



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Rilancio della cooperazione Euro-Mediterranea

n. 111 - ottobre 2015

Approfondimenti

a cura dell'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale)

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Approfondimento ISPI su

RILANCIO DELLA COOPERAZIONE EURO-MEDITERRANEA

Valeria Talbot, Chiara Lovotti

*Valeria Talbot, ISPI Senior Research and Head of the Mediterranean and Middle East Programme;
Chiara Lovotti, ISPI Research Trainee.*

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	5
LE POLITICHE MEDITERRANEE DELL'UNIONE EUROPEA	7
1.1 Il Partenariato euro-mediterraneo	7
1.2 Dal Pem alla Politica europea di Vicinato	10
1.3 L'Unione per il Mediterraneo	11
1.4 La revisione della Pev e lo Strumento europeo di Vicinato	13
LA COOPERAZIONE TERRITORIALE NELLE RELAZIONI EURO-MEDITERRANEE	17
2.1 Il Programma Bacino del Mediterraneo 2007-2013	17
2.2 Il Programma Bacino del Mediterraneo 2014-2020	18
2.3 Programma marittimo Italia-Tunisia	20
2.4 L'Unione per il Mediterraneo e Arlem	22
CONCLUSIONI	25

EXECUTIVE SUMMARY

Vent'anni dopo l'avvio del Partenariato euro-mediterraneo, conosciuto anche come Processo di Barcellona, il Mediterraneo è lontano dall'essere un'area di pace, stabilità e prosperità condivisa. Oggi il Mediterraneo presenta un grado di frammentazione e conflittualità più elevato rispetto alla metà degli anni Novanta. Allo stesso tempo, l'Europa è stata scossa da una grave crisi economica e si trova ad affrontare un numero crescente di sfide interne ed esterne. Sul piano esterno, proprio l'instabilità del vicinato meridionale costituisce uno dei principali fattori di criticità. In questo contesto, ci si interroga sul ruolo dell'Unione europea e su quali strumenti possa predisporre per rendere la sua azione esterna più adeguata alle nuove sfide in uno scenario mediterraneo in profonda trasformazione. Nella prima parte, l'approfondimento ripercorre l'evoluzione delle politiche mediterranee dell'Unione europea, dal Partenariato alla Politica europea di Vicinato e all'Unione per il Mediterraneo, analizzandone la logica di fondo, gli obiettivi e gli strumenti, e mettendone in rilievo realizzazioni e criticità. La seconda parte prende invece in esame la cooperazione territoriale, dimensione che ha acquisito maggiore rilievo nell'ambito delle relazioni euro-mediterraneo con la Politica europea di Vicinato. Il lavoro si è concentrato in particolare sulla disamina dei programmi di cooperazione transfrontaliera della Politica di Vicinato – Programma Bacino del Mediterraneo e Programma Marittimo – che coinvolgono le regioni italiane. Rilievo è stato dato infine alle proposte definite dall'Assemblea regionale e locale euro-mediterranea che rappresenta la dimensione regionale nell'ambito dell'Unione per il Mediterraneo.

1. LE POLITICHE MEDITERRANEE DELL'UNIONE EUROPEA

1.1. Il Partenariato euro-mediterraneo

Il Partenariato euro-mediterraneo (Pem) è stato avviato in un periodo di profondi cambiamenti internazionali. La fine dell'ordine bipolare e della logica dei blocchi nel sistema internazionale ha infatti dato all'Unione europea (Ue) maggiore spazio di manovra nei contesti regionali, facendo emergere il Mediterraneo come nuova zona di influenza strategica.

Con la Conferenza di Barcellona del novembre 1995 che ha lanciato il Pem, l'Ue ha impresso una svolta alla precedente politica mediterranea basata su accordi bilaterali con quei paesi mediterranei con cui l'Europa per ragioni storiche, geografiche ed economiche aveva relazioni più strette. La novità del Pem consiste nell'aver introdotto accanto al tradizionale strumento degli accordi bilaterali un quadro multilaterale di dialogo e cooperazione tra i paesi dell'Ue e i partner mediterranei. Il partenariato, articolato su tre capitoli – politico e di sicurezza, economico, sociale e culturale – sul modello della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Csce) di Helsinki (1975), è sembrato l'approccio più adeguato per far fronte alla pluralità ed eterogeneità delle problematiche emerse nello scenario regionale al fine di favorire la creazione di uno “spazio di pace e stabilità” e di un'area di libero scambio nel Mediterraneo. Lo scopo del Pem era dunque quello di stabilire un dialogo e una cooperazione su due livelli con i partner mediterranei in ambito politico, economico e finanziario, sociale e culturale. Il Processo di Barcellona si basava sull'idea che riforme e liberalizzazione in campo economico avrebbero portato ad aperture in campo politico e favorito i processi di democratizzazione nei paesi della sponda Sud del Mediterraneo. Obiettivi economici e politici si trovarono così strettamente interconnessi.

Il Partenariato coinvolgeva i 15 stati allora membri dell'Ue e 12 partner mediterranei: Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Giordania, Autorità Palestinese, Israele, Libano, Siria, Turchia, Cipro e Malta. La Libia non fu inclusa a causa dell'isolamento internazionale per il coinvolgimento nell'attentato terroristico di Lockerbie (1988). Sebbene il Pem si rifacesse a una definizione strettamente geografica di partner mediterranei, che comprendeva solo i paesi rivieraschi della sponda meridionale e orientale del bacino mediterraneo, la Giordania, pur non avendo sbocco sul mare, venne inclusa in quanto “zona cuscinetto” nel conflitto israelo-palestinese.

Da un punto di vista istituzionale, il Pem non prevede né un segretariato indipendente né una sede permanente. Infatti, la funzione di indirizzo spettò ai meeting ministeriali, da tenersi in una località stabilita di volta in volta. Pertanto, l'idea stessa di “partenariato” non si manifestò in una cornice istituzionale distinta, ma venne *de facto* affidata alle istituzioni europee. Queste ultime furono infatti coinvolte in un sistema di governance su due diversi livelli: multilaterale e bilaterale. In particolare, la cooperazione multilaterale è stata guidata dal Consiglio europeo e dalla conferenza dei ministri degli Esteri diretta dalla presidenza europea. Il dialogo bilaterale, invece, è stato condotto dalla Commissione europea con i singoli partner

mediterranei attraverso gli Accordi di Associazione a sostituzione degli accordi di cooperazione che avevano caratterizzato la politica europea negli anni Settanta, con l'obiettivo di gettare le basi di una graduale liberalizzazione commerciale per la creazione di un'area di libero scambio euro-mediterranea. Tra il 1998 e il 2002, l'Unione europea concluse Accordi di Associazione con Israele (1995), Tunisia (1995), Marocco (1996), Giordania (1997), Egitto (2001), Algeria (2002) e Libano (2002). La Siria, a causa della sua situazione politica interna, prima, e del conflitto civile dopo, è rimasto l'unico paese a non avere firmato l'Accordo di Associazione. Per quanto riguarda la dimensione multilaterale, il Partenariato si proponeva di incoraggiare tanto le relazioni Nord-Sud quanto un approfondimento della cooperazione tra gli stessi partner della sponda Sud, con l'obiettivo di favorirne l'integrazione nell'economia globale.

Meda fu lo strumento finanziario predisposto dall'Ue a supporto del Pem. Il budget disponibile totale di Meda I ammontò a 3,43 miliardi di euro per il periodo 1995 – 1999, mentre quello di Meda II a 5,350 miliardi di euro per il periodo 2000 – 2006. Tuttavia, sotto Meda I solo il 28,6% del budget venne effettivamente allocato in aiuti finanziari. Ciò si spiega in gran parte con le difficoltà iniziali dei partner mediterranei a comprendere dinamiche e procedure di un processo gestito esclusivamente da Bruxelles e con la mancanza di expertise specifiche. La percentuale di budget allocato aumentò sensibilmente con Meda II, fino al 62,9% del budget totale disponibile. Il progresso fu dovuto sia al miglioramento delle procedure della Commissione, che aumentò la propria attività di consulenza tecnica, sia a una maggiore capacità di assorbimento dei fondi da parte dei partner del Mediterraneo (soprattutto Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania).

