PAC) che, secondo quanto stabilito dall'art.33 della CEE, avrebbe dovuto assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori europei e una remunerazione equa agli agricoltori soprattutto grazie all'organizzazione comune dei mercati agricoli.

Gli anni Ottanta si aprirono, quindi, in un'atmosfera di difficoltà, nonostante l'ingresso nella CEE dei tre Paesi mediterranei uscenti dalla dittatura: Grecia<sup>39</sup> (1981), Spagna (1986) e Portogallo (1986).

Il nuovo assetto comunitario rischiava di compromettere le relazioni economiche tra la CEE e i Paesi del bacino del Mediterraneo a vantaggio di altri mercati (Stati Uniti, Europa

---

<sup>37</sup> La guerra arabo-israeliana dello Yom Kippur aveva fatto scoprire ai Paesi arabi l'arma dell'embargo petrolifero, cui vennero sottoposti i Paesi occidentali ritenuti distanti dalla causa araba.

<sup>38</sup> Rizzi F. *Ibidem*, p.66.

<sup>39</sup> La Grecia era stata la prima nazione europea a chiedere di essere "associata" alla Comunità fin dal giugno del 1959. Fu proprio da allora che il termine "associazione" entrò nel lessico comunitario per indicare un accordo complessivo inteso a salvaguardare, per tutte le materie di competenza del Trattato di Roma, gli interessi del Paese richiedente (Rizzi F. *Ibidem*, p. 89).

orientale e Giappone), verso i quali i PTM avrebbero potuto indirizzare i propri flussi commerciali, soprattutto per quanto concerne il settore agricolo<sup>40</sup>.

A questo riguardo vennero istituiti, a partire dal 1986, i Programmi integrati mediterranei (PIM), programmi di sviluppo regionale, che attraverso interventi finanziari misti con risorse nazionali e comunitarie, avrebbero dovuto consentire lo sviluppo della regione in difficoltà<sup>41</sup>.

L'iniziativa PIM aveva la finalità di superare una visione settoriale delle politiche comunitarie e di favorire lo sviluppo complessivo dell'area mediterranea.

Questa tipologia d'intervento, che copriva un arco temporale dai 5 ai 7 anni, riguardava, infatti, diversi settori produttivi: agricoltura, pesca, energia e turismo.

Per contribuire al raggiungimento dei propri obiettivi di politica strutturale, la Comunità contraeva prestiti che poi concedeva a sua volta in cooperazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI), al fine di finanziare investimenti nel settore dell'energia, dello sviluppo regionale, dello sviluppo industriale e misure per promuovere la crescita economica.

L'adozione dei PIM, così come in precedenza l'attuazione del "pacchetto mediterraneo" in occasione del secondo ampliamento della Comunità, doveva altresì tutelare la produzione dell'Italia e della Francia dalla concorrenza greca.

Da un'analisi approfondita della Politica mediterranea globale emerge che, nonostante la volontà di superare una visione settoriale, favorendo lo sviluppo complessivo dell'area mediterranea, la CEE operò nuovamente in un'ottica postcoloniale, mantenendo relazioni privilegiate con gli *ex* possedimenti coloniali di alcuni Stati comunitari.

I trattamenti difformi tra i diversi Paesi terzi elusero, di conseguenza, i propositi di globalità. La PMG in auge fino alla fine degli anni Ottanta non riuscì neppure a riequilibrare gli scambi commerciali della Comunità con i PTM.

---

<sup>40</sup> Rizzi F. *Ibidem*, p.67.

<sup>41</sup> Rizzi F. *Ibidem*, p.68.

I modesti risultati erano attribuibili alla limitata efficacia degli accordi di cooperazione<sup>42</sup> e alle varie contraddizioni insite nelle strutture comunitarie, tra cui la necessità della Comunità di tutelare la propria produzione tessile e agricola.

Inoltre se fino agli anni Ottanta il ritmo dello sviluppo dei Paesi mediterranei non comunitari si era mantenuto in ascesa, alla metà del decennio, proprio nel periodo di svolgimento degli accordi, esso subì una battuta d'arresto, facendo registrare un altissimo indebitamento<sup>43</sup>.

Tale risultato non era imputabile esclusivamente alla politica comunitaria, ma anche alle disastrose politiche nazionali di sviluppo, evidenziando quanto gli accordi di cooperazione tra la CEE e i Paesi terzi mediterranei consolidarono la dipendenza di questi ultimi nei confronti della Comunità, vincolandoli sempre più alle decisioni economiche delle istituzioni comunitarie<sup>44</sup>.

L'ingresso nei mercati comunitari dei prodotti provenienti dai Paesi terzi era difficoltoso: malgrado le tariffe vantaggiose per l'ingresso delle merci nel mercato comunitario, le esportazioni non crebbero perché la qualità delle merci extracomunitarie non era adeguata alla domanda dei mercati europei.

I Paesi mediterranei non comunitari godevano di una situazione di vantaggio per sviluppare le loro esportazioni verso la Comunità solo nei settori tessile e agricolo, ma, come summenzionato, questi settori erano oggetto di misure protezionistiche.

Nel corso degli anni Ottanta si registrò, di conseguenza, un aumento delle importazioni da parte dei Paesi terzi dagli Stati della Comunità.

---

<sup>42</sup> Nel 1985 il Parlamento europeo aveva adottato una risoluzione (n. 141 del 10 giugno 1985) sugli accordi di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo della regione mediterranea nella quale veniva evidenziata la limitata efficacia degli accordi di cooperazione globale, incapaci di soddisfare le aspettative originarie dei cofirmatari.

Nel 1987 fu stabilito un regolamento di applicazione degli accordi.

Nel dicembre del 1989 il Consiglio Europeo di Strasburgo invitava la Comunità ad approfondire la sua politica di vicinato nei confronti degli Stati del Mediterraneo con i quali aveva legami preferenziali, attribuendo grande importanza alla creazione dell'Unione del Maghreb arabo (UMA).

In sostanza il Vertice di Strasburgo chiedeva alle istituzioni comunitarie di adottare strumenti previsti negli accordi in vigore al fine di istituire mezzi di cooperazione più appropriati alla natura delle relazioni con questi Paesi, prendendo in considerazione le problematiche di ognuno di essi (Rizzi F. *Ibidem*, p.72-73).

<sup>43</sup> Rizzi F. *Ibidem*.

<sup>44</sup> Rizzi F. *Ibidem*.

Per i primi si rivelava, dunque, necessaria una crescita prima di tutto sul lato delle risorse umane, in termini di qualificazione e specializzazione della forza lavoro e al contempo del sistema produttivo, in particolare sotto il profilo tecnologico.

Nel 1984 l'elezione alla presidenza della Commissione di Jacques Delors rappresentò un passo avanti nella politica verso il Mediterraneo.

Delors si fece promotore della necessità di realizzare uno spazio economico unificato per rivitalizzare la politica mediterranea.

Questa iniziativa non diede, tuttavia, i risultati sperati: disoccupazione, arretratezza economica continuavano a rappresentare i problemi del bacino sud.

Successivamente furono F. Mitterand e B. Craxi a mostrare interesse nei confronti del Mediterraneo, rispettivamente nel 1983 e nel 1986, proponendo l'idea di un forum di Paesi mediterranei, che si concretizzò alla fine del 1990 con la partecipazione di cinque Stati europei<sup>45</sup> e i cinque Paesi dell'Unione del Maghreb arabo (UMA)<sup>46</sup>.

Lo scoppio della prima guerra del Golfo (1990), che vide il coinvolgimento della Francia, della Spagna e dell'Italia nella coalizione guidata dagli Stati Uniti, la crisi in Algeria<sup>47</sup> e l'embargo contro la Libia<sup>48</sup> interruppero, però, il processo di cooperazione avviato.

---

<sup>45</sup> Spagna, Francia, Italia, Portogallo e, a partire dall'ottobre del 1991, Malta.

<sup>46</sup> Fanno parte dell'UMA: Libia, Tunisia, Algeria, Marocco e Mauritania.

<sup>47</sup>Le elezioni del febbraio 1990 furono vinte dal movimento fondamentalista rappresentato dal Fronte Islamico di Salvezza (FIS). La prima guerra del Golfo rafforzò l'influenza del FIS che impose la *shari'a* in alcune città del Paese. In Algeria si aprì da quel momento un lungo periodo di crisi al punto che, nel 1991, fu dichiarato lo stato d'emergenza, dichiarando il FIS un movimento terrorista.

<sup>48</sup> Il coinvolgimento della Libia in alcune operazioni terroristiche internazionali (tra cui l'attentato di Lockerbie) ebbe la conseguenza di un grave embargo aereo e militare promulgato dalle Nazioni Unite dal 1992.

### 3- La Politica mediterranea rinnovata

A partire dal 1989, conseguentemente alla fine della guerra fredda, la CEE si voltò verso i Paesi dell'Europa centrale e orientale, protagonisti di eccezionali trasformazioni economiche e politiche.

Si pose, quindi, per la prima volta la questione di come la Comunità dovesse agire nei confronti dei cosiddetti Paesi *Peco* nel loro percorso verso la democrazia<sup>49</sup>.

Inizialmente furono stipulati accordi economici e commerciali, noti come Accordi di prima generazione, seguiti in un secondo momento da Accordi di associazione, noti anche come Accordi europei, in virtù della manifesta volontà di questi Paesi di aderire alla Comunità<sup>50</sup>.

I capovolgimenti geopolitici che interessarono l'Europa centro-orientale non distolsero, tuttavia, l'attenzione della Comunità dall'area mediterranea dove era chiara l'insoddisfazione dei Paesi della riva sud circa lo stato degli accordi.

Il malcontento divenne evidente quando, nel 1987, il Marocco fece domanda di adesione alla Comunità per poter usufruire di condizioni economiche migliori al pari degli altri Stati europei. La candidatura fu logicamente respinta dal momento che il Paese non si trovava sul territorio europeo.

L'insoddisfazione economica dei Paesi mediterranei si sommava all'instabilità dell'area, dovuta in misura principale alla crisi algerina che destava il timore di possibili ripercussioni sul territorio europeo sia sotto il punto di vista degli approvvigionamenti energetici, sia sotto quello delle ondate migratorie.

La situazione fin qui descritta rendeva indispensabile un salto qualitativo, spingendo sia le istituzioni comunitarie, sia i singoli Stati membri, ad elaborare una nuova forma di cooperazione che permettesse di ampliare e rafforzare i legami con i Paesi mediterranei nel tentativo di superare i vecchi schemi coloniali dei rapporti di cooperazione.

---

<sup>49</sup> Comelli M. *Ibidem*, p.89.

<sup>50</sup> Alcuni Paesi comunitari si opposero all'ingresso di questi Paesi nella Comunità, poiché temevano che ciò potesse pregiudicare il livello di integrazione raggiunto fino a quel momento.

Il processo di integrazione comunitaria aveva compiuto nel 1992, con il Trattato di Maastricht, un decisivo passo in avanti con la creazione dell'Unione Europea e l'unificazione delle tre Comunità (CECA, CEE e EURATOM) nella Comunità Europea (Comelli M. *Ibidem*, p.90).

Nel 1990 la Spagna portò avanti, in accordo con Italia e Francia, una nuova iniziativa nei confronti dei vicini meridionali: la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo (CSCM), proposta dai governi spagnolo e italiano nell'ambito della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE).

Su iniziativa della Francia, il gruppo dei 5+5<sup>51</sup> divenne operativo a partire dal 10 ottobre 1991, con l'obiettivo di sviluppare la cooperazione nel campo delle risorse naturali presenti nel bacino del Mediterraneo.

Nel 1990 la CEE elaborò la cosiddetta Politica mediterranea rinnovata (PMR)<sup>52</sup>, che consisteva nel potenziamento delle intese preesistenti e nell'elaborazione di nuovi programmi di assistenza per contribuire allo sviluppo socio-economico dei PTM.

Questa politica non prevedeva più una Comunità impegnata esclusivamente da un punto di vista economico, ma cominciava ad emergere anche un profilo politico.

L'Europa avrebbe dovuto operare nell'area mediterranea come una forza stabilizzatrice, stimolando lo sviluppo economico, politico e sociale dei Paesi non comunitari.

La PMR si articolava in sei punti fondamentali<sup>53</sup>: 1) accompagnamento del processo di adeguamento economico dei Paesi mediterranei non comunitari; 2) incentivazione dell'investimento privato; 3) aumento dei finanziamenti bilaterali e comunitari; 4) miglioramento dell'accesso al mercato comunitario; 5) una più stretta implicazione dei Paesi mediterranei non comunitari nel processo di completamento; 6) rafforzamento del dialogo economico e politico, soprattutto a livello regionale.

Sebbene la cooperazione finanziaria mantenesse il suo ruolo predominante, con una accresciuta disponibilità di fondi destinata al Mediterraneo, a questa si affiancarono molte novità.

---

<sup>51</sup> Le dieci nazioni che facevano parte del gruppo 5+5 erano, come già specificato in precedenza, cinque Paesi comunitari (Francia, Italia, Spagna, Portogallo e Malta) e gli Stati membri dell'UMA (Algeria, Libia, Mauritania, Marocco e Tunisia).

<sup>52</sup> La Politica mediterranea rinnovata venne varata con una risoluzione del Consiglio dei Ministri della CEE il 18 dicembre 1990, riadattando una comunicazione della Commissione del 1 giugno 1990, mediante il documento "Una proposta per una Politica mediterranea rinnovata".

<sup>53</sup> I punti fondamentali furono definiti nella "Carta sulla cooperazione euromediterranea per la zona del bacino del Mediterraneo", elaborata nel corso della Conferenza tenutasi a Nicosia dal 26 al 28 aprile 1990 (Rizzi F. *Ibidem*, p. 79).

Alla luce di un'innovativa cooperazione finanziaria, gli interventi non furono fissati solo dai Protocolli e gestiti dai governi locali, ma venne creata una “cooperazione orizzontale” gestita dalla Comunità<sup>54</sup>, tendente a favorire la realizzazione di investimenti nei settori delle comunicazioni, dell'energia e della salvaguardia ambientale.

Erano inoltre previste concessioni commerciali per l'accesso al mercato comunitario di alcuni prodotti provenienti dai Paesi del bacino del Mediterraneo.

Tra i contenuti della Politica rinnovata emerse anche lo sviluppo delle risorse umane e della formazione professionale per garantire la necessaria manodopera specializzata, così come l'incentivazione del settore privato attraverso il potenziamento degli investimenti e il rafforzamento del dialogo economico e politico.

Nel 1992, in ossequio ad una risoluzione del Parlamento europeo<sup>55</sup>, furono varati i “Programmi *Med*” che, gestiti direttamente dalla Commissione europea, miravano a sovvenzionare progetti promossi da attori istituzionali e organizzazioni operanti nel settore pubblico o privato nella Comunità e nei Paesi terzi mediterranei.

Nacquero così programmi di cooperazione tra Stati comunitari e PTM nell'ambito di settori specifici<sup>56</sup>.

*Med-campus*. Si proponeva di accrescere e sviluppare il processo di trasferimento delle conoscenze scientifiche e tecnologiche al fine di stimolare le capacità autonome di crescita dei Paesi mediterranei non comunitari.

---

<sup>54</sup> La Politica rinnovata avrebbe dovuto permettere ai Paesi mediterranei di gestire meglio la propria economia.

Essa era articolata in tre aspetti: il rinnovo per il periodo 1991-1996 dei protocolli finanziari bilaterali con ciascuno dei Paesi del Maghreb, del Mashreq e con Israele; la creazione di un modello di cooperazione finanziaria orizzontale; il miglioramento del regime delle concessioni commerciali della Comunità. (Rizzi F. *Ibidem*, p. 78.)

<sup>55</sup> Con la risoluzione adottata il 12 luglio 1991, il Parlamento europeo evidenziò la necessità di un salto qualitativo nei rapporti con i Paesi mediterranei non comunitari, tenendo conto dell'importanza strategica dei Paesi terzi mediterranei e del loro contributo all'approvvigionamento energetico della Comunità.

Il documento invitava la Commissione e il Consiglio a sviluppare un progetto globale per la regione mediterranea, coerentemente con gli obiettivi principali della politica mediterranea della Comunità, vale a dire lo sviluppo equilibrato del bacino del Mediterraneo e la stabilità regionale attraverso una politica di buon vicinato (Rizzi F. *Ibidem*, p. 80).

<sup>56</sup> Rizzi F. *Ibidem*, p. 81, 82.



Seguendo le modalità previste dal programma, le Università e gli Istituti di istruzione superiore collaborarono alla realizzazione di progetti di formazione nei settori di interesse prioritario.

*Med-invest.* Intendeva favorire la costituzione, lo sviluppo e l'innovazione delle piccole e medie imprese attive nei vari Paesi del bacino del Mediterraneo.

Il programma relativo al settore del credito, del commercio e della formazione, si divideva in due parti: la prima volta a sostenere il mantenimento o il potenziamento dei contatti e dei rapporti con le piccole e medie imprese europee e con gli organismi o le associazioni professionali; la seconda, invece, era dedicata, alla costituzione delle condizioni, degli strumenti e delle strutture necessarie per l'avvio di valide *joint ventures* con partner dell'Europa comunitaria.

*Med-urbs.* Mirava a promuovere lo sviluppo urbano dei Paesi mediterranei non comunitari. Nei numerosi settori d'intervento previsti, quali la gestione delle risorse idriche, lo smaltimento dei rifiuti, la tutela dell'ambiente, la formazione, la gestione finanziaria e fiscale delle amministrazioni locali, i Paesi europei comunitari fornivano il *know how* e l'assistenza necessaria per la realizzazione delle varie iniziative.

*Med-media.* Si proponeva come obiettivo principale la promozione delle relazioni e della cooperazione tra le imprese operanti nel campo dei mezzi di comunicazione di massa.

*Avicenne* (successivamente denominato *Med-techno*). Costituiva un programma di cooperazione scientifica e tecnologica.

I settori prioritari dell'intervento comunitario riguardavano la salvaguardia dell'ambiente, la medicina e la biologia e la gestione delle risorse idriche.

*Metap.* Elaborato congiuntamente dalla BEI e Banca Mondiale, era finalizzato alla realizzazione, nel settore della produzione ambientale, di investimenti rispondenti alle priorità della politica comunitaria e, per i Paesi mediterranei non comunitari, a quelle della PMR.

*Mast.* Collegato al precedente, era finalizzato alla promozione dell'applicazione delle tecnologie avanzate ai fini della gestione e della protezione dell'ambiente marino.

Anche questa seconda fase dei rapporti tra Comunità e Paesi mediterranei fallì precocemente.

Tale fallimento è imputabile al fatto che il carattere globale della Politica rinnovata si era ridotto alla realizzazione di iniziative scarsamente incisive sia a causa di un'insufficienza degli interventi, sia per un'assenza di cooperazione e coordinamento tra i diversi settori.

Inoltre gli accordi stipulati non assicurarono alcuna omogeneità nei rapporti facendo emergere nuovamente la logica della bilateralità e della difformità.

In questo quadro si inserivano le molteplici iniziative che, incentrate unicamente sui Paesi del Maghreb, contrastavano con il carattere multilaterale di tale politica.

Durante il Consiglio europeo di Lisbona del 26-27 giugno 1992 fu adottata la proposta della Commissione per la realizzazione di un partenariato euro-maghrebino, ponendo le basi per l'approfondimento della politica euro-mediterranea nei rapporti con i Paesi del Maghreb.

Tale iniziativa, che trovava la sua giustificazione nella necessità di sicurezza della frontiera meridionale dell'Europa, negava ogni possibile coinvolgimento della regione del Mashreq, effettuando una netta distinzione tra le due regioni e sul trattamento offerto loro<sup>57</sup>.

Le relazioni con il Maghreb erano pensate alla luce di una sua possibile integrazione con il mercato europeo. Il Mashreq risultava ancora escluso da tale visione<sup>58</sup>.

Questo orientamento fu espresso anche nella riunione del Consiglio europeo di Corfù (giugno 1994) quando furono conclusi negoziati con il Marocco, la Tunisia e l'Algeria, predisponendo per quest'ultima un apporto finanziario di 200 milioni di ECU<sup>59</sup> a condizione che avesse continuato ad adottare il programma previsto dal FMI.

Nell'ottobre dello stesso anno, la Commissione, riprendendo le conclusioni del Consiglio europeo di Corfù, propose la comunicazione "Una politica mediterranea più incisiva per l'Unione europea: instaurazione di un nuovo partenariato euromediterraneo", la quale partiva dal postulato che "la pace, la stabilità e la prosperità della regione mediterranea costituivano gli obiettivi principali per l'Europa".

Sarebbe stato necessario, pertanto, "orientare gli interventi della Comunità europea nella regione in funzione di tali priorità attraverso tre strategie d'intervento fondamentali":

---

<sup>57</sup> Rizzi F. *Ibidem*.

<sup>58</sup> Rizzi F. *Ibidem*.

<sup>59</sup> Acronimo di "European Currency Unit", ovvero unità di conto europea. È stata una moneta scritturale (ossia una moneta non materiale che esiste solo nelle registrazioni contabili) introdotta dal Consiglio europeo del 1978.

sostegno alla transizione economica (attraverso la realizzazione di una zona euromediterranea di libero scambio), al miglioramento dell'equilibrio socio-economico (attraverso il miglioramento dei servizi sociali, soprattutto in ambiente urbano, lo sviluppo del mondo rurale, il rafforzamento della cooperazione nell'ambito della pesca, la protezione dell'ambiente, lo sviluppo integrato delle risorse umane, il consolidamento della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo) e all'integrazione regionale (intensificarsi dei rapporti di cooperazione e comunicazione tra regioni limitrofe)<sup>60</sup>.

La comunicazione fu ricevuta dal successivo Consiglio europeo di Essen, svoltosi nel dicembre del 1994, il quale affermò che il bacino del Mediterraneo rappresentava una zona prioritaria per l'Unione Europea, esortando alla creazione di una zona di libero scambio tra i Paesi del Mediterraneo e l'UE.

I tempi sembravano ormai maturi per una concreta svolta nelle relazioni euro- mediterranee.

---

<sup>60</sup> Rizzi F. *Ibidem*, p.83.

## **CAPITOLO II**

### **DA MAASTRICHT ALL' UNIONE PER IL MEDITERRANEO**

#### **1- La Conferenza di Barcellona e il Partenariato euro-mediterraneo**

Con il Trattato di Maastricht del 1992 (entrato in vigore il 1° novembre 1993) le tre Comunità – la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), la Comunità economia europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) - vennero unificate nella Comunità europea (CE) e venne istituita l'Unione europea (UE)<sup>61</sup>, ciascuna fondata su un differente trattato.

All'inizio degli anni Novanta gli Stati membri dell'UE erano quindici, in seguito all'adesione di Austria, Finlandia e Svezia nel 1995.

L'Europa dei quindici comprendeva quasi tutti i Paesi dell'emisfero occidentale: le uniche eccezioni erano rappresentate dalla Norvegia, dalla Svizzera, dall'Islanda e dal Liechtenstein.

I Paesi aderenti all'UE, come già spiegato nel capitolo precedente, hanno sempre avvertito la necessità di tessere relazioni, dapprima esclusivamente economiche e successivamente anche con obiettivi politici, con i Paesi non comunitari, dando vita a interventi più o meno omogenei così come avvenuto nell'area mediterranea.

Malgrado l'attenzione rivolta alla sponda sud del Mediterraneo si fosse sempre basata su motivazioni economiche, dal momento che i Paesi dell'UE vi importavano il 32 per cento del gas naturale e il 27 per cento del petrolio, gli interessi economici da soli non erano sufficienti a giustificare l'attenzione prioritaria della Comunità, legata anche alla sicurezza dell'area<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> L'UE è un'organizzazione politica che agisce sulla base di tre pilastri: la Comunità, la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), la Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI).

<sup>62</sup> Morabito V. "La difficile cooperazione con l'Africa e con i Paesi del Mediterraneo", 1996.

I grandi sconvolgimenti politici della fine degli anni Ottanta e dei primi anni Novanta<sup>63</sup>, uniti alla volontà dell'UE di ergersi ad attore internazionalmente riconosciuto nel contesto *post* guerra fredda, riportarono il Mediterraneo al centro delle preoccupazioni della Comunità europea.

Il 1994 segnò un'evoluzione delle politiche mediterranee degli Stati comunitari: l'interesse rinnovato nei confronti dei vicini mediterranei della sponda est e sud si manifestò nell'elaborazione delle politiche comunitarie e nei rapporti tra Consiglio e Commissione europea.

Al Consiglio europeo di Corfù, svoltosi nel giugno del 1994, fu presa l'iniziativa di convocare una conferenza a cui erano chiamati a partecipare gli Stati membri dell'Unione europea e i Paesi mediterranei non comunitari.

Il 28 ottobre 1994 la Commissione, riprendendo le conclusioni del Consiglio europeo, presentò al Consiglio un documento in cui si proponeva di dare vita a un "partenariato", inteso come "un complesso di legami negoziali multilaterali che superasse i precedenti accordi economici tra l'UE e i Paesi terzi"<sup>64</sup>.

Il Partenariato euro-mediterraneo rispondeva alla volontà di riequilibrare la politica dell'UE nelle due regioni maggiormente instabili: quella mediterranea e quella dell'Europa centro-orientale.

Se nei confronti dei Paesi *Peco* l'Europa sembrava dimostrare una sorta di "solidarietà attiva"<sup>65</sup>, nei confronti di quelli mediterranei, invece, l'intervento dell'UE era dettato dai ben noti problemi di sicurezza dell'area.

Un partenariato capace di superare, quindi, una visione riduttiva dei rapporti tra l'Europa e i Paesi della sponda sud del Mediterraneo, ispirata a una politica d'intervento, rivolta a colmare il deficit di sviluppo tra la riva sud e quella nord, che risolvesse i conflitti regionali ancora aperti e creasse una zona di benessere condiviso<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> La fine della guerra fredda e la caduta del muro di Berlino, la prima guerra del Golfo, la crisi algerina, e l'integrazione comunitaria dei Paesi *Peco*.

<sup>64</sup> Rizzi F. *Ibidem*, p.93.

<sup>65</sup> Khader B. "Le partenariat euro-méditerranéen après la conférence de Barcelone", 1997, p.81.

<sup>66</sup> Rizzi F. *Ibidem*, p.94.

I tempi erano, dunque, maturi per lanciare una politica euro-mediterranea di più ampio respiro che coinvolgesse direttamente i Paesi della sponda sud.

La Conferenza di Barcellona, tenutasi tra il 27 e il 28 novembre 1995, avviò la terza fase della politica mediterranea dell'UE<sup>67</sup>.

La Conferenza fu organizzata dalla presidenza spagnola<sup>68</sup> dell'Unione europea, sebbene fosse stata preparata dalla presidenza francese nei primi sei mesi del 1995.

La “mediterraneità” della Spagna e della Francia e la loro apertura ai Paesi terzi mediterranei, determinarono il successo della Conferenza, cui parteciparono i 15 Stati membri dell'UE<sup>69</sup> e i 12 Paesi della riva sud del Mediterraneo con cui la Comunità aveva per ragioni storiche, geografiche ed economiche rapporti più stretti: Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia, Israele, Cipro, Malta<sup>70</sup>.

L'elemento di novità era costituito dalla presenza di un nuovo *partner*, l'Autorità Palestinese, rappresentata da Yasser Arafat<sup>71</sup>.

La Conferenza di Barcellona lanciò ufficialmente il “Partenariato euro-mediterraneo” (Pem), definendolo come “un quadro allargato dei rapporti politici, economici e sociali”<sup>72</sup> tra gli Stati partecipanti alla Conferenza.

---

<sup>67</sup> La prima fase della politica mediterranea coincideva con gli Accordi di “prima generazione” e la Politica mediterranea globale (PMG); la seconda con la Politica mediterranea rinnovata (PMR).

