

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRIESTE
Sede Amministrativa del Dottorato di Ricerca

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI KOPER/CAPODISTRIA-PRIMORSKA,
NAPOLI "FEDERICO II", PARIS-SORBONNE (PARIS IV – U.F.R. DE
GEOGRAPHIE), PIEMONTE ORIENTALE "A. AVOGADRO", SALERNO,
SANNIO, UDINE
Sedi Convenzionate

XXI CICLO DEL DOTTORATO DI RICERCA IN
GEOLOGIA, GEOPOLITICA, GEOSTRATEGIA E GEOECONOMIA

(SETTORE SCIENTIFICO-DISCIPLINARE M-GGR/02)

**LO SVILUPPO DELLA POLITICA EUROPEA DI VICINATO:
DALLA CONFERENZA DI BARCELLONA AL PROCESSO DI
BARCELLONA – UNIONE PER IL MEDITERRANEO**

DOTTORANDO

Dott.ssa Ilaria DE NICOLAIS

COORDINATORE DEL COLLEGIO DEI DOCENTI

Chiar.ma Prof. MARIA PAOLA PAGNINI

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRIESTE

RELATORE E TUTORE

Chiar.ma Prof. MARIAGIOVANNA RIITANO

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO

ANNO ACCADEMICO 2007-2008

INDICE

Introduzionepag. 3

CAPITOLO 1 – Il partenariato euro-mediterraneo

1.1 Il contesto di riferimentopag. 10

1.2 La Dichiarazione di Barcellonapag. 19

1.2.1 Gli aspetti politici e di sicurezza pag. 23

1.2.2 Il partenariato economico e finanziario pag. 29

1.2.3 La cooperazione nell'ambito socio – culturale pag. 34

1.3 Gli strumenti finanziari pag. 37

CAPITOLO 2 – La Politica europea di vicinato

2.1 Il contesto di riferimento e le prospettive geografiche pag. 44

2.2 La riforma degli strumenti finanziari per il periodo di
programmazione 2007 – 2013 pag. 55

2.2.1 I principi innovativi pag. 66

2.2.2 Le macroaree di intervento pag. 73

2.2.3 Lo strumento europeo di vicinato e partenariato
 ENPI – *European Neighborhood Partnership Instrument* pag. 78

CAPITOLO 3 – Il Processo di Barcellona – Unione per il Mediterraneo

3.1 Il Summit di Parigi pag.103

3.2 Gli obiettivi principali pag.111

3.3 Le iniziative progettuali pag.117

3.4 Le possibili fonti di finanziamento pag.125

BIBLIOGRAFIA pag.128

Introduzione

L'analisi dell'evoluzione delle relazioni dell'Unione europea in riferimento ai rapporti con i paesi limitrofi non può prescindere da un'approfondita disamina del complesso quadro delle politiche comunitarie di cooperazione transfrontaliera i cui aspetti specifici (geografici e geopolitici) hanno subito profonde trasformazioni dal 1995 ad oggi.

Il lungo e articolato processo di cooperazione dell'Unione europea verso i paesi limitrofi inizia nel 1995 e si rivolge esclusivamente ai paesi situati nel bacino mediterraneo. La Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Affari esteri, svoltasi a Barcellona il 27 e 28 novembre 1995, definisce il quadro delle relazioni politiche, economiche e sociali tra i paesi dell'Unione europea e quelli dell'area mediterranea.

Con la Dichiarazione di Barcellona gli Stati firmatari si impegnano a realizzare tre obiettivi principali, ovvero individuare un'area euro-mediterranea di pace e di stabilità basata sui principi fondamentali che includono il rispetto dei diritti umani e la democrazia; creare un'area di prosperità condivisa attraverso l'alleanza economico-finanziaria e la progressiva liberalizzazione degli scambi commerciali tra l'UE e i suoi partner e tra gli stessi paesi del Mediterraneo; promuovere l'avvicinamento tra i popoli tramite forme di partenariato sociale e culturale e sviluppare gli scambi fra i rappresentanti della società civile.

D'altra parte, a partire dalla metà degli anni Novanta, l'Unione europea ha messo a punto numerosi strumenti finanziari al fine di favorire la cooperazione tra gli Stati membri ed i Paesi della sponda sud del Mediterraneo. Tali strumenti sono stati utilizzati per iniziative destinate a favorire le riforme democratiche, lo sviluppo economico e sociale, il rispetto dei diritti umani e civili, la liberalizzazione degli scambi commerciali, la riscoperta delle tradizioni culturali comuni.

Il principale strumento europeo per il finanziamento del partenariato euro-mediterraneo è stato MEDA, attraverso cui l'UE ha stanziato per i Paesi della sponda sud circa 22 miliardi di euro: il suo utilizzo, inizialmente sottovalutato, è aumentato notevolmente nel tempo e il rapporto pagamenti / impegni di spesa è cresciuto passando dal 29% (periodo 1995-1999) al 77% (periodo 2000-2006).

Il partenariato euro-mediterraneo ha rappresentato nella politica della UE verso i paesi mediterranei una tappa fondamentale del processo di integrazione e cooperazione transfrontaliera e ha avuto l'ambizione di creare uno "spazio comune" di cooperazione. Tuttavia, nell'arco temporale di dieci anni circa (1995 – 2004) i risultati raggiunti sono stati modesti, nonostante il progressivo aumento del sostegno finanziario europeo e il raggiungimento di risultati positivi in limitati settori di cooperazione.

Si sono registrati passi in avanti verso l'apertura commerciale bilaterale, attraverso la sottoscrizione di singoli Accordi di associazione tra i paesi terzi del mediterraneo e l'UE.

La liberalizzazione multilaterale per la creazione dell'area di libero scambio tra tutti i paesi terzi meridionali e orientali ha incontrato maggiori ostacoli e un minore interesse da parte degli stessi partner. Attualmente il commercio intraregionale nell'area meridionale del Mediterraneo coinvolge meno del 15% delle esportazioni dei paesi appartenenti all'area, mentre il 50% dell'export si rivolge all'UE. Il basso sviluppo del commercio tra i paesi della sponda sud rallenta significativamente i potenziali flussi degli investimenti diretti esteri. Le maggiori difficoltà derivano principalmente da fattori politici, tra cui in particolare il ricorrente acuirsi della crisi tra Israele e i Territori palestinesi e la conseguente e perdurante scarsa collaborazione tra la maggior parte degli stati arabi e Israele, che impedisce anche il raggiungimento di accordi per lo sviluppo infrastrutturale dell'area, in termini di costruzione di strade, ferrovie e oleodotti.

D'altra parte, i Paesi Terzi del Mediterraneo, e specialmente quelli arabi, hanno mostrato una capacità di accrescere la loro penetrazione commerciale sui

mercati europei molto modesta e nettamente inferiore a quella dei paesi dell'Europa centro-orientale.

A circa dieci anni di distanza dall'avvio del Processo di Barcellona, l'Unione europea si è trovata di fronte a un sostanziale fallimento del partenariato euro-mediterraneo e, a partire dal 2004, a doversi confrontare con il mutato contesto dei propri confini territoriali.

Come logica conseguenza del processo di allargamento dell'UE si è avuto il rafforzamento della cooperazione comunitaria con i paesi limitrofi.

L'aumento delle frontiere terrestri e marittime e l'estensione del territorio comunitario hanno spinto la Commissione europea ad assegnare maggiore importanza alle componenti di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale nell'ambito delle relazioni tra l'Unione europea e le aree limitrofe.

La rinnovata prossimità geografica ha indotto, così, l'Unione ad elaborare una nuova strategia in base alla quale impostare i rapporti con i paesi vicini dell'Est.

Nel quadro del processo di allargamento dell'Unione europea è stata sviluppata la politica europea di vicinato, con l'obiettivo principale di evitare l'emergere di nuove linee di divisione tra l'UE allargata e i paesi vicini e di rafforzare, al contempo, condizioni di stabilità, di sicurezza e di benessere in tutta l'area interessata.

La *ratio* su cui si basa la politica europea di vicinato risiede nella convinzione che i nuovi confini dell'Europa non debbano rappresentare una barriera alle relazioni socio-economiche e culturali esistenti tra i vari Stati che ne fanno parte quanto, piuttosto, un incentivo ad intensificare la cooperazione transfrontaliera.

La politica europea di vicinato si propone di rafforzare gli interventi che riguardano le frontiere esterne dell'UE allargata, coordinando più efficacemente gli strumenti di cooperazione esistenti (Interreg, Meda; Tacis). In quest'ottica, l'Unione europea apre la strada al miglioramento delle relazioni di buon vicinato con la Russia, l'Ucraina, la Bielorussia, la Moldavia, con i paesi dei Balcani Occidentali e anche con quelli del Mediterraneo.

La cooperazione transfrontaliera mira a realizzare quattro obiettivi principali: promuovere lo sviluppo economico sostenibile; cooperare per affrontare insieme le principali sfide, in campo ambientale, sanitario e della lotta alla criminalità; assicurare frontiere sicure; promuovere una più stretta cooperazione tra i cittadini.

Per superare i limiti posti dai diversi sistemi giuridici e finanziari che disciplinano gli strumenti finanziari operanti a supporto della cooperazione transfrontaliera, la Commissione europea propone un approccio in due tempi: una prima fase (tra il 2004 e il 2006) operante all'interno del quadro giuridico esistente e un'altra (dal 2007 al 2013) che prevede l'istituzione di un nuovo strumento di prossimità (lo strumento europeo di vicinato e partenariato ENPI–*European Neighborhood Partnership Instrument*) attraverso cui sviluppare azioni di cooperazione transfrontaliera e regionale lungo le frontiere esterne dell'UE in maniera paritaria su entrambi i versanti.

In tal modo risulta possibile elaborare programmi realmente volti ad obiettivi comuni di cooperazione, che prevedano interventi da realizzare congiuntamente al di qua e al di là delle frontiere, utilizzando contestualmente gli strumenti finanziari che operano dall'uno e dall'altro lato del confine comunitario.

Tra i diversi programmi di cooperazione transfrontaliera finanziati da ENPI, i due che interessano il Bacino mediterraneo ed i Balcani assumono particolare rilevanza. Queste due aree, infatti, offrono maggiori opportunità e condizioni di vantaggio per lo sviluppo di iniziative di cooperazione transfrontaliera da parte dell'Unione europea, poiché rappresentano le regioni esterne più prossime storicamente e culturalmente ai paesi dell'UE.

Per quanto concerne il Mediterraneo, la constatazione che le differenze di livello di sviluppo tra sponda sud e sponda nord possano acuirsi, aggravando così i rischi di instabilità nell'intera area, unitamente alla volontà dei governi di entrambe le parti di implementare strategie e azioni per la realizzazione del partenariato euro-mediterraneo, ha contribuito alla formulazione di un nuovo progetto finalizzato a rilanciare gli obiettivi già individuati dalla Conferenza di Barcellona del 1995.

Alla luce del processo di valutazione dei risultati di più di dieci anni di cooperazione nell'ambito del partenariato euro-mediterraneo, il recente progetto "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo" mira ad elevare il livello politico delle relazioni tra l'Unione Europea e i partner mediterranei, ad aumentare le relazioni multilaterali, a raggiungere risultati tangibili attraverso progetti regionali e sub-regionali in settori ritenuti strategici per tutto il bacino e ad imprimere un ulteriore impulso alle relazioni (bilaterali e multilaterali) dell'Unione con i Paesi Terzi del Mediterraneo, attraverso un ampliamento del quadro di cooperazione.

Il progetto si caratterizza per una dimensione più realistica e democratica rispetto alle azioni precedenti. Per un verso, infatti, prevede la realizzazione di progetti concreti, non più di politiche; per un altro, amplia la partecipazione a 43 Paesi (i 27 Paesi dell'UE e tutti i Paesi della sponda sud) e stabilisce una doppia presidenza di turno (un partner del Nord e uno del Sud), con l'idea di favorire il superamento della grave asimmetria esistente tra le due sponde del Bacino.

Il progetto "Unione per il Mediterraneo" segna una svolta decisiva nell'interazione con i partner della sponda sud e prospetta uno spazio geopolitico mediterraneo, basato sull'ipotesi che l'incontro di realtà differenti e di azioni comuni su tematiche omogenee possa favorire la concorrenza e rendere possibile il superamento di tensioni tra forze contrapposte. Quanto ai contenuti, il Progetto "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo" si prefigge l'obiettivo ambizioso di elaborare un'agenda euro-mediterranea *sui generis*, con dinamiche complementari e compatibili con il Processo di Barcellona avviato nel 1995.

Il partenariato euro-mediterraneo è stato sviluppato, a partire da Barcellona, in un contesto contraddistinto dalla difficile situazione delle economie dei paesi mediterranei – all'epoca caratterizzate da scarso sviluppo, limitata apertura verso l'estero, modesta integrazione regionale, deterioramento sociale) - e ha puntato a stimolare una progressiva integrazione attraverso la creazione della zona di libero scambio.

La situazione odierna, in cui si sviluppa il Progetto, è molto diversa. La globalizzazione ha coinvolto tutti i paesi mediterranei, inclusi quelli che nel 1995 seguivano ancora un modello economico di stampo socialista, mettendo in moto profonde riforme economiche. Il boom petrolifero degli ultimi anni ha accelerato la crescita e accentuato l'interesse internazionale per l'area mediterranea. L'iniziativa avviata con il Vertice di Parigi del 13 luglio 2008 si fonda su processi economici già in atto e potrà contribuire, perciò, a realizzare la completa integrazione dei mercati, rafforzare il ruolo degli attori economici, favorire la coesione in campo politico e sociale.

Le sfide della cooperazione euro-mediterranea sono numerose e il successo non è di semplice raggiungimento.

Tuttavia, la nuova dinamicità del Bacino mediterraneo e le sue grandi potenzialità lo rendono un interlocutore fondamentale per i paesi europei, giustificando la loro rinnovata e accresciuta attenzione politica.

Lo sviluppo delle regioni europee tende ad essere sempre più influenzato dalle dinamiche esterne: confrontarsi con le regioni confinanti e con il contesto internazionale non è più semplicemente un'opportunità di scambio di esperienze e buone pratiche, ma costituisce un elemento chiave del successo delle politiche di sviluppo regionale e di cooperazione transfrontaliera.

D'altra parte, al fine di evitare ogni possibile penalizzazione e marginalizzazione delle aree periferiche europee risulta necessario il potenziamento della cooperazione oltre che all'interno dell'Unione allargata anche all'esterno e prevalentemente in ambito mediterraneo.