Se il Pem ha certamente rappresentato nella politica dell'Ue verso i paesi mediterranei un importante passo in avanti e ha avuto l'ambizione di “costruire” uno spazio di pace e stabilità in un'area dove conflittualità e divisioni hanno spesso prevalso sui fattori di integrazione, questo tentativo ha avuto risultati modesti, nonostante le ambizioni iniziali e l'aumento del sostegno finanziario europeo, che è comunque rimasto a livelli assai inferiori rispetto agli aiuti diretti verso i paesi dell'Europa centro-orientale. Le relazioni Nord-Sud all'interno del processo di Barcellona sono state caratterizzate da una profonda asimmetria tra i partner in quanto la gestione del Pem comportava un adattamento (difficile da attuare) dei paesi mediterranei a decisioni e obiettivi fissati dall'Ue, causando inevitabilmente una scarsa *ownership* del Pem da parte dei paesi mediterranei. Anche nelle relazioni Sud-Sud i tentativi di integrazione economica, e ancor meno quelli di integrazione politica, hanno sortito pochi risultati di rilievo.

A livello politico, la sfida più grande per le istituzioni europee è stata quella di doversi confrontare con una regione estremamente eterogenea e complessa. Se da una parte l'Europa aveva a che fare con paesi come Malta e Cipro, che stavano per diventare membri dell'Unione, allo stesso tempo doveva confrontarsi con una serie di criticità che minacciavano la stabilità socio-politica dell'intera regione mediterranea. Per far fronte a queste minacce, l'agenda europea si concentrò sia su questioni legate alla sicurezza e alla stabilità politica sia sulla promozione dei processi di democratizzazione e rispetto dei diritti umani nei partner

mediterranei. Due obiettivi che si trovarono però a collidere tra di loro considerato che in paesi retti da regimi autoritari il mantenimento della stabilità politica non favorì la promozione della democrazia.

A livello economico, i progetti europei incontrarono due ostacoli principali. Innanzitutto, la mancanza di incentivi immediati – come ad esempio era stata l’adesione all’Ue per i paesi dell’Est Europa – indebolì la politica europea verso i paesi della sponda Sud del Mediterraneo. In secondo luogo, il fatto che gli accordi di libero scambio furono sbilanciati a favore dell’Europa (i prodotti agricoli non erano inclusi) suscitò critiche secondo le quali si trattava di una forma di organizzazione “top-down”, l’esatto opposto della forma di organizzazione “orizzontale” prevista dal modello di allargamento dell’Unione. Neppure lo strumento centrale del Pem, il libero scambio, ha funzionato. Per quanto riguarda le relazioni Nord-Sud, la rete degli Accordi di Associazione tra l’Ue e i singoli paesi mediterranei prevista dal Pem si è costituita con grande lentezza. La zona euro-mediterranea di libero scambio – che secondo gli obiettivi del 1995 doveva entrare in vigore nel 2010 – non si è realizzata, e oggi sembra essere tramontata per una serie di ragioni di carattere tanto economico quanto politico, non da ultimo il deterioramento del contesto regionale post primavera araba. Tra l’altro, gli accordi tra i partner mediterranei, necessari per completare l’area di libero scambio euro-mediterranea, sono stati realizzati con molta lentezza. Tra questi spicca l’accordo di Agadir – firmato nel 2004 ed entrato in vigore nel 2006 esso comprende Egitto, Giordania, Marocco e Tunisia – accompagnato da alcuni accordi bilaterali che hanno avuto come protagonisti soprattutto Marocco e Turchia.

Il potenziale del partenariato giaceva nel suo esplicito focus normativo sulla democratizzazione, e nella sua disponibilità ad andare oltre i regimi della regione Mena, se necessario, e impegnarsi direttamente con le organizzazioni della società civile a livello locale. In pratica, tuttavia, la clausola di condizionalità inserita negli Accordi di Associazione, che subordinava la concessione dell’aiuto finanziario dell’Ue all’effettiva implementazione di riforme economiche e politiche e al rispetto dei diritti umani, non ha avuto concreta applicazione. In generale, soprattutto dopo l’11 settembre e la lotta internazionale al terrorismo lanciata dall’Amministrazione Bush, l’Europa ha preferito puntare sulla stabilità dei regimi del Mediterraneo e sulla loro collaborazione nella lotta al terrorismo e nella gestione dei flussi migratori.

Tuttavia, dopo dieci anni dal suo lancio, il Pem era lontano dal raggiungimento degli obiettivi che si era prefissato. Se in ambito economico alcuni risultati erano stati comunque raggiunti, la cooperazione politica e di sicurezza si dimostrò la più difficile da attuare e la maggior parte delle proposte rimase infatti a livello di progetti.

Oltre all’asimmetria Nord-Sud tanto nel processo decisionale che nel grado di integrazione, altri motivi hanno impedito il buon funzionamento del processo di Barcellona, soprattutto nella sua dimensione politica e di sicurezza. Innanzitutto forti ostacoli politici: il Pem è rimasto ostaggio del conflitto israelo-palestinese che ha bloccato la cooperazione a livello regionale. A questo si sono aggiunti percezioni e interessi diversi non solo tra le due sponde

del Mediterraneo, ma anche tra gli stessi partner mediterranei, caratterizzati da un elevato livello di eterogeneità e frammentazione. Non da ultimo, sul fronte sia politico sia economico, le divisioni interne all'Ue, dovute a interessi diversi o addirittura contrastanti dei paesi membri, hanno contribuito a limitare l'efficacia della sua azione esterna.

1.2 Dal Pem alla Politica europea di Vicinato

Il primo tentativo di rilanciare il Pem è stato fatto con l'inserimento dei partner mediterranei nella Politica europea di Vicinato (Pev) elaborata nel 2003, alla luce del mutato contesto geopolitico euro-mediterraneo. Da un lato, lo scoppio della seconda Intifada nel 2000, la lotta al terrorismo internazionale dopo gli attacchi dell'11 settembre e il fallimento del processo di pace in Medio Oriente avevano contribuito ad aggravare il contesto regionale e a bloccare ogni discorso di cooperazione nel bacino del Mediterraneo. Dall'altro, la stessa Ue era attraversata da trasformazioni in vista del grande allargamento del 2004 che portò all'adesione di dieci paesi, tra cui Malta e Cipro, già precedentemente inclusi nel Pem. I mutamenti dello scenario geopolitico, la prospettiva di un'Europa ampliata e il cambiamento nella composizione dei partner mediterranei che, con l'adesione di Cipro e Malta e la candidatura della Turchia all'Ue, si restringevano ai paesi arabi e Israele hanno evidenziato la necessità di ridefinire la politica europea e hanno offerto l'occasione per tentare di dare nuovo slancio alle relazioni con la sponda Sud del Mediterraneo. A tale proposito, con la Pev l'Ue ha cercato di rispondere alle necessità del mutato contesto geopolitico, favorendo la costituzione di un "*ring of friends*", una cerchia di amici, nel suo vicinato orientale e meridionale e puntando allo stesso tempo a superare i limiti e le difficoltà del Pem.

Rispetto al processo di Barcellona, la Pev ha introdotto delle importanti novità non solo nella struttura della cooperazione e nelle relazioni tra l'Unione e i suoi partner mediterranei, ma anche in materia di strumenti. Nell'ambito della Pev, il processo di avvicinamento all'Ue – che offre ai suoi vicini potenzialmente "tutto fuorché le istituzioni" in cambio di progressi concreti nel rispetto dei valori comuni e nella realizzazione di riforme politiche, economiche e istituzionali – è pensato in forma progressiva e differenziata da paese a paese in modo che il sostegno finanziario europeo possa differenziarsi a seconda dell'avanzamento dell'integrazione. In pratica gli stati più desiderosi e più capaci nell'attuare le misure di adeguamento necessarie possono avanzare nella cooperazione con l'Ue senza essere bloccati da difficoltà e ritardi altrui. In questo modo si è cercato anche di superare gli ostacoli posti dal conflitto israelo-palestinense sul piano regionale. Il nuovo approccio, da un lato, ha comportato la configurazione della cooperazione euro-mediterranea secondo una struttura a "geometria variabile". Dall'altro, ha notevolmente accentuato la dimensione bilaterale della cooperazione euro-mediterranea a scapito del regionalismo che proprio il processo di Barcellona aveva cercato di sviluppare.