<sup>68</sup> La Commissione venne rappresentata dal vicepresidente Manuel Marin e il Consiglio da Javier Solana.

<sup>69</sup> Questa fu la composizione dei Paesi comunitari: Germania (K. Kinkel), Austria (B. Ferrero-Waldner), Belgio (E. Derycke), Danimarca (N. Helveg Petersen), Spagna (C. Westendorp), Finlandia (T. Halonen), Francia (H. de Charette), Grecia (K. Papoulias), Irlanda (D. Spring), Italia (S. Agnelli), Lussemburgo (J. F. Poos), Paesi Bassi (H. van Mierlo), Portogallo (J. Gama), Regno Unito (M. Rifkind), Svezia (L. Hjelm-Wallen).

<sup>70</sup> Questa fu la composizione dei Paesi non comunitari: Algeria (M. Salah Dembri), Egitto (A. Moussa), Giordania (A. K. Kabariti), Libano (F. Bouez), Marocco (A. Filali), Siria (F. al-Sharaa), Tunisia (H. ben Yahia), Turchia (D. Baykal), Israele (E. Barak), Cipro (A. Michaelides), Malta (G. de Marco).

I 12 Paesi non comunitari diventarono 10 in seguito all'adesione di Cipro e Malta all'UE, avvenuta il 9 maggio 2004.

<sup>71</sup> Il nuovo *partner* palestinese sostituiva l'ex Jugoslavia. Le Repubbliche ex jugoslave, dopo la dissoluzione dell'ex Jugoslavia, furono incluse all'interno dei *Peco*.

La Mauritania partecipò con lo *status* di osservatore con diritto di parola, in quanto membro dell'UMA.

La Libia rimase esclusa perché dal 1992 era sotto sanzioni ONU, con l'accusa di essere stata l'organizzatrice dell'attentato di Lockerbie. Le sanzioni si protrarranno fino al 1999.

<sup>72</sup> Rizzi F. *Ibidem*, P. 94.

Venne introdotto, pertanto, accanto al tradizionale strumento degli accordi bilaterali, un quadro multilaterale di cooperazione tra i Paesi dell'UE e i PTM.

L'obiettivo era quello di sostituire all'eredità coloniale, che aveva caratterizzato i rapporti euromediterranei sin dal Trattato di Roma e che determinava una politica incentrata sull'assistenzialismo, una politica d'interdipendenza, che faceva dell'eguaglianza, della reciprocità e della responsabilità condivisa i suoi punti cardine.

La Conferenza di Barcellona segnò, di fatto, il superamento delle precedenti politiche comunitarie che non avevano raggiunto gli scopi auspicati, restando ancorate a un'idea paternalistica di derivazione coloniale o *post-coloniale*.

La nuova impostazione era desumibile già dalla terminologia utilizzata nei confronti dei Paesi mediterranei non comunitari, per i quali, a partire dal 1995, venne utilizzato l'appellativo di *partner*<sup>73</sup>.

Cominciava a delinearsi, quindi, un concetto di partenariato che, incentrato su una "piattaforma multilaterale di relazioni fondate su una *partnership* attenta ai valori peculiari di ciascuno dei partecipanti", metteva in luce i reali squilibri tra le due rive del Mediterraneo. Il Partenariato euro-mediterraneo prese avvio con la "Dichiarazione di Barcellona", adottata nel corso della Conferenza.

La Dichiarazione di Barcellona, stabilendo i fini e le modalità della cooperazione tra le due sponde del Mediterraneo, dimostrava la rinnovata consapevolezza da parte degli Stati comunitari che i problemi politici, economici e sociali rappresentassero sfide comuni da affrontare secondo "un'impostazione globale, coordinata e condivisa".

Il modello inaugurato dalla Dichiarazione ricalcava sostanzialmente lo schema collaudato dalla Conferenza di Helsinki<sup>74</sup>, prevedendo tre linee d'intervento prioritario: un partenariato politico e di sicurezza, uno economico e uno finanziario e sociale.

Lo scopo del Pem era, dunque, quello di stabilire una cooperazione con i *partner* mediterranei in ambito politico, economico e sociale.

---

<sup>73</sup> La Dichiarazione di Barcellona introdusse nel linguaggio della politica e della diplomazia concetti nuovi, come "globalità", "partenariato" e "sviluppo condiviso" (Rizzi. F. *Ibidem*, p.155).

<sup>74</sup> La Conferenza di Helsinki sulla pace e la stabilità in Europa (1975).

Il partenariato politico e di sicurezza, incentrato sulla promozione di misure di sicurezza<sup>75</sup>, era volto a garantire una maggiore stabilità politica all'interno della regione mediterranea, realizzando uno spazio comune in cui predominasse la pace e fosse garantito il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali (la libertà di espressione, di associazione, di pensiero, di coscienza e di religione), nonché l'introduzione della democrazia nei sistemi politici nazionali e l'instaurazione dello Stato di diritto.

Obblighi fondamentali erano, inoltre, il rispetto dell'integrità territoriale, basato sul principio del "non intervento negli affari interni e sulla composizione pacifica delle controversie", e il rispetto del principio dell'autodeterminazione, inteso come "il diritto di ciascun partecipante di scegliere e sviluppare liberamente il proprio sistema politico, socioculturale, economico e giudiziario" e vedere rispettata "l'uguaglianza sovrana e tutti i diritti inerenti alla sovranità".

Le parti concordarono, altresì, una strategia comune per combattere il terrorismo e la criminalità organizzata.

Al tal fine furono avanzate richieste nei confronti dei Paesi della riva sud affinché, supportati dall'UE, incrementassero le misure di controllo e sicurezza interna, giudicate "inferiori agli standard della Comunità"<sup>76</sup>.

Tra le iniziative volte a garantire la sicurezza regionale rientrava anche l'adesione agli accordi di non proliferazione sia regionali che internazionali, nonché a quelli sul disarmo e sul controllo degli armamenti.

Nel promuovere la sicurezza regionale, la Conferenza si espresse, di fatto, a favore della non-proliferazione nucleare, chimica e biologica e contro l'accumulo eccessivo di armi convenzionali, con l'obiettivo di fare del Medioriente "un'area controllabile priva di armi di distruzione di massa, nucleari e biologiche".

Tuttavia la cooperazione per la stabilizzazione regionale faceva riferimento a un concetto più ampio di sicurezza, prevedendo un approccio europeo "multidimensionale", secondo il

---

<sup>75</sup> Furono previsti incontri periodici di Alti funzionari per la creazione di un'intensa cooperazione tra i centri di studio che si occupano di politica estera nella regione euromediterranea.

<sup>76</sup> Rizzi F. *Ibidem*, p.98.



quale la dimensione securitaria non interessava solo gli aspetti politico-territoriali, ma anche quelli socio-economici.

Dovevano essere gestite, infatti, anche le minacce sociali, economiche e ambientali che si manifestavano nei Paesi della sponda sud del Mediterraneo, includendo nel concetto di sicurezza anche le questioni legate allo sviluppo socio-economico, ai flussi migratori e all'ambiente.

Il connotato principale del partenariato politico e di sicurezza si rinveniva, pertanto, nell'approccio globale alla sicurezza, da cui scaturiva la considerazione che le minacce alla sicurezza nel Mediterraneo provenivano da instabilità politica e tensioni interne, così come da instabilità sociali e ineguaglianze economiche.

Considerata la problematicità dell'area si decise, perciò, di procedere con dichiarazioni politiche, anziché trattati internazionali che vincolassero i *partner* sul piano multilaterale.

La cooperazione intergovernativa rimase la più influente con incontri interministeriali annuali per verificare lo stato di avanzamento del Processo di Barcellona.

Dopo la Conferenza ministeriale del 1995, le successive Conferenze si tennero a Malta nel 1997, a Palermo nel 1998, a Stoccarda nel 1999, a Lisbona e a Marsiglia nel 2000, a Bruxelles nel 2001, a Valencia nel 2002, a Creta e a Napoli nel 2003, a Dublino nel 2004, a L'Aja nel 2004, a Lussemburgo nel 2005, a Tampere nel 2006, a Lisbona nel 2007, a Parigi e a Marsiglia nel 2008.

Lo scarso coinvolgimento dei Paesi non comunitari, che si poteva osservare dal momento che tali Conferenze ebbero luogo esclusivamente in città europee e le difficoltà che il partenariato politico e di sicurezza incontrò nel perseguire gli obiettivi fissati nella Dichiarazione di Barcellona, determinarono, nel 2002, in occasione della Conferenza euro-mediterranea di Valencia, il varo del cosiddetto *Piano d'Azione*, con cui vennero ridefiniti gli strumenti operativi per rilanciare il dialogo euro-mediterraneo.

Per favorire il coinvolgimento dei Paesi della riva sud nel processo decisionale e nell'elaborazione dei programmi regionali durante le Conferenze ministeriali, generalmente gestiti dalle istituzioni comunitarie, il Piano d'Azione introdusse il concetto di *co-ownership*, coerente con il principio della *partnership* multilaterale fatto proprio dal partenariato.

Anche se l'istituzione di un partenariato di carattere politico poteva sembrare l'obiettivo prioritario del Processo di Barcellona, non furono trascurati gli importanti risultati economici cui la cooperazione euro-mediterranea poteva condurre.

I Paesi terzi mediterranei, infatti, si situavano al quarto posto negli scambi commerciali dell'UE preceduti dai *Peco*, dagli *ALENA*<sup>77</sup> e dai Paesi del Sud-Est asiatico<sup>78</sup>.

Se si considera l'adesione all'Unione europea dei Paesi *Peco* nel 2004<sup>79</sup>, che scomparirono, di conseguenza, come voce estera dei contatti commerciali comunitari, restavano solo due aree rivali a quella Mediterranea, maggiormente produttive rispetto ai PTM.

Non bisogna però trascurare che questi ultimi godevano di due potenziali vantaggi: un tasso di apertura molto più ampio alle importazioni europee e la maggiore prossimità geografica. Tuttavia la vicinanza geografica risultava poco sfruttabile a causa delle condizioni di abbandono in cui versavano le infrastrutture e la scarsa propensione all'*export*: eccezion fatta per quei Paesi in cui l'esportazione di prodotti energetici aveva un ruolo fondamentale (Libia, Algeria e Siria), nell'area dell'Occidente e dell'Oriente arabo prevalevano ancora le economie chiuse con bassa attrattività di capitali esteri.

Si poneva, quindi, per l'Unione il problema di come rafforzare e rendere più efficace la collaborazione economica con questi Paesi.

Il partenariato economico e finanziario, enunciato nel secondo capitolo della Dichiarazione di Barcellona, prevedeva, alla luce delle precarie condizioni economiche dei Paesi mediterranei non comunitari, la necessità di uno sviluppo economico finalizzato al conseguimento di una zona di prosperità condivisa.

Veniva rilevato come il Mediterraneo fosse una zona ad alto rischio di guerre a causa della situazione economica che lo contraddistingueva, che vedeva la contrapposizione tra un Nord

---

<sup>77</sup> I Paesi aderenti all'ALENA sono gli Usa e i Paesi latino-americani.

<sup>78</sup> Con il Giappone in testa, il quale è riuscito a orientare verso di sé tutti gli scambi commerciali, finanziari e la produzione dell'area del Sud-Est asiatico in forte crescita economica.

<sup>79</sup> L'allargamento dell'Unione europea nel 2004 ha riguardato otto Paesi dell'Europa centro-orientale - Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, Slovenia, Lettonia, Lituania, Estonia e Ungheria- e due Paesi mediterranei: Cipro, Malta.

ricco e industrializzato e un Sud afflitto da gravi problemi cui non si riusciva a trovare una soluzione efficace<sup>80</sup>.

A questo scopo furono previste azioni volte a favorire gli investimenti stranieri e l'ammmodernamento dell'industria e furono avanzate proposte per creare condizioni appropriate per le attività delle imprese operanti nel settore dell'energia e per sviluppare una rete efficiente di telecomunicazioni.

La Dichiarazione di Barcellona mirava, altresì, alla formazione di una Zona euro-mediterranea di libero scambio entro il 2010.

La creazione di una zona di libero scambio, da realizzare tramite una rete di accordi bilaterali tra UE e Paesi terzi mediterranei e tra gli stessi PTM<sup>81</sup>, rappresentava sicuramente l'obiettivo più ambizioso tra quelli stabiliti a Barcellona.

Gli accordi di natura commerciale e tariffaria puntarono, pertanto, a rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione delle merci.

In questa prospettiva le parti si impegnarono nella progressiva liberalizzazione del commercio agricolo e nell'eliminazione delle barriere tariffarie e non tariffarie a favore dei prodotti manufatti.

Per quanto riguarda i prodotti industriali, i diritti di dogana sulle esportazioni europee verso un Paese *partner* furono progressivamente eliminati durante il periodo di transizione della durata di 12 anni<sup>82</sup>.

Per quanto riguarda i prodotti agricoli, invece, la liberalizzazione degli scambi fu attuata attraverso l'applicazione dell'accesso preferenziale al mercato su una base reciproca fondata sui flussi commerciali tradizionali.

L'UE applicò tariffe preferenziali basate sulle disposizioni preesistenti mentre i *partner* mediterranei applicarono tariffe preferenziali limitate alle esportazioni dell'UE.

---

<sup>80</sup> Nel migliore dei casi, infatti, l'obiettivo poteva essere proprio quello prospettato dal testo della Dichiarazione, ossia il "conseguimento di una prosperità condivisa", mentre nel peggior dei casi poteva verificarsi un'ulteriore marginalizzazione della zona (Rizzi F. *Ibidem*, p.123,124).

<sup>81</sup> Gli accordi tra Paesi terzi mediterranei favorivano la cooperazione "sud- sud" (Rizzi F. *Ibidem*).

<sup>82</sup> A titolo esemplificativo, partire dal 2008, sono state abolite le tariffe doganali della Tunisia provenienti dall'UE. Per il Marocco, invece, lo smantellamento definitivo è stato ultimato nel 2012.

Oggi l'80% delle linee tariffarie è stato liberalizzato per i prodotti provenienti dai Paesi del Sud, mentre la stessa liberalizzazione ha interessato solamente il 20% delle linee tariffarie di tali Paesi.

Le trattative riguardanti la liberalizzazione dei servizi sono state avviate più recentemente dal momento che le esportazioni dei servizi degli Stati membri dell'UE verso i PTM rappresentano solamente il 5% delle esportazioni totali dei servizi dell'UE.

È stato, invece, mantenuto un livello elevato di protezione dei diritti di proprietà intellettuale. Il Processo di Barcellona avviò, inoltre, una cooperazione regionale innovativa rispetto alle precedenti politiche comunitarie per il Mediterraneo, in quanto basata su una cooperazione multilaterale, bilaterale e sub-regionale.

La cooperazione multilaterale era frutto della consapevolezza che un reale progresso nelle relazioni euro-mediterranee non poteva prescindere da uno stretto contatto con tutti i Paesi terzi mediterranei, considerati globalmente e con i quali le istituzioni europee avrebbero dovuto agire in sinergia<sup>83</sup>.

La cooperazione bilaterale si concretizzò, invece, attraverso la conclusione di Accordi euro-mediterranei di associazione di “nuova generazione” con i Paesi del Maghreb e del Mashreq<sup>84</sup>, in grado di conferire un'adeguata disciplina al dialogo politico tra Nord e Sud. Gli Accordi di “nuova generazione” sostituirono quelli di “prima generazione” conclusi dalla Comunità con i PTM negli anni Settanta.

Questi accordi, di durata illimitata, fungevano da base alla progressiva liberalizzazione degli scambi nell'area mediterranea e stabilivano le condizioni di cooperazione in ambito economico, sociale e culturale tra l'Unione europea e i Paesi non comunitari.

Benché le disposizioni dei singoli accordi bilaterali variassero a seconda del Paese *partner*, si potevano individuare comunque degli aspetti comuni quali il dialogo politico, l'istituzione

---

<sup>83</sup> Le istituzioni del Partenariato euro- mediterraneo aggregavano rappresentanti dei *partner* a livello governativo e non governativo: leaders politici, alti funzionari, parlamentari, settori della società civile ed esperti si incontravano regolarmente nel quadro del Partenariato.

<sup>84</sup> La cooperazione bilaterale venne applicata solo a nove dei PTM, in quanto la Turchia, Malta e Cipro avevano firmato gli accordi di associazione di preparazione all'adesione all'UE. Ricordiamo che per quanto riguarda la Turchia, era in vigore dal 1964 un accordo di associazione che prevedeva la realizzazione di un'unione doganale.

di un libero commercio compatibile con i requisiti previsti dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), le disposizioni relative alla proprietà intellettuale, ai servizi e alla concorrenza, nonché le norme sulla cooperazione economica e culturale.

Nel 1995 furono conclusi Accordi di associazione con la Tunisia<sup>85</sup> e Israele<sup>86</sup>; nel 1996 con il Marocco<sup>87</sup> e con l'Autorità Palestinese<sup>88</sup>; nel 1997 con la Giordania<sup>89</sup>; nel 2001 con il Libano, la Siria<sup>90</sup>, l'Algeria<sup>91</sup> e l'Egitto<sup>92</sup>.

La Libia ottenne nel 2003 lo *status* di uditore alle conferenze euromediterranee, non avendo accettato l'*acquis* di Barcellona a causa del disaccordo sulla posizione di Israele e dell'Autorità Palestinese.

La cooperazione sub-regionale fu avviata in seguito alla firma dell'Accordo di Agadir nel 2004 tra Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania, nel tentativo di armonizzare varie regolamentazioni settoriali con lo scopo di promuovere gli investimenti e di sviluppare gli scambi.

Tale accordo, entrato in vigore nel 2007, creò una zona di libero scambio tra i quattro Paesi in questione, cui successivamente aderì anche la Palestina, imprimendo all'integrazione regionale mediterranea lo slancio di cui aveva bisogno e favorendo gli investimenti privati nella regione, la quale riguardava un mercato integrato con più di 100 milioni di consumatori.

Anche i finanziamenti comunitari erogati a favore dei Paesi mediterranei non comunitari furono distribuiti in base a un nuovo meccanismo.

A partire dal 1 gennaio 1997, ai preesistenti Accordi finanziari bilaterali siglati dall'Unione con ciascuno dei PTM - ad eccezione dei Protocolli siglati con Cipro, Malta (in scadenza nel

---

<sup>85</sup> L'accordo, firmato il 17 luglio 1995, entrò in vigore il 1 marzo 1996.

<sup>86</sup> L'accordo, firmato il 20 novembre 1995, entrò in vigore il 1 giugno 2000.

<sup>87</sup> L'accordo, firmato il 26 febbraio 1996, entrò in vigore il 1 marzo 2000.

<sup>88</sup> L'Accordo interinale, firmato il 24 febbraio 1996, entrò in vigore il 1 luglio 1997.

<sup>89</sup> L'accordo, firmato il 24 novembre 1997, entrò in vigore nel maggio 2002.

<sup>90</sup> Gli accordi di associazione con il Libano e la Siria non sono ancora entrati in vigore, nonostante le Conferenze euro-mediterranee dei Ministri degli Esteri abbiano più volte auspicato un'accelerazione delle procedure di ratifica degli accordi già firmati.

<sup>91</sup> L'accordo, firmato il 22 aprile 2001, entrò in vigore il 1 settembre 2005.

<sup>92</sup> L'accordo, firmato il 25 giugno 2001, entrò in vigore il 1 giugno 2004.

1999) e Turchia (in scadenza nel 2000)<sup>93</sup> - venne sostituito il Programma MEDA<sup>94</sup>, diretto al sostegno della liberalizzazione economica e dell'ammodernamento delle infrastrutture economiche dei Paesi non comunitari.

Adottati rispettivamente con i Regolamenti (CE) n°1488/1996 e n°2698/2000, i programmi MEDA I e MEDA II costituirono, parallelamente ai prestiti della BEI, lo strumento finanziario della nuova politica euro-mediterranea dell'Unione per l'attuazione di riforme sociali e di ristrutturazione economica in favore dei Paesi terzi<sup>95</sup>.

L'importo stanziato per il programma Meda I, operante tra il 1995 e il 1999, fu pari a 3.400 milioni di euro, mentre la dotazione finanziaria del programma Meda II operante per il periodo 2002-2006, raggiunse 5.350 milioni di euro.

I finanziamenti erano costituiti da aiuti gestiti dalla Commissione europea e utilizzati per finanziare attività e progetti che contribuivano al raggiungimento degli obiettivi del programma Meda, e da capitali di rischio accordati e gestiti dalla BEI per investimenti nel settore privato e ambientale<sup>96</sup>.

I finanziamenti comunitari nei settori produttivi, che non potevano essere superiori all'80% dei costi d'investimento totali, si sommarono alle risorse proprie del Paese beneficiario.

I Paesi non comunitari che beneficiarono dell'intervento furono: Marocco, Tunisia, Algeria, Egitto, Palestina, Israele, Giordania, Siria e Libano.

Potevano beneficiare dei finanziamenti e ottenere un'assistenza tecnica non solo gli Stati, ma anche le regioni, le comunità locali, le autorità locali, gli organismi pubblici, gli operatori privati, le organizzazioni non governative, le associazioni e le fondazioni.

---

<sup>93</sup> La presenza di Cipro e Malta nei dieci nuovi Paesi aderenti all'UE (i restanti erano: Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, Slovenia, Lettonia, Lituania, Estonia, Ungheria) costituiva un fattore positivo, cui faceva da contrappeso il rifiuto opposto da alcuni Stati dell'Unione all'ingresso della Turchia (Rizzi F. *Ibidem*, p.126).

<sup>94</sup> Acronimo di "*Mesures d'accompagnement*".

<sup>95</sup> Il programma MEDA era un programma organico per il Mediterraneo equivalente a quelli adottati dall'UE per i Paesi *ex* comunisti (Programma *Phare*: programma di aiuti per la ricostruzione economica di Polonia e Ungheria, successivamente esteso a undici Paesi, tra i quali quelli *Peco*) e per le *ex* Repubbliche sovietiche (Programma *Tacis*).

<sup>96</sup> La tipologia d'intervento e gli strumenti d'attuazione erano rappresentati dal trasferimento di *know how* (consulenza politica, équipe di esperti e consulenti, sviluppo di nuove istituzioni e progetti pilota) e dal sostegno agli investimenti diretti allo sviluppo delle infrastrutture (Rizzi F. *Ibidem*, p.128).

L'iter procedurale prevedeva che la Commissione, sentito il parere del Comitato di gestione, adottasse la proposta di finanziamento relativamente al singolo progetto.

Quindi il progetto di assistenza tecnica era aggiudicato al miglior offerente sulla base di una gara aperta indetta a Bruxelles o nel Paese destinatario dell'intervento<sup>97</sup>.

Nella Dichiarazione di Barcellona gli aspetti politico ed economico non erano gli unici ad essere presi in considerazione dalla Comunità, essendo i due una componente di un discorso più ampio che ricomprendeva al suo interno anche la dimensione sociale.

Su quest'ultima era incentrato il terzo punto dell'impianto teorico su cui poggiava la Dichiarazione di Barcellona, rappresentato dal partenariato sociale.

Come enunciato nel testo della Dichiarazione, "il dialogo e il rispetto tra culture e religioni differenti sono le condizioni necessarie affinché i popoli si avvicinino", prevedendo espressamente che "allo scopo di superare pregiudizi, ignoranza e fanatismo e di promuovere la cooperazione di base, si appoggeranno riunioni periodiche di rappresentanti delle religioni e delle istituzioni religiose, nonché di teologi, professori universitari e altre persone interessate"<sup>98</sup>.

Venne promossa la traduzione dei testi fondamentali delle varie culture e venne incentivata l'introduzione nelle Università di percorsi specifici sul Mediterraneo e sulla sua storia millenaria.

Successivamente alla Conferenza di Barcellona furono fondati vari Istituti, come l'*Institut de Català de la Mediterrania d'estudios i cooperacion*, il *Jean Monnet European Center*, fondato presso il dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Catania, l'*Institut Mediterraneo de Estudios Avanzados* di Palma di Maiorca e l'*Université de la Méditerranée* a Marsiglia<sup>99</sup>.

Partendo dal presupposto che lo sviluppo economico dovesse andare di pari passo con quello sociale, il partenariato mirava a dare vita ad una maggiore conoscenza e a un dialogo più approfondito tra le differenti culture presenti nella regione mediterranea, stimolando la

---

<sup>97</sup> Rizzi F. *Ibidem*, p.147.

<sup>98</sup> Le Conferenze tenutesi a Stoccolma (15- 17 giugno 1995) e a Toledo (4-7 novembre 1995) forniscono degli esempi in questo contesto.

<sup>99</sup> Rizzi F. *Ibidem*, p. 118.

società civile a collaborare nell'ambito di attività progettuali, come ad esempio scambi fra Università e associazioni culturali<sup>100</sup>.

La cooperazione coinvolgeva, dunque, i principali attori della società politica e civile, dal mondo culturale a quello religioso, dalle Università ai centri di ricerca, dalle imprese pubbliche a quelle private.

Il coinvolgimento della società civile nel Partenariato euro-mediterraneo aveva lo scopo di promuovere i diritti sociali fondamentali e favorire il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della popolazione degli Stati *partner* mediterranei, con particolare riferimento alle donne e agli strati sociali più bisognosi.

Tuttavia, a discapito delle accattivanti premesse, la *partnership* socio-culturale ha rivestito un ruolo marginale in termini di allocazione di risorse finanziarie e di attenzione istituzionale e politica, rispetto all'interesse prioritario attribuito alla componente economico-finanziaria. Lo stesso Processo di Barcellona, malgrado la volontà dell'Unione europea di superare le fallimentari politiche comunitarie precedenti, ha prodotto dei risultati modesti.

Il Partenariato euro-mediterraneo presentava, di fatto, alcune contraddizioni che impedirono la realizzazione dell'integrazione auspicata.

A livello politico, secondo quanto enunciato dalla Dichiarazione di Barcellona, il Partenariato avrebbe dovuto garantire all'Europa un ruolo primario nel processo di pace, facendo del Medio Oriente "un'area efficacemente controllabile".

Le aspettative relative alla pacificazione del Medio Oriente non tardarono a rivelarsi troppo ottimistiche, alimentando forti dubbi circa la realizzazione di un'efficace stabilizzazione dell'area in questione.

La crisi mediorientale, dovuta al prolungato conflitto israelo-palestinese, accompagnò tutto il Processo di Barcellona condizionandolo e rendendo difficoltose le opportunità di dialogo con la riva sud.

---

<sup>100</sup> L'istituzione formale per la promozione del dialogo fra culture è la Fondazione Euro-Mediterranea "Anna Lindh". Si tratta di un organismo di carattere non governativo ideato al fine di sviluppare e promuovere aree di convergenza culturale tra i Paesi e popoli del Mediterraneo.



Le maggiori difficoltà derivarono proprio dal ricorrente acuirsi della crisi tra Israele e i territori palestinesi e la conseguente assenza di collaborazione tra Israele e la maggior parte degli Stati arabi.

Anche la cooperazione economica con i Paesi mediterranei non comunitari non ha prodotto i risultati sperati.

La creazione di una zona di libero scambio si è rivelata una soluzione insufficiente a favorire lo sviluppo economico dei Paesi terzi, tenuto conto della sproporzione esistente tra questi ultimi (con un interscambio minimo, pari al 2% dell'economia mondiale) e l'Unione europea (un colosso commerciale con un livello di importazioni ed esportazioni globale pari al 40% del commercio globale)<sup>101</sup>.

Accanto alla formazione di una zona di libero scambio, il Partenariato avrebbe dovuto prevedere anche una pianificazione strategica dei dodici Paesi della sponda sud, alla luce dell'esponentiale crescita della popolazione<sup>102</sup>, con conseguenze negative per il tasso d'occupazione, le risorse idriche, alimentari ed energetiche.