CAPITOLO 1

“IL PARTENARIATO EURO-MEDITERRANEO”

1.1 Il contesto di riferimento

Il Mediterraneo rappresenta un'area strategica sia a livello politico che a livello economico per l'Europa nel suo complesso.

L'intera dinamica del complesso processo di integrazione nell'area del Mediterraneo, avviato nel 1957, ha subito radicali cambiamenti nel corso degli anni, ed è stata modificata dai programmi varati durante la Conferenza Intergovernativa di Barcellona del novembre 1995, che ha dato luogo ad una nuova fase di politica mediterranea integrata denominata Partenariato Euro-Mediterraneo.

La fase iniziale della politica mediterranea copre un lungo arco temporale (dal 1957 al 1972) e trova le proprie basi giuridiche nel Trattato di Roma del 1957. Lo scopo principale di detta politica si rinviene nella necessità, da parte della allora Comunità Economica Europea (CEE), di mantenere e di intensificare i legami di natura economica e politica con i paesi terzi del Mediterraneo (PTM) al fine di assicurare all'Europa una posizione di primo piano in un'area di primaria importanza strategica.

Considerando la politica nell'accezione alta del termine, ovvero come "scienza suprema e dinamica del governo degli eventi in nome dell'interesse generale"¹, si può affermare che, dal costituirsi della CEE fino alla fine della Guerra fredda (1989), la politica europea mediterranea è stata quasi inesistente. Tale debolezza è imputabile principalmente a due fattori: la debole posizione di alcuni Paesi europei ex-coloniali nei confronti dei Paesi arabi a causa del loro passato e l'interesse degli USA e dell'URSS ad esercitare il proprio controllo in uno scenario cruciale quale quello mediorientale per esercitare il predominio mondiale. Questi due elementi si manifestano nella propria interezza durante la Crisi di Suez del 1956: in questa occasione, per la prima volta le due superpotenze USA e URSS attuano un intervento congiunto, sia diretto sia nell'ambito delle

¹M. GORBAČEV, *Perestrojka: il nuovo pensiero per il nostro paese e per il mondo*, Mondadori, Milano, 1991.

Nazioni Unite, a Port Said in Egitto. Il timore, da parte degli americani, di vedere cadere sotto l'influenza dell'URSS il Medio Oriente - area di importanza strategica sia dal punto di vista energetico, per la presenza di alcuni tra i maggiori giacimenti petroliferi mondiali, sia dal punto di vista geopolitico, per un eventuale attacco strategico al territorio sovietico - induce l'amministrazione americana a varare la cosiddetta "dottrina Eisenhower". Al fine di rafforzare i due principi basilari della politica USA in Medio Oriente (la sicurezza di Israele e l'amicizia con i Paesi del Golfo), la "dottrina Eisenhower" prevedeva la possibilità di intervenire nell'area a seguito di un attacco sovietico diretto contro qualcuno dei paesi che avessero accettato tale dottrina. Inoltre, i paesi mediorientali che si fossero dichiarati d'accordo con questa impostazione, avrebbero ricevuto un aiuto di 200 milioni di dollari.

L'interesse strategico delle due superpotenze rappresenta la causa principale della impossibilità da parte della Comunità Economica Europea di avviare una vera e propria politica estera diretta verso il Mediterraneo. In quegli anni, le relazioni tra CEE e Paesi della riva sud sono basate esclusivamente su una serie di accordi preferenziali e di associazione di carattere soprattutto commerciale, stipulati per una duplice finalità: per rafforzare i legami con i paesi che ricoprono una posizione strategica (è il caso degli Accordi stipulati nel 1961 con la Grecia e nel 1963 con la Turchia, paesi che aspirano alla piena adesione nell'UE) e costituire un'unione doganale (è il caso degli Accordi del 1970 con Malta e del 1972 con Cipro). Tra il 1965 e il 1972, la CEE conclude accordi di natura commerciale e tariffaria anche con il Libano, la Tunisia, il Marocco e l'Egitto.

Gli accordi prima citati vedono la Comunità porsi, nel contesto mediterraneo, esclusivamente come un blocco economico e non come una potenza politica, poiché intervengono solo in campo commerciale e nelle altre relazioni di tipo economico e non in campo politico. Tali relazioni, inoltre, rimangono improntate al modello instaurato durante il periodo coloniale in quanto continuano ad essere basate essenzialmente sull'acquisto di materie prime e sulla vendita di prodotti manufatti. La spinta verso l'integrazione economica rimane, in questa fase, molto

limitata e le dinamiche commerciali non registrano i risultati attesi: le agevolazioni tariffarie non scendono al di sotto dell'applicazione della clausola della nazione più favorita che la Comunità, in qualità di membro del GATT, deve applicare alle altre nazioni contraenti e, relativamente agli scambi dei prodotti agricoli, vige il sistema dei prezzi fissato dalla Politica Agricola Comunitaria.

Il carattere frammentario ed estemporaneo di questi accordi e la mancanza di una strategia unitaria di azione comunitaria volta a conseguire obiettivi condivisi, non consente di parlare dell'esistenza di una vera e propria politica mediterranea della Comunità fino al 1973.

Il Vertice di Parigi dell'ottobre 1972 segna l'inizio del secondo ciclo del processo di integrazione euro-mediterranea caratterizzato da quella che è stata definita "politica mediterranea globale", finalizzata ad ampliare gli ambiti di cooperazione in riferimento ai rapporti tra l'Unione europea ed i Paesi Terzi del Mediterraneo: dalle relazioni commerciali alle questioni finanziarie, sociali ed istituzionali.

La politica globale mediterranea, infatti, si propone di inserire i precedenti accordi bilaterali in un quadro più ampio di cooperazione economica, finanziaria e tecnica, attraverso l'avvio di nuove relazioni commerciali e la previsione di istituzioni comuni in grado di governare la realizzazione degli accordi. La necessità di ridefinire i rapporti nel Mediterraneo trova la sua ragion d'essere in motivazioni sia di ordine interno alla Comunità sia legate alla congiuntura mondiale: da un lato, l'allargamento della CEE (con l'ingresso dell'Inghilterra, della Danimarca e dell'Irlanda) richiede una nuova definizione dei precedenti accordi commerciali e di cooperazione; dall'altro, i timori connessi alle forniture di petrolio inducono gli Stati membri verso maggiori aperture nei confronti dei paesi arabi.

La Commissione, sostenendo l'importanza dell'equilibrio socio-economico dell'intero bacino mediterraneo per gli interessi della Comunità, dà inizio alla nuova politica di approccio globale finalizzata a favorire lo sviluppo economico dei partner mediterranei, attraverso nuovi accordi di cooperazione: nel 1973 con i

paesi del Maghreb (Algeria, Marocco e Tunisia) e nel 1977 con quelli del Machrek (Egitto, Siria, Giordania e Libano).

La politica caratterizzata dall'approccio globale, tuttavia, così come quella precedente, non è in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati di sviluppo dell'area; i complessi sistemi di regolamentazione degli scambi sono andati in direzione opposta alla liberalizzazione dei rapporti internazionali. Sotto il profilo strettamente commerciale, infatti, l'aumento delle esportazioni dei paesi mediterranei verso la CEE è stata realizzata tramite la riduzione o l'abbattimento delle tariffe doganali. Relativamente agli scambi di prodotti agricoli, gli accordi stipulati non hanno prodotto gli effetti attesi *in primis* a causa dei vincoli imposti dalla PAC che impone ai paesi della Comunità di importare unicamente prodotti non concorrenziali con quelli interni ed i prodotti di cui la Comunità è deficitaria, nel rispetto del prezzo limite comunitario.

Con il secondo e terzo allargamento della Comunità (Grecia nel 1981, e Spagna e Portogallo nel 1986) si rende nuovamente necessaria una ridefinizione della politica mediterranea, a causa dell'ingresso di paesi mediterranei potenziali competitori di Italia e Francia. A partire dalla metà degli anni Ottanta si afferma nelle istituzioni europee la necessità di rilanciare il dialogo euro-mediterraneo: il Parlamento Europeo dichiara esplicitamente l'insufficienza dell'approccio globale in quanto basato essenzialmente ancora su aspetti commerciali e incapace di stimolare la cooperazione reciproca affermando, allo stesso tempo, il proposito di migliorare gli accordi di cooperazione e di associazione rendendoli veri e propri accordi di cooperazione allo sviluppo.

Vengono, quindi, istituiti i Programmi integrati mediterranei (PIM), che consistono in interventi di natura finanziaria con risorse comunitarie e nazionali, volti a favorire gli obiettivi di coesione territoriale e di riduzione delle disparità regionali. Le azioni fissate dai PIM sono definite su base pluriennale e sono collegate alle politiche comunitarie. L'adozione dei PIM è motivata anche dalla necessità di preparare le aree mediterranee della Comunità alla concorrenza dei prodotti dei nuovi paesi entrati nella CEE (Grecia, Spagna, Portogallo). I PIM,

nonostante l'esigua dotazione finanziaria, rappresentano il primo progetto globale europeo di intervento strutturale, che agisce allo stesso tempo su tutti i settori economici suscettibili di sviluppo a livello locale. Tuttavia, seppur indirizzati a beneficio esclusivo degli Stati membri, i PIM hanno comportato un aumento delle differenze tra le due sponde del Mediterraneo, vanificando, almeno in parte, gli obiettivi della politica mediterranea globale.

La seconda fase della politica mediterranea si conclude, così, con limitati progressi: la prevalenza dei rapporti di tipo bilaterale e la disparità di trattamento riservata ai Paesi Terzi del Mediterraneo non consentono il pieno raggiungimento dei propositi che erano alla base della strategia europea. I prodotti provenienti dai paesi terzi ammessi nei mercati comunitari non sono stati sufficienti: le esportazioni verso l'Europa non sono cresciute sensibilmente poiché la qualità e gli standard delle merci extracomunitarie mal si adeguano alle esigenze dei mercati europei. La crescita delle esportazioni, obiettivo previsto come incentivo allo sviluppo degli investimenti e come motore dell'economia dei PTM, non ha portato i risultati attesi perché ha interessato produzioni con scarso valore aggiunto per l'economia locale.

I cambiamenti avvenuti negli anni '90, dovuto ai grandi stravolgimenti politici (la caduta del Muro di Berlino, la fine della "guerra fredda"), unitamente ad altri fattori (il rafforzarsi dell'integralismo islamico, l'accentuarsi della politica del riarmo e proliferazione non convenzionale, etc.) impone una rivisitazione dei principi cardini della politica europea mediterranea, non più finalizzata solo ad obiettivi di cooperazione ed integrazione economica internazionale, ma anche alla realizzazione della stabilità e della sicurezza nell'area mediterranea.

Il 18 dicembre 1990 viene varata la "politica mediterranea rinnovata", basata su un approccio complessivo allo spazio mediterraneo. Gli interventi nei PTM non sono più definiti solo dai Protocolli finanziari e gestiti dai governi locali, ma viene creata una cooperazione di tipo orizzontale, gestita dalla Comunità, per realizzare iniziative multilaterali in grado di potenziare i rapporti Sud-Sud, ovvero tra i PTM

in settori strategici per il loro sviluppo (infrastrutture, tutela dell'ambiente, comunicazioni, etc.).

Dopo le relazioni puramente commerciali degli anni '60 e gli accordi di cooperazione degli anni '70/'80, il partenariato euro-mediterraneo comincia a prendere forma nel 1992 (anno in cui trova piena applicazione la politica mediterranea rinnovata elaborata nel 1990) a seguito di una comunicazione della Commissione su "Il futuro delle relazioni tra la Comunità e il Maghreb". Questo primo approccio regionale viene successivamente allargato a tutto il bacino mediterraneo.

Alla base del partenariato c'è un progetto di cooperazione e integrazione interregionale che si basa essenzialmente sulla creazione di una zona di libero scambio. L'idea che anima la cooperazione si fonda sulla *prossimità*, sia geografica sia storica e culturale delle aree che si affacciano sul Mediterraneo. Il partenariato rappresenta il principale strumento per contenere i rischi che il divario economico tra le due sponde del bacino e le profonde fratture interne in campo socio-politico (l'integralismo islamico, le debolissime istituzioni democratiche) sfocino in un netto distacco dei paesi arabi dall'Unione.

In un contesto caratterizzato da forti disparità regionali e squilibri interni si afferma, nell'ambito delle istituzioni comunitarie, la necessità di riequilibrare la politica di vicinato verso i Paesi terzi del Mediterraneo secondo un approccio di tipo partenariale a scala euro-mediterranea. Sulla base di quanto stabilito dagli Orientamenti dei Consigli Europei di Lisbona (giugno 1992), Corfù (giugno 1994) e Essen (dicembre 1994) e dalle Proposte della Commissione, l'Unione europea pone in essere una serie di politiche e di attività integrate volte a favorire un nuovo contesto per le sue relazioni con i paesi del bacino mediterraneo in vista di un progetto di partenariato multilaterale, avviato in occasione della Conferenza di Barcellona del 1995.

La Conferenza euro-mediterranea dei ministri degli Affari esteri, svoltasi a Barcellona il 27 e 28 novembre 1995, rappresenta il punto di partenza della terza fase del processo di integrazione, caratterizzata dalla politica di partenariato euro-

mediterraneo che ha costituito fino al 2006, seppure più volte rivisitata, la struttura portante della politica dell'UE verso i partner mediterranei. Essa fu varata al fine di favorire una sempre maggiore integrazione fra i paesi della riva sud e l'Unione europea tramite l'istituzione di "un partenariato globale euro-mediterraneo che trasformi il Mediterraneo in uno spazio comune di pace, di stabilità e di prosperità tramite il rafforzamento del dialogo politico e sulla sicurezza, un partenariato economico e finanziario e un partenariato sociale, culturale e umano"². Tale progetto si differenzia rispetto ai precedenti in quanto pone l'accento sul dialogo interculturale inteso come "valore in sé nel senso dell'apertura e del riconoscimento dell'Altro"³.

La consapevolezza, da parte degli Stati, che i problemi politici, economici e sociali rappresentano sfide comuni da affrontare secondo un'impostazione globale, coordinata e condivisa, rappresenta la *ratio* della Dichiarazione di Barcellona, il cui obiettivo principale consiste nella creazione di un'area di prosperità economica e di sicurezza nel Mediterraneo, attraverso il rafforzamento del dialogo politico e una sempre più stretta collaborazione nel campo sociale, culturale e dei diritti umani.