Sul piano dell'attuazione, ogni partner ha definito, insieme all'Ue, le proprie priorità d'azione per l'avvicinamento all'Unione e per procedere quindi all'integrazione nel Mercato unico europeo. Tali priorità sono contenute nei Piani d'azione (di durata di tre o cinque anni) che

coprono un ampio spettro di temi che vanno dal dialogo politico alle riforme politico-economiche, al commercio estero e alle misure di avvicinamento al Mercato unico, all'energia, all'ambiente, ai trasporti, alla politica sociale e ai contatti *people to people*. Pur basandosi su un insieme di principi e valori comuni, i Piani d'azione si differenziano quindi da paese a paese per tenere conto delle peculiarità di ciascun partner, dei suoi interessi nonché della sua capacità e volontà di stringere legami sempre più stretti con l'Ue. Essi, inoltre, costituiscono il punto di riferimento per la programmazione dell'assistenza finanziaria ai paesi partner. Tutti i partner del Mediterraneo – a eccezione di Algeria, Libia e Siria – hanno adottato i rispettivi Piani d'azione.

Questo tipo di approccio è assai più flessibile di quello applicato in seno al Pem e ha tra l'altro promosso anche una accresciuta cooperazione tra regioni dell'Ue e regioni dei paesi confinanti. Nelle intenzioni di Bruxelles, offrire ai paesi della sponda Sud del Mediterraneo la possibilità di partecipare al Mercato unico avrebbe dovuto rappresentare un obiettivo più allettante del libero scambio previsto dal Pem. Tuttavia, non tutti i partner si sono mostrati disposti o in grado di compiere maggiori sforzi di adeguamento normativo e istituzionale e a sottoporsi a maggiori controlli da parte di Bruxelles.

Sul piano finanziario, un apposito Strumento europeo di vicinato e partenariato (Enpi) ha sostituito il precedente strumento Meda per i paesi mediterranei. L'Enpi, la cui dotazione per il periodo 2007-2013 era di 11,9 miliardi di euro, serviva all'implementazione dei Piani d'azione. Una componente innovativa introdotta da Enpi è stata la **cooperazione transfrontaliera** (*cross border cooperation, Cbc*) volta al finanziamento di programmi congiunti tra regioni di stati membri e di paesi partner che condividono una frontiera comune, inclusa la frontiera marittima. Il nuovo strumento di vicinato ha consentito di superare i problemi di coordinamento tra strumenti esterni e strumenti interni di finanziamento e assistenza dell'Unione europea, favorendo la semplificazione nell'azione esterna dell'Ue, attraverso la riduzione del numero di strumenti di assistenza esterna, e una più efficiente implementazione.

L'assistenza comunitaria attraverso lo strumento di vicinato ha incluso, oltre ai programmi di cooperazione transfrontaliera, programmi country o multi-country (cooperazione regionale o sub-regionale). Tuttavia, l'ammontare totale degli aiuti europei assegnati ai paesi della sponda Sud nell'ambito di Enpi è rimasto basso e i finanziamenti in ambito Pev non sono risultati adeguati agli obiettivi. Nel 2010, infatti, solo il 15% degli aiuti europei era stato destinato ai paesi arabi, così che i fondi di Enpi sono risultati meno di 5 euro a persona nella sponda Sud del Mediterraneo¹.

1.3 L'Unione per il Mediterraneo

Nel 2007, quando Enpi divenne operativo, Nicolas Sarkozy durante la campagna per le presidenziali in Francia lanciò l'idea di un'Unione mediterranea. L'obiettivo era quello di rilanciare la cooperazione euro-mediterranea a livello multilaterale (la dimensione regionale

¹ R. Youngs, *Europe in the new Middle East: Opportunity or Exclusion*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 52.

introdotta dal Pem), anche in ragione dell'accentuazione della dimensione bilaterale nella politica mediterranea dell'Ue messa a punto dalla Pev. Se nel disegno iniziale di Sarkozy l'Unione mediterranea avrebbe dovuto coinvolgere esclusivamente i paesi europei del Mediterraneo insieme ai partner della sponda Sud, l'ingresso della Germania, in veste di coordinatore di un gruppo di paesi europei e mediterranei, nel processo ha prodotto cambiamenti sostanziali. Nello specifico, è stato dato un ruolo all'Ue, allargando così l'iniziativa a tutti i paesi europei dell'Unione. La ribattezzata Unione per il Mediterraneo (Upm), che ha assorbito il Pem, è stata lanciata a Parigi nel 2008, includendo un numero di paesi più ampio rispetto al Pem e alla Pev – 43 in totale compresi gli stati rivieraschi dei Balcani.

La principale innovazione rispetto al Pem è la struttura istituzionale, fondata su una co-presidenza biennale (con un presidente europeo e uno dei paesi del Sud) e un segretariato congiunto che intendono sottolineare la *co-ownership* dei partner mediterranei, ma evidenziano anche un certo ridimensionamento del ruolo della Commissione europea a vantaggio di un'enfasi maggiore sul principio intergovernativo, assegnando un ruolo prioritario agli stati. Il fatto però che la co-presidenza europea sia a rotazione mentre quella del Sud sia scelta per *consensus*, onde evitare un co-presidente israeliano non gradito ai paesi arabi, indica tuttavia una certa asimmetria tra i due co-presidenti. L'Upm si articola inoltre in un vertice biennale dei capi di stato e di governo, in una conferenza annuale dei ministri degli Esteri dei paesi membri e in una conferenza di alti funzionari. Viene anche istituito un comitato congiunto permanente, una sorta di Coreper per l'Upm.

Dal 2010 è il Segretariato congiunto – con sede a Barcellona – a gestire i progetti che poi vengono presentati agli alti funzionari che li predispongono per i ministri e i capi di stato e di governo. Il Segretariato ha l'incarico di identificare, implementare e coordinare specifici progetti, in linea con i principi e gli obiettivi macro del Processo di Barcellona. In particolare, oltre a seguire progetti specifici, l'Upm si è concentrata su progetti che favorissero la cooperazione tra regioni, promuovendo in tal modo il coinvolgimento e l'intervento degli enti locali nell'affrontare le problematiche socio-economiche e politiche che interessano l'area del Mediterraneo.

Anche la Commissione europea, che nell'Upm ha un ruolo alla stregua degli stati membri, può presentare progetti agli alti funzionari. Tutti i progetti sono a geometria variabile, cioè vi prenderanno parte solo paesi interessati, dando così ampio spazio ad iniziative analoghe quelle che in ambito europeo vengono definite “cooperazioni rafforzate”.

Così come è stata configurata, l'Upm ha più le caratteristiche di una organizzazione intergovernativa, a cui l'Ue partecipa, che di una politica dell'Unione come il Pem e la Pev. La novità dell'Upm rispetto al Pem riguarda la gestione dei progetti, con il riconoscimento ai partner mediterranei di una *co-ownership* dei processi e delle attività che non avevano nel Pem dove l'iniziativa rimaneva esclusivamente della Commissione europea. L'Upm prevede un approccio funzionale sulla base di una serie di progetti in aree prioritarie quali: sviluppo

del business, trasporti e sviluppo urbano, energia, risorse idriche e ambiente, istruzione superiore e ricerca, società civile.