Fortemente criticata è stata anche la profonda asimmetria delle relazioni tra i *partner* europei e quelli della sponda sud del Mediterraneo, che contraddiceva il principio di eguaglianza proprio del partenariato.

I dislivelli di reddito e salario<sup>103</sup> tra le due aree erano molto alti, determinando una forte asimmetria in campo economico e finanziario: l'area mediterranea dipendeva molto di più dall'Europa di quanto l'Europa dipendesse da essa.

---

<sup>101</sup> La sponda nord e quella sud del Mediterraneo erano fortemente ineguali. L'Europa era altamente industrializzata, integrata dal lato economico e omogenea da quello politico. Il Mediterraneo era, invece, in via d'industrializzazione, demograficamente ancora in espansione, poco integrato economicamente al suo interno e non omogeneo dal punto di vista politico (Rizzi F. *Ibidem*, p.133).

<sup>102</sup> Nell'area mediterranea vivono, secondo le stime della Banca Mondiale, 506 milioni di abitanti, concentrati soprattutto nei Paesi mediterranei dell'UE e nell'Oriente arabo. La popolazione dovrebbe salire ancora, ma con tassi diversificati: incrementi significativi nell'area dell'Oriente arabo e dell'Occidente arabo, contrapposti all'invecchiamento e al calo graduale della popolazione nei Paesi mediterranei dell'UE.

<sup>103</sup> Il Pil pro-capite presentava profonde differenze tra i diversi Paesi ed evidenziava una forte disparità nei livelli di sviluppo delle popolazioni delle due rive del Mediterraneo. Agli elevati redditi pro-capite dei Paesi mediterranei dell'UE (Francia 29.222 dollari, Italia 25.527 dollari, Spagna 20.424 dollari), facevano da contraltare quelli molto bassi dei Paesi dell'Occidente e dell'Oriente arabo (Egitto 1.062 dollari, Marocco 1.463 dollari, Siria 1.497 dollari).

Ciò è evidente se si osservano i flussi commerciali: secondo alcune stime le esportazioni del Maghreb e del Mashreq verso l'Europa costituivano il 13% del PIL di queste regioni e il 65% del totale del loro *export*; viceversa le esportazioni dell'Europa verso di esse erano insignificanti in termini di PIL (0,4%) e marginali per quanto riguarda le esportazioni totali (1,7%).

L'Europa era anche il primo investitore diretto straniero nella regione mediterranea, rappresentando il 36% degli investimenti esteri totali, nonché la prima fonte di assistenza finanziaria, in quanto accordava ogni anno 3 miliardi per prestiti e aiuti non rimborsabili.

Non va trascurata, neppure, l'asimmetria delle limitazioni inerenti alla libertà di circolazione delle persone.

Nonostante i tentativi di promuovere l'integrazione economica tra i Paesi membri del Partenariato, sancendo la libertà di movimento di beni e capitali, la Dichiarazione di Barcellona non menzionava la libertà di circolazione delle persone, a causa del timore degli Stati comunitari delle conseguenze di un approccio di tale genere, che avrebbe scatenato tutta una serie di problemi legati ai flussi migratori.

Per questi motivi i Paesi *partner*, benché attratti da un rapporto privilegiato con l'Unione europea, non videro di buon occhio il Partenariato euro-mediterraneo, considerandolo alla stregua di un tentativo dell'Unione di controllare l'area mediterranea per salvaguardare gli interessi economici e politici occidentali, mantenendo così incontrastato il suo predominio: una cooperazione che se da un lato assicurava loro notevoli vantaggi economici, dall'altro rischiava di tradursi in una scomoda forma di ingerenza interna da parte dell'Occidente.

## 2- La Politica europea di vicinato

Con la Conferenza di Barcellona, che ha lanciato il Partenariato euro- mediterraneo (Pem), l'Unione europea ha tentato di imprimere una svolta alle precedenti politiche mediterranee. Il Partenariato, benché abbia costituito uno spartiacque rispetto alla politica che l'UE ha portato avanti dalla sua costituzione, ha sollevato, però, parecchie perplessità circa i risultati concreti raggiunti, inferiori alle aspettative.

In virtù del ruolo importante che il processo di pace nel Mediterraneo assumeva nel quadro della Dichiarazione di Barcellona, gli esiti del Partenariato risultarono chiaramente condizionati dalla crisi mediorientale dovuta al conflitto israelo-palestinese.

Il ricorrente acuirsi della crisi tra Israele e i territori palestinesi rallentò, di fatto, la realizzazione di molti obiettivi previsti dalla Dichiarazione.

Pur condividendo il pessimismo per il mancato raggiungimento dei risultati sperati<sup>104</sup>, va tuttavia tenuto in considerazione che la Conferenza di Barcellona ha rappresentato un punto di riferimento a partire dal quale si dipanarono tutte le iniziative dell'UE, tra cui le successive Conferenze euro-mediterranee<sup>105</sup>.

A Barcellona si stabilì che queste ultime si dovessero tenere ogni due anni al fine controllare la realizzazione degli obiettivi del partenariato, mentre annualmente si sarebbe dovuto tenere un incontro di medio termine (il cosiddetto *think thank*) per verificare l'avanzamento dei lavori tra una conferenza e l'altra.

Le riunioni erano preparate da un "Comitato euro-mediterraneo", incaricato di fornire una valutazione del seguito del Processo di Barcellona ed aggiornare il programma di lavoro.

---

<sup>104</sup> Come ha affermato Philippe Séguin, durante un convegno dedicato al dialogo euro-arabo, "*Barcellona doit-il être considéré comme un pas en avant ou un pas de côté. Le dialogué euro-méditerranéen initié à Barcelone est méritoire dans son intention, mais il passe à côté de l'essentiel*".

<sup>105</sup> Come summenzionato, le Conferenze euro-mediterranee, successive a quella di Barcellona, si tennero a Malta nel 1997, a Palermo nel 1998, a Stoccarda nel 1999, a Lisbona e a Marsiglia nel 2000, a Bruxelles nel 2001, a Valencia nel 2002, a Creta e a Napoli nel 2003, a Dublino nel 2004, a L'Aja nel 2004, a Lussemburgo nel 2005, a Tampere nel 2006, a Lisbona nel 2007, a Parigi e a Marsiglia nel 2008.

La seconda Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri, che si tenne a Malta il 15-16 aprile 1997, rappresentò il banco di prova in merito alle opportunità di dialogo con i Paesi della riva sud, decisamente compromesse dalla crisi mediorientale.

In quella occasione, che vide allo stesso tavolo Israele e i Paesi arabi, venne sottolineato che “l’azione dei Ministri non intendeva sostituirsi ad altre iniziative di pace e che la stessa elaborazione di una Carta per la pace e la stabilità della regione sarebbe stata all’ordine del giorno allorché le circostanze politiche lo avrebbero consentito”<sup>106</sup>.

Coerentemente con la necessità di dar seguito al Processo di Barcellona, a Malta furono adottate, invece, misure nei sei settori d’intervento considerati prioritari per la cooperazione regionale economica e finanziaria: industria, acqua, ambiente, energia, trasporti e società dell’informazione.

Tra i progetti realizzati, la rete euro-mediterranea d’Istituti economici (*Femise*), la cooperazione in materia statistica (*Medstat*), un sistema informativo per la gestione delle risorse idriche locali (*Semide*), l’iniziativa per la realizzazione d’una Società dell’informazione (*Eumedis*) e il Programma d’azione a breve e medio termine per l’ambiente (*Smap*).

Furono altresì prese misure di accompagnamento a livello regionale, della cooperazione doganale, della proprietà intellettuale, della fiscalità e della concorrenza, in modo tale da accelerare la ratifica degli accordi di associazione euromediterranei summenzionati<sup>107</sup>.

Le successive Conferenze euro-mediterranee non registrarono iniziative particolari nei confronti del Mediterraneo, eccezion fatta per quella di Marsiglia del 2000 e quella di Valencia nel 2002.

La Conferenza di Marsiglia (15-16 novembre 2000) si aprì quando era già esplosa la seconda *intifada*<sup>108</sup>, determinando, pertanto, l’abbandono dei riferimenti alla Carta per la pace e la stabilità per fare un bilancio dei primi cinque anni di Barcellona.

---

<sup>106</sup> Rizzi F. *Ibidem*, p.167.

<sup>107</sup> Rizzi F. *Ibidem*, p.168.

<sup>108</sup> La seconda *intifada* esplose il 28 settembre del 2000 in seguito al palese atto provocatorio compiuto da Ariel Sharon, quando decise di compiere una visita alle moschee di Gerusalemme, per ribadire la sovranità israeliana su un luogo amministrato dal Fondo religioso islamico.

Il 10 ottobre 2000 si contavano già 43 morti palestinesi e il 12 vennero linciati tre soldati israeliani.

I ministri auspicarono un maggiore impegno per gli accordi di associazione, la liberalizzazione del commercio, anche per i prodotti agricoli, la promozione del commercio Sud-sud e degli investimenti nel Sud del Mediterraneo<sup>109</sup>.

In occasione della Conferenza euro-mediterranea di Valencia (22-23 aprile 2002) venne varato il cosiddetto “*Piano d’Azione*”, con cui furono ridefiniti, come già affermato in precedenza, gli strumenti operativi per rilanciare il dialogo euro-mediterraneo.

Tuttavia la volontà di rilanciare il dialogo tra le due sponde del Mediterraneo mal si conciliava con il momento di estrema difficoltà che la Comunità Internazionale stava attraversando.

L’ottimismo che aveva contraddistinto la Conferenza di Barcellona era andato completamente perduto a causa del tragico panorama mondiale: il Vertice di Valencia si svolse, infatti, all’indomani degli attentati terroristici dell’11 settembre 2001<sup>110</sup>.

Al contempo, la seconda *intifada* continuava a mietere vittime, determinando l’assenza alla conferenza di Siria e Libano, i quali decisero di non partecipare per solidarietà con i Palestinesi e per la presenza di Israele.

Il terrorismo di matrice islamica che dominava la scena mondiale, il sanguinoso dopoguerra in Iraq e il conflitto israelo-palestinese determinarono l’*impasse* della cooperazione nel bacino del Mediterraneo, non facendo intravedere all’orizzonte alcuna soluzione politica.

Il primo tentativo concreto di rilanciare il Partenariato euro-mediterraneo fu attuato con la Politica europea di vicinato (Pev), adottata dal Consiglio europeo di Salonicco del 19-20 giugno 2003.

---

<sup>109</sup> Rizzi F. *Ibidem*, p.170-171.

<sup>110</sup> Come scrisse Gillespie, “Bisogna congratularsi con le autorità spagnole per la risolutezza mostrata nell’ospitare comunque la Conferenza, non cedendo alle pressioni di coloro che spingevano per posticiparla o cancellarla del tutto. La Spagna investì molte risorse in questa iniziativa e cercò un consenso molto ampio per rilanciare il dialogo in un momento di difficoltà della Comunità Internazionale” (Gillespie R. “*Reshaping the agenda? The Internal politics of the Barcellona Process in the aftermath of September 11*”, “*Mediterranean Review*”, 2002).

Il Consiglio europeo riprendeva le conclusioni del Consiglio affari generali e relazioni esterne del 16 giugno 2003, il quale a sua volta aveva approvato la comunicazione “*Wider Europe*”<sup>111</sup> della Commissione.

Con tale comunicazione la Commissione avviò il percorso per delineare una politica di prossimità, finalizzata alla creazione di una zona di buon vicinato ai confini dell’Unione europea, affermando il principio che in futuro “la capacità dell’Unione di garantire ai suoi cittadini sicurezza, stabilità e sviluppo sostenibile non sarebbe stata più dissociabile dalla sua volontà di intensificare le relazioni con i Paesi limitrofi”<sup>112</sup>.

La necessità di un intervento comunitario era dettata dal momento storico nel quale la Pev si inseriva, caratterizzato dall’adesione all’Unione europea di dieci Paesi già precedentemente inclusi nel Pem<sup>113</sup>: Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Slovenia, Polonia, Ungheria, Malta, Cipro.

L’allargamento dell’UE a venticinque membri determinò anche una riduzione nella composizione dei *partner* mediterranei che, con l’adesione di Malta e Cipro, si restringevano ai Paesi arabi e Israele, evidenziando la necessità di ridefinire le linee guida della politica europea nel tentativo di dare nuovo slancio alle relazioni con i Paesi vicini.

In tale prospettiva l’Europa cercò, attraverso la Pev, di favorire la “creazione di una zona di prosperità e di buon vicinato”<sup>114</sup>, mediante la costituzione di un cosiddetto “*ring of friends*”,

---

<sup>111</sup> Comunicazione della Commissione “Europa allargata – Vicinato: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali”, approvata l’11 marzo 2003.

<sup>112</sup> Come veniva ribadito nelle riunioni del Consiglio era anche nell’interesse europeo che i Paesi ai confini fossero ben governati. Dei vicini impegnati in conflitti violenti, Stati fragili con tassi demografici elevatissimi dove imperversavano l’illegalità e il crimine organizzato rappresentavano, di fatto, dei problemi per l’Europa.

<sup>113</sup> In seguito all’allargamento del 1 maggio 2004, il timore che dai nuovi vicini potessero provenire forti flussi di immigrazione illegale e traffici illeciti, nonché minacce terroristiche, spinse la Commissione e alcuni Stati membri a formulare una politica che fosse in grado di generare condizioni di sicurezza lungo e al di là di quei confini.

Il solo rafforzamento delle misure di controllo alle frontiere tra i nuovi Paesi membri dell’Unione e i loro vicini dell’est era, infatti, insufficiente a prevenire le minacce di insicurezza e instabilità (Comelli M. “L’Unione Europea: sicurezza, azione esterna, diplomazia”, CAP. IV “L’Unione Europea e il suo vicinato”. 2013, p.99).

<sup>114</sup> All’indomani dell’allargamento del 2004, non era possibile procedere a nuovi allargamenti dell’Unione europea al fine di proiettare stabilità. Ne avrebbe risentito l’integrazione europea, con ricadute negative in termini di coesione politico-istituzionale e di efficacia del processo decisionale.

vale a dire un cerchio di Stati amici, geograficamente prossimi, con i quali l'Unione europea godesse di "rapporti stretti, pacifici e di cooperazione"<sup>115</sup>.

I Paesi che formavano questo "cerchio di amici" erano i vicini dell'Est e del Sud.

I primi comprendevano Bielorussia, Moldavia, Ucraina e Russia<sup>116</sup>. Successivamente, nel giugno del 2004, il Consiglio europeo decise di includervi anche Georgia, Armenia e Azerbaigian: questa decisione fu senz'altro favorita dalla "Rivoluzione delle rose", scoppiata in Georgia nel novembre 2003<sup>117</sup>.

I secondi comprendevano, invece, i Paesi della riva sud del Mediterraneo, ossia Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Autorità palestinese, Siria e Tunisia<sup>118</sup>.

La novità sostanziale che contraddistingueva la Politica di vicinato era il riconoscimento della forte interdipendenza tra l'Unione europea e i Paesi vicini e il tentativo che ne conseguiva di superare la distinzione tra politica interna e estera, concedendo anche ai Paesi

---

L'Ue correva, quindi, il rischio di non essere più in grado di fornire quegli stessi benefici, in termini di stabilità e sicurezza, che inducevano i Paesi terzi a cercarvi l'adesione.

La Politica di vicinato doveva, dunque, operare una sorta di "quadratura del cerchio", fornendo stabilità e sicurezza ai Paesi vicini, senza ricorrere all'allargamento stesso (Comelli M. *Ibidem*, p.100).

<sup>115</sup> Benché tutti i Paesi ricompresi nella Pev fossero qualificati come "vicini", in realtà essi non lo erano perché dal punto di vista del diritto internazionale i rapporti di vicinato sorgevano solo tra Stati contermini.

La denominazione di vicinato avrebbe dovuto implicare, infatti, la condivisione di una frontiera terrestre oppure marittima, limitatamente alle acque territoriali, tra due Paesi.

Mentre ad Est, Bielorussia e Ucraina confinavano con il territorio di alcuni Stati membri, la Moldova non confinava con il territorio di alcuno Stato membro, ma solamente con quello di un Paese allora candidato, la Romania. (Comelli M. *Ibidem*, p. 97).

<sup>116</sup> Oggi la Russia non fa più parte della Politica di vicinato. Con il Paese l'Unione europea ha stipulato un partenariato strategico su base bilaterale nel quale è prevista l'istituzione di quattro spazi comuni: spazio economico; spazio di libertà, circolazione, sicurezza e giustizia; spazio sicurezza estera delle frontiere; spazio ricerca, sviluppo, educazione e cultura. Ciò è dovuto ai forti interessi politici ed economici russi nell'area della *wider Europe* che rischiano di creare contrasti con l'Unione: la Russia tende a considerare l'Ucraina, la Moldova e la Bielorussia come facenti parte della propria sfera d'influenza e a ritenere concorrenziale l'azione svolta dall'Ue nell'area tramite la Politica di vicinato (Comelli M. *Ibidem* p.97).

<sup>117</sup> Comelli M. *Ibidem*, p.96-97.

<sup>118</sup> L'inserimento dei Paesi della sponda sud nella Pev rappresentava un importante passo in avanti per il rilancio del Processo di Barcellona che aveva conseguito modesti risultati. Per quanto riguarda il bacino del Mediterraneo la Politica di vicinato si inseriva nel quadro del Processo di Barcellona, rivolgendosi a tutti i Paesi coinvolti nel partenariato euro-mediterraneo, ad eccezione della Turchia (ancora in fase di adesione all'Unione europea), di Cipro e Malta (entrati a far parte dell'Ue).

per i quali non era prevista l'adesione vantaggi e opportunità finora riservati ai membri dell'Unione europea.

É necessario sottolineare, infatti, che, nonostante il contesto unico della Pev, la prospettiva di adesione interessasse solo i vicini dell'Est: mentre i vicini orientali, dal momento che erano Paesi europei, avevano una prospettiva, benché ad oggi ancora meramente potenziale, di entrare a far parte dell'UE, quelli meridionali, su cui questa trattazione è incentrata, non avevano titolo per aderire all'Unione, in quanto geograficamente non erano Paesi europei<sup>119</sup>. I Paesi dell'Europa orientale, tuttavia, non si ritenevano soddisfatti dell'essere stati inseriti in un unico quadro di relazioni con i Paesi del Sud, che al contrario non potevano aspirare all'adesione: il timore di rimanere esclusi dalla prospettiva di adesione riservata ai Paesi europei era, di fatto, accresciuto dalla percezione negativa del contesto unico della Pev.

L'Ucraina, in particolare, criticava la stessa denominazione di "Politica di vicinato" e di "Paese vicino", rivendicando di essere a tutti gli effetti un Paese europeo e non un Paese vicino all'UE.

La coesistenza di entrambi i gruppi di Paesi all'interno della Pev rendeva ambigue le finalità di tale politica, che veniva percepita dai Paesi dell'Est come una strategia di tergiversazione rispetto alla richiesta che fosse almeno riconosciuta la loro prospettiva futura di adesione<sup>120</sup>.

Tuttavia la scelta di un quadro unico per le relazioni con tutti i Paesi vicini non si spiegava solo con la scelta di non offrire una prospettiva concreta di adesione ai Paesi dell'Est, inserendoli nello stesso contesto dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo.

Un quadro unico offriva, piuttosto, la possibilità di una maggiore coerenza e continuità nelle relazioni con i Paesi vicini<sup>121</sup>.

Per i Paesi mediterranei il nuovo approccio comunitario si collocava "a metà strada tra la logica dell'integrazione tramite l'allargamento e quella di stabilizzazione tramite il partenariato".

---

<sup>119</sup> Come già affermato nel capitolo precedente, nel 1987 la Commissione respinse la richiesta del Marocco di diventare membro della CEE, poiché non era a livello geografico un paese europeo, condizione

espressamente prevista dal art.49 del Trattato sull'Unione europea.

<sup>120</sup> Comelli M. *Ibidem*, p.101.

<sup>121</sup> Comelli M. *Ibidem*, p.101.



La Politica di vicinato rispondeva, pertanto, a due esigenze: da un lato quella di offrire ai Paesi vicini concreti benefici e prevenire un'eventuale importazione di instabilità da questi, dall'altro quella di rinunciare all'adesione di quei Paesi che si presentavano troppo distanti dagli *standards* dell'Unione europea, considerando anche che l'Unione si stava ancora assestando dopo il grande allargamento del maggio 2004<sup>122</sup>.

Nelle intenzioni comunitarie, infatti, la Pev non rappresentava una politica preliminare per l'adesione all'Unione dei *partner* mediterranei, giudicati troppo distanti dagli *standards* dell'Ue.

Le procedure per la negoziazione della Politica di vicinato vennero, pertanto, tenute separate da quelle per l'adesione.

Come espresso dall'*ex* presidente della Commissione europea Romano Prodi, i Paesi mediterranei avrebbero condiviso con l'Unione "tutto tranne le istituzioni"<sup>123</sup>.

La Politica di vicinato l'Unione escludeva, di fatto, per i *partner* mediterranei l'unico incentivo che si era rivelato decisivo per il successo dell'approccio integrazionista: la concreta prospettiva di adesione all'Unione<sup>124</sup>.

Per quanto concerne lo schema delle relazioni tra l'UE e i Paesi *partner*, tra i principi della Politica di vicinato il Documento di Strategia della Commissione indicava "la differenziazione e la responsabilità condivisa".

Poiché i *partner* mediterranei presentavano caratteristiche differenti tra loro, il processo di avvicinamento all'Unione, nell'ambito della Pev, era pensato in forma progressiva e differenziata da Paese a Paese.

Pertanto, la previsione di un approccio specifico per ciascun Paese *partner* faceva sì che vi fossero tante possibili risposte quanti erano i Paesi *partner*, a seconda della situazione

---

<sup>122</sup> Vaccaro M. "La politica europea di prossimità: aspetti economici e politici", Rivista di studi politici internazionali, Vol. 74, No. 3.

<sup>123</sup> Nella comunicazione *Europa ampliata* del 2003 la Commissione riconosceva che "in alcuni casi il problema delle prospettive di adesione è già stato risolto. Per quanto riguarda i *partner* mediterranei extraeuropei si è esclusa qualsiasi possibilità di adesione", mentre rimangono in sospeso questioni come quelle dei Paesi europei che hanno espresso più volte il desiderio di entrare a far parte dell'Ue" (Comelli M. *Ibidem*, p.101).

<sup>124</sup> Comelli M. *Ibidem*, p.95.

politica, della volontà di aderire all'Ue, del programma di riforme dei Paesi stessi, nonché dal loro livello di sviluppo socio-economico.

La Politica di vicinato intendeva rafforzare il partenariato politico ed economico attraverso una serie di riforme dei sistemi politici ed economici dei Paesi vicini tale da renderli simili a quelli degli Stati dell'Unione.

In sostanza gli Stati che erano maggiormente capaci nell'attuare le misure di adeguamento richieste dall'Unione, consistenti nella realizzazione di riforme politiche, economiche e istituzionali, potevano avanzare nella cooperazione con essa, senza essere condizionati dalle necessità e dalle tempistiche del contesto geopolitico, dominato sul piano regionale dal perdurare del conflitto israelo-palestinese.

Anche il sostegno finanziario europeo era differenziato a seconda dell'avanzamento dell'integrazione.

Ne consegue che il nuovo approccio se da un lato agevolava la cooperazione euro-mediterranea, dall'altro, accentuando la dimensione bilaterale, rappresentava un passo indietro rispetto al regionalismo che il Partenariato euro-mediterraneo intendeva sviluppare. Si passava, infatti, da un'ottica di multilateralismo e cooperazione regionale, tale era quella inaugurata a Barcellona, a un ritorno alle relazioni bilaterali differenziate ispirate alla condizionalità e alla bilateralità dell'aiuto.

L'introduzione della differenziazione contrastava, infatti, con l'obiettivo del Pem di creare una regione mediterranea, privilegiando piuttosto il suo esatto contrario, ossia un'integrazione su un piano meramente bilaterale<sup>125</sup>.

In virtù del bilateralismo differenziato, i trattamenti che l'Unione riservava ai suoi *partner* non erano uguali: veniva applicata la condizionalità positiva in base alla quale si prometteva l'elargizione di benefici economici a condizione che gli Stati raggiungessero gli obiettivi predeterminati.

---

<sup>125</sup> Il rischio maggiore era che la Politica di vicinato venisse percepita dai Paesi mediterranei più interessati all'avvicinamento come una sorta di via libera verso un approfondimento delle relazioni bilaterali tra l'Unione europea e il singolo *partner* mediterraneo a discapito dei tentativi di costruzione regionale.

Questo approccio risultava più flessibile di quello applicato al Partenariato euro-mediterraneo, prestandosi ad una maggiore cooperazione tra Stati membri e Paesi vicini.

In termini di attuazione, infatti, come recita lo stesso Documento di Strategia “l’UE non imponeva priorità o condizioni ai suoi *partner*”.

Ogni *partner* concordava un “piano d’azione” con l’Unione in base alle proprie priorità: ciascun “piano d’azione” (*actions plans*), preceduto dai “rapporti paese” (*country reports*) redatti dalla Commissione, indicava i campi d’azione prioritari per le riforme.

I Piani d’azione, che fissavano un programma di lavoro di durata triennale o quinquennale, coprivano tutta una serie di temi che andavano dal dialogo politico alle riforme economiche-sociali e di sviluppo, al commercio estero, all’energia, ai trasporti e all’ambiente.

Una volta adottate tutte le misure previste dai piani d’azione, veniva negoziato e stipulato un “accordo europeo di vicinato”.

Per i Paesi del Mediterraneo del Sud gli accordi europei di prossimità si affiancavano, sostituendoli, agli accordi di associazione previsti dal Partenariato euro-mediterraneo nell’ambito del Processo di Barcellona.

Se da un lato ciò era certamente un vantaggio alla luce dei rapporti di collaborazione già avviati, dall’altro è necessario ricordare il principale elemento di debolezza del Pem, rappresentato dall’asimmetria delle relazioni tra i *partner* euro-mediterranei, che contraddiceva il principio dell’eguaglianza all’interno del Partenariato.

Per far fronte a questo problema, i Programmi di vicinato prevedevano che i Paesi vicini avessero un ruolo eguale a quello degli Stati comunitari, coinvolgendo al contempo i livelli nazionale, regionale e locale, secondo una logica di *bottom up*.

La Commissione presentò il 9 dicembre 2004 le proposte per i Piani d’azione con Autorità Palestinese, Giordania, Israele, Marocco, e Tunisia.

Tali proposte vennero successivamente approvate dal Consiglio Affari generali e relazioni esterne (Cagre) il 12 dicembre 2004.

I Piani d’azione per i Paesi summenzionati entrarono in vigore nel corso del 2005, seguiti nel 2007 da quelli con Egitto e Libano.

Ad eccezione di Algeria, Libia e Siria, tutti i *partner* mediterranei adottarono i rispettivi Piani d’azione, che risultavano differenziati da Paese a Paese al fine di tenere in

considerazione le peculiarità di ciascun *partner*, la sua capacità di stringere legami sempre più stretti con l'Ue e le rispettive necessità di assistenza finanziaria.

Di conseguenza la relazione di ciascuno di essi con l'UE sarebbe stata diversa e sarebbe dipesa dal grado di intensità che ogni Paese voleva imprimere<sup>126</sup>.

Tuttavia se da un lato la differenziazione, consentendo ad ogni Paese vicino di far progredire le proprie relazioni con l'Unione europea a seconda del proprio grado di impegno nell'attuare i Piani d'azione, responsabilizzava ciascun Paese vicino, dall'altro, però, la sfida della sicurezza con cui l'Ue doveva confrontarsi nel suo vicinato risultava difficile da gestire sul piano bilaterale, imponendo, al contrario, soluzioni regionali.