Dopo circa un ventennio di intensi scambi commerciali, i Paesi della sponda sud e gli Stati membri dell'Unione Europea hanno posto le basi per costituire uno "spazio euro - mediterraneo" basato su tre linee d'intervento (la cooperazione politica e di sicurezza, la cooperazione economica e finanziaria e la cooperazione sociale, culturale ed umana) e impostato su due livelli complementari: uno a carattere regionale e l'altro a carattere bilaterale, attraverso la stipulazione di Accordi di associazione tra l'UE e i partner della sponda sud.

Al fine di favorire la creazione di un'area euro-mediterranea di pace e stabilità, gli Stati firmatari si sono impegnati a rafforzare il dialogo politico, a promuovere all'interno dei propri sistemi la democrazia e il rispetto dei diritti

² *Prima Conferenza Euro – Mediterranea*, Barcellona, 27-28 novembre 1995.

³ Report of the High Level Advisory Group, *Dialogue Between Peoples and Cultures in the Euro-Mediterranean Area*, EuroMed Report, n. 68, 2 dicembre 2003.

umani, a rafforzare la cooperazione per prevenire e combattere il terrorismo, a garantire la non proliferazione delle armi.

Il partenariato, i cui aspetti specifici verranno approfonditi nel corso del presente elaborato, presenta, tuttavia, alcune contraddizioni e l'integrazione a cui aspirava non si è rivelata sempre sostenibile.

L'Unione europea, infatti, se da un lato promuove l'integrazione economica dei paesi della sponda sud del mediterraneo, dall'altro ne limita l'accesso ai mercati europei. Una siffatta discordanza è imputabile al fatto che il processo di integrazione tra le due sponde del Mediterraneo (che si esplica principalmente tramite il commercio internazionale, l'emigrazione e gli investimenti) è la conseguenza diretta dell'influenza della politica di cooperazione e delle scelte di politica economica nei diversi ambiti: esiste, infatti, un'interdipendenza crescente tra paesi industrializzati e paesi meno avanzati, in quanto gli effetti positivi che lo sviluppo produce nei paesi meno avanzati si riflettono anche sulle economie dei paesi industrializzati in termini di flussi migratori, di migliori condizioni ambientali e di più ampi sbocchi per gli investimenti.

Il percorso di integrazione dei rapporti nord - sud del Mediterraneo non è scevro di difficoltà, certo, ma occorre che vi sia la consapevolezza che la ragione fondamentale per promuovere il processo in questa area è di natura sia politica che economica. In ambito mediterraneo esistono potenziali rischi in termini di emigrazione, proliferazione di armi per la distruzione di massa, terrorismo e devastazione ambientale, oltre a quelli legati allo scarso sviluppo economico e ad una disgregazione politica interna; è per tali ragioni che occorre, in primo luogo, avviare azioni che favoriscano la stabilità politica interna, per puntare, poi, al raggiungimento di obiettivi quali lo sviluppo e la sicurezza. Occorre, dunque, un processo graduale che, a partire dalla rete dei rapporti esistenti, di solito bilaterali, giunga ad un regime multilaterale. L'integrazione, infatti, da sola non è sufficiente a generare un processo di convergenza fra paesi a diverso livello di sviluppo; occorre accompagnare i paesi meno avanzati durante la fase di transizione verso

un sistema concorrenziale e più competitivo, evitando che i problemi di alcuni settori o regioni diano l'avvio a fenomeni di conflittualità sociale.

Nel disegno complessivo dell'Unione europea, le scelte politiche comunitarie mirano a consolidare, nel tempo, una *partnership* tra gli Stati membri e quelli della riva sud del Mediterraneo, mediante il graduale sviluppo di una strategia di cooperazione.

Partendo dal dialogo per superare le reciproche diffidenze e perseguendo una politica di cooperazione sistematica basata su due temi complementari, la sicurezza economica e quella politico-strategica, si dovrebbe arrivare a forme di collaborazione più intense fondate sull'ampliamento della cooperazione a nuovi settori, prevedendo istituzioni comuni atte a svolgere il dialogo e collegarlo, effettivamente, alla politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea.

1.2 La Dichiarazione di Barcellona

La Conferenza di Barcellona del 27 e 28 novembre 1995 segna l'avvio del partenariato euro-mediterraneo, che costituisce il quadro generale nell'ambito del quale si svolgono ancora oggi le relazioni tra i 27 Stati membri dell'Unione europea e i paesi della riva sud⁴.

La *ratio* alla base della Dichiarazione consiste nel rilanciare i rapporti tra l'UE e i paesi del Mediterraneo, in un'ottica non solo economica ma soprattutto globale, attraverso la creazione del partenariato euro-mediterraneo.

Alla Conferenza di Barcellona del 1995 hanno preso parte i ministri degli Affari esteri degli allora quindici paesi comunitari, i rappresentanti della Commissione e del Consiglio europeo e i ministri degli Affari esteri dei 12 paesi mediterranei non comunitari (Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia, Israele, Cipro, Malta e Autorità Palestinese). Con l'ingresso nell'Unione europea di Cipro e Malta nel 2004, il numero di paesi partner mediterranei si è ridotto da dodici a dieci.

L'obiettivo del partenariato, come stabilito nella Dichiarazione, è quello di fare del Mediterraneo “una zona di stabilità, di pace e di prosperità con l'impegno di accrescere e incrementare le risorse umane e di promuovere la comprensione tra le culture e il riavvicinamento dei popoli nella regione euro-mediterranea⁵”.

Il partenariato euromediterraneo si articola in tre parti: una prima diretta alla creazione di “uno spazio comune di pace e stabilità” definito *partenariato politico e di sicurezza*; una seconda che punta ad instaurare “una zona di prosperità condivisa” attraverso il *partenariato economico e finanziario*; una terza, indirizzata allo “sviluppo delle risorse umane, alla comprensione tra le culture e

⁴ I Paesi Terzi del Mediterraneo partner del Processo di Barcellona sono i seguenti: Algeria, Autorità Palestinese, Cipro, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia e Turchia. Libia e Mauritania partecipano come osservatori.

⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo n. 455, *Il Partenariato Euromediterraneo e La Dichiarazione di Barcellona*, Bruxelles, 1995.

agli scambi tra società civili” ovvero a creare un *partenariato nei settori sociale, culturale e umano*.

I tre ambiti di azione (che corrispondono ai tre capitoli della Dichiarazione) sono collegati tra loro in base al presupposto che la stabilità politica e lo sviluppo delle risorse umane siano necessari per gli investimenti economici. Queste tre aree di cooperazione sono parte dello stesso progetto, ma allo stesso tempo sono distinte, per cui ognuna può avanzare indipendentemente dai progressi o fallimenti degli altri settori.

La Dichiarazione finale della Conferenza, infatti, definisce gli obiettivi comuni nei campi della stabilità interna ed esterna con la finalità di realizzare entro il 2010 un vero e proprio partenariato. Nel documento emergono i legami fra pace, democrazia e integrazione economica internazionale, cardini della nuova politica mediterranea europea. In tale contesto, la cooperazione economica regionale contribuisce a rafforzare la pace e la democrazia.

Per la prima volta l’Unione europea, dunque, affronta il rapporto tra le due sponde del Mediterraneo in maniera articolata sia relativamente allo squilibrio economico-sociale sia rispetto alla necessità di favorire il processo di integrazione regionale attraverso nuovi strumenti operativi di cooperazione decentrata. Ai concetti tradizionali di aiuto e cooperazione con i paesi mediterranei, la Dichiarazione di Barcellona ha sostituito quello di partenariato, in grado di definire meglio il significato della nuova politica mediterranea.

La Conferenza di Barcellona ha avviato un quadro di cooperazione regionale innovativo rispetto alle precedenti politiche comunitarie per il Mediterraneo, poiché si basa al tempo stesso sulla cooperazione multilaterale tra l’Unione europea e i Paesi Terzi del Mediterraneo, sulla cooperazione bilaterale sancita dagli Accordi EuroMediterranei di Associazione che legano i paesi mediterranei con l’UE e sulla cooperazione sub-regionale.

Il principio cardine degli Accordi risiede nel presupposto stesso su cui è stata fondata l’Unione europea, ovvero la necessità di una sempre più stretta coesione economica tra le parti.

La crescita economica, conseguita attraverso il coordinamento delle politiche economiche dei singoli partner e la creazione di un'area di libero scambio, è considerata lo strumento primario per il raggiungimento della sicurezza dell'area e dello sviluppo delle condizioni sociali, culturali e umane.

Il partenariato economico, quindi, è fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi degli altri due partenariati.

Gli accordi economici mirano a una liberalizzazione delle economie coinvolte, non soltanto nei loro rapporti di commercio internazionale, ma anche nelle strutture produttive ed economiche interne.

In base al dettato della Dichiarazione di Barcellona, i paesi possono promuovere una progressiva liberalizzazione anche nel campo agricolo, ma ricercando accordi su base bilaterale e non multilaterale, e sempre nei limiti stabiliti dalla PAC.

Al fine di favorire anche la collaborazione e gli accordi tra imprese europee ed imprese appartenenti ai PTM, la Dichiarazione ha previsto specifici Accordi nei diversi settori dell'economia: in campo industriale, si punta alla ristrutturazione delle imprese pubbliche e private, allo sviluppo delle piccole e medie imprese, alla diffusione di norme internazionali; in agricoltura, si insiste sulla diversificazione della produzione e sulla riduzione della dipendenza alimentare; nei trasporti, è prevista la connessione della rete mediterranea a quella transeuropea; in campo energetico, vengono associati i PTM agli accordi europei sull'energia e sono previsti progetti relativi alle varie fasi della raffinazione e distribuzione di petrolio e gas; nel settore delle telecomunicazioni, infine, la cooperazione si concretizza nell'apertura di collegamenti con le reti europee, nel fornire nuovi servizi.

Nella Dichiarazione di Barcellona l'aspetto economico non costituisce l'unico obiettivo, ma è solo una componente di un discorso ampio che abbraccia la dimensione politica, sociale, ambientale. Lo sviluppo sociale deve procedere parallelamente allo sviluppo economico e coinvolgere i principali attori della società politica e civile, il mondo religioso e culturale, università e centri di ricerca nonché i soggetti economici pubblici e privati.

Passando ad analizzare il partenariato euro-mediterraneo dal punto di vista dei Paesi terzi del Mediterraneo, si evidenzia che gli obiettivi di stabilizzazione sono concepiti in maniera unilaterale, poiché si riferiscono alla sicurezza europea e non a quella araba che dipende da situazioni che non riguardano l'Unione. Inoltre, se da un lato il partenariato assicura notevoli appoggi economici, dall'altro rischia di diventare una vera e propria forma di ingerenza da parte dell'Occidente negli equilibri interni dei PTM e quindi un fattore di destabilizzazione.

A livello istituzionale multilaterale, nel corso della Conferenza, gli Stati hanno optato in favore di una struttura leggera fondata su tre organi principali:

- 1) la Conferenza euro-mediterranea, cui partecipano i ministri degli Affari esteri, che costituisce l'organo politico del partenariato;
- 2) le Conferenze ministeriali settoriali, cui partecipano i ministri competenti nei diversi settori;
- 3) il Comitato Euro-Mediterraneo, costituito da alti funzionari, che ha la funzione operativa di preparare le conferenze ministeriali e di decidere le azioni da inserire nel programma dei lavori della Conferenza euro-mediterranea.

Nel corso della VI Conferenza Interministeriale Euro-Mediterranea⁶ è stata istituita l'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea così strutturata:

- 240 membri, di cui 120 provenienti dai Paesi partner mediterranei e 120 da quelli dell'Unione Europea;
- una Segreteria, formata da 4 membri: due appartenenti ai paesi partner mediterranei, due all'UE (un membro del Parlamento Europeo e uno di un Parlamento nazionale europeo);
- tre comitati parlamentari, che hanno il compito di occuparsi dei tre ambiti nei quali si articola il partenariato: politica, sicurezza e diritti umani.

⁶ La VI Conferenza Interministeriale Euro-Mediterranea si è svolta a Napoli il 2 e 3 dicembre 2003.

1.2.1 Gli aspetti politici e di sicurezza

Uno dei tre pilastri della Dichiarazione di Barcellona riguarda il partenariato politico e di sicurezza, volto alla creazione di uno spazio comune di pace e di stabilità nel Bacino mediterraneo.

Gli Stati membri dell'Unione europea ed i PTM, al fine di rafforzare l'integrazione avviata attraverso il dialogo bilaterale previsto dagli accordi di associazione, hanno avviato un dialogo politico e hanno concordato alcuni obiettivi comuni in materia di stabilità interna ed esterna inerenti il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (la libertà di espressione, la libertà di associazione, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione), l'introduzione della democrazia nei sistemi politici nazionali, il rispetto dell'integrità territoriale, basata sul principio di non intervento negli affari interni e sulla composizione pacifica delle controversie.

Le parti hanno concordato, altresì, una strategia comune per combattere il terrorismo e la criminalità organizzata nonché per promuovere la sicurezza regionale mediante l'adesione agli accordi di non proliferazione sia internazionali che regionali, nonché a quelli sul disarmo e sul controllo degli armamenti.

I processi di cooperazione in materia di sicurezza stabiliti dalla Dichiarazione di Barcellona fanno riferimento ad un concetto ampio di sicurezza e riflettono l'approccio europeo multidimensionale che contempla la stretta interrelazione tra gli aspetti socio-economici e quelli politico-territoriali della sicurezza. Gestire la sicurezza multidimensionale non significa solo affrontare o prevenire sfide militari tradizionali, ma anche gestire le minacce sociali, economiche e ambientali che si manifestano nei paesi della sponda sud del mediterraneo. Il concetto di sicurezza, così come inteso nella Dichiarazione di Barcellona, include anche le questioni legate allo sviluppo socio-economico, ai flussi migratori, all'ambiente; pertanto, le questioni relative alla sicurezza non derivano solo dalle minacce militari ma hanno anche origine politica, economica e sociale. La gestione della

sicurezza multidimensionale richiede, pertanto, soluzioni multilaterali. Questa accezione del concetto di sicurezza va impiegata per comprendere la natura dei problemi che caratterizzano i rapporti tra i paesi del bacino mediterraneo, quali la disparità economica, le tensioni sociali, il degrado ambientale, la criminalità organizzata, la scarsità delle risorse naturali.