L'Upm tuttavia nei primi anni ha stentato a decollare sia per la mancanza di uno strumento finanziario apposito, come nel caso del Pem e della Pev, sia perché l'accento sulla dimensione intergovernativa non ha mancato di dare un carattere politico a una cooperazione che intendeva puntare prevalentemente su progetti di carattere tecnico. Dopo una fase iniziale di aggiustamento – il Segretariato ad esempio è stato stabilito a Barcellona dopo due anni dal suo lancio – l'Upm ha messo a punto 50 progetti e iniziative nel 2013², mentre nel 2014 sono stati lanciati 29 progetti per un ammontare complessivo di 4 miliardi di euro³.

1.4 La revisione della Pev e lo Strumento europeo di Vicinato

Lo scoppio delle cosiddette “primavere arabe” nel 2011 ha messo in discussione le politiche e più in generale il ruolo dell'Ue nel Mediterraneo, anche alla luce dell'emergere di attori regionali attivi e assertivi quali le monarchie del Golfo. Il contesto di trasformazione prodotto dalle rivolte arabe ha indotto l'Ue a rivedere e ripensare le sue politiche. L'aver stretto accordi con gli autocrati ha esposto l'Unione a numerose critiche soprattutto in quei paesi dove, con l'abbattimento dei vecchi regimi, si era aperta una fase di transizione politica.

Con una prima comunicazione di marzo 2011, la Commissione ha lanciato la *Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean* (Pfdsp)⁴ con l'obiettivo di sostenere nel breve termine le istanze di partecipazione politica, dignità, libertà e opportunità occupazionali espresse dalle popolazioni dei partner arabi. Allo stesso tempo il documento ha fatto emergere l'esigenza di un cambiamento nell'approccio dell'Ue verso la regione alla luce delle profonde trasformazioni innescate dalle primavere arabe, sottolineando la necessità di introdurre una maggiore differenziazione tra partner. È stato così inserito l'approccio “*incentive-based*” (basato sugli incentivi), il cosiddetto “*more for more*”, che si traduce in un maggiore sostegno finanziario da parte dell'Ue per quei paesi che avanzano più in fretta nel processo di riforme. Si tratta di una sorta di “condizionalità positiva” che si differenzia dalla condizionalità “negativa” inserita negli Accordi di Associazione. I partner più “virtuosi” potranno acquisire lo “status avanzato” che, oltre al sostegno finanziario, implica un dialogo politico più approfondito con l'Ue, maggiore impegno in materia di mobilità e accesso al mercato unico europeo. Tra i partner mediterranei solo Marocco e Giordania godono dello status avanzato rispettivamente dal 2008 e dal 2010.

Gli elementi chiave su cui si basa la Partnership sono:

- Trasformazione democratica e *institution-building*, incluse libertà fondamentali e riforme costituzionali;

² Union for the Mediterranean, *Activity Report 2013*,

³ Union for the Mediterranean, *Activity Report 2014*, http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2015/04/Report_web_FINAL.pdf

⁴ European Commission, *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, COM(2011) 200 final, Brussels, 8 March 2011.

- Partnership più forte con le popolazioni, con specifica enfasi sul sostegno alla società civile e ai contatti *people-to-people*;
- Crescita sostenibile e inclusiva e sviluppo economico, in particolare piccole e medie imprese.

È con la comunicazione della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante per la politica estera del maggio successivo, *A New Response to a Changing Neighbourhood: A Review of the European Neighbourhood Policy*⁵, che il nuovo approccio della *Partnership for Democracy and Shared Prosperity* viene posto alla base della revisione della Pev per quanto riguarda i paesi della sponda Sud. Questa reitera il sostegno ai processi di democratizzazione (“*deep and sustainable democracy*”) e allo sviluppo economico e sociale sostenibile, attraverso una serie di misure concrete tra cui la possibilità per i singoli partner di negoziare un’area di libero scambio approfondita e completa (*deep and comprehensive free trade area*), il rafforzamento della cooperazione in settori chiave quali ambiente e cambiamenti climatici, energia, trasporti e tecnologia, nonché agevolazioni in materia di visti e accesso all’Ue per i partner più avanzati. Sebbene non si faccia specifica menzione alla cooperazione decentrata a livello territoriale, nel documento viene sottolineata l’importanza del rafforzamento della cooperazione *people-to-people*, anche attraverso partnership di mobilità per specifiche categorie, e a livello sub-regionale. Queste due dimensioni implicano anche un coinvolgimento delle autorità locali.

Alla fine del 2011, l’intero processo di revisione ha portato alla proposta di stabilire Eni (European Neighbourhood Instrument) come nuovo strumento finanziario della Politica di Vicinato per il periodo tra il 2014 e il 2020. Eni ha l’obiettivo specifico di velocizzare il supporto finanziario dell’Unione, rendendolo più flessibile e più efficiente. Eni ha mantenuto lo stesso approccio di Enpi, finanziando la cooperazione su tre livelli: bilaterale, multilaterale e transfrontaliera. Ma allo stesso tempo ha introdotto delle novità sostanziali. Innanzitutto, ha previsto un aumento del budget europeo da 11,9 miliardi di euro a 15,4 miliardi per 16 paesi della Pev (10 partner mediterranei e 6 vicini dell’Europa orientale e del Caucaso). In secondo luogo, ha ristretto il focus a sei obiettivi specifici, contro i 29 individuati da Enpi. In particolare, la novità di Eni è stata quella di **includere tra le sei priorità il rafforzamento della cooperazione a livello regionale, sub-regionale e transfrontaliera**. In questo modo viene riconosciuta l’importanza della cooperazione decentrata nel favorire la progressiva integrazione dei paesi della sponda Sud nel Mercato unico europeo.

Nonostante gli aggiustamenti post 2011, il moltiplicarsi delle sfide nel vicinato europeo, tanto a Est quanto a Sud, ha indotto l’Ue ad avviare un nuovo processo di revisione della Pev per rispondere in maniera più adeguata alle esigenze e agli interessi dei partner più desiderosi di avanzare nel processo di avvicinamento all’Unione e di integrazione nel Mercato unico europeo. In questo contesto si inserisce la consultazione lanciata lo scorso marzo dalla

⁵ Joint Communication by the Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and the European Commission, *A New Response to a Changing Neighbourhood: A Review of the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 25 May 2011.

Commissione e dall'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza per la revisione della Pev i cui risultati sono attesi entro fine 2015⁶. La necessità di una effettiva *co-ownership*, di un più ampio coinvolgimento dei paesi partner nella Pev e di una maggiore differenziazione e flessibilità sono tra gli aspetti prevalentemente messi in rilievo. Negli ultimi anni si è sottolineata anche l'esigenza di investire maggiormente, non solo in termini di risorse finanziarie, sul decentramento territoriale e sul coinvolgimento attivo delle autorità locali nell'implementazione, gestione e valutazione dei progetti.

⁶ European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Consultation Paper, Towards a new European Neighbourhood Policy*, JOIN(2015) 6 final, Brussels, 4.3.2015.

2 LA COOPERAZIONE TERRITORIALE NELLE RELAZIONI EURO-MEDITERRANEE

La cooperazione tra enti territoriali è stata inserita nell'ambito delle relazioni euro-mediterranee per la prima volta con la Pev. I programmi di cooperazione transfrontaliera sono stati supportati da Enpi per il periodo 2007-2013 e da Eni per il periodo 2014-2020. Essa prevede attualmente 17 programmi tra paesi europei e i loro vicini nelle sponde Est e Sud del Mediterraneo. Tra questi, due programmi in particolare interessano l'Italia: il Programma Bacino del Mediterraneo (*Sea Basin Programme*) e il Programma marittimo (*Sea Crossings Programme*).

2.1. Il Programma Bacino del Mediterraneo 2007-2013

Il Programma Bacino del Mediterraneo 2007-2013, gestito dalla Regione Sardegna, si prefiggeva di promuovere la cooperazione transnazionale e favorire l'integrazione regionale, al fine di fondare le basi di uno sviluppo equo e sostenibile a livello economico, sociale e territoriale. I diversi progetti hanno interessato partner provenienti da regioni italiane e dei paesi della sponda Sud.