Sul piano finanziario, la Commissione istituì un nuovo strumento di prossimità a supporto della cooperazione transnazionale e transfrontaliera attraverso cui realizzare una maggiore integrazione con i Paesi *partner* mediterranei (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Autorità Palestinese, Siria, Tunisia) e con le *ex* Repubbliche sovietiche (Ucraina, Bielorussia, Moldavia, Georgia, Armenia e Azerbaigian).

I precedenti strumenti finanziari, costituiti dal programma MEDA per i Paesi del Mediterraneo del Sud e TACIS per i Paesi dell'Europa dell'Est, vennero sostituiti con lo "Strumento europeo di vicinato e partenariato" (ENPI), per "promuovere una progressiva integrazione economica e una cooperazione politica più approfondita tra l'UE e i Paesi *partner*" e "affrontare le specifiche opportunità e sfide che derivano dalla vicinanza geografica tra l'UE e i Paesi vicini".

L'ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*), adottato con Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, divenne operativo a partire dal 1 gennaio 2008, sostituendo definitivamente gli strumenti finanziari preesistenti.

L'attuazione dell'ENPI può essere suddivisa in due fasi: una prima fase di transizione dal 2004 al 2006 e una seconda fase operativa dal 2007 al 2013.

Nel periodo di transizione, la Politica di vicinato continuò ad operare nell'ambito della politica di cooperazione esterna dell'Unione verso i Paesi terzi vicini, già sperimentata con

---

<sup>126</sup> Comelli M. *Ibidem*, p.102.

il programma INTERREG III, un'iniziativa di cooperazione intraeuropea e transeuropea attuata nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale nel periodo 2000-2006.

INTERREG III coinvolgeva, attraverso i preesistenti programmi comunitari, - i Paesi di nuova adesione, attraverso il programma INTERREG con i confini esterni dell'Unione; - i Paesi membri, già inseriti nel programma INTERREG con i Paesi terzi confinanti; - i Paesi confinanti con l'UE beneficiari dei programmi MEDA e TACIS.

La seconda fase, invece, fu caratterizzata da una semplificazione degli strumenti finanziari destinati all'assistenza esterna, mediante la sostituzione definitiva degli strumenti finanziari preesistenti con l'ENPI dovuta alla necessità di assicurare l'omogeneità delle azioni esterne e di ottenere maggiori risultati con le risorse disponibili.

Allo scopo di creare un'area di prosperità e di buon vicinato nelle aree limitrofe, il nuovo strumento finanziario, che prevedeva fondi per circa 12 miliardi di euro, era destinato a promuovere i diritti umani, le libertà fondamentali (quali lo Stato di diritto e i principi di uguaglianza e democrazia), i principi dell'economia di mercato, a contrastare la povertà e a incoraggiare lo sviluppo sostenibile, ma anche a favorire la progressiva partecipazione dei Paesi *partner* al mercato interno dell'Unione e una più intensa cooperazione settoriale e trans-settoriale attraverso la libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone.

A livello pratico tale assistenza finanziaria si concretizzava in programmi nazionali o multinazionali di assistenza rivolti ad un Paese *partner*, o in programmi inerenti a una forma di cooperazione regionale o sub regionale tra due o più Paesi *partner* (programmi *country* o *multi country*).

Per i programmi nazionali o multinazionali venivano adottati dei documenti di strategia con indicazioni pluriennali dotate di specifici *budget*: attraverso i documenti di strategia la Commissione adottava su base annuale i programmi d'azione che stabilivano gli obiettivi perseguiti, i settori d'intervento, i risultati attesi e l'importo finanziario previsto.

La componente maggiormente innovativa dell'ENPI era costituita dalla cooperazione transfrontaliera (*cross border cooperation*), volta al finanziamento di programmi congiunti tra Stati membri e Paesi *partner* che condividevano una frontiera comune, marittima o terrestre.

Sebbene rappresentasse l'elemento caratterizzante la nuova fase di cooperazione tra istituzioni comunitarie e quelle dei Paesi vicini, la cooperazione transfrontaliera, ponendo l'accento sul partenariato e sul ruolo attivo di tutti i *partner* nel processo di definizione delle strategie di prossimità, presentava al contempo elementi di criticità dovuti al coinvolgimento regionale e ad una responsabilità diretta nella gestione da parte dei Paesi *partner*.

Ciò generava un'asimmetria istituzionale, dal momento che coinvolgeva *partner* con diversi livelli di decentramento e realtà istituzionali, tali erano i Paesi della sponda sud del Mediterraneo.

Per i programmi di cooperazione transfrontaliera venivano adottati uno o più documenti di strategia specifici implementati da "programmi operativi congiunti", ciascuno relativo ad una regione transfrontaliera.

I programmi operativi congiunti, di norma gestiti da un'Autorità di gestione congiunta, eventualmente coadiuvata da un Segretario tecnico, erano programmi pluriennali volti al conseguimento di un insieme coerente di priorità.

In seguito all'adozione dei programmi congiunti la Commissione concludeva con i Paesi partecipanti un accordo di finanziamento.

Ai programmi transfrontalieri potevano essere associati anche Paesi terzi non partecipanti al programma che si affacciavano su un bacino marino comune in cui era stato attivato un programma operativo congiunto.

Tuttavia l'intensificarsi della cooperazione nelle diverse accezioni fin qui descritte non significò un aumento delle risorse finanziarie, così come auspicato dalla Commissione europea, nonostante alle risorse attribuite all'ENPI dalla programmazione 2007-2013 andavano aggiunti i prestiti della BEI (12,4 miliardi di euro, di cui 8,7 per il Mediterraneo e 3,7 per l'Est), notevolmente superiori a quelli del periodo di programmazione precedente (6,5 miliardi per il Sud e 600 milioni di euro per l'Est).

L'insufficienza delle risorse finanziarie rappresentò, infatti, uno degli elementi di maggiore criticità della Pev.

L'ammontare complessivo degli aiuti europei assegnati ai Paesi della sponda sud nell'ambito Enpi rimase basso<sup>127</sup> e i finanziamenti non risultarono adeguati agli obiettivi, determinando il venir meno di uno degli incentivi principali ai Paesi *partner* per l'attuazione delle riforme previste nel quadro della Politica di Vicinato.

---

<sup>127</sup> Nel 2010 solo il 15% degli aiuti europei era stato destinato ai Paesi arabi, così che i fondi di Enpi sono risultati essere meno di 5 euro a persona nei Paesi della sponda sud del Mediterraneo (Talbot V. e Lovotti C. "Rilancio della cooperazione euro-mediterranea", Osservatorio di Politica internazionale, n.111, ottobre 2015).

### 3- L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo

Dal 2004 la politica mediterranea dell'Unione europea aveva assunto un carattere dualistico: la Politica europea di vicinato (Pev), a carattere bilaterale e con competenza nelle materie comprese nel secondo pilastro della Dichiarazione di Barcellona (le relazioni economiche e gli strumenti finanziari), gestite prevalentemente dalla Commissione, aveva affiancato il Partenariato euro-mediterraneo (Pem), a carattere multilaterale e competente per le materie politiche e di sicurezza e le relazioni socio-culturali (primo e terzo pilastro della Dichiarazione di Barcellona), gestite prevalentemente dai governi nazionali.

È necessario ricordare che l'approccio inaugurato dalla Pev, incentrato sulla bilateralità e sulla condizionalità dell'aiuto, corrispondeva, di fatto, a un ritorno alle relazioni bilaterali tra l'Unione e i *partner* mediterranei, che se da un lato agevolava la cooperazione euro-mediterranea, dall'altro, accentuandone la dimensione bilaterale, rappresentava un passo indietro rispetto al regionalismo che il Pem intendeva sviluppare.

Si rischiava, pertanto, che la Politica di vicinato venisse percepita dai Paesi mediterranei più interessati all'avvicinamento come una sorta di via libera verso un approfondimento delle relazioni bilaterali tra l'Unione europea e il singolo *partner* mediterraneo, a discapito dei tentativi di costruzione regionale.

Nel già complicato contesto delle relazioni euro-mediterranee, dove la Pev, sovrapponendosi al Pem<sup>128</sup>, era diventata di gran lunga la politica più influente per la regione, si inseriva un tentativo di rilancio della cooperazione regionale: l'Unione per il Mediterraneo<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup> In seguito all'allargamento dell'Unione europea nel 2004, la composizione del Pem era cambiata. Dei suoi membri originari, Malta e Cipro erano diventati membri dell'Ue. Erano entrati nel Pem, inoltre, tutti i nuovi membri Ue dell'Europa centro-orientale. Di conseguenza erano diminuiti i membri non Ue, ai quali nel 2008 si erano aggiunti Albania, Principato di Monaco, Bosnia, Croazia e Mauritania. Era evidenziabile, dunque, un quadro squilibrato caratterizzato da una partecipazione Ue di gran lunga più numerosa di quella non Ue (R. Aliboni, "L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici", Servizio Affari Internazionali, n. 85, gennaio 2008).

<sup>129</sup> Il 13 marzo 2008 il Consiglio europeo ha approvato il progetto "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo", invitando la Commissione a presentare proposte che ne definissero i tempi e le modalità di attuazione.



L'Upm, fondata con la Dichiarazione di Parigi nel corso della Conferenza ministeriale tenutasi il 13 luglio 2008, era stata concepita nei mesi precedenti su iniziativa del presidente francese Nicolas Sarkozy.

Già durante la campagna elettorale del 2007 Sarkozy aveva proposto la sua idea per la cooperazione tra Paesi della sponda nord e quelli della sponda sud del Mediterraneo.

In particolare ne aveva fatto menzione nel corso della conferenza stampa del 6 maggio 2007, nella notte in cui era stata comunicata la sua vittoria alle presidenziali francesi e successivamente articolò tale proposta con maggiori dettagli in un discorso tenuto a Tangeri, in Marocco, il 23 ottobre 2007.

Il 20 dicembre 2007 si svolse a Roma un incontro tra Sarkozy e i primi ministri di Spagna e Italia, José Luis Zapatero e Romano Prodi, durante il quale questi ultimi diedero il loro sostegno all'iniziativa francese, la quale prevedeva di fare dell'Unione per il Mediterraneo "un'iniziativa intramediterranea".

Il progetto originario prevedeva, infatti, una cooperazione tra i soli Paesi che si affacciavano sul bacino mediterraneo, che avrebbe sostituito il Processo di Barcellona, rilanciando le relazioni euro-mediterranee.

Mentre il Processo di Barcellona aveva come scopo la creazione di una regione euro-mediterranea, il progetto iniziale di Sarkozy intendeva sviluppare la cooperazione regionale esclusivamente tra la sponda nord e la sponda sud del Mediterraneo<sup>130</sup>: l'Unione per il Mediterraneo, stando al progetto iniziale, avrebbe dovuto includere solo i Paesi dell'Europa del Sud e quelli delle altre sponde mediterranee.

Nelle intenzioni del presidente francese, pertanto, l'Unione per il Mediterraneo avrebbe dovuto svilupparsi al di fuori del contesto dell'Unione europea.

La partecipazione all'Upm avrebbe dovuto essere mediterranea, piuttosto che euro-mediterranea, escludendo i Paesi membri dell'UE che non si affacciavano sul Mediterraneo<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup> Comelli M. *Ibidem*, p.115.

<sup>131</sup> Comelli M. *Ibidem*, p.115.

La proposta francese non fu, però, condivisa da Stati come il Regno Unito, che per molto tempo aveva rappresentato la principale potenza esterna dell'area e la Germania, lo Stato economicamente più avanzato dell'Unione, nonché tra i primi contributori dei programmi di cooperazione con i Paesi mediterranei<sup>132</sup>.

Il contesto appena descritto e l'intenzione di non svuotare d'importanza il Processo di Barcellona, imponevano la ricerca di un compromesso.

Tale compromesso fu raggiunto proprio con la creazione di una nuova organizzazione intergovernativa formata da 43 paesi.

Oltre a tutti gli Stati membri dell'Ue e ai Paesi della sponda sud e sud-est del Mediterraneo<sup>133</sup>, vi presero parte anche i Paesi dei Balcani affacciati sull'Adriatico (come la Croazia, la Bosnia Erzegovina, il Montenegro, l'Albania), e i mini Stati (come il Principato di Monaco).

L'esito finale del progetto di Sarkozy, deciso nella Conferenza ministeriale di Parigi del luglio 2008, fu, dunque, un'iniziativa euro-mediterranea, piuttosto che intramediterranea<sup>134</sup>. Partendo dalla constatazione dei differenti livelli di sviluppo tra le due sponde del Mediterraneo, si intendeva dare nuovo impulso al Partenariato euro-mediterraneo, promuovendo la cooperazione tra la sponda nord e quella sud.

Lo scopo dell'Unione per il Mediterraneo era, pertanto, quello di sviluppare progetti concreti riguardanti quattro aree prioritarie: ambiente e sviluppo sostenibile (disinquinamento del Mediterraneo, energie alternative), crescita economica e sviluppo sociale (autostrade del mare e di terra), dialogo interculturale (Alta Istruzione e ricerca, Università euro-mediterranea) e il tema della sicurezza (sicurezza marittima, protezione civile e lotta al terrorismo).

---

<sup>132</sup> Il cancelliere tedesco Angela Merkel mise in guardia dal rischio di iniziative di cooperazione regionale che non includessero tutti i Paesi membri dell'Ue le quali avrebbero portato a uno "sfaldamento dell'Unione europea nel suo nucleo centrale". "La cooperazione con Stati dell'Unione europea doveva essere aperta a tutti e approvata da tutti" (R. Aliboni, *Ibidem*).

<sup>133</sup> La Libia non prese parte al Vertice di Parigi a causa della strenua opposizione dell'allora *leader* libico M. Gheddafi al progetto di Sarkozy. Oggi il Paese ha lo *status* di osservatore.

<sup>134</sup> M. Comelli, *Ibidem*, p.116.

La Dichiarazione di Parigi riprendeva, di fatto, quella di Barcellona privilegiando, dunque, una cooperazione euro-mediterranea che, nonostante i modesti risultati raggiunti, veniva comunque costruita su idee e modalità pregresse.

## CAPITOLO III

### L'UNIONE PER IL MEDITERRANEO: ASCESA E STALLO

#### 1- L'origine dell'Unione per il Mediterraneo

L'Unione per il Mediterraneo (UpM), l'organizzazione intergovernativa fondata ufficialmente in occasione del Vertice di Parigi svoltosi il 13 e 14 luglio 2008, all'inizio del semestre francese di Presidenza dell'Unione europea, era destinata ad imprimere un nuovo impulso alle relazioni euro-mediterranee a tredici anni dalla nascita del Partenariato euro-mediterraneo (Pem), lanciato con la Dichiarazione di Barcellona nell'ambito dell'omonima conferenza del 1995.

L'obiettivo era quello di rilanciare la cooperazione euro-mediterranea a livello multilaterale (vale a dire la dimensione regionale introdotta dal Partenariato euro-mediterraneo), in seguito all'accentuazione della dimensione bilaterale nella politica mediterranea dell'UE messa a punto dalla Politica europea di vicinato (Pev)<sup>135</sup>.

“Il dialogo euro-mediterraneo immaginato a Barcellona non aveva ottenuto i suoi obiettivi”<sup>136</sup>: fu con queste parole che, il 7 febbraio del 2007, il candidato alla presidenza francese Nicolas Sarkozy introduceva il suo progetto di Unione Mediterranea (UM), destinato a costituire, nelle intenzioni francesi, “la seconda fase della riforma della politica mediterranea dell'UE”<sup>137</sup>.

Gli esiti modesti del Partenariato euro-mediterraneo andavano ricondotti, secondo il *leader* francese, sia alla fase storica in cui il Pem si era sviluppato, che aveva visto l'Unione europea spostare la propria attenzione ai Paesi dell'*ex* blocco sovietico, sia alle debolezze strutturali

---

<sup>135</sup> Talbot V. e Lovotti C. “Rilancio della cooperazione euro-mediterranea”, Osservatorio di Politica Internazionale, n.111, ottobre 2015.

<sup>136</sup> Discorso di N. Sarkozy, Tolone, 7 febbraio 2007.

<sup>137</sup> Aliboni R. “L'Unione per il Mediterraneo, Le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova”, p.5.

del Processo di Barcellona, che si era limitato, a causa dell'instabilità politica ed economica dell'area mediterranea dovuta al perdurare del conflitto arabo-israeliano, ad accentuare la componente commerciale senza stabilire forme più profonde di cooperazione tra la sponda nord e quella sud del Mediterraneo<sup>138</sup>.

Spettava, dunque, alla Francia e ai Paesi mediterranei dell'Unione europea (Spagna, Italia, Portogallo, Grecia e Cipro) “realizzare il progetto di un'Unione Mediterranea, destinata a collaborare intensamente con l'Europa”<sup>139</sup>.

È necessario ricordare, come già affermato nel precedente capitolo di questo elaborato, che nelle intenzioni francesi l'Unione Mediterranea avrebbe dovuto rimanere distinta dall'UE ed essere limitata alla partecipazione dei soli Paesi rivieraschi.

La proposta di Sarkozy introduceva, quindi, un importante elemento di rottura rispetto al Partenariato euro-mediterraneo e alla Politica di vicinato: l'UM non sarebbe stata un'iniziativa di tutta l'Unione europea, ma solo della sua componente mediterranea, che, direttamente esposta agli squilibri della regione, era più interessata ad approfondire la cooperazione con i Paesi della sponda sud<sup>140</sup>.

La vittoria di Sarkozy nella corsa all'Eliseo trasformò l'UM da proposta di una parte politica a progetto ufficiale francese volto a ridare slancio ai rapporti euro-mediterranei.

Con il lancio ufficiale del progetto di Sarkozy, le posizioni dei *partner* europei, di fronte a un'iniziativa che si poneva in netta contrapposizione con il Processo di Barcellona, cominciarono a definirsi con chiarezza.

Il progetto francese incontrò fin da subito l'opposizione della Commissione europea, il cui scetticismo era alimentato da un'iniziativa assunta unilateralmente che mirava a escludere i Paesi dell'Europa continentale dalla cooperazione mediterranea e quella di Paesi come il Regno Unito, che per molto tempo aveva rappresentato la principale potenza esterna dell'area e la Germania, lo Stato economicamente più avanzato dell'Unione, nonché tra i primi contributori dei programmi di cooperazione con i Paesi mediterranei.

---

<sup>138</sup> Wulzer P. “La politica mediterranea dell'Unione europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)”, p.146.

<sup>139</sup> Discorso di N. Sarkozy, Tolone, 7 febbraio 2007.

<sup>140</sup> Wulzer P. *Ibidem*, p.147.

L'orientamento di Londra e Berlino influenzò le posizioni degli Stati non mediterranei membri dell'Unione europea, che condividevano il pessimismo circa la trasformazione del Mediterraneo, area fondamentale dal punto di vista strategico per tutta l'UE, in un'area di esclusiva competenza dei Paesi rivieraschi.

Anche l'atteggiamento dei due Paesi mediterranei su cui Sarkozy puntava maggiormente per la riuscita del suo progetto conobbe un'involuzione.

La Spagna e l'Italia passarono, infatti, da un iniziale entusiasmo ad una maggiore cautela, "determinata dalle divisioni che stavano emergendo in Europa e che avrebbero potuto incrinare la solidarietà europea"<sup>141</sup>.

Lo scetticismo italiano e quello spagnolo erano determinati dall'accentuata "europeizzazione" delle rispettive politiche estere verso l'area mediterranea.

Per entrambi i Paesi, infatti, la partecipazione collettiva dell'Unione europea alle sfide provenienti dal Mediterraneo, in primo luogo quella dell'immigrazione clandestina, rappresentava lo strumento necessario per superare i limiti dell'azione bilaterale<sup>142</sup>.

Oltre a questa motivazione comune, la freddezza spagnola faceva riferimento alla volontà di salvaguardare la centralità del Processo di Barcellona di fronte al tentativo francese di ricollocarsi al centro delle dinamiche mediterranee.

La freddezza delle istituzioni comunitarie, lo scetticismo di Regno Unito e Germania e la cautela di Spagna e Italia determinarono un rallentamento dell'iniziativa di Sarkozy, che persuase il presidente francese della necessità di aggiustare il suo disegno in modo da renderlo compatibile con le posizioni espresse dai *partner* europei.

La "Dichiarazione di Roma", a seguito del *summit* del dicembre 2007 tra Sarkozy, Zapatero e Prodi, rappresentò la prima tappa del ridimensionamento del progetto francese.

All'inizio del 2008 fu la presidenza slovena dell'Unione europea ad esprimere la propria contrarietà al progetto, ormai avvertita anche all'interno dello stesso governo francese.

---

<sup>141</sup> Wulzer P, *Ibidem*, p. 151.

<sup>142</sup> La Spagna era riuscita a proiettare a livello europeo priorità nazionali quali la lotta all'immigrazione clandestina, facendo inserire nelle azioni finanziate dal Pem questioni quali il controllo delle frontiere e la gestione dei flussi migratori (Wulzer P. *Ibidem*, p.152).

Il 25 gennaio del 2008 il Segretario di Stato francese per gli Affari europei definì l'Unione Mediterranea, così come concepita da Sarkozy, "un errore strategico", per le divisioni che avrebbe potuto apportare in seno all'UE alla vigilia del semestre di presidenza francese<sup>143</sup>.

Il ridimensionamento effettivo della proposta francese fu al centro del Vertice bilaterale franco- tedesco di Hannover del 3 marzo 2008 e del Consiglio europeo di Bruxelles del 13 e 14 marzo 2008.

Il 3 marzo 2008, nel corso del Vertice bilaterale di Hannover, Parigi e Berlino annunciarono di aver raggiunto un compromesso sull'iniziativa euro-mediterranea avviata da Sarkozy.

L'accordo prevedeva che la proposta francese venisse riassorbita nel quadro dell'Unione europea e che divenisse un progetto volto a "portare il Processo di Barcellona a un livello più alto".

Come sottolineò il cancelliere tedesco A. Merkel, "l'UE non si sarebbe divisa tra Stati mediterranei e non mediterranei in relazione all'UpM, che da quel momento diventava un progetto dei 27 membri dell'Unione europea"<sup>144</sup>.

Il Consiglio europeo di Bruxelles del 13 e 14 marzo 2008 prendendo atto della proposta di un'Unione per il Mediterraneo, così come definita dal *summit* di Hannover, approvò il progetto "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo".

La Commissione era, quindi, invitata a "suggerire uno schema per fondere l'UpM e il Partenariato euro-mediterraneo sotto l'ombrello del Processo di Barcellona" e a "presentare al Consiglio le necessarie proposte che ne definissero i tempi e le modalità di attuazione"<sup>145</sup>.

In risposta al mandato affidatole dal Consiglio europeo e in vista del Vertice di Parigi previsto per il luglio 2008, il 20 maggio la Commissione adottò "la Comunicazione sul futuro delle relazioni euro-mediterranee", le cui proposte furono oggetto di aspri negoziati con gli Stati membri e i Paesi *partner*.

Il Vertice di Parigi del 13 e 14 luglio 2008 sancì ufficialmente la nascita dell'Unione per il Mediterraneo e la modifica definitiva inerente alla "geografia" del progetto francese.

---

<sup>143</sup> Wolzer P. *Ibidem*, p.154.

<sup>144</sup> Wolzer P. *Ibidem*, p.155.

<sup>145</sup> Wolzer P. *Ibidem*, p.155-156.

Nel corso del *summit* di Parigi, il progetto di un'Unione Mediterranea fu definitivamente abbandonato e al suo posto fu creata una nuova organizzazione intergovernativa, appunto l'Unione per il Mediterraneo, formata, come verrà approfondito in seguito, da tutti gli Stati membri dell'Ue più la Commissione, dai Paesi della sponda sud e sud-est del Mediterraneo, dai Paesi balcanici affacciati sull'Adriatico (come la Croazia, la Bosnia Erzegovina, il Montenegro, l'Albania) e i mini Stati (come il Principato di Monaco).

Il risultato del Vertice è stata la firma della Dichiarazione comune per il Mediterraneo che ha lanciato il “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”<sup>146</sup>, la nuova forma istituzionale del Partenariato euro-mediterraneo avviato a Barcellona nel 1995 e ispirato al modello dell'Unione europea.

L'esito finale del progetto di Sarkozy fu, pertanto, “un'iniziativa euro-mediterranea, piuttosto che intramediterranea”, riassorbita nel quadro comunitario a differenza di quanto annunciato in un primo momento<sup>147</sup>.

È interessante notare come al superamento delle divisioni in Europa, reso possibile solo tramite la realizzazione della proposta francese radicalmente diversa dalla sua formulazione originaria, fece da contraltare l'opposizione del mondo arabo.

Il progetto di un'Unione per il Mediterraneo, infatti, non venne accolto in modo favorevole da tutti i Paesi della sponda sud.

Fin dall'inizio strenuo oppositore del progetto di Sarkozy fu l'allora *leader* libico M. Gheddafi che, già in occasione della quindicesima sessione del Forum Mediterraneo riunito ad Algeri, espresse la piena contrarietà alla nascente organizzazione e all'inclusione di Israele nell'iniziativa.

---

<sup>146</sup> Il testo della Dichiarazione di Parigi affermava espressamente che l'UpM “si sarebbe appoggiata sull'*acquis* di Barcellona”. Pertanto, il Processo di Barcellona e la Pev non sarebbero stati marginalizzati, ma ripresi con un nuovo dinamismo soprattutto per quel che riguardava l'approccio progettuale e l'apertura alla società civile. Tuttavia la Pev, a causa del suo carattere bilaterale, era destinata a raggiungere risultati non omogenei sul piano regionale, contravvenendo agli originari obiettivi multilaterali che caratterizzavano il progetto europeo di cooperazione euro-mediterranea.

<sup>147</sup> Comelli M. *Ibidem*, p.116.



La dissociazione ufficiale di Gheddafi dal progetto avvenne con la mancata partecipazione della Libia al Vertice di Parigi, corrispondente al lancio definitivo dell'Unione per il Mediterraneo<sup>148</sup>.

Il *leader* libico ribadì la sua opposizione alla nascita dell'Unione per il Mediterraneo, sostenendo che un'organizzazione di questo tipo avrebbe determinato la separazione dei Paesi del Nord Africa dai restanti Stati africani, compromettendo irrimediabilmente l'unità del continente<sup>149</sup>.

---

<sup>148</sup> Oggi la Libia ha lo *status* di osservatore.

<sup>149</sup> Gheddafi chiarì che “Noi Paesi della Lega Araba e dell'Unione Africana non ci arrischieremo in nessun caso a frammentare l'unità araba, o l'unità africana. I nostri *partner* europei devono comprenderlo chiaramente. Se l'Europa vuole stabilire una cooperazione con noi, deve farlo attraverso la Lega Araba o l'Unione Africana, perché noi non accettiamo che l'Europa tratti soltanto con una parte di questi Paesi”.

## 2- La struttura intergovernativa

Successivamente al Vertice di Parigi, la nuova organizzazione euro-mediterranea venne messa concretamente in funzione dalla prima Conferenza dei Ministri degli Esteri, tenutasi a Marsiglia il 3 e 4 novembre 2008.

La Conferenza di Marsiglia, oltre a specificare alcuni punti della Dichiarazione di Parigi e prendere i primi provvedimenti esecutivi, definì i dettagli pratici del funzionamento e della gestione dell'Unione per il Mediterraneo.

La nuova istituzione si basava su quattro pilastri chiaramente delineati: la natura intergovernativa, l'eguaglianza tra i membri europei e quelli mediterranei all'interno di un contesto di *co-ownership*, il formato geopolitico più allargato rispetto al Pem e l'approccio progettuale<sup>150</sup>.