Il connotato principale del partenariato politico e di sicurezza, dunque, si rinviene nell'approccio globale alla sicurezza, da cui scaturisce la considerazione che le minacce alla sicurezza nel Mediterraneo provengono da instabilità politica e tensioni interne convenzionali così come da instabilità sociale, ineguaglianze economiche e tensioni politiche ed economiche.

Al fine di affrontare le sfide della sicurezza regionale con politiche comuni, il partenariato si è dotato di un quadro istituzionale che, oltre alla cooperazione inter-statale, prevede il coinvolgimento di segmenti della società attraverso l'adozione di misure finalizzate alla creazione di fiducia reciproca.

La cooperazione è stata strutturata attraverso diversi livelli di interazione: le istituzioni del partenariato aggregano rappresentanti dei partner a livello governativo e non governativo, leader politici, alti funzionari, parlamentari, settori della società civile ed esperti, che si incontrano periodicamente per confrontarsi e concordare azioni comuni.

Considerata la problematicità dell'area e le divergenze politiche tra alcuni degli attori coinvolti, il metodo di lavoro adottato è quello di procedere con dichiarazioni politiche e programmi specifici anziché attraverso strumenti legali codificati in trattati internazionali che vincolino i partner sul piano multilaterale.

Il livello di cooperazione intergovernativo rimane il più influente. I ministri degli Affari esteri si incontrano almeno una volta l'anno per verificare lo stato di avanzamento del processo di Barcellona e per stabilire correttivi e nuove proposte.

Dopo la prima Conferenza Ministeriale del 1995, le successive Conferenze Ministeriali si sono tenute a Malta nel 1997, a Palermo nel 1998, a Stoccarda nel 1999, a Lisbona nel 2000, 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 e a Lisbona nel 2007. Al termine delle Conferenze, la presidenza di turno dell'Unione europea elabora le Conclusioni finali, un documento politico che riflette l'andamento della Conferenza, registrando i risultati raggiunti e le finalità da conseguire per perseguire l'obiettivo finale di pace, stabilità, prosperità e dialogo tra i popoli del Mediterraneo. Tuttavia, il fatto che finora queste conferenze si siano tenute in città europee è significativo e testimonia come il coinvolgimento dei paesi della sponda sud non sia ancora completo.

Per compensare tale lacuna, riconosciute le difficoltà che il partenariato politico e di sicurezza ha incontrato nel perseguire gli obiettivi fissati nella Dichiarazione di Barcellona, nel 2002 è stato varato il Piano d'Azione di Valencia, con cui si ridefiniscono gli strumenti operativi per rilanciare il dialogo euro-mediterraneo. Tra i punti maggiormente significativi del Piano d'Azione vi è l'introduzione del concetto di *co-ownership*, che risponde a molte delle critiche avanzate nei confronti del partenariato dai PTM che, più volte, hanno sottolineato che il processo decisionale viene gestito interamente dagli Stati membri e dalle istituzioni comunitarie senza coinvolgere i paesi della riva sud nelle scelte più importanti, contravvenendo così nei fatti al principio stesso di partenariato. Durante le Conferenze dei ministri degli Affari esteri, infatti, le autorità individuano i settori di cooperazione di maggiore interesse, mentre la formulazione delle singole politiche avviene successivamente nelle Conferenze ministeriali settoriali (finora si sono tenute regolarmente Conferenze ministeriali sulla cooperazione industriale, sul commercio, sull'ambiente, sulla gestione dell'acqua, sulle risorse energetiche, sulla cultura; saltuariamente sono state tenute Conferenze ministeriali su sanità, agricoltura, società dell'informazione, sicurezza energetica, istruzione e ricerca scientifica).

Durante le Conferenze ministeriali settoriali le istituzioni adottano misure specifiche per la cooperazione regionale; tuttavia, nessuna riunione ministeriale si è occupata direttamente dei temi stabiliti dal partenariato politico e di sicurezza, che sono trattati dagli alti funzionari nel corso di incontri ad hoc su specifiche

tematiche (a titolo esemplificativo, gli incontri fino al 2002 hanno avuto ad oggetto il terrorismo e i flussi migratori).

Il Piano d'Azione di Valencia ha attribuito agli alti funzionari il compito di discutere l'agenda delle Conferenze dei ministri degli Affari esteri.

Il compito di coordinare gli incontri che si svolgono a livello di ministri, di funzionari di governo e di esperti è attribuito al Comitato Euro - mediterraneo per il Processo di Barcellona, composto da alti funzionari dei paesi del PEM e presieduto dall'Unione europea.

Il Piano d'Azione di Valencia ha previsto la ristrutturazione del Comitato, al fine di garantire ai paesi della sponda sud un maggiore coinvolgimento nell'elaborazione e nella valutazione dei programmi regionali e dei progetti approvati dalle Conferenze interministeriali (principio di *co-ownership*).

La cooperazione regionale avviene anche a livello di società civile. Per bilanciare la componente governativa del partenariato, i rappresentanti della società civile organizzano, in concomitanza delle Conferenze, incontri tecnici che coinvolgono rappresentanti di associazioni operanti nel settore dei diritti umani, dell'ambiente, dei sindacati, degli enti locali, dell'industria.

La Commissione europea, inoltre, incoraggia la creazione di *network* settoriali con il compito di intensificare i rapporti tra rappresentanti dei diversi settori produttivi e della società civile.

L'attività del *network* si presenta come un'alternativa ai forum formali di negoziato. L'informalità delle reti ne garantisce la continuità e l'operatività nonostante i conflitti politico-territoriali che limitano l'interazione tra governi. Se l'azione degli stati talvolta viene bloccata da veti politici, l'interazione tra attori delle due sponde prosegue all'interno dei gruppi tematici. Particolarmente importante è la rete Euro-mediterranea per i diritti umani che effettua un monitoraggio continuo del rispetto dei diritti umani nei paesi partner, denuncia i casi di violazione reiterata e sistematica delle libertà fondamentali, organizza conferenze e gruppi di lavoro (ad esempio sui diritti delle donne).

L'attuale struttura del PEM deriva dall'esperienza di cooperazione dell'Unione con altre aree regionali e dalla necessità di superare la labilità delle relazioni euro-mediterranee ed evitare le debolezze della precedente politica comunitaria per il Mediterraneo.

A Barcellona i rappresentanti di 27 paesi hanno mostrato di credere nella cooperazione per massimizzare i benefici e ridurre i costi dell'interdipendenza, ma l'istituzionalizzazione del Processo di Barcellona ha mostrato che è difficile trovare un equilibrio tra gli interessi dei diversi attori coinvolti.

La Dichiarazione di Barcellona ha indicato diversi ambiti di intervento, alcuni dei quali hanno fatto progressi fino all'adozione di programmi di cooperazione regionale, mentre altri sono rimasti allo stadio declaratorio. In alcune aree sono stati raggiunti accordi per attuare ed adottare politiche comuni, ma nel complesso la componente strutturale ha preceduto l'aspetto normativo delle istituzioni del partenariato.

In realtà, il partenariato politico e di sicurezza era stato creato in un periodo particolarmente proficuo per la cooperazione regionale, alla fine della Guerra Fredda e dopo l'avvio del Processo di Pace per il Medio Oriente, quando si pensava che ci fossero i presupposti per risolvere i conflitti politico-territoriali regionali e trasformare il Mediterraneo in una zona di pace e stabilità. La riacutizzazione del conflitto medio-orientale ha riportato, invece, in primo piano il problema della sicurezza.

Nonostante la volontà politica espressa a Barcellona nel 1995, il conflitto politico-territoriale in Medio Oriente e le differenze socio-economiche e culturali che caratterizzano il Mediterraneo incidono negativamente sul raggiungimento del processo di dialogo.

Anche se i paesi che si affacciano sul Mediterraneo sono fortemente interdipendenti per prossimità geografica e vincoli geopolitici, si tratta comunque di un'interdipendenza politica ed economica asimmetrica.

I paesi della sponda sud sentono più forti i vincoli e i legami con la sponda nord, perché dipendono dall'Europa più di quanto l'Europa dipenda dal Nord Africa e dal Medio Oriente.

La disuguaglianza caratterizza i paesi del PEM che si differenziano per tipo di regime politico, sviluppo economico e crescita demografica, nonché per la diversa cultura di sicurezza. Tali differenze che contraddistinguono i partner incidono sull'andamento dei processi integrativi della regione.

1.2.2 Il partenariato economico e finanziario

Il secondo Capitolo della Dichiarazione di Barcellona prevede l'istituzione di un partenariato economico-finanziario tra le due rive del Mediterraneo attraverso la creazione di una zona di prosperità condivisa dalla sponda nord e dalla sponda sud.

L'obiettivo di creare una zona di prosperità economica presuppone uno sviluppo socio-economico sostenibile ed equilibrato in tutto il bacino euro-mediterraneo, basato sul miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni, sull'aumento del livello di occupazione e sulla promozione della cooperazione e dell'integrazione regionale.

Al fine di raggiungere tali obiettivi, il partenariato economico - finanziario mira a: instaurare gradualmente una zona di libero scambio; attuare un'azione concertata a livello economico in diversi settori; potenziare l'assistenza finanziaria dell'Unione europea nei confronti dei partner mediterranei.

La zona di libero scambio, da realizzarsi entro il 2010 grazie agli accordi euro-mediterranei e agli accordi di libero scambio stipulati tra i paesi terzi mediterranei, dovrebbe collegare gli Stati membri dell'Unione europea con i paesi partner, costituendo una delle più importanti aree commerciali a livello mondiale formata da quaranta Stati e ottocento milioni circa di consumatori.

Per la creazione della zona di libero scambio, la Dichiarazione di Barcellona ha previsto la graduale eliminazione degli ostacoli tariffari e non tariffari al commercio per i prodotti manufatti e la liberalizzazione dei servizi e del commercio dei prodotti agricoli.

Per facilitarne la realizzazione, l'Unione europea e i PTM hanno definito quattro settori prioritari di intervento:

- 1) l'adozione di misure adeguate in materia di norme d'origine, di certificazione, di tutela dei diritti di proprietà intellettuale, industriale e di concorrenza;

2) lo sviluppo di politiche fondate sui principi dell'economia di mercato e dell'integrazione delle economie dei paesi, tenendo conto dei rispettivi bisogni e livelli di sviluppo;

3) l'ammodernamento delle strutture economiche e sociali, accordando priorità alla promozione ed allo sviluppo del settore privato, al miglioramento del settore produttivo e alla creazione di un opportuno quadro istituzionale e regolamentare per un'economia di mercato;

4) la promozione di meccanismi volti al trasferimento di innovazioni tecnologiche.

La Dichiarazione di Barcellona ha previsto alcune misure concrete per promuovere il libero scambio e l'armonizzazione delle norme e delle procedure relativamente a: cooperazione regionale, fattore chiave per favorire la creazione di una zona di libero scambio; cooperazione industriale e sostegno alle piccole e medie imprese; rafforzamento della cooperazione ambientale; promozione del ruolo della donna nella società; introduzione di strumenti comuni in materia di conservazione e di gestione razionale delle risorse; intensificazione del dialogo e della cooperazione nel settore dell'energia; ammodernamento e ristrutturazione dell'agricoltura. Inoltre, relativamente al settore degli investimenti e del risparmio privato, i PTM dovranno adottare gli strumenti necessari ad eliminare gli ostacoli agli investimenti esteri diretti e incentivare il risparmio interno al fine di promuovere lo sviluppo economico. Secondo la Dichiarazione di Barcellona, l'introduzione di un ambiente favorevole agli investimenti avrà come conseguenza il trasferimento di tecnologie e l'aumento della produzione e delle esportazioni.

La realizzazione della zona di libero scambio presuppone anche un rafforzamento della cooperazione finanziaria.

La Dichiarazione di Barcellona, tuttavia, in quanto mero quadro generale di riferimento e non documento giuridicamente vincolante, necessita per l'attuazione dei suoi obiettivi della conclusione degli Accordi di associazione euro-

mediterranei, che devono essere negoziati individualmente da ogni paese mediterraneo con l'Unione europea e che vanno a sostituire i precedenti accordi di cooperazione. Lo scopo principale di questi accordi consiste nell'impedire l'introduzione di nuove restrizioni quantitative sulle importazioni e nell'abolire tutte le barriere, tariffarie e non. Tuttavia, l'asimmetria che caratterizza la situazione dei paesi delle due sponde (da una parte vi è un soggetto omogeneo come l'Unione europea e, dall'altra, un gruppo eterogeneo di paesi le cui economie presentano diversi livelli di sviluppo e d'integrazione) differenzia l'area euro-mediterranea da altre zone di libero scambio già istituite in altre parti del mondo, in cui due o più paesi con situazioni economiche simili si accordano per l'abolizione degli ostacoli alle importazioni.

Inoltre, i paesi della sponda sud del Mediterraneo devono affrontare lo smantellamento unilaterale dei meccanismi di protezione contro le importazioni comunitarie, mentre l'Unione europea è già aperta alle importazioni dai paesi del Mediterraneo (con l'eccezione dei prodotti agricoli e alcuni tessili). Infine, dal momento che i manufatti mediterranei hanno già libero accesso sui mercati comunitari, l'unica prospettiva di un aumento nelle esportazioni riguarda l'inclusione dei prodotti agricoli nella zona di libero scambio, che invece sono stati esplicitamente esclusi nella Dichiarazione di Barcellona. Ne consegue che i vantaggi i paesi della sponda sud sono solo indiretti, collegati cioè all'aumento della competitività associata al crollo dei prezzi di quei prodotti che l'Europa importa.

Ad oggi, gli Accordi di Associazione sono entrati in vigore con Tunisia, Israele, Marocco, Autorità Palestinese, Giordania, Egitto e Algeria, mentre gli accordi con il Libano e la Siria (i negoziati si sono conclusi nell'ottobre 2005) 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. Le disposizioni dei singoli accordi bilaterali variano a seconda del paese partner, ma vi sono elementi comuni, quali il dialogo politico, l'istituzione di un libero commercio compatibile con i requisiti previsti

dall'OMC per un periodo di transizione di dodici anni, le disposizioni relative a proprietà intellettuale, servizi, concorrenza, sussidi statali, monopoli, nonché le norme sulla cooperazione economica e culturale. Particolarmente interessante è il fatto che questi accordi richiamano come elementi essenziali il rafforzamento della democrazia nonché il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, facendo anche riferimento alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

Per attuare il partenariato occorrono riforme sostanziali del settore fiscale, economico e industriale: il sostegno finanziario necessario a tali riforme è assicurato dal programma MEDA (*Mésures d'Adjustement*), il principale strumento finanziario dell'Unione Europea per l'attuazione del partenariato euro-mediterraneo. Più che dei tradizionali aiuti allo sviluppo, si tratta della creazione di una rete commerciale con i paesi della Riva sud del Mediterraneo in modo da instaurare il libero commercio incoraggiando la transizione economica.