Il Programma Operativo approvato il 14 agosto 2008 con la risoluzione n° C (4242) della Commissione europea, ha individuato i seguenti obiettivi sulla base dei quali sono stati selezionati i progetti da finanziare⁷:

- **Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo socio-economico e il potenziamento dei territori**
Lo sviluppo equo e sostenibile tra i partner del Mediterraneo rappresenta la sfida maggiore. Per raggiungere questo obiettivo, il Programma 2007-2013 aveva selezionato, tra le sue priorità, il supporto alla ricerca e all'innovazione, il rafforzamento dei cluster economici, la creazione di nuove sinergie tra potenziali partner e il rafforzamento delle strategie nazionali per la pianificazione territoriale.
- **Obiettivo 2: promuovere la sostenibilità ambientale a livello del bacino del Mediterraneo**
Anche nell'ottica di far fronte al cambiamento climatico, il Programma ha individuato la priorità di prevenire i fattori di rischio per l'ambiente e promuovere l'uso di energie rinnovabili in tutta la regione del Mediterraneo.
- **Obiettivo 3: promuovere modalità e condizioni migliori per la mobilità di persone, beni e capitali**
La mobilità è un elemento essenziale della cooperazione regionale e territoriale, e come tale merita l'attenzione della politica europea. La priorità in questo senso è stata quella di favorire gli spostamenti di persone tra i territori come strumento di arricchimento culturale e sociale.
- **Obiettivo 4: promuovere il dialogo culturale e la governance locale**
Questo si iscrive nel progetto di fare del Mediterraneo un'area di pace e stabilità. Per questo motivo, le misure individuate hanno promosso la mobilità e gli scambi tra giovani professionisti e il potenziamento dei processi di governance a livello locale.

⁷ Mediterranean Sea Basin Programme 2007-2013, *Cross-Border Cooperation within the European Neighbourhood Partnership (ENPI)*, Final Version, 14 August 2008.

In totale, l'Unione europea ha stanziato per il Programma di Bacino 2007-2013 oltre 173 milioni di euro il 40% dei quali è stato assorbito dall'obiettivo volto a favorire la promozione dello sviluppo socio-economico e potenziamento dei territori.

I beneficiari dei progetti sono stati attori del settore sia pubblico sia privato (autorità, agenzie, piccole e medie imprese, istituzioni universitarie, centri di formazione, organizzazioni della società civile, etc.). Tra le regioni italiane, quelle idonee a richiedere finanziamenti sono state le seguenti: Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Puglia, Sardegna, Sicilia e Toscana. Inoltre, sotto specifiche circostanze da valutare caso per caso, erano eleggibili anche Abruzzo, Emilia Romagna, Marche, Molise, Piemonte e Umbria. 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. In concreto, i progetti selezionati e finanziati dal Programma Bacino 2007-2013 sono stati più di cento e hanno riguardato innumerevoli settori.

Nell'ambito dell'obiettivo 1, a supporto dell'innovazione, della ricerca e della creazione di nuovi cluster economici, sono stati selezionati ed implementati progetti volti a sfruttare le risorse archeologiche e le risorse naturali, in particolare quelle idriche; a investire su forme innovative di agricoltura e di allevamento; a potenziare il settore del turismo e lanciare nuove destinazioni; a migliorare le infrastrutture e le vie di trasporto, in particolare le autostrade; a migliorare lo status sociale delle donne e a creare posti di lavoro soprattutto per i giovani.

Per quanto riguarda l'obiettivo 2, sono stati finanziati progetti che riguardavano la gestione sostenibile delle risorse idriche per l'irrigazione, il riciclo dell'acqua, il miglioramento della qualità dell'aria e dell'inquinamento, la gestione delle aree portuali, il turismo sostenibile, lo sviluppo delle energie rinnovabili.

Rispetto all'obiettivo 3, è stato finanziato un solo progetto condotto dall'Università di Genova, in collaborazione con altri centri situati in Spagna, Libano, Grecia e Giordania, relativo al miglioramento della circolazione di beni tra il Medio Oriente e i paesi dell'Unione europea, adottando tecnologie condivise soprattutto in ambito portuale.

All'interno dell'obiettivo 4, per favorire la mobilità di giovani professionisti e studenti, sono stati finanziati progetti che favorissero la collaborazione tra università, centri di ricerca in vari ambiti, istituti di cultura e fondazioni. I progetti selezionati hanno riguardato le tematiche più disparate: gli studi sulla botanica, la drammaturgia araba contemporanea, l'archeologia e i musei e il turismo, ma anche l'uso di tecnologie e telecomunicazioni a servizio delle pratiche di governo.

2.2. Il Programma Bacino del Mediterraneo 2014-2020⁸

Il Programma Bacino del Mediterraneo è stato confermato anche per il successivo periodo finanziario 2014-2020. Durante il meeting del Comitato Congiunto di Programmazione tenutosi nel gennaio 2015, i paesi partecipanti ne hanno definito la nuova strategia. Basandosi sull'esperienza passata dell'Enpi Cbc Med per il periodo 2007-2013, l'Eni Cbc Med si propone di concentrarsi soprattutto su questioni legate alla sfera socio-economica e

⁸ Mediterranean Sea Basin Programme 2014-2020, *Final Draft Strategy*, 8 March 2015.

all'ambiente. Inoltre, se nel periodo 2007-2013 erano stati soprattutto i paesi europei del Mediterraneo a giocare un ruolo guida e a beneficiare della cooperazione, il Programma Bacino del Mediterraneo finanziato da Eni si propone di investire soprattutto sui partner della sponda Sud.

Il Programma 2014-2020 prevede due macro obiettivi: promuovere lo sviluppo socio-economico, da un lato, e far fronte alle sfide ambientali comuni, dall'altro. All'interno di questi due macro ambiti, sono stati stabiliti quattro obiettivi tematici specifici.

Il primo è quello di favorire lo **sviluppo delle piccole e medie imprese**. Le piccole e medie imprese, infatti, rappresentano oltre il 90% del business nella regione, e quindi sono uno dei principali motori dello sviluppo economico, capaci di creare posti di lavoro, stimolare la crescita e i processi di innovazione. Per sostenere la crescita e la competitività di queste imprese sul medio e lungo termine, il programma si focalizza su:

- Sviluppo dell'innovazione tecnologica, manageriale e operativa, dando supporto a start-up innovative e nuove imprese che abbiano una dimensione transnazionale/transfrontaliera e che siano gestite da imprenditori giovani e/o donne;
- Creazione e consolidamento di network euro-mediterranei sia in settori tradizionali (agroalimentare, turismo, tessile, ecc.) sia in quelli non-tradizionali (sviluppo urbano innovativo, energie rinnovabili, industria creativa, ecc.);
- Incoraggiamento di iniziative di turismo sostenibile, diversificando le proposte di mercato attraverso la promozione di mete meno turistiche ed aumentando l'offerta nei periodi fuori stagione.

Il secondo obiettivo riguarda il **sostegno a istruzione, ricerca e sviluppo tecnologico**, da un lato investendo sull'innovazione, rafforzando i legami tra ricerca, industria e piccole e medie imprese (settore privato) e predisponendo la commercializzazione dei risultati della ricerca; dall'altro garantendo l'accesso all'innovazione alle piccole e medie imprese coinvolte in progetti di cooperazione transfrontaliera nel Mediterraneo.

Il terzo obiettivo si incentra sull'**inclusione sociale e la lotta alla povertà**. Quest'ultima è qui intesa come la deprivazione dovuta alla scarsità di risorse materiali e immateriali, dal reddito e proprietà a salute e accesso all'educazione. In questo contesto, la cooperazione si concentra su due ambiti di azione: da un lato, dare a donne e giovani sotto i trent'anni le conoscenze e le competenze necessarie per il mercato lavorativo; dall'altro, sostenere attori economici sociali e solidali nel fornire servizi sociali per le persone vulnerabili, favorendone anche la cooperazione con le amministrazioni pubbliche.