L'Unione per il Mediterraneo, destinata a sostituire il Partenariato euro-mediterraneo, rappresentava, di fatto, un "cambiamento drastico"<sup>151</sup> rispetto al passato.

Essa recepiva una lezione sostanziale dalle precedenti politiche euro-mediterranee, vale a dire l'abbandono della formula comunitaria in favore di una formula intergovernativa che la rendeva molto diversa dal Pem e da tutte le organizzazioni che l'avevano preceduta.

Infatti, mentre il Pem e i suoi predecessori erano state politiche dell'UE, che avevano associato i governi *partner* senza mai arrivare a una direzione condivisa dell'organizzazione, l'UpM era una politica intergovernativa, cui anche l'UE partecipava come semplice membro e in cui le decisioni erano prese per consenso.

A livello istituzionale, la scelta da parte della neonata organizzazione di adottare un profilo intergovernativo era da ricondurre a tre ragioni principali<sup>152</sup>.

In primo luogo questo orientamento istituzionale rifletteva le complesse vicissitudini dell'UE e le sue difficoltà a portare avanti il proprio approfondimento istituzionale e politico.

---

<sup>150</sup> Wulzer P. *Ibidem*, p.159.

<sup>151</sup> Aliboni R. "L'Unione per il Mediterraneo. Evoluzioni e prospettive", Documenti IAI, dicembre 2009.

<sup>152</sup> Wulzer P. *Ibidem*, p.160.

In secondo luogo esso rappresentava un'eredità diretta dell'originaria proposta di Sarkozy, successivamente travasata anche nella nuova organizzazione, nata da un compromesso europeo.

Infine il carattere intergovernativo rispondeva all'esigenza di superare la scarsa credibilità del Pem, dovuta alla debole statura internazionale dell'UE.

La struttura istituzionale prevedeva l'UpM guidata da una Co-Presidenza, con un co-presidente proveniente dall'UE e uno facente parte dei *partner* mediterranei.

Le decisioni venivano prese all'unanimità nel corso di un *summit* biennale che riuniva i primi Ministri delle nazioni aderenti e da una conferenza annuale dei Ministri degli Esteri.

Il lavoro preparatorio era affidato a una conferenza permanente di Alti Funzionari, coadiuvati da un Comitato permanente di rappresentanti nazionali residenti a Bruxelles.

La gestione e l'esecuzione dei progetti era, invece, di competenza di un Segretariato congiunto, con sede a Barcellona<sup>153</sup>.

Quest'ultimo aveva l'incarico di identificare, implementare e coordinare progetti specifici in linea con i principi e gli obiettivi dell'UpM, che poi venivano presentati agli Alti funzionari che li predisponavano per i ministri e i capi di stato e di governo per essere approvati.

A livello pratico, tale natura intergovernativa determinava che le decisioni prese dalla Commissione, o più in generale dalle istituzioni comunitarie, non diventavano automaticamente parte dell'agenda euro-mediterranea, come avveniva nel Pem, ma venivano filtrate anche da altri organi.

L'ambizione di condividere il processo decisionale e gestionale tra la sponda nord e quella sud del Mediterraneo era una conseguenza diretta degli ultimi sviluppi del Pem.

La condizione di minorità in cui il formato comunitario del Pem relegava gli Stati del Sud era considerata il principale fattore di debolezza delle euro-mediterranee<sup>154</sup>.

Nel Pem, infatti, i Paesi della sponda sud del Mediterraneo non erano dei veri e propri *partner*, dal momento che il Pem non era un'organizzazione intergovernativa, ma piuttosto

---

<sup>153</sup> Barcellona è stata scelta come sede del Segretariato nel novembre 2008, rispetto ad altre due città candidate: Marsiglia e Tunisi (Wulzer P. *Ibidem*, p.157).

<sup>154</sup> Wulzer P. *Ibidem*, p.161.

una politica dell'UE in cui sia l'iniziativa, sia le decisioni finali, appartenevano a quest'ultima<sup>155</sup>.

Il Pem era, pertanto, considerato alla stregua di un "esempio di buona socializzazione diplomatica fra *partner* ineguali"<sup>156</sup>.

Al contrario, l'UpM intendeva essere, invece, un'organizzazione paritaria, rovesciando il rapporto ineguale che aveva contraddistinto il Pem.

Mentre nel Pem ai Paesi della sponda sud era riconosciuto solo uno *status* di ospiti o di "junior partner", l'UpM intendeva garantire ai membri non europei un pieno senso di *ownership*, attraverso la condivisione delle decisioni e la partecipazione dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo in condizioni di parità con gli Stati dell'UE.

Alla base di questa evoluzione vi era l'idea che i Paesi arabi avessero esitato a cooperare nel quadro Pem in quanto messi di fronte ad iniziative avanzate esclusivamente dall'UE, in un contesto caratterizzato, quindi, da uno *status* politico non paritario rispetto a quello degli Stati europei<sup>157</sup>.

La Francia, in particolare, sosteneva che se avessero recuperato il loro *status* di Stati sovrani, i *partner* arabi avrebbero assunto un atteggiamento più costruttivo e collaborativo.

Il livello paritario e il meccanismo di decisione congiunta avrebbero dovuto, almeno nelle aspettative dei promotori dell'UpM, aumentare il coinvolgimento e consolidare il senso di appartenenza all'istituzione dei *partner* mediterranei, determinando, di conseguenza, una cooperazione euro-mediterranea più efficace.

La stessa struttura istituzionale, definita da una co-presidenza e da un Segretariato congiunto, rifletteva l'aspirazione dell'UpM ad una *governance* su base egualitaria.

---

<sup>155</sup> Il Partenariato euro-mediterraneo era "una casa comune euro-mediterranea in cui i *partner* del Sud e dell'Est del bacino del Mediterraneo erano degli ospiti. Se i *partner* sud-mediterranei avessero accettato i principi su cui, secondo l'ispirazione dell'UE, avrebbe dovuto costituirsi una sorta di comunità euro-mediterranea, la casa comune del Pem si sarebbe, di fatto, trasformata in una Comunità di Stati e governi non dissimile dalla stessa Ue" (Aliboni R. *Ibidem*).

<sup>156</sup> Aliboni R. *Ibidem*.

<sup>157</sup> Aliboni R. *Ibidem*.

La co-presidenza prevedeva, infatti, la condivisione tra un Paese dell'UE e un Paese mediterraneo del ruolo di guida politica della nuova forma di cooperazione euro-mediterranea.

A livello comunitario, la co-presidenza europea sarebbe stata a rotazione gli Stati membri dell'UE.

Questi ultimi, inoltre, avevano convenuto che “l’istituzione di una co-presidenza avrebbe dovuto essere compatibile con le disposizioni relative alla rappresentanza esterna dell’Unione europea contenute nel Trattato su l’Unione europea”.

Pertanto la presidenza per quanto riguarda l’UE sarebbe stata esercitata dal presidente del Consiglio europeo e dal presidente della Commissione, a livello dei capi di Stato e di governo, e dell’Alto rappresentante della Commissione, a livello dei ministri degli Esteri.

I Paesi *partner* del Mediterraneo avrebbero scelto, invece, all’unanimità tra di loro un Paese incaricato della co-presidenza per un periodo non rinnovabile di due anni.

Il fatto che la co-presidenza europea fosse a rotazione, mentre quella dei *partner* mediterranei venisse scelta per *consensus*, onde evitare un presidente israeliano non gradito ai Paesi arabi, indicava, tuttavia, una certa asimmetria tra i due co-presidenti<sup>158</sup>.

Dal 2008 al 2012, la prima co-presidenza è stata affidata al presidente francese N. Sarkozy e al presidente egiziano H. Mubarak.

Nel 2012 il Segretariato ha annunciato che all’Egitto sarebbe subentrata alla co-presidenza la Giordania e alla Francia l’Unione europea.

Il Segretariato, composto da dieci membri appartenenti ai Paesi dell’Unione europea e altri dieci provenienti dai *partner* mediterranei, con un mandato di tre anni prorogabile una sola volta, aveva, invece, il compito di scegliere i progetti in maniera condivisa, mediante un processo decisionale ispirato a un reale partenariato.

Il Segretariato era retto da un segretario generale e cinque segretari generali aggiunti, scelti per *consensus* dagli Alti funzionari su proposta dei *partner*.

Il primo segretario dell’UpM è stato il diplomatico giordano Ahmad Massadeh.

---

<sup>158</sup> Talbot V. e Lovotti C. *Ibidem*, p.12.

Dal punto di vista geografico, L'UpM assicurava una copertura molto vasta ai confini Sud e Sud-Est dell'Unione europea, rappresentando un altro elemento fortemente innovativo rispetto alla tradizione dei rapporti euro-mediterranei.

Nell'ambito delle politiche euro-mediterranee, infatti, fin dal lancio della Politica globale mediterranea e successivamente con l'avvio del Processo di Barcellona, la nozione di Mediterraneo era tradizionalmente limitata ai Paesi del Nord Africa e del Vicino Oriente.

Come già summenzionato, aderirono all'UpM, oltre ai 27 Stati membri dell'Unione europea<sup>159</sup>, alla Turchia<sup>160</sup>, a Israele, ai Paesi del Maghreb (Algeria, Marocco e Tunisia) e del Mashreq (Egitto, Giordania, Libano, Siria<sup>161</sup>, Autorità Nazionale Palestinese), già facenti parte del Partenariato euro-mediterraneo, anche il Principato di Monaco (Stato mediterraneo non appartenente all'Unione europea), la Mauritania (fino a gennaio 2008 solo osservatrice nel Pem) e i Paesi Balcanici affacciati sull'Adriatico (Albania<sup>162</sup>, Bosnia Erzegovina, Croazia e Montenegro).

Come osservatori erano rappresentati, inoltre, le Nazioni Unite, la Lega Araba, il Consiglio di cooperazione del Golfo, l'Unione del Maghreb arabo, l'Unione africana, l'Organizzazione della Conferenza islamica, la Banca mondiale, la Banca europea per gli investimenti, la Banca africana di sviluppo e due istituzioni euro-mediterranee, l'Assemblea parlamentare euro-mediterranea e la Fondazione euro-mediterranea *Anna Lindh* per il dialogo tra le culture<sup>163</sup>.

---

<sup>159</sup> Oggi gli Stati membri dell'Unione europea sono 28 in seguito all'adesione della Croazia il 1° luglio 2013.

<sup>160</sup> La ferma opposizione di Sarkozy all'ingresso della Turchia nell'Unione europea era una posizione ben nota. Pertanto l'adesione del Paese all'Unione per il Mediterraneo era pensata da Sarkozy proprio come alternativa al suo ingresso nell'Ue.

“La Turchia”, affermava Sarkozy, “non può avere posto dentro l'Unione europea, perché non è un Paese europeo. Ma la Turchia è un grande Paese mediterraneo con il quale l'Europa mediterranea può far avanzare l'unità del Mediterraneo” (discorso di Tolone, 7 febbraio 2007).

<sup>161</sup> La Siria ha sospeso la sua adesione all'UpM il 1 dicembre 2011.

<sup>162</sup> L'Albania e la Mauritania sono entrati nel Pem nel primo semestre del 2008, pochi mesi prima che l'UpM si sostituisse al Pem, a testimonianza di una tendenza all'ampliamento verso il Mediterraneo indipendente dall'iniziativa francese.

<sup>163</sup> La Fondazione euro-mediterranea *Anna Lindh* per il dialogo tra le culture aveva il compito di contribuire “*en tant que institution euroméditerranéenne*” alla dimensione culturale dell'iniziativa, in cooperazione con l'*Alliance des civilisations* delle Nazioni Unite (Cafaro S. “L'Unione per il Mediterraneo: storia di una stratificazione normativa”).

Secondo quanto espresso da Aliboni<sup>164</sup>, il passaggio dal Pem all'UpM ha segnato un cambiamento notevole di prospettiva geopolitica che ha messo in discussione la configurazione dei rapporti euro-mediterranei stabilita dal Pem.

L'UE sembrava intenzionata a lasciare che si indebolisse il legame privilegiato costruito nel corso dei decenni con il Nord Africa e il Vicino Oriente in vista di una risoluzione del conflitto arabo-israeliano.

Infatti, mentre il Partenariato rappresentava il canale privilegiato utilizzato dalla politica europea nei confronti del conflitto arabo-israeliano e dell'area più prossima ad esso, vale a dire il Nord Africa e il Vicino Oriente, l'allargamento ai Balcani occidentali realizzato dall'UpM stravolgeva tale rappresentazione geopolitica, annullando la centralità del Nord Africa e del Vicino Oriente e riunendo, al contempo, aree dell'UE con caratteristiche molto diverse tra loro sotto il profilo politico e della sicurezza<sup>165</sup>.

Ne emergeva, quindi, a detta di Aliboni, “una rappresentazione geopolitica euro-mediterranea meno coerente di quella precedente e di conseguenza più problematica per la realizzazione di iniziative di cooperazione o *governance* regionale”, che peraltro costituivano l'obiettivo principale dell'UpM.

L'Unione per il Mediterraneo, infatti, intendeva dare vita a una cooperazione ad alto livello per la realizzazione di grandi progetti regionali.

Per dare seguito a questo scopo, l'UpM prendeva le distanze dall'approccio bilaterale della Politica europea di vicinato, sovrapponendosi, destinata a sostituirlo, al Partenariato euro-mediterraneo, basato su un approccio multilaterale.

La dimensione progettuale rappresentava il quarto pilastro dell'impianto teorico su cui poggiava la Dichiarazione di Parigi.

L'UpM prevedeva un approccio funzionale e intendeva procedere sulla base di una serie di progetti di ampia dimensione su scala regionale o sub-regionale.

Questi ultimi erano a geometria variabile, vi prendevano parte, cioè, solo i Paesi interessati.

---

<sup>164</sup> Aliboni R. “L'Unione per il Mediterraneo. Le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova”, n.110, febbraio 2009.

<sup>165</sup> Aliboni R. *Ibidem*.

Alla luce dei differenti livelli di sviluppo tra le due sponde del Mediterraneo, l'UpM aveva lo scopo di sviluppare progetti concreti riguardanti sei aree prioritarie, al fine di promuovere la cooperazione concreta tra la sponda nord e quella sud <sup>166</sup>: una cooperazione, pertanto, non solo politica, ma incentrata piuttosto su progetti finalizzati a incentivare la stabilità e lo sviluppo della regione mediterranea.

Si trattava, infatti, di sei settori che presi nel loro insieme delineavano una strategia di sviluppo globale dell'area euro-mediterranea e che si proponevano l'obiettivo complessivo di modificare le condizioni di partenza di individui e imprese operanti nella sponda sud<sup>167</sup>: ambiente (lotta all'inquinamento del Mediterraneo con l'obiettivo di ristabilire la qualità ecologica del bacino), sviluppo sostenibile (sviluppo di energie alternative con particolare riferimento all'utilizzo dell'energia solare), crescita economica e sviluppo sociale (costruzione di autostrade di mare e di terra al fine di migliorare le relazioni tra gli Stati e il commercio regionale), dialogo interculturale (formazione di un'area euro-mediterranea dell'educazione, della scienza e della ricerca<sup>168</sup>), il tema della sicurezza (sicurezza marittima, protezione civile e lotta al terrorismo) e lo sviluppo del business.

Questa dimensione dell'UpM orientata più in senso progettuale che politico, riassumibile nella formula "*low politics first, high politics after*"<sup>169</sup>, era dovuta a due ragioni principali.

In primo luogo si riteneva che l'adozione di un approccio concreto, fondato su progetti di carattere economico e sociale, avrebbe conferito maggiore visibilità all'organizzazione, contribuendo al superamento di quel "deficit di visibilità" cui la Commissione imputava il fallimento del processo di Barcellona.

In secondo luogo si riteneva che, concentrando l'attenzione e le risorse dell'UpM su un numero limitato ma significativo di settori, la cooperazione sui temi politici e di sicurezza sarebbe risultata più agevole.

---

<sup>166</sup> L'UpM è fondata sul principio della cooperazione e non su quello dell'integrazione, in quanto mirava a essere il motore della cooperazione nel Mediterraneo e per il Mediterraneo.

<sup>167</sup> Wulzer P. *Ibidem*, p.163.

<sup>168</sup> L'Università euro-mediterranea fu inaugurata a Portorose, in Slovenia il 10 giugno 2008.

<sup>169</sup> Aliboni R. "*Under the shadow of Barcelona*", p.14.



Lo sviluppo progettuale avrebbe dovuto rappresentare, dunque, sia lo strumento per dare un fondamento concreto alla solidarietà euro-mediterranea, sia quello per conferire all'UpM la visibilità mancata al Pem.

### 3- Gli sviluppi e l'*impasse*

L'Unione per il Mediterraneo, destinata a sostituire il Partenariato euro-mediterraneo lanciato nel 1995 con la Dichiarazione di Barcellona nell'ambito dell'omonima conferenza, costituisce l'ultima politica delle relazioni euro-mediterranee.

La Dichiarazione di Parigi, firmata da 43 Stati insieme alla Commissione europea, è stata la pietra miliare che ha sancito il passaggio dal Partenariato euro-mediterraneo, operativo dal 1995 al 2008, all'Unione per il Mediterraneo.

Gli obiettivi principali stabiliti dalla Dichiarazione finale di Parigi nel corso del Vertice svoltosi nel luglio del 2008 erano, tra gli altri, la promozione della cooperazione tra la sponda nord e quella sud del bacino del Mediterraneo, la lotta al terrorismo e la tutela del patrimonio ecologico del Mediterraneo.

Rispetto alle precedenti politiche euro-mediterranee, l'Upm presentava quattro elementi innovativi: la natura intergovernativa, la parità tra i membri in un contesto di *co-ownership*, il formato geopolitico più ampio e la previsione di progetti economico-sociali concreti al fine di rafforzare il dialogo politico e promuovere la cooperazione tra gli Stati.

In particolare erano sei i progetti indicati: il disinquinamento del Mediterraneo, la costruzione di autostrade marittime e terrestri per aumentare la libertà di movimento di merci e persone, lo sviluppo di energie alternative, un programma di protezione civile e sicurezza marittima per combattere i disastri naturali, la realizzazione di un'Università euro-mediterranea (già inaugurata a Portorose in Slovenia) e lo sviluppo di una *Mediterranean Business Development Initiative* a sostegno delle piccole e medie imprese.

Questi sei progetti prioritari evidenziavano ancora una volta quelli che erano i due pilastri fondamentali dell'Unione per il Mediterraneo, ossia la direzione politica condivisa tra Stati l'UE e i *partner* mediterranei e un programma costituito da pochi progetti concreti al fine di offrire risultati visibili ai cittadini euro-mediterranei.

Di questi sei progetti, se alcuni ricalcavano elementi già presenti nel Partenariato euro-mediterraneo, come quello improntato allo sviluppo sostenibile e relativo all'inquinamento marino, altri progetti, come quello dedicato alle energie alternative e in particolar modo

all'energia solare, erano da ritenere innovativi e attribuibili alle scelte nazionali dei singoli Paesi.

Analizzati nel dettaglio<sup>170</sup>, il primo dei sei progetti, sulla scia del Programma “*Horizon 2020*”, si prefiggeva di ripulire il Mediterraneo entro il 2020.

Tale progetto, reso necessario dal grave stato di degrado in cui il mare e le sue acque versavano, mirava, di fatto, al disinquinamento del Mediterraneo al fine di ristabilirne la qualità ecologica.

Il secondo progetto riguardava, invece, lo sviluppo urbano e dei trasporti e prevedeva la costruzione di autostrade marittime e terrestri per migliorare le relazioni tra gli Stati e rafforzare il commercio regionale.

L'obiettivo primario era quello di assicurare un accesso più facile e sicuro dei flussi di merci e persone al fine di migliorare il commercio regionale sviluppando linee d'acqua, migliorando le infrastrutture portuali e terrestri e aumentando la sicurezza in mare.

In questo contesto il Segretariato dell'Upm proponeva la costruzione di un collegamento autostradale che avrebbe attraversato tutto il Maghreb, dalla Mauritania alla Libia, la modernizzazione delle reti ferroviarie *trans* Maghreb e lo sviluppo di piattaforme logistiche. Nell'estate del 2012 sono stati ultimati i primi tratti della “*Transmaghrebina*”, il progetto infrastrutturale che intende collegare tra loro le città principali dei Paesi del Maghreb, dalla Mauritania alla Libia.

Il progetto puntava a facilitare l'integrazione economica tra i cinque Paesi del Nord Africa e si basava su un percorso autostradale di 4000 km e un parallelo doppio binario ferroviario destinato all'alta velocità che collegasse Nouakchott a Tripoli via Casablanca, Algeri, Fez e Tunisi, servendo 55 città.

Il terzo progetto riguardava il settore energetico ed aveva come priorità la creazione di un “Piano Solare Mediterraneo” (*Mediterranean Solar Plan*).

Si trattava di un piano che mirava a ricoprire i deserti del Maghreb di pannelli solari, il cui obiettivo era il rafforzamento dello sviluppo e la diffusione delle energie rinnovabili, nonché di migliorare il consumo di energia nel Mediterraneo in maniera efficiente e razionale.

---

<sup>170</sup> Aliboni R. *Ibidem*, p.8.

L'obiettivo finale della proposta era lo sviluppo, entro il 2020, di 20 GW di nuova capacità di fonti rinnovabili (principalmente solare ed eolica) installate nei Paesi dell'area del Mediterraneo (Tunisia, Territori Palestinesi, Libano, Siria, Marocco Algeria, Egitto, Israele e Giordania) con lo scopo di soddisfare la domanda di energia locale, ma anche europea attraverso il trasporto di parte dell'energia elettrica prodotta verso i Paesi dell'UE.

Fino ad oggi l'industria solare non è ancora particolarmente sviluppata nella regione, ma rappresenta un importante potenziale per l'emergere di nuovi mercati, la creazione di lavoro e il trasferimento di tecnologia per lo sviluppo socio-economico.

A partire dal 2011 è stata prevista la realizzazione su vasta scala di un vasto programma di centrali elettriche a partire da fonti rinnovabili, al fine di raggiungere gli obiettivi del 2020. Il quarto progetto, inerente a un programma di protezione civile e sicurezza marittima per combattere i disastri naturali, aveva l'obiettivo di sviluppare un programma di prevenzione e risposta ai disastri naturali nel bacino mediterraneo, collegandolo con il Meccanismo di protezione civile europeo.

Il quinto progetto concerneva il piano dell'istruzione e guardava alla ricerca di un dialogo tra i popoli.

La cooperazione tra l'insegnamento superiore e la ricerca avveniva grazie ad un'Università euro-mediterranea (con sede in Slovenia) che aveva il compito di tessere una rete di cooperazione per associare istituzioni *partner* e le Università già esistenti nella regione euro-mediterranea e per creare uno spazio euro-mediterraneo dell'insegnamento superiore, delle scienze e della ricerca, anche con l'uso delle possibilità offerte da programmi quali l'*Erasmus mundus*.

A tal fine veniva promossa la mobilità di studenti e ricercatori nella regione euro-mediterranea assieme all'avvio di programmi di ricerca congiunti.

Numerose sono state le iniziative in tale settore, come la creazione dell'Università euro-mediterranea di Fez<sup>171</sup>, realizzata nel 2014.

---

<sup>171</sup> L'Università euro-mediterranea di Fez fa parte del gruppo "Unimed", insieme ad altre sei Università europee: il Politecnico di Torino, il Politecnico di Milano, Università Politecnica della Catalogna, Università Politecnica di Madrid, Università di Siviglia, Università di Porto.

Il sesto progetto mirava, infine, allo sviluppo del *business*, alla creazione di opportunità di lavoro e di competenze occupazionali nelle regioni che presentavano un elevato tasso di occupazione.

In particolare l'attenzione veniva rivolta ai giovani e alle donne cui era dedicato il progetto "*Mediterranean Initiative for Job*", un programma sviluppato dal Segretariato dell'UpM per incrementare l'occupazione giovanile e quella femminile.

Altri programmi erano altresì dedicati alle piccole e medie imprese (PMI), considerate fondamentali per l'innovazione e la crescita economica mediterranea.

Tra questi rientrava "L'Agenzia per lo sviluppo delle piccole e medie imprese del microcredito" nei Paesi mediterranei.

Lo sviluppo e la parziale realizzazione di questi sei progetti previsti dall'Unione per il Mediterraneo sono stati possibili grazie alla presenza di risorse destinate al loro finanziamento.

Data l'assenza di un finanziamento *ad hoc*, tali risorse provenivano da diversi settori: dalle istituzioni finanziarie internazionali (Banca Mondiale), dalla Banca Europea degli investimenti (BEI), dal Fondo euro-mediterraneo di Investimenti e Partenariato (FEMIP)<sup>172</sup>, dall'*European Neighbourhood and Partnership Instrument* (ENPI), lo strumento finanziario della Politica di vicinato<sup>173</sup> e dal contributo dei *partner* mediterranei.

Tuttavia il successo nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo economico e sociale che l'UpM si proponeva di perseguire risultava difficoltoso a causa dei conflitti armati e politici che facevano da sfondo all'organizzazione.

L'Unione per il Mediterraneo, nonostante sia stata considerata una valida possibilità per dare nuovo slancio al Partenariato euro-mediterraneo, si è trovata costretta, sin dalla sua creazione, ad affrontare una fase di stallo che ne ha determinato il precoce fallimento.

Il fallimento dell'Unione per il Mediterraneo risulta essere un esito paradossale per un'iniziativa che doveva segnare il rilancio della cooperazione euro-mediterranea, finendo,

---

<sup>172</sup> Il Fondo euro-mediterraneo di Investimenti e Partenariato è un organismo creato nel 2002 per promuovere lo sviluppo del settore privato nel bacino mediterraneo e stimolare maggiormente la crescita economica. Le risorse stanziare dal FEMIP per l'UpM ammontavano a circa 1,5 miliardi di euro.

<sup>173</sup> Per il periodo di programmazione (2007-2013) l'ENPI aveva messo a disposizione dell'UpM 5,9 miliardi di euro.

invece, per aggravare in maniera decisiva la crisi del Partenariato euro-mediterraneo che andava a sostituire<sup>174</sup>.

Il cammino dell'Unione per il Mediterraneo ha incontrato fin da subito le stesse difficoltà della cooperazione euro-mediterranea lanciata a Barcellona nel 1995, ma, mentre il Pem si rese protagonista di un'agonia durata otto anni in seguito al fallimento dei negoziati del 1996-2000 volti a stabilire i principi alla base della cooperazione politica euro-mediterranea, l'UpM ha impiegato molto meno a raggiungere un'*impasse* che tuttora la caratterizza, anche se logisticamente operativa e con i fondi stanziati per la realizzazione dei progetti summenzionati.

Nel dicembre del 2008, appena un mese dopo la Conferenza di Marsiglia che aveva messo concretamente in funzione l'UpM stabilendone le modalità esecutive, l'attacco israeliano a Gaza<sup>175</sup> ripropose inevitabilmente la contrapposizione tra Paesi arabi e Israele in sede UpM, spingendo i primi a bloccare le attività politiche della neonata organizzazione<sup>176</sup>.

Nella primavera del 2010, la nomina a Segretario generale<sup>177</sup> del diplomatico giordano Ahmad Massadeh, in precedenza ambasciatore giordano presso l'Unione europea e la Nato a Bruxelles, sembrò poter dare nuovo vigore all'UpM, ma si trattava solo di una risoluzione parziale di questa crisi, non sufficiente alla ripresa della cooperazione.

L'intervento israeliano a Gaza determinò, infatti, anche il rinvio della seconda conferenza al vertice dell'Unione per il Mediterraneo, che avrebbe dovuto tenersi il 7 giugno 2010 a Barcellona.

La crisi arabo-israeliana non consentiva lo svolgimento di un incontro collaborativo nell'ambito euro-mediterraneo fra arabi e israeliani, rappresentando, sulla scia di quanto già

---

<sup>174</sup> Comelli M. *Ibidem*.