La componente economica del processo di Barcellona costituisce il settore guida del processo d'integrazione per due motivi: uno di ordine teorico, l'altro di ordine politico-pratico. Il primo è riconducibile alla convinzione diffusa nell'*elite* politica europea secondo cui, a seguito delle riforme economiche e del necessario miglioramento della struttura economica del paese oggetto delle riforme, le riforme politiche, sociali, istituzionali avvengono in maniera diretta e naturale. Il secondo motivo è connesso sia alla debolezza politica dell'Unione europea nell'ambito del partenariato politico e di sicurezza e sia ad una sottovalutazione dei condizionamenti socio-culturali sullo sviluppo economico nell'ambito del partenariato economico e finanziario. Le misure economiche, infatti, non sono sufficienti a ridurre il divario esistente tra gli Stati membri e i paesi della Riva sud, anzi contribuiscono ad aumentarlo nella misura in cui i paesi della Riva sud perdono le entrate derivanti dalle tariffe sui beni importati mentre il tessuto produttivo locale si indebolisce a causa dell'apertura dei mercati ai prodotti industriali europei. Inoltre, la politica di forte sostegno ai prezzi praticata dall'Unione europea sui prodotti agricoli, rispetto ai quali i paesi della Riva sud

potrebbero avere un vantaggio competitivo, impedisce ai partner mediterranei di compensare le perdite derivanti dalla progressiva eliminazione delle tariffe sull'import dei prodotti industriali comunitari.

In conclusione, il partenariato economico-finanziario presenta, oltre ai vantaggi della creazione della zona di libero scambio, anche aspetti negativi: si prevede, infatti, una crescita esponenziale della popolazione dei dodici paesi della Riva sud con i conseguenti problemi di gestione dei forti flussi migratori. Ciò comporterà problemi per quanto riguarda le risorse idriche e alimentari, il tasso di occupazione, lo sfruttamento delle risorse energetiche. Per questi motivi, il partenariato euro-mediterraneo non dovrà limitarsi solo alla creazione di una zona di libero scambio e di libero commercio, ma dovrà prevedere anche una pianificazione strategica dello sviluppo delle regioni della sponda sud, partendo da un'iniziale protezione delle industrie e dall'innalzamento del livello scientifico tecnologico.

È ancora incerto, però, l'esito reale di tale politica: allo stato attuale solo l'Accordo con la Tunisia e in parte quello con il Marocco sono già in una fase di apprezzabile impatto sulle economie mediterranee, mentre gli Accordi con gli altri paesi si trovano ancora in una fase iniziale.

1.2.3 La cooperazione nell'ambito socio – culturale

Nella Dichiarazione di Barcellona l'aspetto economico non costituisce l'unico elemento preso in considerazione dalla Comunità, ma è solo una componente di un discorso ampio che abbraccia la dimensione politica, sociale, ambientale.

Lo sviluppo sociale è al centro delle azioni di cooperazione ed è previsto che coinvolga i principali attori della società politica e civile, il mondo religioso e culturale, le università e i centri di ricerca nonché i soggetti economici pubblici e privati.

Il partenariato in ambito sociale, culturale ed umano è finalizzato al ravvicinamento e alla comprensione tra popoli e ad una migliore comprensione reciproca. È fondato sul riconoscimento e sul rispetto reciproco di tradizioni, culture e civiltà e sulla valorizzazione delle origini e delle tradizioni comuni. In tale ottica, nella Dichiarazione di Barcellona gli Stati partecipanti hanno posto l'accento sul dialogo interculturale e interreligioso e sull'importanza del ruolo dei mezzi di comunicazione di massa ai fini della conoscenza e della comprensione reciproca tra culture. Sono stati predisposti numerosi strumenti operativi sia nel settore della cultura, al fine di favorire lo sviluppo delle risorse umane per incoraggiare gli scambi culturali e la conoscenza di altre lingue e attuare programmi educativi e culturali rispettosi delle identità culturali, sia in campo sanitario, per sostenere lo sviluppo sociale e il rispetto dei diritti sociali fondamentali.

Il coinvolgimento della società civile nel partenariato euro-mediterraneo rappresenta l'elemento innovativo peculiare della cooperazione ed è volto a favorire gli scambi tra i diversi settori dello sviluppo (immigrazione clandestina e lotta al terrorismo, traffico di droga, criminalità internazionale e corruzione), attraverso il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e del tasso d'occupazione della popolazione negli Stati partner mediterranei, soprattutto con riferimento alle donne e agli strati sociali più bisognosi. In questo contesto i

partner assegnano particolare importanza al rispetto e alla promozione dei diritti sociali fondamentali.

Relativamente al settore sanitario, sono previste azioni volte ad accrescere la consapevolezza, l'informazione e la prevenzione, oltre che lo sviluppo di servizi sanitari pubblici (assistenza sanitaria, servizi per la maternità e l'infanzia) e la formazione del personale sanitario.

Nel campo dell'immigrazione, data l'importanza del problema, si incoraggiano incontri per l'elaborazione di proposte concernenti flussi e pressioni migratori.

Nel campo della lotta al terrorismo, al traffico di droga e alla criminalità organizzata è previsto il rafforzamento della cooperazione tra autorità di polizia, giudiziarie, doganali e amministrative, attraverso riunioni periodiche.

I firmatari di Barcellona hanno riconosciuto che il dialogo tra le culture e gli scambi a livello umano, scientifico e tecnologico costituiscono un fattore essenziale per l'avvicinamento fra i popoli. Per questo motivo si sono impegnati a sviluppare congiuntamente azioni destinate a favorire la conoscenza reciproca e la cooperazione nel campo dell'educazione e della formazione. Uno degli obiettivi prioritari resta quello di realizzare in tutta l'area euro-mediterranea maggiori opportunità di accesso al sapere a livello d'istruzione superiore, fornendo più ampie possibilità di studio e lavoro.

L'istituzione formale per la promozione delle finalità sopra descritte è la Fondazione Euro-Mediterranea "Anna Lindh" per il dialogo delle culture, che mira a identificare, sviluppare e promuovere aree di convergenza culturale tra i paesi e i popoli del Mediterraneo. Si tratta di un organismo di carattere non governativo, ideato come strumento propulsore e catalizzatore di attività finalizzate al dialogo interculturale nel Mediterraneo al fine di promuovere gli scambi, la cooperazione e la mobilità tra i popoli e il coinvolgimento dei giovani.

A livello non istituzionale, è stato istituito il Forum civile euro-mediterraneo, che facilita il coordinamento e il dibattito tra organizzazioni delle società civili del bacino euro-mediterraneo. Nel 2003 è stata istituita la Piattaforma non

governativa Euro-mediterranea, un *network* costituito da associazioni della società civile indipendenti dalle autorità pubbliche, con il compito principale di riformare il Forum Civile e dotare la società civile di un'interfaccia permanente con le autorità pubbliche.

In campo culturale sono stati predisposti programmi specifici: il programma Euromed sull'audiovisivo, per favorire lo sviluppo dei rapporti di cooperazione tra la Comunità Europea e i Paesi Terzi del Mediterraneo nel settore cinematografico ed audiovisivo; il programma EuroMed Heritage per sostenere la valorizzazione del patrimonio culturale nella regione mediterranea; il programma Euromed sulla gioventù con lo scopo di promuovere attraverso scambi fra giovani e azioni di volontariato la comprensione delle rispettive culture e di favorire la tolleranza, il dialogo e il rispetto reciproco.

Sono stati istituiti i "punti d'incontro civico", promossi dalle associazioni culturali e dalla società civile, luoghi che favoriscono il dialogo tra ambienti sociali diversi (come quello dei migranti dell'area nordafricana e mediorientale e dei giovani e degli adulti del Paese ospitante). La finalità dei punti di incontro è quella di creare un *mix* sociale in grado di promuovere la comprensione reciproca e il superamento dei pregiudizi attraverso la conoscenza diretta e informale.

Tuttavia, ad oggi, la *partnership* socio-culturale riveste ancora un ruolo marginale in termini di risorse finanziarie allocate e di attenzione istituzionale e politica rispetto all'importanza attribuita alla componente economico-finanziaria del processo di Barcellona.

1.3 Gli strumenti finanziari

Il partenariato euro-mediterraneo, avviato con la Dichiarazione di Barcellona del 28 novembre 1995, per lo svolgimento delle azioni previste è dotato di mezzi finanziari consistenti che comprendono gli aiuti a fondo perduto, provenienti dal bilancio comunitario, e i prestiti della Banca Europea per gli Investimenti.

I principali strumenti finanziari predisposti dall'Unione europea in favore dell'area euro-mediterranea sono: il programma *ECIP* per le piccole e medie imprese; il programma *Meda-Democrazia* per la promozione dei diritti dell'uomo; il programma *Life Paesi terzi*; il programma *Meda*.

L'obiettivo del programma *ECIP* (*European Community Investment Partners*) è quello di promuovere la costituzione e lo sviluppo di *joint-venture* tra piccole e medie imprese dei paesi del Mediterraneo, America Latina, Asia e Sudafrica.

Il programma *Meda-Democrazia* è finalizzato a promuovere i diritti dell'uomo e lo sviluppo della democrazia nei paesi *partner* mediterranei. Creato su iniziativa del Parlamento Europeo nel 1996, il programma accorda sovvenzioni ad associazioni senza scopo di lucro, Università, centri di ricerca e organismi pubblici, per realizzare progetti finalizzati all'avanzamento della democrazia, della libertà d'espressione, di associazione e alla tutela delle minoranze.

Il programma *Life Paesi terzi*, previsto per l'area mediterranea, per l'Albania, per la Bosnia-Erzegovina e per la Croazia) finanzia sia misure di assistenza tecnica, relative all'assistenza tecnica e allo sviluppo di politiche ambientali, alla conservazione e al recupero di *habitat* naturalistici e faunistici, sia azioni pilota volte alla promozione dello sviluppo sostenibile.

Sono applicabili, inoltre, ai paesi partner del Mediterraneo le linee di bilancio dell'Unione europea aperte alle Ong nei settori dell'aiuto diretto, dell'aiuto alimentare, dell'aiuto umanitario di emergenza, dei diritti umani e della cooperazione decentrata.

Il principale strumento della cooperazione economica e finanziaria del partenariato euro-mediterraneo, sia per dotazione finanziaria che gli per ambiti di intervento, è il programma *Meda*, che finanzia iniziative volte ad incoraggiare e sostenere le riforme in campo socio-economico avviate dai partner mediterranei, attraverso due linee di intervento:

- 1) le azioni bilaterali, che originano dagli accordi di associazione fra l'Unione Europea e ciascun paese beneficiario;
- 2) le iniziative regionali, che coinvolgono più Paesi delle due sponde del Mediterraneo.

Le azioni bilaterali, che assorbono circa il 90% dell'importo totale, si basano sui Programmi Indicativi Nazionali (PIN), che definiscono i settori prioritari del sostegno comunitario e il sostegno finanziario per ogni settore. I settori principali di intervento sono i seguenti: sostegno alla transizione economica; consolidamento degli equilibri socio-economici; sviluppo della società civile.

Le iniziative regionali si articolano su incontri, conferenze e programmi tematici, che coinvolgono i partner mediterranei e i paesi comunitari.

In generale, il Programma finanzia progetti volti a favorire la transizione economica dei paesi terzi mediterranei e l'istituzione di una zona di libero scambio, incoraggiando le riforme economiche e sociali per l'ammodernamento delle imprese e lo sviluppo del settore privato. Le iniziative finanziate possono riguardare il sostegno alle piccole e medie imprese, la creazione di posti di lavoro, l'apertura dei mercati, la promozione degli investimenti privati, la cooperazione industriale, la modernizzazione delle infrastrutture economiche e dei sistemi finanziari e fiscali.

Il programma *Meda* appoggia altresì il raggiungimento di uno sviluppo socio-economico sostenibile in particolare attraverso la partecipazione della società civile alla progettazione e all'attuazione dello sviluppo; il miglioramento dei servizi sociali; il rafforzamento della democrazia, dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto; la tutela e il miglioramento dell'ambiente; la modernizzazione

delle infrastrutture economiche, in particolare nei settori del trasporto, dell'energia e della società dell'informazione; la promozione degli scambi fra giovani e della cooperazione culturale; lo sviluppo delle risorse umane (formazione professionale, miglioramento della ricerca scientifica e tecnologica).

La dotazione finanziaria del programma Meda II, operante per il periodo di programmazione 2000-2006, raggiunge 5.350 milioni di euro (l'importo stanziato per il programma Meda I, operante per il precedente periodo 1995-1999, era pari a 3.400 milioni di euro).

I finanziamenti sono costituiti da: aiuti non rimborsabili gestiti dalla Commissione europea e utilizzati per cofinanziare attività, progetti o programmi che contribuiscono al raggiungimento dei macro-obiettivi del programma Meda; capitali di rischio accordati e gestiti dalla Banca europea per gli investimenti per rafforzare il settore privato, in particolare il settore finanziario; abbuoni di interessi per prestiti concessi dalla BEI nell'ambito della cooperazione nel settore ambientale.

Il finanziamento comunitario nei settori produttivi si somma alle risorse proprie del paese beneficiario. Il cofinanziamento comunitario non può essere superiore all'80% dei costi di investimento totali. Possono beneficiare dei finanziamenti non soltanto gli Stati e le regioni ma anche le autorità locali, le organizzazioni regionali, gli organismi pubblici, le comunità locali, le organizzazioni di sostegno delle imprese, gli operatori privati, le associazioni, le fondazioni e le organizzazioni non governative degli Stati membri e dei paesi terzi mediterranei.

Le iniziative ammesse a finanziamento sono scelte tenendo conto delle priorità dei paesi beneficiari, dell'evolversi dei loro bisogni, della loro capacità di assorbimento e dei progressi compiuti nel settore delle riforme strutturali.

A livello nazionale e regionale, sono redatti, di concerto con la BEI, documenti strategici pluriennali per definire gli obiettivi della cooperazione a lungo termine e determinare i settori prioritari di intervento.