Il quarto e ultimo obiettivo alle sfide ambientali comuni alla regione mediterranea, in materia di protezione ambientale, cambiamento climatico e riduzione degli sprechi. In particolare, le priorità individuate sono:

- Sostenere iniziative innovative che puntino a ridurre il problema della scarsità dell'acqua ed incoraggino il rifornimento d'acqua per uso domestico a partire da risorse non-convenzionali;
- Ridurre gli sprechi a livello comunale, promuovendo la raccolta differenziata e lo sfruttamento ottimale in particolare dei rifiuti organici;

- Aumentare l'uso delle energie sostenibili, soprattutto negli edifici pubblici;
- Gestire le aree costiere secondo un approccio integrato di cooperazione intra-territoriale tra autorità pubbliche e altri stakeholder rilevanti, in modo da favorire lo sviluppo locale (*Ecosystem-Based Approach*)

Il Programma Bacino del Mediterraneo 2014-2020 è stato incrementato del 17% rispetto al periodo precedente passando a 209 milioni di euro, corrispondenti ad un quinto del budget totale della cooperazione transfrontaliera sotto lo strumento Eni, che ammonta ad un miliardo di euro. Su un totale di 17 programmi di Cbc, il Programma per il Bacino è il più importante dal punto di vista finanziario. Attualmente, i progetti che rientreranno nella cornice del Programma per il nuovo periodo sono ancora in fase di preparazione.

2.3. Programma marittimo Italia-Tunisia

Nell'ambito della cooperazione transfrontaliera finanziata da Eni, il secondo programma che coinvolge direttamente l'Italia è il Programma marittimo Italia-Tunisia, di cui la Regione Sicilia rappresenta l'Autorità di Gestione. Già attivo per il periodo 2007-2013, il Programma marittimo è stato riconfermato per il settennio 2014-2020.

2.3.1. Il Programma marittimo 2007-2013⁹

I progetti del Programma marittimo – che coinvolge cinque province siciliane (Agrigento, Caltanissetta, Ragusa, Siracusa e Trapani) e sei regioni tunisine (Ariana, Beja, Ben Arous, Bizerte, Jendouba e Nabeul) – si dividono in progetti standard e progetti specifici. I primi sono promossi dagli attori locali (interessando almeno due partner, di cui uno con sede in Italia e uno con sede in Tunisia). Per i progetti standard sono stati messi a bando oltre 16 milioni di euro e la dotazione finanziaria a disposizione di ciascun progetto era compresa tra un minimo di 500.000 e un massimo di 800.000 euro. I progetti standard che hanno ricevuto finanziamenti hanno riguardato soprattutto il settore agricolo, della pesca e dell'artigianato, ma anche dell'architettura, dell'energia, del turismo, dell'ambiente, ecc¹⁰. Per quanto riguarda i progetti strategici – quattro in totale¹¹ – ogni partenariato è composto da un minimo di quattro partner, di cui almeno due con sede in Italia e almeno due in Tunisia. In questo caso la dotazione finanziaria per i progetti è compresa tra un importo minimo di 900.000 e massimo di 1.800.000 euro.

L'obiettivo generale del Programma marittimo 2007-2013 è stato di promuovere l'integrazione economica, sociale, istituzionale e culturale tra le province italiane e tunisine. In linea con questo obiettivo, il Programma ha individuato le seguenti priorità e misure¹²:

⁹ Programme Italie-Tunisie 2007- 2013, <http://www.italietunisie.eu>

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Si tratta di: A.I.D.A. Auto-Immunité - Diagnostic Assisté par ordinateur; BioVecQ - Biotechnologie marine vecteur d'innovation et de qualité; VEDER - Valorisation énergétique Des Résidus; CUL.TUR.A.S. - CULTure et ToURisme Actif et Soutenable.

¹² Programme Italie-Tunisie 2007-2013, <http://www.italietunisie.eu>

- **Priorità 1: promuovere lo sviluppo e l'integrazione regionale**

Il Programma si propone di sviluppare la filiera agroalimentare e della pesca, settori chiave per la creazione di nuova occupazione nelle province sia siciliane sia tunisine. A questi si aggiunge il settore turistico. Lo sviluppo di un'industria turistica integrata transfrontaliera promuoverebbe la mobilità e gli scambi culturali, che favorirebbero l'integrazione regionale e la cooperazione tra i due paesi. Altro obiettivo è di incrementare e migliorare i flussi di merci e di promuovere la ricerca, l'innovazione e lo sviluppo tecnologico. Rientra in questa priorità anche l'intenzione di promuovere la cooperazione istituzionale, mettendo in comunicazione gli organismi di sviluppo regionale in Sicilia e in Tunisia, come strumento per favorire l'integrazione regionale.

- **Priorità 2: promuovere lo sviluppo duraturo**

Per far fronte alle sfide ambientali, il Programma marittimo ha sostenuto progetti: 1) che favorissero una gestione efficace delle risorse naturali, in particolare delle risorse sfruttabili per l'agricoltura e la pesca, settori chiave per lo sviluppo e l'impiego a livello locale; 2) che valorizzassero il patrimonio naturale e culturale e sviluppassero le energie sostenibili.

- **Priorità 3: cooperazione culturale e scientifica e sostegno al tessuto associativo**

I progetti finanziati all'interno del Programma marittimo avevano come priorità la cooperazione culturale e scientifica tra vari attori ed enti delle province siciliane e tunisine, e si sono concentrati soprattutto sulla formazione e sullo scambio di giovani lavoratori e studenti. In quest'ambito, lo spazio della cooperazione offre numerose opportunità, dal consolidamento dell'insegnamento universitario ai percorsi di formazione – soprattutto nel settore dei trasporti, della logistica, dell'elettronica, dell'industria, della navigazione, del turismo, dell'agricoltura e della pesca – che possono sviluppare e valorizzare il capitale umano.

In totale, il Programma marittimo disponeva di oltre 27,7 milioni di euro per il periodo 2007-2013, di cui oltre 25 milioni forniti dall'Unione europea attraverso Enpi e Fondo europeo di sviluppo regionale, e il resto co-finanziato dai partner dei singoli progetti. Il 65% del budget totale disponibile è stato destinato a promuovere lo sviluppo e l'integrazione regionale (priorità 1), considerata la priorità più importante del Programma marittimo¹³.

I potenziali beneficiari del Programma erano enti dell'amministrazione pubblica locale, agenzie di sviluppo, università e centri di ricerca, organizzazioni non governative, organizzazioni internazionali e associazioni professionali.

2.3.2. Il Programma marittimo 2014-2020

Conformemente all'accordo precedente, l'Autorità di Gestione del nuovo Programma marittimo 2014-2020 è stata affidata alla Regione Sicilia, secondo il mandato datole dalla Task Force Congiunta. Questo nuovo organismo, istituito l'8 gennaio a Palermo, include i rappresentanti delle due delegazioni nazionali italiana e tunisina (a livello di ministeri competenti), dei territori

¹³*Ibidem.*

eleggibili (rappresentante delle Province siciliane e del Ministero dello sviluppo regionale) e della Presidenza della Regione Sicilia. Il lavoro della Task Force ha come obiettivo l'elaborazione del Programma operativo per il periodo 2014-2020¹⁴.

L'Autorità di Gestione ha consegnato il Programma operativo alla Commissione europea il 30 giugno 2015 per sottoporlo ad approvazione. Il nuovo Programma Operativo si è basato su una revisione della precedente programmazione 2007-2013. Sulla base di questa revisione e di consultazioni con gli enti e le autorità locali direttamente interessati, tra i 10 "obiettivi tematici" proposti nel documento di programmazione Eni Cbc, il Programma marittimo ha scelto 3 obiettivi su cui concentrarsi. Gli obiettivi tematici 1 e 2 contribuiscono alla realizzazione del primo Obiettivo Strategico A "Promuovere lo sviluppo economico e sociale delle regioni situate su entrambi i lati del confine". L'obiettivo tematico 3, contribuisce all'obiettivo strategico B "Risolvere problemi comuni in materia di ambiente, sanità pubblica e sicurezza"¹⁵:

- Obiettivo tematico 1: **sostenere lo sviluppo delle piccole e medie imprese (Pmi)**. In quest'ambito, la priorità dei progetti dovrebbe essere rafforzare i cluster produttivi ed economici e sostenere l'imprenditorialità.
- Obiettivo tematico 2: **promuovere la formazione, la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione**. Soprattutto nei settori chiave, la priorità è di sostenere la ricerca anche promuovendo la cooperazione tra imprese e operatori dell'istruzione e della formazione professionale a livello locale.
- Obiettivo tematico 3: **tutela dell'ambiente e adattamento ai cambiamenti climatici**. Per tutelare l'ambiente, il Programma prende in considerazione progetti che implementino azioni congiunte per la conservazione e l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali.