<sup>175</sup> Il 27 dicembre 2008, a partire dalle ore 11.30 locali, Israele lanciò l'operazione "Piombo fuso", bombardando i 350 km della Striscia di Gaza, dove vivevano un milione e mezzo di Palestinesi. Il bilancio complessivo delle vittime fu di 1.203 palestinesi uccisi, 5.300 feriti e 800.000 sfollati. Da parte israeliana si contarono 13 morti e meno di 200 feriti.

<sup>176</sup> Come affermato da Aliboni, "L'UpM non ha neanche mai iniziato a funzionare, essendo stata bloccata dagli arabi nel dicembre del 2008 a causa dell'intervento israeliano a Gaza." (Aliboni R. "La lenta agonia dell'Unione per il Mediterraneo", 23 maggio 2010).

<sup>177</sup> Il Segretariato, inaugurato ufficialmente ad inizio marzo del 2010 con sede a Barcellona, nel palazzo di Pedralbes, rappresenta il cuore pulsante della costruzione istituzionale dell'UpM. Il Segretario generale aveva l'incarico di gestire i fondi e di controllare lo stato di avanzamento dei progetti comuni che vengono intrapresi (Wulzer P. *Ibidem*, p.166).

avvenuto in precedenza con il processo di Barcellona, la motivazione principale dell'*impasse* dell'UpM, incapace di svolgere un ruolo attivo nella regione mediterranea, rimanendo condizionata dalle sue problematiche.

La cooperazione euro-mediterranea rimaneva ancora una volta ostaggio della crisi mediorientale, su cui l'UpM poteva esercitare un ruolo molto ridotto.

La posizione del gruppo arabo a sostegno della linea palestinese dopo l'offensiva israeliana a Gaza aveva comportato il congelamento di tutte le attività dell'UpM.

Soltanto nei mesi seguenti, il progressivo ammorbidimento di questa posizione, fondato su un approccio più pragmatico e sulla condivisa esigenza di sviluppare la dimensione progettuale dell'UpM, aveva permesso la ripresa dei lavori, con i rappresentanti dei Paesi arabi che ripresero la loro partecipazione alle riunioni tecniche da cui si erano auto-sospesi in seguito alla crisi di Gaza<sup>178</sup>.

Un ulteriore fattore di instabilità derivò, nel gennaio del 2011, dalle dimissioni del Segretario Generale, il diplomatico giordano Ahmad Massadeh, a solo un anno dalla nomina avvenuta nel marzo del 2010.

Ben presto, però, l'UpM dovette affrontare anche altri due ordini di problemi.

Da un lato, l'UpM, benché fosse stata presentata come un'iniziativa mediterranea condivisa, aveva un'origine marcatamente francese.

La pretesa della Francia di tenere la co-presidenza europea dell'UpM, oltre il proprio semestre di presidenza dell'UE, testimoniava, infatti, la volontà francese di affermare la propria supremazia negli equilibri euro-mediterranei, senza molto riguardo per la coesione europea.

Ciò faceva sorgere dubbi sul carattere condiviso dell'UpM sia da parte degli Stati membri dell'Unione europea, sia da parte dei *partner* mediterranei, rivelando illusoria l'idea che con il passaggio da un processo istituzionale sotto la diretta tutela dell'UE a uno intergovernativo le cose potessero risultare più semplici<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> Frattini F. "L'Unione per il Mediterraneo e il ruolo dell'Italia".

<sup>179</sup> Aliboni R. *Ibidem*.

Questa evoluzione sacrificava, invero, i risultati di buona socializzazione raggiunti dal Pem sul piano diplomatico, esponendo la cooperazione euro-mediterranea alle realtà politiche dei rapporti euro-mediterranei e, quindi, anche a maggiori difficoltà<sup>180</sup>.

È esattamente quello che è accaduto quando, come conseguenza dell'invasione israeliana di Gaza, la co-presidenza egiziana bloccò le attività dell'appena nata UpM.

Dall'altro, lo sviluppo dell'UpM dovette fare i conti anche con la crisi economico-finanziaria globale che rendeva ancor più complessa la sfida della sua sostenibilità finanziaria, esponendo l'organizzazione al rischio di restare ostaggio del consueto *gap* tra obiettivi e mezzi disponibili<sup>181</sup>, così come era avvenuto per le politiche euro-mediterranee antecedenti. Come già specificato precedentemente, l'UpM, non prevedendo un finanziamento *ad hoc*, doveva basarsi per la realizzazione dei progetti economici e sociali sui fondi provenienti dalle istituzioni finanziarie internazionali o sui fondi già allocati per altre iniziative, come i fondi dell'ENPI per la cooperazione regionale e sub-regionale della Politica di vicinato<sup>182</sup>.

Data la congiuntura economica sfavorevole risultava, inoltre, difficile l'ottenimento di fondi da parte del settore privato e dai singoli Paesi mediterranei facenti parte dell'UpM.

Tuttavia, a fronte delle difficoltà elencate che determinarono lo stallo della neonata Unione per il Mediterraneo, solo la realizzazione dei progetti economici e sociali che l'UpM si prefiggeva, poteva garantire un'efficace cooperazione, costituendo l'unico fattore idoneo ad avvicinare le popolazioni del Mediterraneo e ad accrescere la fiducia e la cooperazione tra i governi.

Le problematiche ambientali, come l'inquinamento del Mediterraneo ed energetiche, legate allo sviluppo di fonti rinnovabili, rappresentavano, infatti, questioni fondamentali sulle quali il dialogo euro-mediterraneo sarebbe potuto ripartire con il piede giusto per progettare un futuro efficacemente co-gestito.

---

<sup>180</sup> Aliboni R. e Colombo S. "Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea", giugno 2010.

<sup>181</sup> Wulzer P. *Ibidem*, p.165.

<sup>182</sup> Comelli M. *Ibidem*, p.116,117.



## CAPITOLO IV

### IL RILANCIO DELLA COOPERAZIONE EURO-MEDITERRANEA

Nei capitoli precedenti è stato approfondito il dialogo euro-mediterraneo, ripercorrendo l'evoluzione delle politiche mediterranee poste in essere inizialmente dalla Comunità economica europea (vale a dire la Politica mediterranea globale e la Politica mediterranea rinnovata) e successivamente dall'Unione europea (il Partenariato euro-mediterraneo, la Politica europea di vicinato e l'Unione per il Mediterraneo), analizzandone gli strumenti e gli obiettivi e mettendone in rilievo eventuali criticità.

Sin dalla sua origine, ma in maniera più impegnativa dal 1995 con il lancio del Partenariato euro-mediterraneo, l'Unione europea ha sviluppato una complessa politica volta a incentivare riforme politiche nei Paesi terzi mediterranei, gettando le basi per un loro sviluppo economico e sociale nel quadro di una cooperazione multiforme<sup>183</sup>.

Tuttavia ancora oggi, a distanza di più di vent'anni dall'avvio del Processo di Barcellona, il Mediterraneo è lontano dall'essere un'area di pace, stabilità e prosperità condivisa, presentando piuttosto un grado di frammentazione e conflittualità più elevato rispetto agli anni Novanta<sup>184</sup>.

Questa politica non ha trovato, infatti, significative realizzazioni.

L'obiettivo originario di dare sicurezza agli europei trasformando politicamente ed economicamente i *partner* mediterranei presupponeva una maggiore determinazione politica da parte degli Stati membri che, al contrario, nel corso degli anni si è affievolita<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> Aliboni R. "I rivolgimenti politici in Nord Africa e la riforma della politica euro-mediterranea", Osservatorio di Politica Internazionale, n.33. maggio 2011.

<sup>184</sup> Talbot V. e Lovotti C. "Rilancio della cooperazione euro-mediterranea", n.111, ottobre 2015.

<sup>185</sup> Aliboni R. *Ibidem*.

L'Unione europea ha privilegiato, di fatto, la stabilità degli interlocutori politici nella sponda sud del Mediterraneo, a discapito della promozione di riforme politiche<sup>186</sup>.

A spingere in questa direzione è stata *in primis* la necessità degli Stati europei di garantire la sicurezza dei propri approvvigionamenti energetici, che ha generato la volontà di instaurare un dialogo con “interlocutori scomodi”, tali l'Algeria per la Francia e la Libia per l'Italia<sup>187</sup>.

Inoltre l'emergere del terrorismo e l'incremento dell'immigrazione hanno provocato politiche di sostegno ai regimi autoritari mediterranei in cambio della cooperazione economica, di una loro collaborazione al contenimento dell'immigrazione e alla lotta al terrorismo<sup>188</sup>.

La scelta di non attuare l'originaria politica mediterranea di promozione delle riforme ha mostrato la sua fragilità di fronte agli sviluppi in Nord Africa e nel Vicino Oriente.

I tentativi di integrazione dal 1995 ad oggi hanno dimostrato, infatti, come la sola cooperazione economica non ha contribuito a rendere maggiormente coeso e politicamente stabile il bacino del Mediterraneo<sup>189</sup>.

A determinare la debolezza di qualsiasi progetto di regione politica euro-mediterranea è soprattutto l'assenza di un quadro politico effettivamente condiviso sul piano della cooperazione e la mancata realizzazione di robuste istituzioni che agiscano in merito<sup>190</sup>.

Al contempo l'Europa è stata scossa da una profonda crisi economica, trovandosi, pertanto, ad affrontare un numero crescente di sfide interne ed esterne.

Sul piano esterno proprio l'instabilità dell'area mediterranea, dovuta al conflitto arabo-israeliano prima e alle Primavere arabe poi, ha costituito uno dei principali fattori di criticità. Soprattutto la crisi interna dell'Unione europea, la recessione economica e la crisi del debito sovrano hanno costituito un ostacolo anche per i Paesi della sponda nordafricana, dipendenti dall'Europa in termini di esportazioni, turismo e investimenti.

---

<sup>186</sup> Aliboni R. *Ibidem*.

<sup>187</sup> Aliboni R. *Ibidem*.

<sup>188</sup> Aliboni R. *Ibidem*.

<sup>189</sup> Aliboni R. *Ibidem*.

<sup>190</sup> Aliboni R. *Ibidem*.

Questi fattori da un lato hanno indebolito ulteriormente le già fragili economie dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo, alimentando le proteste alla base delle rivolte scoppiate nel 2011, dall'altro hanno spinto l'UE ad una revisione delle proprie strategie di integrazione politica, economica e sociale.

In questo contesto l'Unione europea si è a lungo interrogata su quali strumenti predisporre per rendere la sua azione esterna più adeguata alle nuove sfide in uno scenario mediterraneo in profondo mutamento, cercando di trasformare le criticità interne in una grande opportunità di cambiamento e di rilancio delle relazioni euro-mediterranee.

Le proposte considerate in sede UE hanno propeso per una riforma migliorativa della politica seguita fin ad oggi dall'Unione, essenzialmente attraverso il rilancio della Politica di vicinato, piuttosto che una vera e propria revisione strategica.

Le proposte in questione hanno mirato, perciò, più ad una riformulazione che ad una riforma strutturale della politica euro-mediterranea.

Nonostante la maggioranza delle proposte si sia mossa nella logica esistente, alcune di esse hanno avuto una portata innovativa: l'applicazione con maggiore rigore della clausola della condizionalità e il sostegno al settore privato dell'economia<sup>191</sup>.

L'approccio europeo alla Primavera araba si è basato su un forte auspicio di cambiamento, sebbene le proposte riflettano perlopiù gli interessi nazionali e siano condizionate dalle limitate risorse materiali che gli Stati membri dell'UE possono investire soprattutto dopo la crisi economica.

---

<sup>191</sup> Aliboni R. *Ibidem*.

## 1- La revisione della Politica europea di vicinato

L'Unione per il Mediterraneo, l'iniziativa su cui erano state poste le attese del rilancio della cooperazione euro-mediterranea, aveva stentato a decollare, scontrandosi con una situazione di *impasse* difficile da superare a causa del compromesso scenario mediorientale.

Dalla risoluzione del conflitto israelo-palestinese dipendeva il buon esito di ogni iniziativa di cooperazione regionale sia essa a guida europea, come il processo di Barcellona, sia a carattere intergovernativo come l'UpM.

Anche l'Unione per il Mediterraneo, infatti, era rimasta ostaggio del conflitto israelo-palestinese, così come avvenne per il Partenariato euro-mediterraneo.

Se la realizzazione di progetti specifici in settori economico-sociali (disinquinamento del Mediterraneo, autostrade marittime, autostrada del Maghreb, ferrovia *trans*-maghrebina, Piano solare mediterraneo, Università euro-mediterranea e sostegno alle piccole e medie imprese) sembrava l'approccio più funzionale per l'avanzamento della cooperazione tra gli Stati membri dell'UE e i *partner* mediterranei, la scissione della sfera economica da quella politica risultava, però, irrealistica<sup>192</sup>.

Il ricorrente acuirsi del conflitto israelo-palestinese rappresentava l'aspetto più critico della cooperazione euro-mediterranea che aveva contribuito a rendere poco stabile la stessa Unione per il Mediterraneo, rendendo più difficile la collaborazione e la creazione di un'area di sicurezza all'interno del bacino mediterraneo.

Al contrario la Politica di vicinato, che non era nemmeno nata come politica mediterranea, si era rivelata più efficace, in virtù del suo carattere bilaterale che le evitava di rimanere bloccata da crisi politiche, come era accaduto, invece, all'Unione per il Mediterraneo in seguito all'attacco israeliano a Gaza nel dicembre del 2008.

Dopo che nella politica mediterranea dell'Unione le iniziative lanciate nel corso degli anni (Politica Globale Mediterranea, Partenariato euro-mediterraneo, Unione per il Mediterraneo) si erano sovrapposte tra loro in maniera poco coordinata, le relazioni bilaterali sembravano, di fatto, l'unica possibilità per garantire lo sviluppo della regione.

---

<sup>192</sup> Talbot V. "La crisi dell'UpM e il futuro della cooperazione euro-mediterranea", 7 luglio 2010.

L'esplosione in Tunisia delle Primavere arabe e il loro successivo propagarsi in Egitto, Libia, Siria coglieva di sorpresa l'Unione europea, mettendone in discussione il ruolo nel Mediterraneo e inducendo a una revisione delle sue politiche.

L'atteggiamento delle istituzioni europee di sostegno alle Primavere arabe e di dura critica alle proprie politiche nell'area<sup>193</sup> si concretizzò, l'8 marzo 2011, con la proposta da parte della Commissione di "Un Partenariato per la democrazia e la stabilità condivisa con il Mediterraneo orientale", approvata tre giorni dopo dal Consiglio europeo straordinario.

La proposta indicava tre obiettivi fondamentali<sup>194</sup>: la trasformazione democratica e il consolidamento delle istituzioni (il cosiddetto *institution building*) dei *partner* mediterranei; un più forte legame di cooperazione con le popolazioni e le società civili; una crescita e uno sviluppo economico equi e sostenibili, in particolare piccole e medie imprese.

Questi obiettivi erano trasversali a quelli più specifici, riassumibili in questo modo: democrazia e istituzioni, mobilità e immigrazione, promozione dello sviluppo economico, accelerazione dell'integrazione economica, aumento dell'assistenza finanziaria<sup>195</sup>.

I temi di questo primo documento vennero ripresi due mesi più tardi, il 25 maggio, da un'altra comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza relativa alla revisione della Politica europea di vicinato, denominata "Una risposta nuova a un vicinato in mutamento", approvata dal Consiglio affari esteri il 20 giugno.

Mentre la comunicazione di marzo voleva essere una risposta immediata di sostegno alla Primavera araba e si riferiva specificatamente ai rapporti dell'UE con i soli vicini mediterranei, la comunicazione di maggio rappresentava, invece, l'esito finale del processo di revisione dell'intera Politica di vicinato (Pev) e riguardava, pertanto, sia i vicini mediterranei, sia quelli orientali<sup>196</sup>.

---

<sup>193</sup> L'aver stretto accordi con gli autocrati aveva esposto l'Unione europea a numerose critiche soprattutto in quei Paesi dove, con l'abbattimento dei vecchi regimi, si era aperta una fase di transizione politica (Talbot V. e Lovotti C. *Ibidem*, p.13).

<sup>194</sup> Aliboni R. *Ibidem*.

<sup>195</sup> Aliboni R. *Ibidem*.

<sup>196</sup> Come già descritto nel precedente capitolo di questa trattazione, l'Europa cercò, attraverso la Politica europea di vicinato, di favorire la "creazione di una zona di prosperità e di buon vicinato" mediante la costituzione di un cosiddetto "*ring of friends*", vale a dire un cerchio di Stati amici, geograficamente

Benché la revisione della Pev fosse in agenda già prima dello scoppio delle rivolte nel Mediterraneo<sup>197</sup>, è evidente che queste ultime l'hanno resa ancor più urgente e necessaria.

L'approccio che emerge dai due documenti relativi alla revisione della politica europea verso il Mediterraneo non rappresentava una svolta radicale, ma introduceva comunque delle novità rilevanti.

In primo luogo, venivano riaffermati in maniera più chiara rispetto al passato i valori sui quali l'UE intendeva costruire i rapporti con i Paesi vicini: i valori di libertà, democrazia, rispetto per i diritti umani, libertà fondamentali e stato di diritto.

L'Unione europea chiariva così che il concetto di democrazia non doveva limitarsi alla sola tenuta di elezioni periodiche, ma implicava necessariamente il funzionamento di un reale sistema democratico, fondato appunto sullo Stato di diritto, la separazione dei poteri, la libertà di pensiero, la responsabilità dei governanti, l'indipendenza del sistema giudiziario e la libertà dei mezzi d'informazione.

In sostanza, per sostenere realmente i *partner* mediterranei l'UE avrebbe dovuto aiutarli nella transizione da una democrazia di facciata ad una reale democrazia<sup>198</sup>.

Il documento del 25 maggio sulla revisione della Politica di vicinato menzionava, altresì, la necessità di “promuovere la libertà dei mezzi d'informazione, sostenendo l'accesso senza restrizioni a Internet e all'uso delle tecnologie delle comunicazioni elettroniche da parte delle organizzazioni della società civile”<sup>199</sup>.

---

prossimi, con i quali l'Unione europea godesse di “rapporti stretti, pacifici e di cooperazione”. I Paesi che formavano questo “cerchio di amici” erano i vicini dell'Est e del Sud.

<sup>197</sup> Il processo di revisione della Politica di vicinato era cominciato ben prima dell'inizio della Primavera araba, precisamente il 26 luglio 2010, con la richiesta del Consiglio alla Commissione e all'Alto rappresentante di condurre una riflessione su come attuare la Politica di Vicinato in futuro, incoraggiandoli a iniziare un nuovo processo di consultazione che prevedeva anche il coinvolgimento della società civile (Comelli M. “L'Unione Europea: sicurezza, azione esterna, diplomazia”, CAP. IV “L'Unione Europea e il suo vicinato”. 2013, p.129).

<sup>198</sup> Facendo riferimento ad una espressione utilizzata di quello che nel 2011 era l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Catherine Ashton, “per sostenere realmente i vicini del Sud, l'UE dovrebbe puntare ad aiutarli a passare da una democrazia di superficie a una democrazia profonda” (“*The EU wants a deep democracy to take root in Egypt and Tunisia*”, in *the Guardian*, 4 febbraio 2011).

<sup>199</sup> Commissione europea, Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Comunicazione congiunta, “Una risposta nuova per un vicinato in mutamento”, 25 maggio 2011.

L'Unione europea riconosceva, dunque, il ruolo cruciale che l'utilizzo delle nuove tecnologie aveva svolto nella mobilitazione dei dimostranti, in modo particolare quelli più giovani<sup>200</sup>.

Rispetto alla comunicazione del 25 maggio, le conclusioni del Consiglio affari esteri del 20 giugno enfatizzavano come il nuovo approccio dell'Unione si sarebbe basato sulla responsabilità condivisa e sull'impegno comune al rispetto dei valori precedentemente menzionati.

Il Consiglio proponeva, quindi, una relazione tra l'Unione europea e i vicini mediterranei e orientali basata sui principi che già contraddistinguevano la Politica di vicinato, ossia responsabilità condivisa e differenziazione.

A far emergere l'esigenza di un cambiamento nell'approccio comunitario verso la regione mediterranea erano state proprio le profonde trasformazioni innescate dalle Primavere arabe, le quali avevano evidenziato la necessità di introdurre una maggiore differenziazione tra i *partner*.

È importante sottolineare che il dare vita a relazioni differenziate con i vicini del Sud non presupponeva nelle intenzioni dell'UE una tipologia di relazione asimmetrica, in cui una delle parti (nel caso in questione l'UE) costituisse il modello cui adeguarsi.

L'Unione europea avrebbe stabilito, piuttosto, relazioni più strette con quei Paesi che avessero mostrato di dividerne realmente i valori, optando l'attuazione di riforme democratiche.

Si trattava, dunque, di un approccio "*incentive-based*", ossia basato sugli incentivi, il cosiddetto "*more for more*", che si traduceva in un sostegno finanziario maggiore da parte dell'UE a quei Paesi che avanzano più in fretta nel processo di riforme, ma anche un dialogo più approfondito con l'UE, un maggiore impegno in materia di mobilità e accesso al mercato unico europeo<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> Comelli M. *Ibidem*, p.130.

<sup>201</sup> Talbot V. e Lovotti C. *Ibidem*, p.13.

Tuttavia, nonostante l'UE evitasse ogni riferimento esplicito a relazioni di tipo asimmetrico con i vicini, questa tendenza emergeva indirettamente dalle proposte formulate, le quali erano ispirate al principio della condizionalità.

Un'associazione politica più stretta, un sostegno finanziario maggiore e una maggiore integrazione economica erano previsti, infatti, solo per quei Paesi che avessero realmente intrapreso la strada delle riforme democratiche, mentre sarebbero stati revocati a quei Paesi che si fossero resi protagonisti di violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

I benefici previsti dalla Politica di vicinato dopo la sua revisione erano più consistenti rispetto ai precedenti.

Sul versante politico, l'Unione europea lanciò due iniziative che miravano a sostenere la democrazia attraverso due strumenti finanziari: il Fondo europeo per la democrazia (*European Endowment for Democracy*) e lo Strumento per la società civile (*Civil Society Facility*).

Per quanto riguarda l'accesso al mercato, come già menzionato nel precedente capitolo, il Partenariato euro-mediterraneo prevedeva la creazione di una zona di libero scambio tra l'Unione europea e i *partner* mediterranei entro il 2010, ma l'obiettivo non era stato raggiunto.

Nel caso dei Paesi del Sud, il principale ostacolo alla realizzazione di aree di libero scambio globali era rappresentato dal contenzioso in materia di liberalizzazione dei prodotti agricoli. I Paesi della sponda sud del Mediterraneo lamentavano, infatti, il protezionismo del mercato agricolo europeo.

Uno degli ostacoli principali alla commercializzazione dei prodotti provenienti dai Paesi mediterranei in territorio comunitario era il costo elevato per renderli compatibili con gli standard sanitari dell'Unione europea.

Alcuni Paesi come Egitto, Israele, Marocco e Tunisia avevano avviato negoziati con l'Unione europea per la liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli e dei prodotti ittici <sup>202</sup>.

---

<sup>202</sup> Comelli M. *Ibidem*, p.133.



Oltre la liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli, i vicini del Sud rivendicavano nei confronti dell'UE anche la liberalizzazione della circolazione delle persone.

L'Unione europea assicurava la mobilità dei cittadini extracomunitari, subordinata ad un'entrata legale sul suolo comunitario e ad una collaborazione con i *partner* mediterranei per la riammissione degli immigrati illegali.

Con la revisione della Pev, l'UE ha compiuto un passo in avanti in tale direzione, estendendo ai Paesi del Sud il Partenariato per la mobilità, che era stato attuato nel 2008 per la Moldavia e nel 2009 per la Georgia<sup>203</sup>.

Il Marocco è stato il primo Paese della regione mediterranea ad avviare un Partenariato per la mobilità con l'Unione europea nel giugno del 2013, seguito dalla Tunisia nel marzo del 2014 e dalla Giordania nell'ottobre del 2014. Nel luglio del 2017 è stato, altresì, concluso un partenariato UE-Egitto.

Nell'ambito della revisione della Politica di vicinato, l'UE ha previsto anche un aumento dei fondi per i Paesi della sponda sud del Mediterraneo. Nel biennio 2011/2013 questi ultimi hanno ricevuto un aumento dei fondi di 1.242 miliardi.

Risorse aggiuntive sono state messe a disposizione, inoltre, dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e dalla Banca Europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS).

È possibile rintracciare una duplice motivazione di questo incremento di fondi da destinare al Sud.

Da un lato esso era giustificato dalla situazione provocata dalla Primavera araba: bisogna ricordare, infatti, che causa delle tensioni non fu soltanto la richiesta di libertà, ma anche quella di una più equa distribuzione della ricchezza.

Alla vigilia della Primavera araba, nei Paesi arabi mediterranei (ad eccezione della Libia) su una popolazione di 180 milioni solo 50 milioni avevano un impiego, vale a dire meno del 30% della popolazione.

---

<sup>203</sup> Comelli M. *Ibidem*, p.134.

La disoccupazione riguardava soprattutto i più giovani. Chi aveva un impiego poteva vantare un salario bassissimo: poco più di 100 euro al mese in Egitto, poco meno di 150 euro in Siria e meno di 300 euro in Marocco e in Algeria<sup>204</sup>.

Se la nuova situazione non si fosse dimostrata all'altezza delle attese economiche della popolazione, lo stesso processo democratico avrebbe potuto subire un arresto.

Dall'altro lato era necessario riequilibrare il divario tra i fondi destinati al Sud e quelli destinati all'Est, generalmente maggiori.

I fondi che i Paesi del Sud ricevevano annualmente dall'UE ammontava a 5,2 euro pro capite, contro i 6,9 euro destinati ai Paesi dell'Est<sup>205</sup>.

Il 2011 è stato anche l'anno dei negoziati che hanno portato all'elaborazione della programmazione 2014-2020.

Alla fine del 2011 è stato varato il nuovo strumento finanziario della Politica di vicinato per il periodo tra il 2014 e il 2020, l'*European Neighbourhood Instrument* (ENI) con l'obiettivo di velocizzare il supporto finanziario dell'Unione, rendendolo più efficiente.

L'ENI prevedeva un aumento del *budget* europeo da 11,9 miliardi a 15,6 miliardi per i Paesi della Pev.

Tuttavia l'aumento dei fondi da parte dell'ENI per i Paesi della sponda sud del Mediterraneo non si dimostrava di facile realizzazione nelle prospettive finanziarie (2014-2020), a causa della crisi economica e finanziaria che stavano attraversando i Paesi dell'Unione europea, soprattutto quelli dell'Eurozona.

Nelle intenzioni dell'UE, un aumento del sostegno economico ai Paesi vicini avrebbe dovuto incentivare il perseguimento di due obiettivi: la creazione di una crescita sostenibile e senza forti differenze di reddito e lo sviluppo di un settore imprenditoriale privato<sup>206</sup>.

Al contrario, la distribuzione dei fondi dell'ENPI ai Paesi interessati ha innescato, invece, processi di corruzione e appropriazione di risorse pubbliche da parte di politici e alti

---

<sup>204</sup> Aliboni R. *Ibidem*.

<sup>205</sup> Comelli M. *Ibidem*, p.136.

<sup>206</sup> Aliboni R. *Ibidem*.

funzionari, ostacolando, così, la nascita di una classe di imprenditori indipendenti dalla sfera politica<sup>207</sup>.

---

<sup>207</sup> Comelli M. *Ibidem*.