Sulla base dei documenti strategici, vengono poi redatti programmi indicativi nazionali e regionali triennali, concordati tra l'Unione europea e i singoli partner. Questi programmi definiscono i principali obiettivi, le linee guida e i settori prioritari del sostegno comunitario. Infine, sulla base dei PIN e di concerto con la BEI, sono redatti annualmente piani di finanziamento, a livello nazionale e regionale, che contengono liste di progetti da finanziare.

I documenti strategici, i programmi indicativi e i piani di finanziamento sono adottati dalla Commissione, previa consultazione del comitato MED composto di rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione.

Il passaggio da Meda I (1994-1999) a MEDA II (2000-2006), oltre all'aumento dell'importo finanziario, ha comportato un significativo miglioramento nella gestione del programma. Innanzitutto, esso ha introdotto un approccio più strategico e un processo programmatico strutturato su tre livelli di programmazione che comprende strategie di lungo e medio periodo (gli *Strategy Papers*, i PIN e le iniziative regionali) e piani annuali di finanziamento sia nazionali che regionali. Inoltre, la creazione nel 2001 dell'*Europe Aid Cooperation Office*, che effettua il monitoraggio dei progetti dalla fase della identificazione a quella dell'attuazione, ha consentito notevoli progressi nell'implementazione della programmazione e nel coordinamento dei progetti e, attraverso le delegazioni della Commissione, ha favorito una maggiore informazione sulla corretta presentazione dei progetti.

Le migliori *performance* di Meda II si desumono dall'andamento dell'utilizzo dei fondi. Nel periodo 1995-1999 le erogazioni rappresentavano solo il 28,60% degli impegni (rispetto ai 3 miliardi di euro impegnati sono stati effettivamente erogati soltanto 875 milioni); nel periodo 2000-2003 la percentuale è salita al 66,5% (2,4 miliardi di impegni, 1,6 miliardi di erogazioni). Nel 2005, per la prima volta i pagamenti (750 milioni di euro) hanno superato gli impegni (709 milioni di euro).

Per il settennio 2007-2013, la Commissione ha stabilito che lo sviluppo finanziario della politica europea avvenga in due fasi.

La fase iniziale (2004-2006) prevede l'elaborazione di Programmi di Vicinato, basati sugli strumenti finanziari esistenti e sugli stanziamenti già predisposti, sui principi della programmazione pluriennale, del partenariato e del cofinanziamento. La seconda fase della politica di vicinato (dal 2007 al 2013) prevede la creazione di un apposito Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI), che sostituirà gli strumenti finanziari esistenti.

La dotazione finanziaria per i Programmi di Vicinato è pari a 955 milioni di euro, di cui 45 milioni di euro provengono, per il biennio 2004-2006, dal programma Meda. Secondo quanto stabilito dal *MEDA Neighbourhood Indicative Programme*, le risorse finanziarie di Meda saranno suddivise come segue: 18,6 milioni di euro andranno al settore dell'energia, 17 milioni di euro a quello dei trasporti e 9,4 milioni di euro alla cooperazione transnazionale e transfrontaliera.

Nel settore dell'energia, i fondi Meda finanzieranno l'integrazione del mercato dell'elettricità nel Maghreb, la creazione di un mercato integrato del gas nel Mashreq e il programma Israele-Palestina. Le attività previste all'interno di questi tre programmi riguardano principalmente studi e assistenza tecnica volti alla graduale armonizzazione delle procedure e alla creazione di mercati sub-regionali dell'energia in vista di una loro futura integrazione con il mercato europeo.

Il programma di prossimità Meda mira a preparare i partner mediterranei alla partecipazione alla rete transeuropea dei trasporti e dell'energia attraverso la cooperazione transnazionale. Il rafforzamento della cooperazione a livello sub-regionale attraverso la creazione di reti infrastrutturali e una loro futura integrazione alle reti europee costituisce l'obiettivo prioritario della fase di transizione, che mira a promuovere la cooperazione Sud-Sud.

Nel caso dei paesi della sponda sud del Mediterraneo, i programmi di prossimità si aggiungono alle dimensioni bilaterale e regionale della cooperazione nell'ambito del Processo di Barcellona.

La politica di vicinato verso i vicini mediterranei opera, dunque, all'interno di un quadro di cooperazione già strutturato. Se da una parte ciò rappresenta certamente un vantaggio in ragione di rapporti e collaborazioni già avviati, dall'altra potrebbe risentire delle difficoltà e delle debolezze del Partenariato euro-mediterraneo.

Uno degli aspetti più criticati del processo di Barcellona è stata la profonda asimmetria delle relazioni tra i partner europei e quelli della sponda sud del Mediterraneo, che contraddice il principio di eguaglianza all'interno del partenariato.

Per superare tale limite, nei Programmi di Vicinato è previsto che i paesi vicini abbiano un ruolo eguale a quello dei paesi membri. Sarà nominata una autorità responsabile a livello nazionale e sarà coinvolto egualmente, così come avviene attualmente nei paesi membri, un ampio partenariato a livello regionale, locale e non governativo. L'obiettivo è quello di assicurare il pieno e ufficiale coinvolgimento di tutti i livelli (nazionale, regionale e locale) nella preparazione e nell'attuazione dei programmi di prossimità.

L'accento sul coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali è da intendersi come un'estensione alle relazioni euro-mediterranee del principio di sussidiarietà, per cui la cooperazione si deve svolgere al livello più idoneo a realizzarla nella maniera più efficace.

CAPITOLO 2

“LA POLITICA EUROPEA DI VICINATO”

2.1 Il contesto di riferimento e le prospettive geografiche

A livello comunitario, la scelta di abbandonare le logiche della cooperazione euro-mediterranea in atto per più di dieci anni (1995-2006) e di procedere ad una razionalizzazione degli strumenti di intervento a favore dei Paesi terzi c.d. “vicini” (ovvero sia quelli che hanno ratificato gli Accordi di associazione sia quelli che, pur essendo meno prossimi all’Unione europea in termini di distanza geografica e, soprattutto, distanza culturale, rappresentano attori chiave per la stabilità politica e di sicurezza dell’intero bacino mediterraneo) è riconducibile a due ordini di fattori concomitanti che hanno fortemente inciso sullo sviluppo della Politica europea di vicinato: il primo relativo ai modesti risultati conseguiti dal partenariato euro-mediterraneo; il secondo connesso al mutato contesto geopolitico e geografico conseguente all’allargamento dei confini dell’Unione europea.

Il processo di riforma, che avviene in seno alle istituzioni europee ogni sei anni, relativo alle prospettive finanziarie e alla politica di coesione, si inquadra nel 2004 in un contesto politico economico particolare. Da un lato, l’aspetto politico è caratterizzato dall’ingresso di dieci nuovi paesi; dall’altro, l’aspetto economico si caratterizza per una situazione diffusa di crisi economica: il tasso di crescita medio dell’area EU/15 dal 1995 è stato del 2,2%, mentre a livello globale si registrava il 3,6% e gli Stati Uniti sono cresciuti con un tasso medio del 3,2% (Fonte: Eurostat, 2000). Trasversalmente a questi due ambiti si inserisce il processo di riforma della struttura stessa dell’Unione, dettato dalla necessità che essa acquisisca una dimensione internazionale più stabile.

La tradizionale definizione geografica di Mediterraneo, che comprende i paesi della sponda sud e della sponda nord alla quale si rifaceva il partenariato euro-mediterraneo, non è più adatta al rinnovato contesto. Da un punto di vista geopolitico e strategico assumono un peso crescente paesi come l’Iran e l’Iraq (paesi che non si affacciano sul Mediterraneo), le cui dinamiche hanno ampie

ricadute sull'intera area. Per tale motivo, appare più opportuno parlare di "Mediterraneo allargato".

L'impatto politico dell'allargamento dell'Unione europea è stato determinato principalmente dall'ingresso dei nuovi membri dell'Est e dal parallelo rafforzamento della componente centro-nordica dell'Unione europea, rendendo necessario un riequilibrio verso sud. L'Unione Europea ha l'esigenza prioritaria, in questo mutato contesto, di rimodellare in modo coerente le relazioni con i Paesi del bacino mediterraneo per compensare lo sbilanciamento verso est.

La nuova politica di prossimità costituisce la risposta alle sfide in materia di rapporti con il nuovo vicinato. Nel marzo del 2003 la Commissione ha avviato il percorso per delineare la politica di prossimità, finalizzata a creare una zona di prosperità e buon vicinato ai confini dell'Unione europea, per affermare il principio che, in futuro, *"la capacità dell'Unione di garantire ai suoi cittadini sicurezza, stabilità e sviluppo sostenibile non sarà più dissociabile dalla sua volontà di intensificare le relazioni con i Paesi limitrofi"*⁷. L'UE offre ai propri vicini una posizione di privilegio sul mercato interno e una maggiore partecipazione alle quattro libertà (libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone) a fronte dell'adozione, da parte dei Paesi coinvolti, di riforme economiche e istituzionali e di una cooperazione efficace in materia energetica, nel settore dei trasporti, nella lotta al terrorismo.

La principale novità che informa la politica di prossimità è il riconoscimento della forte interdipendenza tra l'Unione europea e i paesi vicini, da cui deriva il tentativo della nuova politica di superare una distinzione netta tra politica interna e estera, offrendo, anche a paesi di cui non viene prevista l'adesione, vantaggi e opportunità finora riservati ai membri dell'Unione.

La politica europea di vicinato (*European Neighbourhood Policy*) è stata sviluppata nel quadro del processo di allargamento ad est dei confini dell'Unione europea, avviato nel 2004 e conclusosi nel gennaio 2007, con l'obiettivo di evitare

⁷ Commissione Europea, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104, Commissione Europea, Bruxelles, 2003.

l'emergere di nuove linee di divisione tra l'UE allargata e i paesi vicini e di rafforzare al contempo la stabilità, la sicurezza e il benessere in tutta l'area interessata. La seguente Fig. 1 rappresenta i Paesi interessati dalla Politica Europea di Vicinato

Fig. 1 – Paesi interessati dalla Politica Europea di Vicinato



Fonte: Commissione Europea – Relazioni Esterne (2004)

L'assistenza comunitaria fornita attraverso politica europea di vicinato⁸ (PEV) si realizza in conformità agli accordi internazionali e alle convenzioni internazionali di cui la Comunità, gli Stati membri ed i paesi partner risultano parti contraenti; nel caso dell'Europa orientale e del Caucaso meridionale sono gli accordi di partenariato e di cooperazione a costituire la base delle relazioni contrattuali mentre nel Bacino mediterraneo è il partenariato euromediterraneo a definire i rapporti di cooperazione.

L'inserimento dei paesi della sponda sud del Mediterraneo nella la PEV rappresenta un importante passo in avanti per il rilancio del processo di Barcellona che, a più di dieci anni dalla sua creazione, ha conseguito modesti risultati. Per quanto riguarda il Bacino del mediterraneo, la politica di prossimità si inserisce nel quadro del processo di Barcellona avviato nel 1995 con la sottoscrizione di una dichiarazione congiunta fra Unione europea e paesi del bacino. La politica di prossimità si rivolge dunque a tutti i paesi coinvolti nel partenariato euromediterraneo, ad eccezione della Turchia (che si trova in fase di preadesione all'Unione europea) di Cipro e Malta, che sono invece a tutti gli effetti entrati a far parte dell'Unione.

Per quel che riguarda l'Africa, l'Unione europea ha come riferimento i rapporti posti in essere con i Paesi mediterranei del Nord Africa. Il sostegno dell'Unione ai Paesi in via di sviluppo, nell'ambito della politica di vicinato, è coerente con gli obiettivi ed i principi della Dichiarazione congiunta adottata il 20 dicembre 2005⁹. Con la Russia, invece, l'Unione europea ha stipulato un partenariato strategico nel quale prevede l'istituzione di quattro spazi comuni: spazio Economico; spazio di Libertà di circolazione, Sicurezza e Giustizia; spazio Sicurezza Estera delle frontiere; spazio Ricerca, Sviluppo, Educazione e Cultura.

La PEV prevede un'unica politica nei confronti di paesi molto differenti per situazione economica, politica e socio-culturale. L'UE offre a tutti i partner

⁸ I paesi beneficiari della Politica Europea di Vicinato sono: i Paesi del Mediterraneo meridionale e orientale (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Territori Palestinesi), l'Ucraina, la Moldavia, la Bielorussia e i Paesi del Caucaso meridionale (Armenia, Azerbaijan e Georgia).

⁹ Dichiarazione comune del Consiglio, Parlamento Europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione Europea, *Il consenso europeo*, Gazzetta Ufficiale C 46 del 24.2.2006.

relazioni più approfondite rispetto a quelle previste dal partenariato; in tal modo risulta più semplice per l'UE adottare un approccio obiettivo e coerente nei confronti dei differenti partner in grado di approfondire le relazioni con tutti i vicini.

La ragione principale che ha portato alla formulazione di questo nuovo approccio si rinviene nella volontà degli organi comunitari di semplificare il sistema di governo dei processi multilaterali e bilaterali in corso con i paesi vicini esclusi dall'allargamento, di rilanciare e rendere più efficaci gli strumenti finanziari e tecnici di cooperazione con i vecchi e nuovi paesi vicini a sud e ad oriente e, infine, di gestire i rapporti con i paesi limitrofi nel nuovo clima geopolitico internazionale.

La PEV si configura come la nuova politica quadro per le relazioni con i paesi orientali e meridionali ed ha l'obiettivo di condividere con i paesi vicini i benefici dell'allargamento ed evitare il manifestarsi di nuove divisioni.

L'instaurarsi di queste relazioni di cooperazione privilegiata è condizionata dall'interesse reciproco a rispettare valori comuni quali quelli della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti dell'uomo, del buon governo, i principi di un'economia di mercato e di sviluppo sostenibile. La condivisione di valori comuni e della partecipazione delle autorità locali nei programmi di cooperazione transfrontaliera rappresenta una caratteristica importante dell'approccio europeo, che implica l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale anche nella politica di assistenza esterna.

L'obiettivo di cooperazione dell'Europa va oltre la tradizionale cooperazione allo sviluppo con i paesi terzi, perchè per creare un'area di pace e sicurezza è fondamentale, per l'UE, sostenere lo sviluppo politico ed economico dei paesi vicini e dialogare in un clima di stabilità e prosperità economica. Per i paesi vicini la cooperazione con l'UE risulta necessaria per l'integrazione delle loro economie al mercato unico europeo, attraverso la graduale estensione delle libertà di movimento delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone.