Attualmente, il Programma operativo è ancora in fase di valutazione da parte della Commissione europea. Il calendario prevedrebbe l'adozione da parte della Commissione entro fine 2015 e l'effettivo lancio dei progetti nella seconda metà del 2017¹⁶. Il piano finanziario indicativo del Programma prevede che l'Unione europea finanzi il 90% dei progetti, per un totale di oltre 30 milioni di euro, e il resto del budget sia coperto dai partner selezionati¹⁷.

2.4. L'Unione per il Mediterraneo e Arlem

Parallelamente alla Politica europea di Vicinato, l'importanza della cooperazione decentrata a livello territoriale nelle relazioni euro-mediterranee è stata ripresa e sottolineata anche all'interno di altre iniziative e ambiti istituzionalizzati di dialogo, quali l'Unione per il Mediterraneo e il Comitato delle Regioni (Cdr). In particolare, in un'ottica di rilancio delle relazioni euro-mediterranee nell'ambito del Processo di Barcellona-Unione per il Mediterraneo e della Politica di Vicinato, il Cdr – che funge da piattaforma di incontro e di dialogo politico tra l'Ue e le autorità locali degli stati membri – ha espresso la necessità di

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Programma Operativo Congiunto Italia-Tunisia 2014-2020, Coopération Transfrontalière Italie-Tunisie 2014-2020.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

includere i concetti di decentramento e dimensione territoriale nonché di adottare un approccio flessibile e mirato verso singoli paesi e progetti specifici¹⁸.

A questo proposito è stata creata nel 2010 l'Assemblea regionale e locale euro-mediterranea (Arlem), con l'obiettivo specifico di rafforzare la dimensione locale e territoriale della cooperazione euro-mediterranea. Arlem è parte integrante della struttura governativa dell'Upm e viene riconosciuta come un forum di dibattito politico che dà voce agli interessi delle autorità locali e regionali¹⁹. Al suo interno sono state costituite due commissioni – una per gli Affari economici, sociali e territoriali (Ecoter), l'altra per lo sviluppo sostenibile (Sudev), attive tra il 2010 e il 2014 – che hanno prodotto rapporti su un ampio ventaglio di tematiche che vanno dal decentramento, allo sviluppo urbano, alle migrazioni, allo sviluppo delle piccole e medie imprese, lo sviluppo sostenibile, l'energia, i trasporti ecc. In occasione della sessione plenaria di dicembre 2014, l'ultima in ordine di tempo, le due commissioni sono state riunite in un unico organismo, la Commissione per lo sviluppo territoriale sostenibile.

L'obiettivo che fa da cornice al lavoro di Arlem è infatti quello di supportare il processo di decentramento nella regione mediterranea, promuovendo politiche, programmi e progetti a livello territoriale, che prendano in considerazione le effettive necessità delle autorità locali e regionali attraverso un processo *bottom-up*. Tra il 2010 e il 2014, ad esempio, Arlem ha finalizzato un progetto per aumentare la capacità istituzionale delle autorità locali e regionali nell'ambito dello sviluppo urbano, cooperando con il Segretariato dell'Upm. Il progetto ha previsto diverse azioni complementari che hanno coinvolto regioni e città di ogni paese partner. Per l'attuale mandato, che copre il periodo 2012-2015, gli obiettivi prefissati sono i seguenti²⁰:

- **Ridurre la disparità di sviluppo nella regione del Mediterraneo**, promuovendo la crescita delle regioni meno sviluppate;
- **Promuovere lo sviluppo territoriale per favorire la crescita e l'occupazione;**
- **Promuovere *good governance* e *institutional capacity building***, necessarie per gestire i servizi pubblici locali e i fondi della cooperazione internazionale;

Per raggiungere questi obiettivi, l'attuale mandato di Arlem individua le seguenti priorità²¹:

- **Consolidare il processo di decentramento** in quei paesi in cui le 'primavere arabe' hanno innescato dei processi di riforme volte a rafforzare il ruolo delle autonomie locali. È il caso del Marocco, dove la riforma costituzionale approvata nel luglio del 2011 ha previsto uno spostamento di potere dal centro alle regioni attraverso il potenziamento dei consigli regionali. E anche della Tunisia, dove la nuova costituzione del gennaio 2014 stabilisce il principio dell'elezione diretta dei consigli municipali e regionali.
- **Assicurare che le politiche settoriali dell'Upm includano la dimensione territoriale.** In materia di sviluppo economico, sociale e territoriale, la proposta è di definire una agenda territoriale di vicinato 2020 (*Neighbourhood Territorial Agenda 2020*),

¹⁸ Comitato delle Regioni, <http://cor.europa.eu/it/Pages/home.aspx>.

¹⁹ ARLEM, *Annual Report on the Territorial Dimension of the Union for the Mediterranean*, 2014.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

attualmente in fase di preparazione, per favorire una integrazione funzionale tra regioni europee e dei paesi del vicinato in settori chiave quali trasporti, commercio, energia, acqua e ambiente. Sebbene diversi studi e programmi siano stati finanziati dall'Ue in materia, manca oggi una visione globale e inclusiva anche dei paesi partner del vicinato. Per quanto riguarda la sostenibilità ambientale, un contributo in materia di sviluppo urbano considerato prioritario nell'agenda della cooperazione euro-mediterranea, è stato dato dal rapporto del 2014 della commissione Sudev sulla gestione dei rifiuti a livello locale. Il report finale di Sudev dà infatti raccomandazioni specifiche sul tema dello smaltimento dei rifiuti²².

- **Contribuire a una strategia macro-regionale e a una politica di coesione della zona euro-mediterranea.** Traendo spunto dall'esperienza della politica europea di coesione che in due decenni ha rappresentato un importante strumento per ridurre le disparità socio-economiche tra le regioni europee, la proposta di Arlem è di estendere il **modello della politica di coesione europea** al vicinato mediterraneo e di integrarlo nell'approccio "*more for more*" in seno alla Pev. Questo approccio consentirebbe di sostenere il decentramento nei paesi della sponda Sud promuovendo e cofinanziando progetti e iniziative. Particolare attenzione sarebbe dedicata alle aree rurali e a quelle affette da svantaggi demografici o naturali di carattere permanente.

A complemento della politica di coesione Arlem propone anche di applicare al Mediterraneo **l'approccio macro-regionale** che l'Ue ha implementato nelle macro-regioni del Baltico e del Danubio e che ha adottato nella macro-regione adriatico-ionica. In concreto, la proposta prevede un approccio graduale in quelle che vengono individuate come tre distinte macro-regioni del Mediterraneo: la Strategia Adriatico-Ionica, la Strategia per il Mediterraneo Occidentale (che include Portogallo, Spagna, Francia, Malta, Italia, Marocco, Mauritania, Algeria e possibilmente Libia) e la Strategia per il Mediterraneo Orientale (Turchia, Libano, Siria, Palestina, Israele ed Egitto). L'idea qui sarebbe di favorire un maggiore e più efficace coordinamento tra i vari strumenti e politiche esistenti, rafforzando il ruolo delle autorità locali e regionali. Se un maggiore coinvolgimento delle autorità territoriali nella cooperazione euro-mediterranea sarebbe auspicabile e avrebbe innegabili vantaggi, il contesto di crisi che caratterizza il Mediterraneo orientale (crisi siriana, crisi dei rifugiati, conflitto israelo-palestinese) ne rende difficile l'attuazione nel breve-medio periodo. Meno problematica, ad esclusione della Libia, si presenterebbe invece la Strategia per il Mediterraneo occidentale, grazie anche a programmi di cooperazione transfrontaliera consolidati.