## 2- La cooperazione territoriale: il Programma Bacino del Mediterraneo (2007-2013; 2014-2020)

La cooperazione territoriale è stata inserita nell'ambito delle relazioni euro-mediterranee con la Politica europea di vicinato, dimensione nella quale ha acquisito un grande rilievo.

La cooperazione tra enti territoriali prevede programmi che legano gli Stati membri dell'Unione europea ai Paesi della sponda est e sud del Mediterraneo.

Tali programmi sono stati finanziati da Enpi per il periodo 2007-2013 e da Eni per il periodo 2014-2020.

Tra i programmi di cooperazione transfrontaliera, due interessano anche l'Italia: il Programma Bacino del Mediterraneo (*Sea Basin Programme*) e il Programma Marittimo (*Sea Crossings Programme*), presi in considerazione in questa ultima parte della trattazione.

Il Programma Bacino del Mediterraneo (2007-2013), approvato dalla Commissione europea il 14 agosto 2008 con la risoluzione n. 4242 e gestito dalla Regione Sardegna, si prefiggeva di promuovere la cooperazione transnazionale e favorire l'integrazione regionale, al fine di gettare le basi per uno sviluppo equo e sostenibile a livello economico, sociale e territoriale<sup>208</sup>.

Il Programma ha individuato quattro obiettivi sulla base dei quali sono stati selezionati i progetti da finanziare<sup>209</sup>.

Il primo obiettivo mirava a promuovere lo sviluppo economico e dei territori.

Per raggiungere questo obiettivo, il Programma 2007-2013 aveva tra le sue priorità il supporto alla ricerca e all'innovazione e il rafforzamento delle strategie nazionali per la pianificazione territoriale.

Sono stati selezionati e implementati progetti volti a sfruttare le risorse archeologiche e le risorse naturali; a investire su forme innovative di agricoltura e allevamento; a potenziare il settore del turismo; a migliorare le infrastrutture e le vie di trasporto.

---

<sup>208</sup> Talbot V. e Lovotti C. *Ibidem*.

<sup>209</sup> Talbot V. e Lovotti C. *Ibidem*.

Il secondo obiettivo mirava a promuovere la sostenibilità ambientale del bacino del Mediterraneo.

Il Programma ha incentivato, pertanto, la prevenzione dei fattori di rischio per l'ambiente e l'uso di energie rinnovabili in tutta la regione del Mediterraneo.

A tal fine sono stati finanziati progetti che riguardavano la gestione sostenibile delle risorse idriche per l'irrigazione, il riciclo dell'acqua, il miglioramento dell'inquinamento, la gestione delle aree portuali e lo sviluppo delle energie rinnovabili.

Il terzo obiettivo mirava, invece, a promuovere condizioni migliori per la mobilità delle persone, dei beni e dei capitali.

In questo senso, la priorità è stata quella di favorire gli spostamenti di persone tra i territori come strumento di arricchimento sociale e culturale.

Rispetto a questo obiettivo è stato finanziato un solo progetto da parte dell'Università di Genova, in collaborazione con Spagna, Grecia, Libano e Cisgiordania, relativo al miglioramento della circolazione dei beni tra il Medio Oriente e gli Stati dell'Unione europea.

Il quarto obiettivo mirava, infine, a promuovere il dialogo culturale e la *governance* locale nel tentativo di fare del Mediterraneo un'area di pace e stabilità.

Per questo motivo, le misure individuate hanno promosso la mobilità e gli scambi tra i giovani professionisti e il potenziamento dei processi di *governance* a livello locale.

Per favorire la mobilità di professionisti e studenti sono stati finanziati progetti per rafforzare la collaborazione tra università, centri di ricerca e istituti culturali.

Dal 2007 al 2013 l'Unione europea ha stanziato per il Programma Bacino del Mediterraneo 173 milioni di euro, il 40% dei quali è stato utilizzato per incentivare la promozione dello sviluppo socio-economico e potenziamento dei territori. In concreto i progetti finanziati da tale programma sono stati più di cento.

Destinatari dei progetti sono stati attori sia del settore pubblico che di quello privato (autorità, agenzie, piccole e medie imprese, istituzioni universitarie).

Le regioni italiane idonee a richiedere finanziamenti erano: Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Puglia, Sardegna, Sicilia e Toscana.

Tra i Paesi *partner* della sponda sud, invece, erano eleggibili i seguenti Paesi: Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia e Turchia.

Il Programma Bacino del Mediterraneo è stato confermato anche per il successivo periodo 2014-2020, stavolta finanziato dall'Eni.

Se nel periodo 2007-2013 i Paesi europei avevano ricoperto un ruolo guida, beneficiando maggiormente della cooperazione, il nuovo Programma Bacino del Mediterraneo intendeva investire soprattutto sui *partner* della sponda sud.

Per quanto concerne l'arco di tempo indicato, il Programma 2014-2020 prevede due macro obiettivi relativi allo sviluppo socio-economico e alla sostenibilità ambientale<sup>210</sup>.

All'interno di questi due macro ambiti, sono stati stabiliti quattro obiettivi specifici<sup>211</sup>.

Il primo è quello di promuovere lo sviluppo delle piccole e medie imprese che rappresentano il 90% del business dell'area mediterranea.

Per sostenerne la crescita e la competitività sul lungo termine, il programma concentra la propria attenzione sullo sviluppo tecnologico, sulla creazione di *network* euro-mediterranei sia in settori tradizionali (agroalimentare, turismo, tessile), sia in quelli non tradizionali (energie rinnovabili, sviluppo urbano innovativo, industria creativa).

Il secondo obiettivo riguarda il sostegno all'istruzione, alla ricerca e allo sviluppo tecnologico, da un lato investendo sull'innovazione del settore privato, dall'altro garantendo l'accesso all'innovazione delle piccole e medie imprese protagoniste di progetti di cooperazione transfrontaliera nel Mediterraneo.

Il terzo obiettivo è incentrato sull'inclusione sociale e la lotta alla povertà.

La cooperazione si concentra, pertanto, su due ambiti di azione: da un lato offrire ai giovani e alle donne le competenze necessarie per il mercato lavorativo; dall'altro sostenere attori economici e sociali nel fornire servizi per le persone maggiormente vulnerabili.

Il quarto obiettivo si concentra sulla sostenibilità ambientale nella regione mediterranea.

In particolare, sono state individuate le seguenti priorità: sostenere iniziative per ridurre il problema della scarsità dell'acqua; aumentare l'uso delle energie rinnovabili; gestire le aree

---

<sup>210</sup> Talbot V e Lovotti C. *Ibidem*.

<sup>211</sup> Talbot V e Lovotti C. *Ibidem*.

costiere secondo un approccio integrato di cooperazione intra-territoriale tra autorità pubbliche e altri *stakeholders*, in modo da favorire lo sviluppo locale (*Ecosystem-Based Approach*).

A livello finanziario, il Programma Bacino del Mediterraneo 2014-2020 è stato incrementato del 17% rispetto al periodo precedente, passando a 209 milioni di euro, corrispondente a un quinto del *budget* totale della cooperazione transfrontaliera tramite lo strumento Eni che ammonta a un miliardo di euro.

### **3- Il Programma Marittimo Italia –Tunisia (2007-2013; 2014-2020)**

Il secondo programma che ha visto il coinvolgimento diretto dell'Italia è stato il Programma Marittimo Italia-Tunisia, di cui la Regione Sicilia rappresenta l'Autorità di Gestione, ovvero l'entità responsabile della gestione quotidiana e della realizzazione del Programma.

Attivato inizialmente per il periodo 2007-2013, tale programma è stato successivamente riconfermato per il settennio 2014-2020.

L'obiettivo del Programma Marittimo 2007-2013 è stato quello di promuovere l'integrazione economica sociale e istituzionale tra le province italiane e quelle tunisine<sup>212</sup>.

Relativamente a questo obiettivo, il Programma ha individuato tre priorità<sup>213</sup>.

La prima è stata quella di promuovere lo sviluppo e l'integrazione regionale. A tal fine il Programma si proponeva di sviluppare il settore agroalimentare, della pesca e il settore turistico.

Un altro obiettivo è stato, inoltre, quello di incrementare i flussi di merci e promuovere la ricerca, l'innovazione e lo sviluppo tecnologico.

Rientrava, infine, in questa priorità anche l'intenzione di promuovere la cooperazione istituzionale, favorendo la comunicazione tra gli organismi di sviluppo regionale in Sicilia e in Tunisia.

La seconda priorità è stata quella di promuovere lo sviluppo duraturo per un'efficace gestione della tematica ambientale.

Il Programma Marittimo ha, perciò, sostenuto progetti che favorissero un'efficace gestione delle risorse naturali e che valorizzassero il patrimonio naturale mediante lo sviluppo delle energie sostenibili.

La terza priorità riguardava la cooperazione culturale e scientifica.

I Programmi finanziati all'interno del Programma Marittimo avevano come priorità la cooperazione culturale e scientifica tra i vari enti delle province siciliane e tunisine, concentrandosi soprattutto sulla formazione e sullo scambio di lavoratori e studenti.

---

<sup>212</sup> Talbot V. e Lovotti C. *Ibidem*.

<sup>213</sup> Talbot V. e Lovotti C. *Ibidem*.



In quest'ottica, la cooperazione offriva numerose opportunità dall'insegnamento universitario ai percorsi di formazione nel settore dei trasporti, dell'industria, del turismo, dell'agricoltura e della pesca.

I progetti del Programma Marittimo hanno coinvolto cinque province siciliane (Agrigento, Caltanissetta, Ragusa, Siracusa e Trapani) e sei regioni tunisine (Ariana, Beja, Ben Arous, Bizerte, Jendouba e Nabeul), dividendosi in progetti standard e progetti specifici.

I primi venivano promossi da attori locali e interessavano almeno due *partner*, di cui uno con sede in Italia e uno con sede in Tunisia.

La dotazione finanziaria per ciascuno di essi era compresa tra un minimo di 500000 mila e un massimo di 800000 euro.

I progetti standard che sono stati finanziati dal 2007 al 2013 hanno riguardato soprattutto il settore agricolo, quello della pesca e dell'artigianato, ma anche quello dell'architettura, del turismo e dell'ambiente.

Per quanto concerne i progetti strategici, invece, i *partner* erano almeno quattro per ogni progetto, di cui due con sede in Italia e due con sede in Tunisia.

La dotazione finanziaria per questa seconda categoria di progetti era compresa tra un minimo di 900000 e un massimo di 1.800.000 euro.

In totale il Programma Marittimo disponeva, quindi, di oltre 27 milioni per il periodo 2007-2013, dei quali 25 messi a disposizione dell'Unione europea attraverso Enpi e il resto co-finanziato dai *partner* dei singoli progetti.

I destinatari di questi ultimi erano Università e centri di ricerca, enti dell'amministrazione pubblica e locale, organizzazioni non governative e organizzazioni internazionali.

Anche la gestione del Programma Marittimo relativo al settennio 2014-2020 è stata nuovamente affidata alla Regione Sicilia, come già avvenuto in precedenza dal 2007 al 2013. Nel rispetto del principio della titolarità congiunta e della natura decentralizzata del processo di programmazione, il Programma è il risultato di una visione condivisa da *partner* italiani e tunisini.

La struttura e il contenuto del programma sono stati, infatti formulati dai due Paesi partecipanti, attraverso una *Task Force* congiunta istituita a tale scopo l'8 gennaio 2014, riunendo i rappresentanti delle due delegazioni nazionali italiana e tunisina.

Il nuovo Programma operativo, consegnato dall’Autorità di gestione alla Commissione europea per sottoporlo ad approvazione il 30 giugno 2015, avvenuta il 17 dicembre del 2015, si basa su una revisione della precedente programmazione 2007-2013 mirante alla creazione di “uno spazio di prosperità condivisa e di buon vicinato tra gli Stati membri dell’UE e i vicini della sponda sud del Mediterraneo, sviluppando relazioni privilegiate fondate sulla cooperazione, la pace e la sicurezza, la responsabilità reciproca e l’impegno comune a favore dei valori universali della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani degli Stati membri dell’UE e dei loro vicini ”<sup>214</sup>.

Nello specifico il Programma revisionato punta a promuovere uno sviluppo economico, sociale e territoriale equo e sostenibile, con lo scopo di favorire la cooperazione transfrontaliera e la valorizzazione dei territori e le risorse dei due Paesi partecipanti.

Tra i dieci “obiettivi tematici” proposti nel documento di programmazione, il Programma Marittimo ne ha scelti tre su cui concentrarsi<sup>215</sup>.

I primi due mirano a “promuovere lo sviluppo economico e sociale delle regioni situate su entrambi i lati del confine” (obiettivo tematico A)<sup>216</sup>.

In particolare il primo obiettivo riguarda lo sviluppo delle piccole e medie imprese, mentre il secondo promuove la formazione, la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l’innovazione.

Il terzo obiettivo tematico, invece, è inerente alla materia ambientale (obiettivo tematico B)<sup>217</sup>.

A tal fine propone una maggiore tutela dell’ambiente e l’adattamento ai cambiamenti climatici.

Rispetto al periodo di programmazione precedente, che ha avuto una dotazione finanziaria di 28 milioni di euro, l’attuale programma beneficia di un finanziamento comunitario di circa 35 milioni di euro, cui si aggiunge il cofinanziamento dei beneficiari dei progetti.

Il lancio effettivo dei progetti è avvenuto nella seconda metà del 2017.

---

<sup>214</sup> Programma Operativo Congiunto Italia-Tunisia 2014-2020.

<sup>215</sup> Talbot V. e Lovotti C. *Ibidem*.

<sup>216</sup> Talbot V. e Lovotti C. *Ibidem*.

<sup>217</sup> Talbot V. e Lovotti C. *Ibidem*.

## CONCLUSIONE

Il presente elaborato approfondisce il dialogo euro-mediterraneo, ripercorrendo l'evoluzione delle politiche poste in essere nei confronti dei Paesi terzi inizialmente dalla Comunità economica europea (la Politica mediterranea globale e la Politica mediterranea rinnovata) e successivamente dall'Unione europea (il Partenariato euro-mediterraneo, la Politica europea di vicinato e infine l'Unione per il Mediterraneo), analizzandone gli strumenti e gli obiettivi e mettendone in rilievo anche eventuali criticità.

Tali criticità, se spesso già insite nelle stesse politiche attuate dalle istituzioni comunitarie, sono state talvolta accentuate anche da fattori esogeni inerenti al panorama geopolitico dell'area mediterranea, come la crisi petrolifera (1973), la prima guerra del Golfo (1990) e il prolungato conflitto israelo-palestinese, che hanno determinato in più occasioni un rallentamento della cooperazione euro-mediterranea, esponendo le varie politiche ad una situazione di stallo difficile da superare, con il rischio di restare ostaggio del consueto *gap* tra obiettivi potenziali e realizzati.

Come sottolineato da Talbot, ancora oggi, a più di vent'anni di distanza dall'avvio del Processo di Barcellona (1995), il Mediterraneo è lontano dall'essere quell'area di pace, stabilità e prosperità condivisa immaginata dal dialogo euro-mediterraneo, presentando, invece, un grado di frammentazione e conflittualità più elevato rispetto agli anni Novanta.

Negli ultimi anni l'accresciuta conflittualità dell'area mediterranea, in parte dovuta al terrorismo internazionale, la crisi finanziaria internazionale e gli sviluppi geopolitici più recenti (*in primis* le Primavere arabe) hanno spinto l'Unione europea a interrogarsi di quali strumenti predisporre per rendere la propria azione esterna più adeguata alle nuove sfide in uno scenario mediterraneo in profondo mutamento, cercando di trasformare le criticità interne in una grande opportunità di rilancio delle relazioni euro-mediterranee.

Le proposte considerate in sede UE hanno propeso per una riforma migliorativa della politica seguita fin ad oggi dall'Unione, essenzialmente attraverso il rilancio della Politica di vicinato, piuttosto che una vera e propria revisione strategica.

Tra le molteplici iniziative lanciate nel corso degli anni (Politica Globale Mediterranea, Partenariato euro-mediterraneo, Unione per il Mediterraneo), che si erano sovrapposte tra

loro in maniera poco coordinata, le relazioni bilaterali rappresentavano, infatti, l'unica possibilità per garantire un efficace sviluppo dell'area mediterranea.

La Pev si era rivelata la politica più efficace proprio in virtù del suo carattere bilaterale, che le evitava di rimanere bloccata da crisi politiche, come era accaduto, invece, al Partenariato euro-mediterraneo e all'Unione per il Mediterraneo.

Uno degli aspetti maggiormente innovativi della revisione della Pev è stata l'introduzione della cooperazione transfrontaliera, accanto a quella bilaterale, per favorire lo sviluppo economico e sociale dei Paesi mediterranei non comunitari attraverso il finanziamento di diversi programmi che coinvolgono regioni degli Stati comunitari e della sponda sud.

In particolare per quanto riguarda l'Italia, la Sicilia e la Sardegna gestiscono due importanti programmi, il *Programma Bacino del Mediterraneo* e il *Programma marittimo Italia-Tunisia*, che verranno finanziati fino al 2020.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **MONOGRAFIE**

CAFARO S. “L’Unione per il Mediterraneo: storia di una stratificazione normativa”, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013.

COMELLI M. “L’Unione Europea: sicurezza, azione esterna, diplomazia”, CAP. IV “L’Unione Europea e il suo vicinato”, Roma, Editrice Apes, 2013.

DECARO C. “Itinerari costituzionali a confronto”, Roma, Carrocci, 2013.

DI NOLFO E. “Storia delle relazioni Internazionali”, Roma-Bari, Laterza, 2003.

DI NOLFO E. “Dagli imperi militari agli imperi tecnologici”, Roma, Laterza, 2007.

KHADER B. “*Le partenariat euro-méditerranéen après la conférence de Barcelone*”, Parigi, Harmattan, 1997.

MANNEGGIA A. e BALDINETTI A. “Processi politici nel Mediterraneo: dinamiche e prospettive”, Perugia, Morlacchi editore, 2009.

MORABITO V. “La difficile cooperazione con l’Africa e con i Paesi del Mediterraneo”, Bari, Cacucci editore, 1996.

RIZZI F. «Unione europea e Mediterraneo: dal Trattato di Roma al dopo Barcellona (1957-1997)», Roma, Carrocci Editore, 1997.

RIZZI F. «Un Mediterraneo di conflitti», Roma, Maltemi Editore, 2004.

SCISO E. «Appunti di diritto internazionale dell'economia», Roma, Giappichelli Editore, 2017.

## **ARTICOLI**

ALCARO R., ALIBONI R. «La Politica di vicinato dell'Unione Europea e il Mediterraneo. Orientamenti, strumenti operativi, prospettive» in Documenti IAI, Roma 2005.

ALCARO R., COMELLI M. «La Politica europea di vicinato» in «Quaderno IAI», Roma 2005.

ALIBONI R. *«The Mediterranean Scenario: Economy and Security in the Regions South of EEC»*, *«The International Spectator»*, n.2, 1990.

ALIBONI R. «L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici», in dossier. Contributi di istituti di ricerca specializzati, Senato della Repubblica, n.85, gennaio 2008.

ALIBONI R. *«Under the shadow of Barcelona: from EMP to the Union for the Mediterranean»*, Lisbona, *EuroMeSCO Secretariat at the IEEL*, gennaio 2009.

ALIBONI R., «L'Unione per il Mediterraneo. Le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova», in dossier. Contributi di istituti di ricerca specializzati, Senato della Repubblica, n.110, febbraio 2009.

ALIBONI R., “L’Unione per il Mediterraneo: evoluzione e prospettive”, in Quaderno IAI, dicembre 2009.

ALIBONI R. “La lenta agonia dell’Unione per il Mediterraneo”, Quaderno IAI, 23 maggio 2010.

ALIBONI R. “I rivolgimenti politici in Nord Africa e la riforma della politica euro-mediterranea”, Osservatorio di Politica Internazionale, n.33. maggio 2011.

ALIBONI R e COLOMBO S. “Bilancio e prospettive della cooperazione euromediterranea”, in Osservatorio di politica internazionale, Senato della Repubblica, Roma, giugno 2010.

ASHTON C. “*The EU wants a deep democracy to take root in Egypt and Tunisia*”, in *the Guardian*, 4 febbraio 2011.

BALFOUR R. “*The transformation of the Union of the Mediterranean*”, in *Mediterranean politics*, 2009, v. 14.

BELLONI M.P. “La politica mediterranea della CEE (trattative, accordi e dissensi)”, in “Il Politico”, 1979, vol.44.

FRATTINI F. “L’Unione per il Mediterraneo e il ruolo dell’Italia”, Focus Impresa e Stato.

GILLESPIE R. “*Reshaping the agenda? The Internal politics of the Barcellona Process in the aftermath of September 11*”, “*Mediterranean Review*”, 2002.

MARTINES F., “La politica di cooperazione allo sviluppo della CEE”, in “Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario”, 1991.

RHEIN E. « *La politique Méditerranéenne de la Communauté Européenne* », in *Confluences Méditerranées*, 1993, n.7.

TALBOT V. “La crisi dell’UpM e il futuro della cooperazione euro-mediterranea”, Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), 7 luglio 2010.

TALBOT V. LOVOTTI C. “Rilancio della cooperazione euro-mediterranea”, Osservatorio di Politica Internazionale, n.111, ottobre 2015.

VACCARO M. “La politica europea di prossimità: aspetti economici e politici”, *Rivista di studi politici internazionali*, Vol. 74, No. 3

WULZER P. “La politica mediterranea dell’Unione europea dal Processo di Barcellona all’Unione per il Mediterraneo (1995-2009)”, in *Processi storici e Politiche di pace*, 2009.

## **DOCUMENTI**

Comunicazione della Commissione, “*Sull’insieme delle relazioni tra la Comunità e i Paesi mediterranei*”, 27 settembre 1972.

Comunicazione della Commissione, “*Una proposta per una Politica mediterranea rinnovata*”, Bruxelles, 1 giugno 1990.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, “*Europa ampliata – Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*”, Bruxelles, 11 marzo 2003.



Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza al Consiglio europeo e al Parlamento europeo, *“Un Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale”*, Bruxelles, 8 marzo 2011.

Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, *“Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento”*, Bruxelles, 25 maggio 2011.

*Dichiarazione di Barcellona adottata nell'ambito della Conferenza euromediterranea*, 1995, 27-28 novembre.

*Dichiarazione di Roma per l'Unione per il Mediterraneo di Francia, Italia e Spagna*, 20 dicembre 2007.

*Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*, Parigi, 13 luglio 2008.

PRODI R. *“A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability”*, discorso tenuto presso *“The Sixth ECSA World Conference on peace, stability and security”*, Bruxelles, 5 dicembre 2002.

*Programma ENPI Bacino del Mediterraneo 2007-2013.*

*Programma ENI Bacino del Mediterraneo 2014-2020.*

*Programma ENPI Italia- Tunisia 2007-2013.*

*Programma ENI Italia – Tunisia 2014-2020.*

SARKOZY N. *Discorso di Tolone*, 7 febbraio 2007.

*Trattato di Roma (CEE), 25 marzo 1957.*

## RIASSUNTO

Dopo le devastanti esperienze delle due guerre mondiali, il progetto di integrazione europea aveva come obiettivo la creazione di condizioni di pace e sicurezza in Europa.

La costruzione di un sistema di sicurezza funzionante non poteva prescindere dal coinvolgimento dell'area mediterranea su cui l'Europa si affacciava: un'area di enorme importanza strategica, da sempre teatro di conflitti e contraddizioni.

La politica mediterranea trova le proprie basi giuridiche nel Trattato di Roma del 1957, che istituì la Comunità economica europea (CEE).

Il Trattato di Roma, nel quale si potevano rinvenire le premesse di quel dialogo tra le due sponde che solo successivamente diede vita ad una politica più attenta al Mediterraneo, si collocava in un quadro storico ancora sostanzialmente coloniale o di recente decolonizzazione: sul finire degli anni Cinquanta, infatti, le relazioni della Comunità europea con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo erano fondate per lo più sui preesistenti legami bilaterali con le *ex* colonie.

Le ragioni di una politica di relazioni esterne con i Paesi mediterranei non comunitari erano rintracciabili sia nella necessità di mantenere e intensificare i legami economici con tali Paesi, sia nella necessità per l'Europa di garantirsi un approvvigionamento stabile di materie prime e fonti energetiche (gas e petrolio).

Le prime relazioni ufficiali tra la CEE e i Paesi terzi mediterranei (PTM) si sostanziarono in accordi di tipo associativo, per riferirsi ai quali è spesso utilizzata l'espressione Accordi "di prima generazione".

Il Trattato di Roma, all'art.238, prevedeva degli accordi di associazione che disciplinavano gli scambi commerciali, incentivando una stretta collaborazione economica e finanziaria tra la Comunità europea e i Paesi del Mediterraneo del Sud.

Nel corso degli anni Sessanta vennero firmati una serie di accordi con Grecia, Turchia, Iran, Libano, Tunisia, Marocco, Malta, Cipro, Egitto e Israele.

A questi bisogna aggiungere il caso peculiare dell'Algeria: ancora colonia francese nel 1957, stipulò un accordo di associazione con i sei Paesi della CEE solo nel 1969.

L'impostazione che accomunava questo gruppo di accordi consisteva nel fatto che la Comunità si poneva nel contesto mediterraneo esclusivamente come un blocco economico e non come potenza politica, intervenendo, pertanto, solo in campo economico e commerciale.

Per parlare di una vera e propria politica mediterranea fu necessario attendere il 1972.

Il Vertice di Parigi del 19/20 ottobre 1972 tra capi di Stato e di governo segnò l'avvento della Politica mediterranea globale (PMG), a partire dalla quale si decise di non guardare più al Mediterraneo come un insieme di accordi bilaterali, ma di iniziare a considerarlo come un unico spazio geopolitico.

Agli Accordi di associazione si sostituirono nuovi accordi molto più ampi, tesi allo sviluppo organico dell'area mediterranea. Tali erano gli Accordi di cooperazione globale, i cui tratti salienti erano rappresentati dalla multisetorialità, data dai molteplici settori ai quali questi accordi si estendevano (economico-finanziario e tecnico *in primis*) e dalle cosiddette preferenze unidirezionali, ossia stipulazioni a favore delle parti contraenti economicamente più deboli.

Nell'aprile del 1976 furono conclusi Accordi di cooperazione globale con i Paesi del Maghreb (Algeria, Marocco e Tunisia) e nel gennaio 1977 gli stessi accordi vennero stipulati con i Paesi del Mashreq (Egitto, Siria, Giordania e Libano).

Tuttavia da un'analisi approfondita della PMG emerge che, nonostante la volontà di superare una visione settoriale favorendo lo sviluppo complessivo dell'area mediterranea, la CEE operò nuovamente in un'ottica postcoloniale, mantenendo relazioni privilegiate con gli *ex* possedimenti coloniali di alcuni Stati comunitari.

La cooperazione euro-mediterranea risentì, inoltre, della crisi energetica, conseguente allo *shock* petrolifero del 1973, che limitò i benefici derivanti dalla cooperazione.

Gli anni Ottanta si aprirono, quindi, in un'atmosfera di difficoltà, per far fronte alla quale vennero istituiti, a partire dal 1986, i Programmi integrati mediterranei (PIM), ossia programmi di sviluppo regionale con la finalità di superare una visione settoriale delle politiche comunitarie e di favorire lo sviluppo complessivo dell'area mediterranea.

Questo obiettivo risultava, però, di difficile realizzazione alla luce delle precarie condizioni economiche dei Paesi mediterranei non comunitari, ulteriormente aggravate dallo scoppio

della prima guerra del Golfo (1990), dalla crisi d'Algeria (1991) e dall'embargo contro la Libia (1992), che determinarono una battuta d'arresto del processo di cooperazione avviato. A partire dal 1989, la CEE si voltò verso i Paesi dell'Europa centrale e orientale (i Paesi *Peco*), protagonisti di eccezionali trasformazioni economiche e politiche conseguenti alla fine della guerra fredda, stipulando con essi dapprima accordi commerciali e successivamente accordi di associazione.