Operativamente la PEV viene attuata sulla base di rapporti paese (*Country Reports*) preparati dalla Commissione e basati su una lettura geografico-economica e politica condivisa in maniera paritetica con il paese vicino. In base a quest'analisi del territorio vengono redatti e siglati i piani d'azione bilaterali (*Action Plans*) che sintetizzano i bisogni del paese vicino e gli interessi reciproci. I piani d'azione fissano un programma di lavoro per un periodo che va da tre a cinque anni e che riguarda le riforme politiche ed economiche, il ravvicinamento delle legislazioni con la legislazione comunitaria, la partecipazione ad alcuni programmi comunitari e lo sviluppo e il rafforzamento della cooperazione e del dialogo.

La PEV è caratterizzata da un approccio bilaterale, tuttavia presenta delle interconnessioni con i processi regionali e subregionali: gli accordi bilaterali sono più adatti per promuovere le riforme interne, mentre il quadro della cooperazione euro-mediterranea costituisce il contesto regionale.

La Commissione sostiene nuove iniziative volte a rafforzare le relazioni con i paesi della regione mediterranea, a condizioni che si basino su processi già in corso avviati nell'ambito del partenariato euro-mediterraneo.

Due principi innovativi e con una connotazione spiccatamente geografica caratterizzano l'azione delle parti: la responsabilità condivisa (*joint ownership*) e la differenziazione. La prima sottende una strategia concertativa che si avvicina maggiormente ai principi di crescita endogena di tipo *bottom-up* che ispirano le più recenti politiche di cooperazione allo sviluppo, piuttosto che al criterio di condizionalità che ha funzionato efficacemente solo nei processi di allargamento e non anche nel contesto del partenariato euro-mediterraneo.

La seconda è relativa al fatto che la PEV raccoglie in un'unica politica paesi molto differenti. L'UE offre equamente a tutti i partner relazioni più approfondite. Tuttavia il fatto che la PEV preveda un approccio specifico per ciascun paese partner fa sì che vi siano tante possibili risposte quanti sono i paesi partner, a seconda della situazione politica, della volontà di aderire all'UE, del programma di riforme e dei risultati ottenuti dai paesi stessi, nonché del loro livello di

sviluppo socioeconomico. Questa differenziazione è comprovata dall'accordo rafforzato che viene negoziato con l'Ucraina dal 19 giugno 2007, dalle discussioni in corso con il Marocco circa il conferimento di uno *status avanzato* e da quelle in atto con Israele in merito a un'intensificazione delle relazioni. Tale differenziazione si intensificherà di pari passo con il progredire di questa politica. Tuttavia il quadro comune della PEV rende più facile per l'UE adottare un approccio obiettivo e coerente nei confronti dei differenti partner, e garantisce che l'intera UE si impegni ad approfondire le relazioni con tutti i vicini.

Nel campo dell'integrazione economica, la PEV ha fissato una serie di accordi di libero scambio di vasta portata, definiti caso per caso, che comprendono misure volte a ridurre le barriere non tariffarie attraverso la convergenza normativa. L'Unione europea fornisce assistenza finanziaria e tecnica ai partner per sostenerli attivamente nella realizzazione della convergenza normativa. Nel 2007 è stato avviato con l'Ucraina il negoziato di un accordo ampliato, che sarà esteso alle questioni relative al libero scambio quando il paese entrerà nell'OMC. Nel 2008 sono stati ultimati gli studi di fattibilità relativi ad accordi di libero scambio con la Georgia e l'Armenia.

La promozione della mobilità viene perseguita contestualmente al miglioramento del livello di sicurezza nell'area comune. La Commissione ha proposto di negoziare con paesi terzi, in particolare partner della PEV, un numero limitato di partenariati pilota per la mobilità. I partenariati richiederanno che i paesi pilota si impegnino a cooperare attivamente con l'UE nella gestione dei flussi migratori, offrendo al tempo stesso migliori opportunità di migrazione legale, aiuto nello sviluppo della capacità di gestire i flussi di migrazione all'interno di una regione, misure volte a facilitare le procedure di rilascio dei visti per soggiorni brevi.

Al centro del dialogo vi è l'impegno comune da parte di tutti i paesi in favore della risoluzione dei conflitti che affliggono il bacino mediterraneo. Le azioni in questo campo sono programmate e coordinate con le politiche comunitarie di lungo termine, che intervengono sul contesto complessivo istituzionale e della

governance per favorire la stabilizzazione dell'area. L'UE partecipa a pieno titolo al processo di pace in Medio Oriente e in veste di osservatore alla commissione congiunta di controllo nell'Ossezia meridionale.

Considerato che nei paesi limitrofi aumenta l'interdipendenza nel campo della sicurezza energetica, è stata stabilita una politica energetica esterna comune attraverso la creazione di un mercato energetico euro-mediterraneo integrato. La Commissione europea è impegnata con i paesi del Maghreb per promuovere l'integrazione regionale dei loro mercati dell'elettricità, con la regione del Mashreq per aumentare la sicurezza e migliorare le infrastrutture nel settore del gas e con gli altri partner limitrofi per migliorare l'efficienza energetica, sviluppando un mercato dell'energia pulita.

La Commissione fornisce, altresì, l'assistenza tecnica necessaria per attuare le politiche relative ai cambiamenti climatici, promuovendo i meccanismi di Kyoto, che hanno un considerevole potenziale di attrarre investimenti esteri diretti e di favorire lo sviluppo di energie più pulite. Le esperienze fatte con il regime di scambio di emissioni dell'UE sono condivise con i partner: in tutta la regione mediterranea sono promossi i sistemi comuni di informazione ambientale, le valutazioni di impatto ambientale, la gestione integrata delle zone costiere e il turismo sostenibile.

Per una piena integrazione risulta essenziale implementare anche un sistema integrato di trasporti tra l'UE e i paesi limitrofi. Gli Stati membri e i partner hanno avviato una stretta collaborazione per completare l'estensione degli assi di trasporto transeuropei ai paesi limitrofi. Sia i paesi partner mediterranei che quelli del Corridoio di trasporto Europa/Caucaso/Asia stanno adottando dei piani di azione regionali per sviluppare sistemi di trasporto sostenibili.

Per integrare efficacemente i partner nello spazio europeo della ricerca, l'Unione europea considera di primaria importanza dedicare maggiore considerazione alle loro priorità di ricerca (per esempio la salute e l'agricoltura) e intensificare gli sforzi volti a incoraggiare la partecipazione ai programmi comunitari di ricerca.

L'UE e i paesi limitrofi hanno intensificato, infine, anche la cooperazione in materia di salute. La strategia dell'UE per la sanità introdotta con la PEV è finalizzata ad accrescere l'intervento dell'UE nel campo della salute grazie ad una cooperazione più intensa con partner strategici dei paesi terzi, tra cui quelli limitrofi, promuovendo l'attuazione degli accordi internazionali in materia di salute.

Attraverso una più stretta collaborazione in materia di occupazione e sviluppo sociale la PEV ha stabilito una serie di misure volte ad intensificare gli scambi relativi a strategie per la creazione di posti di lavoro, il contenimento della povertà, l'inclusione e la protezione sociale e la parità di opportunità, al fine di affrontare le sfide comuni nel contesto della disoccupazione e di promuovere il lavoro dignitoso.

Tuttavia, bisogna sottolineare che le prescrizioni dei Piani d'azione sono per lo più linee guida, visto che non sono stati definiti o individuati degli obiettivi misurabili o indicatori per consentire il monitoraggio e la valutazione dei progressi raggiunti. In campo economico, la realizzazione degli obiettivi della PEV porta vantaggi significativi a livello strutturale, migliorando il quadro regolamentare, contribuendo a stabilizzare il quadro macroeconomico e a ridurre le barriere tariffarie e non tariffarie al commercio. I paesi partner hanno manifestato, nel corso dei numerosi incontri e conferenze, la propria perplessità riguardo al valore aggiunto derivante dall'adozione degli standard europei rispetto a quelli internazionali. Gli obiettivi della PEV possono anche essere raggiunti attraverso altri canali e non necessariamente conformandosi agli standard europei.

La liberalizzazione, ad esempio, può essere perseguita in ambito multilaterale (ad esempio attraverso il WTO) mentre le riforme strutturali e la stabilizzazione macroeconomica possono realizzarsi nel quadro dei piani di aggiustamento concordati con la Banca mondiale o il Fondo monetario internazionale. Tuttavia, il valore aggiunto dell'offerta dell'UE consiste nell'integrazione dei partner al mercato interno e nel rafforzamento delle relazioni con l'UE. Il vantaggio, rispetto alla sede multilaterale, consiste inoltre nella possibilità di usufruire di un sistema

regolamentare strutturato, efficace per i Paesi terzi, soprattutto in considerazione delle loro deboli capacità amministrative.

È prevista, altresì, l'integrazione economica anche tra i paesi partner; per questi ultimi, dunque, vi sono vantaggi sia politici sia economici derivanti dall'integrazione al mercato interno comunitario. A questa situazione dovrebbe accompagnarsi, per un'effettiva e concreta realizzazione della politica di vicinato, una scelta politica da parte dei Paesi partner, che dia legittimità al processo di integrazione previsto dalla PEV. Occorre evidenziare, infatti, che la partecipazione al mercato interno comporta un abbandono di parte della sovranità dei paesi partner, poiché viene applicato il metodo comunitario e non c'è una partecipazione dei Paesi terzi del Mediterraneo nella definizione degli standard.

Per i Paesi partner dell'Est e del Caucaso meridionale esiste un stimolo politico in più rispetto ai partner della sponda sud a prendere parte alla PEV. Per i primi, infatti, la PEV è vista come un processo che nel lungo periodo può condurre all'adesione all'Unione europea (è questo il caso di Ucraina, Moldavia, Georgia e Armenia). Per questi paesi, inoltre, caratterizzati da un passato di economie socialiste e una storia relativamente breve di Stati indipendenti, il modello di *governance* europeo costituisce un'occasione importante di ammodernamento del proprio apparato statale. Diverso è invece lo scenario al Sud, dove le riluttanze verso il modello di *governance* proposto dall'UE sono maggiori. A questo si aggiunge la considerazione secondo cui la costruzione del mercato interno resta un processo *in itinere* e per molti aspetti incompleto. E' il caso, ad esempio, del mercato dei servizi, nell'ambito del quale la piena integrazione potrà essere realizzata solo nel lungo periodo.

Un'ultima questione si riferisce alle difficoltà insite nel processo di avvicinamento all'UE, il quale richiede ai paesi partner non solo di adottare l'*acquis communautaire*, ma anche di adeguare e rafforzare la pubblica amministrazione. Il processo di avvicinamento all'*acquis* si presenta per questo estremamente dispendioso in termini di risorse economiche.

Da qui la necessità per l'UE di assistere i partner attraverso una cooperazione finanziaria mirata, che rappresenta un incentivo di per sé e allo stesso tempo un'altra condizione di successo per la PEV.

In conclusione, la politica europea di vicinato si configura come uno dei terreni più complessi ed interessanti di analisi geografico-economica e politica relativamente alle numerose sfide che l'Unione europea deve affrontare nel quadro internazionale, fra le altre quelle legate alle pressioni migratorie, alle contrapposizioni culturali e religiose, all'instabilità ed ai processi di democratizzazione, alle reti per l'approvvigionamento energetico, ai conflitti regionali.

Attualmente, non è possibile valutare gli effetti della politica di vicinato dal momento che è stata avviata da poco. Si può rilevare, tuttavia, che le idee alla base della politica di vicinato, ovvero l'organizzazione attorno all'attuale configurazione europea di uno spazio di stabilità e prosperità condivise, permettono di cogliere molto meglio le sfide poste dalla globalizzazione.

Questa politica riconosce nelle sue modalità operative, la specificità di ciascun paese e, conseguentemente, la possibilità di modificare *in itinere* le riforme politiche, l'apertura commerciale e le strategie nazionali di sviluppo economico e sociale.

2.2 La riforma degli strumenti finanziari per il periodo di programmazione 2007 – 2013

Le prospettive finanziarie costituiscono la programmazione pluriennale che circoscrive la spesa dell'Unione. I massimali fissati nelle prospettive finanziarie devono poi essere rispettati nella procedura annuale di bilancio. Il documento sulle prospettive finanziarie traduce in termini finanziari le priorità politiche dell'Unione. Esse svolgono anche la funzione di strumento di controllo e disciplina, nonché di pianificazione del bilancio.

Per la programmazione 2007-2013, la Commissione, memore dell'approccio seguito per il precedente periodo 2000-2006 relativo all'Agenda 2000, in cui l'accordo politico entrò in vigore prima della completa programmazione dei fondi strutturali, ha impostato il lavoro con molto anticipo cercando di legare le prospettive finanziarie con la strategia politica in modo ancor più forte, per poter poi tradurre parte dei risultati di questi documenti nella Terza Relazione sulla Coesione Economica e Sociale¹⁰. A partire dal mese di marzo 2003, la Commissione ha indicato la *road map* per i lavori preparatori interni per l'elaborazione della Comunicazione sulle prospettive finanziarie¹¹.

Nel documento le macro priorità indicate sono tre: lo sviluppo sostenibile, il concetto di cittadinanza europea e l'Europa come partner globale.

Relativamente allo sviluppo sostenibile, la Comunicazione prende in considerazione un concetto molto ampio che trova il suo punto di partenza nella c.d. Strategia di Lisbona, ossia nel fare dell'Europa “*un'economia dinamica basata sulla conoscenza con una crescita economica sostenibile e una maggiore coesione sociale*” entro il 2010.

¹⁰Commissione Europea, *Terza Relazione sulla Coesione Economica e Sociale*, COM (2004) 107 definitivo, Commissione Europea, Bruxelles, 2004.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Costruire il nostro avvenire comune. Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, COM (2004) 101 definitivo, Commissione Europea, Bruxelles, 2004.

Il secondo macro obiettivo è quello della cittadinanza europea, ossia delle modalità per dare concretezza al concetto. Secondo il documento della Commissione ciò potrà essere realizzato agendo su due aspetti complementari: in primo luogo, attraverso la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (gli aspetti più propriamente repressivi della lotta contro la criminalità organizzata sono integrati con politiche comuni in materia di asilo e di immigrazione); in secondo luogo, attraverso il rafforzamento della cittadinanza europea (risulta essenziale che i cittadini siano protetti da calamità naturali, siano tutelati come consumatori e che le attività culturali siano rafforzate in modo sistematico e stabile).