Nella parte finale del rapporto annuale, Arlem sottolinea ancora una volta la necessità di sostenere il processo di decentramento nel Mediterraneo attraverso la "territorializzazione" di programmi, politiche e progetti in particolare nelle aree prioritarie di azione dell'Upm. Inoltre mette in rilievo, da un lato, l'importanza di dotare le autorità locali e regionali dei mezzi necessari per mettere in moto la macchina dello sviluppo economico, oltre che per fare fronte a sfide sempre più pressanti come l'immigrazione, l'assistenza alle vittime di violenza, i costi dei conflitti regionali; dall'altro, la necessità di potenziare la cooperazione dell'Unione europea con le istituzioni locali e la pubblica amministrazione, aumentando il raggio d'azione

²² ARLEM, *Report on Waste Management at Local and Regional Level in the Mediterranean Region*, 2014.

della Local Administration Facility nel bacino del Mediterraneo. Infine, propone il rafforzamento del ruolo delle autorità dello sviluppo dei Piani d'azione definiti nella cornice della cooperazione bilaterale della Pev²³.

CONCLUSIONI

Il Partenariato euro-mediterraneo è stato una delle iniziative di politica estera dell'Ue più articolate e con una visione di lungo periodo. Tuttavia, vent'anni dopo la Conferenza di Barcellona nessuno dei suoi ambiziosi obiettivi è stato realizzato. Numerosi ostacoli hanno impedito al Pem di decollare: mancanza di una effettiva partnership tra i membri e di *co-ownership* dei processi decisionali e gestionali; interessi e percezioni diverse tra partner; non da ultimo, il conflitto israelo-palestinese che ha di fatto bloccato il dialogo tra arabi e israeliani nell'ambito dei progetti regionali. Nonostante un bilancio modesto, il Pem ha comunque avuto il merito di dare attenzione alla regione mediterranea in una fase storica in cui i riflettori e le risorse dell'Ue erano prevalentemente puntati sull'Europa centrale e orientale e la priorità era il riassetto geopolitico del continente europeo dopo il crollo dell'Unione Sovietica. Questo si è riflesso sull'allocazione dei fondi europei e il notevole squilibrio tra Est Europa e sponda Sud è stato considerato come una delle principali cause delle difficoltà di funzionamento del Pem.

Con la Politica europea di Vicinato l'Ue ha cercato di superare alcuni dei limiti del Processo di Barcellona, puntando da un lato su un approccio differenziato e flessibile modellato sulle esigenze e gli effettivi interessi dei partner, e dall'altro sull'integrazione dei paesi mediterranei al Mercato unico europeo come incentivo per stimolare il processo di riforme interne. In tal modo la Pev ha notevolmente accentuato la dimensione bilaterale delle relazioni euro-mediterranee a scapito di una cooperazione multilaterale che aveva presentato notevoli difficoltà di attuazione.

Rinnovata attenzione alla cooperazione regionale è stata data dall'Unione per il Mediterraneo che ha cercato di adattare l'approccio flessibile delle cooperazioni rafforzate alle relazioni euro-mediterranee, puntando su progetti concreti in specifici settori economici. Il tentativo dell'Upm di dare una dimensione multilaterale più flessibile alla cooperazione bilaterale in seno alla Pev ha tuttavia stentato a decollare, sia per il perdurare di tensioni e divergenze a livello regionale sia per mancanza di uno strumento finanziario ad hoc. Ancor prima che lo scoppio delle primavere arabe innescasse profondi cambiamenti nell'area mediterranea, le iniziative europee per la regione erano state criticate sia per l'esiguità di risorse finanziarie sia per quella che da più parti è apparsa come una mancanza di reale volontà politica nel sostenere cambiamenti nei paesi partner.

Uno degli aspetti innovativi introdotti dalla Pev è stato di porre l'accento sul decentramento territoriale e sul ruolo delle autonomie locali per favorire lo sviluppo socio-economico dei paesi mediterranei grazie all'introduzione della cooperazione transfrontaliera accanto a quella bilaterale e multilaterale. Nel periodo 2007-2013 sono stati finanziati diversi programmi che hanno coinvolto regioni dei paesi europei e della sponda Sud. In particolare, per quanto riguarda l'Italia, Sardegna e Sicilia sono capofila di due importanti programmi – Bacino del Mediterraneo e Programma marittimo – che verranno finanziati anche nel periodo 2014-2020. Se la letteratura e gli studi sull'effettivo impatto della cooperazione decentrata all'interno della Pev sono limitati, non vi è

²³ ARLEM, *Annual Report on the Territorial Dimension of the Union for the Mediterranean*, 2014.

dubbio che quest'ultima abbia potenzialità ancora inesprese e possa servire da volano per lo sviluppo territoriale a vari livelli. A questo proposito, l'Assemblea regionale e locale euro-mediterranea, sulla base dell'esperienza delle regioni europee, ha presentato una serie di proposte per rafforzare la dimensione locale e territoriale, considerata come un ambito chiave per il rilancio della cooperazione euro-mediterranea.

Negli ultimi anni l'evoluzione dello scenario mediterraneo, il cui perimetro appare oggi sempre più fluido alla luce delle strette interconnessioni tra le dinamiche che attraversano Nord Africa, Medio Oriente e Golfo, ha indotto l'Ue a rivedere nuovamente la Pev anche alla luce di un bilancio poco soddisfacente delle sue politiche mediterranee. L'accresciuta conflittualità del vicinato mediterraneo, la diffusione del terrorismo e l'accentuato focus sui flussi migratori dalla sponda Sud rischiano tuttavia di far prevalere un approccio securitario verso l'area.

Più in generale, la revisione della Pev dovrebbe includere anche una riflessione più approfondita sulla definizione di una strategia globale che includa Nord Africa, Medio Oriente e Golfo, superando l'attuale tripartizione dell'azione esterna dell'Ue nei confronti dell'area del Mediterraneo e del Medio Oriente. L'evoluzione degli eventi dopo il 2011 ha infatti accentuato le strette interconnessioni sub-regionali che oggi richiedono una visione strategica globale in cui vi sia convergenza tra gli obiettivi e le politiche di Bruxelles e gli interessi e le priorità degli stati membri.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 96 L'Africa centrale (CeSPI - giugno 2014)
- n. 97 L'Africa e le trasformazioni in corso. Tra persistenza dei problemi strutturali e nuove opportunità (CeSPI - giugno 2014)
- n. 98 L'Africa occidentale (CeSPI - luglio 2014)
- n. 99 Agenda di sviluppo post 2015 e accordo sui cambiamenti climatici (CeSPI - settembre 2014)
- n. 100 Tra Europa e Asia: strutture di *governance* economica e finanziaria (ISPI - settembre 2014)
- n. 101 La sicurezza alimentare in 13 paesi asiatici in via di sviluppo dell'ASEM (CeSPI - settembre 2014)
- n. 102 Le relazioni tra Ue e Africa dopo il 4° Vertice del 2-3 aprile 2014 (CeSPI - ottobre 2014)
- n. 103 Turchia: evoluzione politica interna e dinamiche regionali (ISPI - dicembre 2014)
- n. 104 L'Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche (IAI - dicembre 2014)
- n. 105 Traiettorie di sviluppo dei bilanci della difesa dei paesi BRICS (CeSI - gennaio 2015)
- n. 106 Eserciti in miniatura? La spesa militare di Francia, Gran Bretagna e Germania al tempo della crisi (IAI - maggio 2015)
- n. 107 L'Agenda di sviluppo post 2015 e l'accordo sui cambiamenti climatici (CeSPI - settembre 2015)
- n. 108 Italia-America latina e il Foro italo-latinoamericano dei Parlamenti (CeSPI - settembre 2015)
- n. 109 Le incognite per l'Afghanistan nel passaggio da ISAF a Resolute Support (CeSI - settembre 2015)
- n. 110 Le sabbie mobili della crisi libica (CeSI - ottobre 2015)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>