I capovolgimenti geopolitici che interessarono l'Europa centro-orientale non distolsero, tuttavia, l'attenzione della Comunità dall'area mediterranea, dove era chiara l'insoddisfazione dei Paesi della riva sud circa lo stato degli accordi.

L'insoddisfazione economica si sommava all'instabilità dell'area, dovuta in misura principale alla crisi algerina, che destava il timore di possibili ripercussioni sul territorio europeo sia sotto il punto di vista degli approvvigionamenti energetici, sia sotto quello delle ondate migratorie.

La situazione rendeva, perciò, indispensabile un salto qualitativo del dialogo euro-mediterraneo, spingendo le istituzioni comunitarie ad elaborare una nuova forma di cooperazione che permettesse di ampliare e rafforzare i legami con i Paesi mediterranei, nel tentativo di superare i vecchi schemi coloniali.

Nel 1990 la CEE elaborò la Politica mediterranea rinnovata (PMR), la quale prevedeva per la prima volta una Comunità impegnata sia da un punto di vista economico, sia sotto un profilo politico. L'Europa avrebbe dovuto operare nell'area come una forza stabilizzatrice, stimolando lo sviluppo economico, politico e sociale dei Paesi terzi mediterranei.

La cooperazione finanziaria, pur mantenendo un ruolo predominante, fu affiancata dai Programmi MED, che sovvenzionavano progetti nell'ambito di settori specifici nei Paesi Mediterranei non comunitari.

Anche questa fase dei rapporti euro-mediterranei fallì precocemente, ma i tempi sembravano ormai maturi per lanciare una politica euro-mediterranea di più ampio respiro che coinvolgesse direttamente i Paesi della sponda sud.

Il 1994 segnò, di fatto, un'evoluzione delle politiche mediterranee degli Stati comunitari.

Al Consiglio europeo di Corfù, svoltosi nel giugno del 1994, fu presa l'iniziativa di convocare una conferenza a cui erano chiamati a partecipare gli Stati membri dell'Unione europea e i Paesi terzi mediterranei.

La Conferenza di Barcellona, tenutasi tra il 27 e il 28 novembre 1995, avviò la terza fase della politica mediterranea dell'UE<sup>218</sup>.

Il Vertice di Barcellona, a cui parteciparono i 15 Stati comunitari<sup>219</sup> e 12 Paesi della riva sud del Mediterraneo<sup>220</sup>, lanciò ufficialmente il "Partenariato euro-mediterraneo" (Pem), introducendo, quindi, accanto al tradizionale strumento degli accordi bilaterali, un quadro multilaterale di cooperazione tra i Paesi dell'UE e i PTM.

L'obiettivo era quello di sostituire all'eredità coloniale, che aveva caratterizzato i rapporti euromediterranei sin dal Trattato di Roma e che determinava una politica incentrata sull'assistenzialismo, una politica d'interdipendenza, che faceva dell'eguaglianza, della reciprocità e della responsabilità condivisa i suoi punti cardine.

Il Partenariato euro-mediterraneo prese avvio con la "Dichiarazione di Barcellona", adottata nel corso della conferenza, la quale prevedeva tre linee d'intervento prioritario: un partenariato politico e di sicurezza, uno economico e uno sociale, con l'obiettivo di garantire la sicurezza dell'area mediterranea e realizzare uno spazio euro-mediterraneo di libero scambio entro il 2010.

Il Processo di Barcellona avviò, inoltre, una cooperazione regionale innovativa rispetto alle precedenti politiche comunitarie per il Mediterraneo, in quanto basata su una cooperazione multilaterale, bilaterale e sub-regionale.

La cooperazione multilaterale era frutto della consapevolezza che un reale progresso nelle relazioni euro-mediterranee non poteva prescindere da uno stretto contatto con tutti i Paesi terzi mediterranei, considerati globalmente e con i quali le istituzioni europee avrebbero dovuto agire in sinergia.

---

<sup>218</sup> La prima fase della politica mediterranea coincideva con gli Accordi di "prima generazione" e la Politica mediterranea globale (PMG); la seconda con la Politica mediterranea rinnovata (PMR).

<sup>219</sup> Germania, Austria, Belgio, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Svezia.

<sup>220</sup> Algeria, Autorità Nazionale Palestinese, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia, Israele, Cipro, Malta.

La cooperazione bilaterale si concretizzò, invece, attraverso la conclusione di Accordi euro-mediterranei di associazione di “nuova generazione” con i Paesi del Maghreb e del Mashreq, in grado di conferire un’adeguata disciplina al dialogo politico tra Nord e Sud.

Gli Accordi di “nuova generazione” sostituirono quelli di “prima generazione” conclusi dalla Comunità con i Paesi mediterranei non comunitari negli anni Settanta.

Nel 1995 furono conclusi Accordi di associazione con la Tunisia e Israele; nel 1996 con il Marocco e l’Autorità Palestinese; nel 1997 con la Giordania; nel 2001 con il Libano, la Siria, l’Algeria e l’Egitto.

La Libia ottenne nel 2003 lo *status* di uditore alle conferenze euromediterranee, non avendo accettato l’*acquis* di Barcellona a causa del disaccordo sulla posizione di Israele e dell’Autorità Palestinese.

La cooperazione sub-regionale fu avviata, invece, in seguito alla firma dell’Accordo di Agadir nel 2004 tra Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania, nel tentativo di armonizzare varie regolamentazioni settoriali con lo scopo di promuovere gli investimenti e di sviluppare gli scambi.

A partire dal 1 gennaio 1997, ai preesistenti accordi finanziari bilaterali siglati dall’Unione con ciascuno dei PTM venne sostituito il Programma MEDA (acronimo di *mesures d’accompagnement*), diretto al sostegno della liberalizzazione economica e dell’ammodernamento delle infrastrutture economiche dei Paesi non comunitari.

I Programmi MEDA I e MEDA II costituirono, parallelamente ai prestiti della Banca europea degli investimenti (BEI), lo strumento finanziario della nuova politica euro-mediterranea dell’Unione per l’attuazione di riforme sociali e di ristrutturazione economica in favore dei Paesi terzi.

Il Processo di Barcellona, malgrado la volontà dell’Unione europea di superare le fallimentari politiche comunitarie precedenti, produsse, però, dei risultati modesti.

In virtù del ruolo importante che il processo di pace nel Mediterraneo assumeva nel quadro della Dichiarazione di Barcellona, gli esiti del Partenariato risultarono chiaramente condizionati dalla crisi mediorientale dovuta al prolungato conflitto israelo-palestinese che accompagnò tutto il Processo di Barcellona, rendendo difficoltose le opportunità di dialogo con la sponda sud.

Anche la cooperazione economica con i Paesi mediterranei non comunitari non produsse i risultati sperati.

La creazione di una zona di libero scambio si rivelò una soluzione insufficiente a favorire lo sviluppo economico dei Paesi terzi, a causa della sproporzione esistente tra questi ultimi e l'Unione europea.

Pur condividendo il pessimismo per il mancato raggiungimento dei risultati sperati, va tenuto in considerazione che la Conferenza di Barcellona ha rappresentato un punto di riferimento a partire dal quale si dipanarono tutte le iniziative dell'UE, tra cui le successive Conferenze euro-mediterranee.

In occasione della Conferenza euro-mediterranea di Valencia (22-23 aprile 2002) venne varato il cosiddetto "Piano d'Azione", con cui furono ridefiniti gli strumenti operativi per rilanciare il dialogo euro-mediterraneo.

Tuttavia la volontà di rilanciare il dialogo tra le due sponde del Mediterraneo mal si conciliava con il momento di estrema difficoltà che la Comunità Internazionale stava attraversando: il vertice di Valencia si svolse, infatti, all'indomani degli attentati terroristici dell'11 settembre 2001.

Il terrorismo di matrice islamica che dominava la scena mondiale, il sanguinoso dopoguerra in Iraq e il conflitto israelo-palestinese determinarono l'*impasse* della cooperazione nel bacino del Mediterraneo, non facendo intravedere all'orizzonte alcuna soluzione politica.

Il primo tentativo concreto di rilanciare il Partenariato euro-mediterraneo fu attuato con la Politica europea di vicinato (Pev), adottata dal Consiglio europeo di Salonicco del 19-20 giugno 2003.

Il Consiglio europeo riprendeva le conclusioni del Consiglio affari generali e relazioni esterne del 16 giugno 2003, il quale a sua volta aveva approvato la comunicazione "*Wider Europe*" della Commissione.

Attraverso la Pev, l'Europa cercò di favorire la creazione di una zona di prosperità e di buon vicinato, mediante la costituzione di un cosiddetto "*ring of friends*", vale a dire un cerchio di Stati amici, geograficamente prossimi, con i quali l'Unione europea godesse di rapporti di cooperazione.



I Paesi che formavano questo “cerchio di amici” erano i vicini dell’Est (Bielorussia, Moldavia, Ucraina) e quelli del Sud (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Autorità palestinese, Siria e Tunisia).

La novità sostanziale che contraddistingueva la Politica di vicinato era il riconoscimento della forte interdipendenza tra l’Unione europea e i Paesi vicini e il tentativo che ne conseguiva di superare la distinzione tra politica interna e estera, concedendo anche ai Paesi per i quali non era prevista l’adesione vantaggi e opportunità finora riservati agli Stati membri.

Nonostante il contesto unico della Pev, infatti, la prospettiva di adesione interessava solo i vicini dell’Est, i quali dal momento che erano Paesi europei avevano una prospettiva di entrare a far parte dell’UE, diversamente da quelli meridionali che non avevano titolo per aderirvi, in quanto geograficamente non europei.

Con questi ultimi l’UE, come espresso dall’ex presidente della Commissione europea Romano Prodi, avrebbe condiviso “tutto tranne le istituzioni”.

Secondo quanto indicato dalla Politica di vicinato, le relazioni tra l’Unione europea e i Paesi *partner* dovevano basarsi su due principi: la differenziazione e la responsabilità condivisa.

Poiché i *partner* mediterranei presentavano caratteristiche differenti tra loro, il processo di avvicinamento all’Unione, nell’ambito della Pev, era pensato in forma differenziata da Paese a Paese.

In sostanza gli Stati che erano maggiormente capaci di attuare le misure di adeguamento richieste dall’Unione, consistenti nella realizzazione di riforme politiche, economiche e istituzionali, potevano avanzare nella cooperazione con essa senza essere condizionati dal contesto geopolitico, dominato sul piano regionale dal perdurare del conflitto israelo-palestinese.

Ne consegue che il nuovo approccio, se da un lato agevolava la cooperazione euro-mediterranea, dall’altro, accentuando la dimensione bilaterale, rappresentava un passo indietro rispetto al regionalismo che il Partenariato euro-mediterraneo intendeva sviluppare. Si passava, infatti, da un’ottica di multilateralismo e cooperazione regionale, tale era quella inaugurata a Barcellona, a un ritorno alle relazioni bilaterali differenziate ispirate alla condizionalità e alla bilateralità dell’aiuto.

In termini di attuazione, ogni *partner* concordava un “Piano d’azione” con l’UE in base alle proprie priorità: ciascun piano d’azione indicava i campi d’azione prioritari per le riforme. Una volta adottate tutte le misure previste dai Piani d’azione, veniva negoziato e stipulato un “Accordo europeo di vicinato”.

La Commissione presentò il 9 dicembre 2004 le proposte per i Piani d’azione con Autorità Palestinese, Giordania, Israele, Marocco, e Tunisia.

I Piani d’azione per questo gruppo di Paesi entrarono in vigore nel 2005, seguiti nel 2007 da quelli con Egitto e Libano.

Ad eccezione di Algeria, Libia e Siria, tutti i *partner* mediterranei adottarono i rispettivi Piani d’azione, che risultavano differenziati da Paese a Paese al fine di tenere in considerazione le peculiarità di ciascun *partner*, la sua capacità di stringere legami sempre più stretti con l’Ue e le rispettive necessità di assistenza finanziaria.

Sul piano finanziario, la Commissione istituì un nuovo strumento a supporto della cooperazione transnazionale e transfrontaliera attraverso cui realizzare una maggiore integrazione con i Paesi *partner* mediterranei e con le *ex* Repubbliche sovietiche.

I precedenti strumenti finanziari, costituiti dal programma MEDA per i Paesi del Mediterraneo del Sud e TACIS per quelli dell’Europa dell’Est, vennero sostituiti con lo “Strumento europeo di vicinato e partenariato” (ENPI), che divenne operativo a partire dal 1 gennaio 2008.

Allo scopo di creare un’area di prosperità e di buon vicinato nelle zone limitrofe, il nuovo strumento finanziario era destinato a promuovere i diritti umani, le libertà fondamentali (quali lo Stato di diritto e i principi di uguaglianza e democrazia), i principi dell’economia di mercato, a contrastare la povertà e a incoraggiare lo sviluppo sostenibile, ma anche a favorire la progressiva partecipazione dei Paesi *partner* al mercato interno dell’Unione e una più intensa cooperazione settoriale e trans-settoriale attraverso la libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone.

La componente maggiormente innovativa dell’ENPI era costituita dalla cooperazione transfrontaliera (*cross border cooperation*), volta al finanziamento di programmi congiunti tra Stati membri e Paesi *partner* che condividevano una frontiera comune, marittima o terrestre.

Tuttavia l'intensificarsi della cooperazione non significò un aumento delle risorse finanziarie.

L'insufficienza delle risorse finanziarie rappresentò, infatti, uno degli elementi di maggiore criticità della Pev.

L'ammontare totale degli aiuti europei assegnati ai Paesi della sponda sud nell'ambito Enpi rimase basso e i finanziamenti non risultarono adeguati agli obiettivi, determinando il venir meno di uno degli incentivi principali ai Paesi *partner* per l'attuazione delle riforme previste nel quadro della Politica di Vicinato.

Dal 2004 la politica mediterranea dell'Unione europea aveva assunto, quindi, un carattere dualistico: la Politica europea di vicinato, a carattere bilaterale e con competenza nelle materie comprese nel secondo pilastro della Dichiarazione di Barcellona (le relazioni economiche e gli strumenti finanziari), gestite prevalentemente dalla Commissione, aveva affiancato il Partenariato euro-mediterraneo, a carattere multilaterale e competente per le materie politiche e di sicurezza e le relazioni socio-culturali (primo e terzo pilastro della Dichiarazione di Barcellona), gestite prevalentemente dai governi nazionali.

Nel già complicato contesto delle relazioni euro-mediterranee, dove la Pev, sovrapponendosi al Pem, era diventata la politica più influente per la regione, si inseriva un tentativo di rilancio della cooperazione regionale: l'Unione per il Mediterraneo.

L'Unione per il Mediterraneo (UpM), l'organizzazione intergovernativa fondata ufficialmente in occasione del Vertice di Parigi svoltosi il 13 e 14 luglio 2008, era destinata ad imprimere un nuovo impulso alle relazioni euro-mediterranee.

L'obiettivo era quello di rilanciare la cooperazione a livello multilaterale in seguito all'accentuazione della dimensione bilaterale messa a punto dalla Pev.

Il 7 febbraio del 2007 il candidato alla presidenza francese Nicolas Sarkozy introdusse il suo progetto di Unione Mediterranea (UM).

La proposta di Sarkozy rappresentava un importante elemento di rottura rispetto al Partenariato euro-mediterraneo e alla Politica di vicinato: l'UM non sarebbe stata un'iniziativa di tutta l'Unione europea, ma solo degli Stati comunitari rivieraschi, i quali direttamente esposti agli squilibri della regione mediterranea, erano, di conseguenza, più interessati ad approfondire la cooperazione con i Paesi della sponda sud.

Il progetto francese incontrò sin da subito la freddezza delle istituzioni comunitarie, lo scetticismo di Regno Unito e Germania e la cautela di Spagna e Italia.

La “Dichiarazione di Roma”, a seguito del *summit* del dicembre 2007 tra Sarkozy, Zapatero e Prodi, rappresentò la prima tappa del ridimensionamento del progetto francese.

Il ridimensionamento effettivo della proposta francese fu al centro del Vertice bilaterale franco- tedesco di Hannover del 3 marzo 2008 e del Consiglio europeo di Bruxelles del 13 e 14 marzo 2008.

Il Vertice di Parigi del 13 e 14 luglio 2008 sancì ufficialmente la nascita dell’Unione per il Mediterraneo e la modifica definitiva inerente alla “geografia” del progetto francese.

Nel corso del *summit* di Parigi, infatti, il progetto di un’Unione Mediterranea fu definitivamente abbandonato e al suo posto fu creata l’Unione per il Mediterraneo, formata oltre ai 27 Stati membri dell’Unione europea<sup>221</sup>, alla Turchia, a Israele e ai Paesi del Maghreb<sup>222</sup> (Algeria, Marocco e Tunisia) e del Mashreq (Egitto, Giordania, Libano, Siria, Autorità Nazionale Palestinese), già facenti parte del Partenariato euro-mediterraneo, anche dal Principato di Monaco, dalla Mauritania e dai Paesi Balcanici affacciati sull’Adriatico (Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia e Montenegro).

L’esito finale del progetto di Sarkozy fu, pertanto, “un’iniziativa euro-mediterranea”, piuttosto che “intramediterranea”, riassorbita nel quadro comunitario a differenza di quanto annunciato in un primo momento.

Il risultato del Vertice di Parigi fu la firma della Dichiarazione per il Mediterraneo che lanciò il “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”, vale a dire la nuova forma istituzionale del Partenariato euro-mediterraneo avviato a Barcellona nel 1995 e ispirato al modello dell’Unione europea.

La nuova organizzazione euro-mediterranea venne messa concretamente in funzione dalla prima Conferenza dei Ministri degli Esteri, tenutasi a Marsiglia il 3 e 4 novembre 2008, che ne definì i dettagli pratici del funzionamento e della gestione.

---

<sup>221</sup> Oggi gli Stati membri dell’UE sono 28, in seguito all’adesione della Croazia il 1° luglio del 2013, successivamente ammessa anche all’UpM.

<sup>222</sup> La Libia non prese parte al Vertice di Parigi, a causa della strenua opposizione dell’allora *leader* libico M. Gheddafi al progetto di Sarkozy. Oggi il Paese ha lo status di osservatore.

L'UpM si basava su quattro pilastri chiaramente delineati: la natura intergovernativa, l'eguaglianza tra i membri europei e quelli mediterranei all'interno di un contesto di *co-ownership*, il formato geopolitico più allargato rispetto al Pem e la previsione di progetti economico-sociali concreti al fine di rafforzare il dialogo politico e promuovere la cooperazione tra gli Stati.

Mentre il Pem e i suoi predecessori erano state politiche dell'Unione europea che avevano associato i governi *partner* senza mai arrivare a una direzione condivisa dell'organizzazione, l'UpM era, invece, una politica intergovernativa, cui anche l'UE partecipava come semplice membro e in cui le decisioni erano prese per consenso.

La struttura istituzionale dell'UpM prevedeva una Co-Presidenza, con un co-presidente proveniente dall'UE e uno facente parte dei *partner* mediterranei e un Segretariato incaricato della gestione e dell'esecuzione dei progetti.

L'UpM intendeva essere altresì un'organizzazione paritaria, rovesciando il rapporto ineguale che aveva contraddistinto il Pem.

Mentre nel Pem, infatti, ai Paesi della sponda sud era riconosciuto solo uno *status* di ospiti o di "*junior partner*", l'UpM intendeva garantire ai suoi membri non europei un pieno senso di *ownership*, attraverso la condivisione delle decisioni e la partecipazione dei Paesi della sponda sud in condizioni di parità con gli Stati dell'UE.

Le decisioni venivano prese all'unanimità nel corso di un *summit* biennale che riuniva i primi Ministri delle nazioni aderenti e da una conferenza annuale dei Ministri degli Esteri.

Il livello paritario e il meccanismo di decisione congiunta avrebbero dovuto, almeno nelle aspettative dei promotori dell'UpM, aumentare il coinvolgimento e consolidare il senso di appartenenza all'istituzione dei *partner* mediterranei, determinando, di conseguenza, una cooperazione euro-mediterranea più efficace.

Dal punto di vista geografico, l'UpM assicurava una copertura molto vasta ai confini Sud e Sud-Est dell'Unione europea, se paragonata alle politiche euro-mediterranee precedenti, rispetto alle quali la nozione di Mediterraneo era limitata ai Paesi del Nord Africa e del Vicino Oriente.

Con il lancio dell'UpM, l'UE sembrava intenzionata a lasciare che si indebolisse il legame privilegiato costruito nel corso dei decenni con il Nord Africa e il Vicino Oriente in vista di una risoluzione del conflitto arabo-israeliano.

Infatti, mentre il Partenariato rappresentava il canale privilegiato utilizzato dalla politica europea nei confronti del conflitto arabo-israeliano e dell'area più prossima ad esso, vale a dire il Nord Africa e il Vicino Oriente, l'allargamento ai Balcani occidentali realizzato dall'UpM stravolgeva tale rappresentazione geopolitica, annullando la centralità del Nord Africa e del Vicino Oriente e riunendo, al contempo, aree dell'UE con caratteristiche molto diverse tra loro sotto il profilo politico e della sicurezza.

La dimensione progettuale rappresentava il quarto pilastro dell'impianto teorico su cui poggiava la Dichiarazione di Parigi.

Alla luce dei differenti livelli di sviluppo tra le due sponde del Mediterraneo, l'UpM aveva lo scopo di sviluppare progetti concreti al fine di promuovere la cooperazione tra la sponda nord e quella sud: una cooperazione, pertanto, non solo politica, ma incentrata piuttosto su progetti finalizzati a incentivare la stabilità e lo sviluppo della regione mediterranea.

In particolare erano sei i progetti indicati: il disinquinamento del Mediterraneo, la costruzione di autostrade marittime e terrestri per aumentare la libertà di movimento di merci e persone, lo sviluppo di energie alternative, un programma di protezione civile e sicurezza marittima per combattere i disastri naturali, la realizzazione di un'Università euro-mediterranea e lo sviluppo di una *Mediterranean Business Development Initiative* a sostegno delle piccole e medie imprese.

Data l'assenza di un finanziamento *ad hoc*, lo sviluppo e la parziale realizzazione di questi sei progetti furono resi possibili da risorse provenienti da diversi settori: dalle istituzioni finanziarie internazionali (Banca Mondiale), dalla Banca Europea degli investimenti (BEI), dal Fondo euro-mediterraneo di Investimenti e Partenariato (FEMIP), dall'ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*) e dal contributo dei *partner* mediterranei.

Tuttavia il successo nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo economico e sociale che l'UpM si proponeva di perseguire risultava difficoltoso a causa dei conflitti armati e politici che facevano da sfondo all'organizzazione.

L'Unione per il Mediterraneo, l'iniziativa su cui erano state poste le attese del rilancio della cooperazione euro-mediterranea, si trovò costretta, sin dalla sua creazione, ad affrontare una fase di stallo, che ne impedì il decollo.

Il cammino dell'Unione per il Mediterraneo si scontrò con una situazione di *impasse* difficile da superare a causa del compromesso scenario mediorientale.

Nel dicembre 2008 l'attacco israeliano a Gaza ripropose inevitabilmente la contrapposizione tra Paesi arabi e Israele in sede UpM, spingendo i primi a bloccare le attività politiche della neonata organizzazione.

La crisi arabo-israeliana non consentiva, infatti, lo svolgimento di un incontro collaborativo nell'ambito euro-mediterraneo fra arabi e israeliani, rappresentando, sulla scia di quanto già verificatosi in precedenza con il Processo di Barcellona, la motivazione principale dell'*impasse* dell'UpM, incapace di svolgere un ruolo attivo nella regione mediterranea.

La cooperazione euro-mediterranea rimaneva ancora una volta ostaggio della crisi mediorientale su cui l'UpM poteva esercitare un ruolo molto ridotto.

Ben presto, però, l'UpM dovette affrontare anche altri due ordini di problemi.

Da un lato, la pretesa della Francia di tenere la co-presidenza europea dell'UpM, oltre il proprio semestre di presidenza dell'UE, testimoniava, infatti, la volontà francese di affermare la propria supremazia negli equilibri euro-mediterranei, senza molto riguardo per la coesione europea.

Ciò faceva sorgere dubbi sul carattere condiviso dell'UpM, sia da parte degli Stati membri dell'Unione europea, sia da parte dei *partner* mediterranei, rivelando illusoria l'idea che con il passaggio da un processo istituzionale sotto la diretta tutela dell'UE a uno intergovernativo, le cose potessero risultare più semplici.

Dall'altro, lo sviluppo dell'UpM dovette fare i conti anche con la crisi economico-finanziaria dell'eurozona che rendeva ancor più complessa la sfida della sua sostenibilità finanziaria, esponendo l'organizzazione al rischio di restare ostaggio del consueto *gap* tra obiettivi e mezzi disponibili, così come era avvenuto per le politiche euro-mediterranee precedenti.

La crisi interna dell'Unione europea, la recessione economica e la crisi del debito sovrano costituivano in modo indiretto un ostacolo anche per i Paesi della sponda nordafricana, dipendenti dall'Europa in termini di esportazioni, turismo e investimenti.

Questi fattori indebolirono ulteriormente le già fragili economie di tali Paesi, alimentando le proteste alla base delle rivolte scoppiate nel 2011.

Lo scoppio delle cosiddette Primavere arabe mise in discussione le politiche e più in generale il ruolo dell'UE nel Mediterraneo, spingendo quest'ultima ad una revisione delle proprie strategie di integrazione politica, economica e sociale.

In questo contesto l'Unione europea si è a lungo interrogata su quali strumenti predisporre per rendere la sua azione esterna più adeguata alle nuove sfide in uno scenario mediterraneo in profondo mutamento, cercando di trasformare le criticità interne in una grande opportunità di cambiamento e di rilancio delle relazioni euro-mediterranee.

Le proposte considerate in sede UE hanno propeso per una riforma migliorativa della politica seguita fin ad oggi dall'Unione, essenzialmente attraverso il rilancio della Politica di vicinato, piuttosto che una vera e propria revisione strategica.

La Politica di vicinato, infatti, che non era nemmeno nata come politica mediterranea, si era rivelata la più efficace in virtù del suo carattere bilaterale che le evitava di rimanere bloccata da crisi politiche, come era accaduto, invece, all'Unione per il Mediterraneo in seguito all'attacco israeliano a Gaza nel dicembre del 2008.

Le proposte in questione miravano, perciò, più ad una riformulazione che ad una riforma strutturale della politica euro-mediterranea.

Nonostante la maggiorparte delle proposte si sia mossa nella logica esistente, alcune di esse hanno avuto una portata innovativa: l'applicazione con maggiore rigore della clausola della condizionalità e il sostegno al settore privato dell'economia.

Il 2011 è stato anche l'anno dei negoziati che hanno portato all'elaborazione della programmazione 2014-2020.

Alla fine del 2011 è stato varato il nuovo strumento finanziario della Politica di vicinato per il periodo tra il 2014 e il 2020, l'*European Neighbourhood Instrument* (ENI) con l'obiettivo di velocizzare il supporto finanziario dell'Unione, rendendolo più efficiente, sebbene le proposte riflettessero perlopiù gli interessi nazionali e fossero condizionate dalle limitate risorse materiali che gli Stati membri dell'UE potevano investire dopo la crisi economica.

Tra i programmi di cooperazione transfrontaliera della Politica di vicinato finanziati da ENI per il settennio 2014-2020, due coinvolgono anche le Regioni italiane: il Programma Bacino



del Mediterraneo (*Sea Basin Programme*), gestito dalla Regione Sardegna e il Programma Marittimo Italia-Tunisia (*Sea Crossings Programme*), gestito dalla Regione Sicilia.