Il terzo macro obiettivo indicato è quello di rendere l'UE un partner globale. Per raggiungere questa finalità, in coerenza con le due comunicazioni relative ai rapporti con i nuovi vicini¹², il quadro finanziario per gli anni 2007-2013 deve sostenere lo sviluppo di questo nuovo settore dell'azione esterna della UE. Accanto alla politica di vicinato la UE potrà acquisire un accresciuto peso a livello internazionale, mantenendo sia il suo impegno per la multilateralità, quale modalità di conciliazione delle esigenze globali, sia rafforzando il suo impegno per uno sviluppo sostenibile mirato alla riduzione della povertà.

L'elemento che caratterizza l'azione esterna comunitaria è quello che il documento definisce *policy mix*. Per i paesi vicini questo consisterà “*essenzialmente nella condivisione della stabilità e della prosperità e terrà conto dell'importante impatto delle politiche interne dell'UE. Per altri paesi, il policy mix dipenderà tra l'altro da una valutazione degli interessi dell'Unione e dei nostri partner nonché dalla situazione geopolitica*”. Inoltre la Comunicazione indica che “*creare un unico quadro politico e un'unica programmazione per paese partner e per ambito tematico, assicurando un'attuazione coordinata e cofinanziata, dovrebbe preparare il terreno per efficaci azioni complementari tra*

¹² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 definitivo, Commissione Europea, 2003; Comunicazione della Commissione, *Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità*, COM (2003) 393 definitivo, Commissione Europea, 2003.

l'Unione e gli Stati membri: una politica comune per lo sviluppo costituirebbe un quadro appropriato”.

Tra gli strumenti che la Commissione suggerisce per il raggiungimento degli obiettivi indicati nella Comunicazione si fa riferimento a una nuova *governance* economica basata su una semplificazione degli strumenti.

La politica di prossimità lanciata dalla Commissione con la Comunicazione *Wider Europe* rappresenta uno strumento attraverso cui l'Unione europea allargata può realizzare una maggiore integrazione con i paesi vicini del Mediterraneo e con le ex Repubbliche sovietiche. A tal fine, la Commissione ha istituito un nuovo strumento di prossimità a supporto della cooperazione transnazionale e transfrontaliera lungo i confini esterni dell'Unione allargata, la cui attuazione è stata suddivisa in due fasi: la prima di transizione per il triennio 2004 – 2006 e la seconda per il periodo 2007-2013. Nel mese di gennaio 2008, il nuovo strumento di vicinato ENPI (*European Neighborhood Partnership Instrument*) è diventato operativo e ha sostituito, completamente, gli strumenti finanziari preesistenti.

Nella prima fase, la politica di prossimità ha continuato ad operare nell'ambito nella strategia della politica di cooperazione esterna dell'Unione verso i paesi terzi vicini, secondo l'approccio alla cooperazione sperimentato nel quadro del Programma INTERREG III¹³, coinvolgendo, attraverso i preesistenti programmi comunitari, i seguenti paesi:

- Paesi di nuova adesione, attraverso il programma INTERREG con i confini esterni dell'Unione;
- Paesi membri, già inseriti in un programma INTERREG con i paesi terzi confinanti;
- Paesi confinanti con l'UE beneficiari dei programmi TACIS, MEDA e CARDS.

INTERREG III è un'iniziativa comunitaria di cooperazione intra e transeuropea attuata nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale per il

¹³ Regolamento (CE) n.1260/99 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni sui fondi strutturali.

periodo 2000-2006. Il suo obiettivo consiste nel rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione Europea promovendo la cooperazione transfrontaliera (sezione A), transnazionale (sezione B) e interregionale (sezione C) e uno sviluppo equilibrato del territorio comunitario. Improntato al principio del partenariato, prevede la partecipazione di regioni appartenenti a più Stati membri in numero variabile a seconda delle sezioni dell'iniziativa (due regioni frontaliere nel caso della sezione A; regioni di almeno due paesi differenti nel caso della sezione B; partner di almeno tre/cinque paesi differenti per la sezione C) e nella creazione di organismi congiunti operanti sia nella fase di elaborazione dei Programmi di iniziativa comunitaria e dei relativi Complementi di Programmazione, sia nella fase riguardante il monitoraggio, la gestione e l'attuazione degli stessi.

La partecipazione dei paesi terzi alle iniziative finanziate da INTERREG III, Pur essendo stata prevista all'interno del programma, di fatto si è rivelata di difficile attuazione, *in primis* a causa della mancanza di copertura finanziaria per i paesi extra-UE (i fondi di INTERREG, infatti, sono limitati esclusivamente agli Stati membri). La partecipazione dei paesi terzi è condizionata, alternativamente, al versamento di contributi propri, al ricorso a risorse complementari messe a disposizione dai partner degli Stati membri (finanziamenti privati o cofinanziamento delle Regioni), alla possibilità di utilizzare i fondi della cooperazione esterna dell'Unione verso i paesi terzi (in particolare: CARDS per i paesi dei Balcani occidentali, MEDA per i Paesi terzi del Mediterraneo, TACIS per le Repubbliche ex sovietiche e PHARE per i Paesi candidati all'adesione). Il coordinamento tra il FESR ed i fondi per la cooperazione esterna (che avrebbe potuto favorire la partecipazione dei paesi extra-UE alle iniziative comunitarie) è stato ostacolato dall'esistenza di procedure differenti per i singoli programmi.

Il problema di coordinamento tra i differenti fondi è uno dei punti fondamentali della politica di prossimità per il triennio 2004 – 2006, che ha previsto un coinvolgimento attivo dei Paesi terzi sia sul piano finanziario che della

gestione dei documenti programmatici, attraverso l'elaborazione di Programmi di Vicinato.

Il primo elemento di novità introdotto dalla PEV concerne proprio il miglioramento del coordinamento tra gli strumenti finanziari esistenti secondo l'approccio alla cooperazione basato sulla programmazione pluriennale, sul partenariato e sul cofinanziamento. La politica di prossimità assicura la possibilità di spendere le risorse comunitarie sia all'interno del territorio comunitario che nei Paesi terzi, pur impiegando fonti finanziarie differenti (FESR negli Stati membri e fondi di cooperazione esterna per il territorio extra-UE).

Il programma di prossimità CARDS per il triennio 2004-2006 ha operato in favore della cooperazione tra gli Stati membri di nuova adesione e i paesi dei Balcani Occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia e Unione di Serbia e Montenegro, incluso il Kosovo).

Il programma MEDA si rivolge a tutti i paesi partner del Mediterraneo ad eccezione della Turchia, le cui relazioni con l'Unione europea si sviluppano in un contesto di pre-adesione. La realizzazione del programma si basa sul partenariato euro-mediterraneo e sugli Accordi di Associazione bilaterali.

La finalità è quella di colmare il *gap* esistente tra la strategia regionale verso i paesi del Mediterraneo, gli Accordi bilaterali e lo strumento ENPI. Per il periodo 2004-2006, in considerazione dell'esperienza maturata nella gestione della componente regionale MEDA, la Commissione ha stabilito di limitare il numero degli obiettivi da perseguire al fine di una maggiore efficacia delle azioni e, pertanto, le iniziative finanziate da MEDA sono state finalizzate a preparare i partner mediterranei, attraverso la cooperazione transnazionale, alla partecipazione alla rete transeuropea dell'energia e dei trasporti e ad intensificare le attività mirate a rispondere a sfide comuni, comprese quelle relative alla cooperazione *people to people*, al fine di incoraggiare la cooperazione transfrontaliera e transnazionale.

Il programma di prossimità CARDS interessa l'area dei Balcani occidentali ed è finalizzato all'armonizzazione degli strumenti di cooperazione interni ed esterni in funzione del nuovo strumento di prossimità.

L'elaborazione dei nuovi Programmi di Vicinato si basa sui programmi già esistenti, opportunamente modificati per coinvolgere i paesi vicini finanziati attraverso INTERREG all'interno dell'UE e attraverso MEDA per quanto concerne i partner mediterranei.

I Programmi di Vicinato mirano a:

- 1) promuovere uno sviluppo economico e sociale sostenibile nelle aree confinanti, attraverso il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera su questioni di politica economica e sociale, la promozione della cooperazione nel settore dei trasporti e dell'energia e l'integrazione dei paesi vicini nell'UE;
- 2) cooperare per far fronte a sfide comuni in materia di ambiente, sanità pubblica, prevenzione e lotta al crimine organizzato;
- 3) assicurare frontiere sicure ed efficienti;
- 4) promuovere la dimensione locale attraverso azioni "*people to people*".

I paesi partner, in base alle proprie esigenze, hanno la facoltà di inserire nuove priorità o modificare quelle esistenti. Per quanto riguarda i paesi mediterranei, la predisposizione delle priorità avviene in considerazione del quadro strategico stabilito nel contesto degli accordi di associazione e delle conferenze ministeriali dei partner euro-mediterranei.

La dotazione finanziaria dei Programmi di Vicinato per il periodo di transizione è stato pari a 955 milioni di euro, di cui 700 provenienti da INTERREG, 90 da PHARE, 75 da TACIS, 45 da CARDS e 45 da MEDA. Sono stati finanziati progetti nei settori dell'energia, dei trasporti e della cooperazione transnazionale e transfrontaliera.

In particolare, nel settore dell'energia i fondi MEDA hanno finanziato l'integrazione del mercato dell'elettricità nel Maghreb, la creazione di un mercato integrato del gas nel Mashreq e il programma Israele-Palestina. Le attività previste

all'interno di questi tre programmi riguardano principalmente studi e assistenza tecnica volti alla graduale armonizzazione delle procedure e alla creazione di mercati sub-regionali dell'energia in vista di una loro futura integrazione con il mercato europeo.

Per i paesi della sponda sud del Mediterraneo, i Programmi di Vicinato si aggiungono agli Accordi bilaterali avviati nell'ambito del Processo di Barcellona. Se da una parte ciò rappresenta certamente un vantaggio in ragione di rapporti e collaborazioni già avviati, dall'altra occorre ricordare la principale debolezza del Partenariato euro-mediterraneo, ovvero l'asimmetria delle relazioni tra i partner euro-mediterranei, che contraddice il principio dell'eguaglianza all'interno del partenariato. Per ovviare a questo problema, nei Programmi di Vicinato è stato previsto che i paesi vicini avessero un ruolo eguale a quello dei paesi membri, attraverso l'individuazione di una autorità responsabile a livello nazionale e il coinvolgimento di un ampio partenariato a livello regionale, locale e non governativo. L'obiettivo è quello di assicurare il pieno e ufficiale coinvolgimento di tutti i livelli (nazionale, regionale e locale), secondo un partenariato istituzionalmente articolato di tipo *bottom-up*, sia nella fase di preparazione che in quella di attuazione dei Programmi di Vicinato.

L'accento sul coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nell'ambito della politica di vicinato è da intendersi come una estensione alle relazioni euro-mediterranee del principio di sussidiarietà, per cui la cooperazione si deve svolgere al livello più idoneo a realizzarla nella maniera più efficace. I Programmi di Vicinato, che consistono in progetti unici per i due versanti di una frontiera comune, prevedono un'unica procedura per la presentazione dei progetti e un processo congiunto di selezione dei progetti.

La seconda fase della politica europea di vicinato è caratterizzata da una semplificazione degli strumenti finanziari destinati all'assistenza esterna, dovuta alla necessità di assicurare la coerenza e l'omogeneità delle azioni esterne e di ottenere risultati più consistenti e migliori con le risorse disponibili. L'obiettivo dell'Unione europea è quello di offrire relazioni privilegiate ai paesi vicini basate

su valori comuni, quali la democrazia, lo Stato di diritto, il buon governo e il rispetto dei diritti umani, dei principi dell'economia di mercato, del libero scambio, dello sviluppo sostenibile e della lotta contro la povertà. La nuova politica di prossimità rappresenta la strategia con cui l'Unione europea allargata intende disegnare i rapporti con i suoi futuri vicini con l'obiettivo dichiarato di trasformare i nuovi confini in un'occasione di cooperazione, evitando dinamiche di esclusione e di emarginazione dei paesi che si trovano sul lato esterno della nuova frontiera. A livello metodologico, questo processo ha comportato la riduzione del numero di strumenti finanziari.

Al posto dei numerosi strumenti a carattere geografico e tematico, la Commissione Europea ha definito il nuovo quadro individuando solo sei strumenti: tre nuovi strumenti principali, diretti ad attuare le politiche globali dell'UE in materia di relazioni esterne (la politica di preadesione, la politica nei confronti dei paesi vicini e la politica a favore dello sviluppo e della cooperazione economica con altri paesi) e tre strumenti specifici, di cui uno nuovo, diretti a soddisfare le esigenze specifiche e, in particolare, a fronteggiare le situazioni di crisi¹⁴.

Lo strumento per l'*assistenza di pre-adesione - IPA* riguarda i paesi candidati all'ingresso nell'UE (Turchia, Croazia) e i potenziali candidati (Balcani occidentali: Albania, Bosnia e Erzegovina, Serbia e Montenegro, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia). Sostituisce una serie di strumenti in vigore fino al 2006 e finanzia iniziative inerenti il potenziamento istituzionale, la cooperazione regionale e transfrontaliera, lo sviluppo regionale, lo sviluppo rurale e lo sviluppo delle risorse umane. Al fine di garantire un approccio più flessibile e maggiormente efficace, i paesi beneficiari sono stati suddivisi in due categorie, a seconda dello *status* di paesi candidati o di potenziali candidati.

L'assistenza finanziaria per i potenziali paesi candidati è relativa alle seguenti tematiche: potenziamento istituzionale e democratizzazione, sviluppo economico

¹⁴ I sei strumenti finanziari sono: IPA – Pre Accession Instrument; ENPI – European Neighbourhood and Partnership Instrument; DCECI – Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument; Instrument for Stability; Strumento per gli Aiuti Umanitari; MFA - strumento per l'assistenza macrofinanziaria.

e sociale, cooperazione regionale e transfrontaliera e allineamento all'*aquis* comunitario in settori specifici. I paesi candidati, oltre all'assistenza in questi settori, godono di finanziamenti volti a soddisfare i criteri di adesione e a rafforzare la loro capacità amministrativa e giudiziaria. Tenuto conto della storia e del contesto dei Balcani, una particolare enfasi è posta sulla stabilizzazione, sulla cooperazione regionale e sullo sviluppo economico dell'area. La dotazione finanziaria complessiva è pari a 14,653 miliardi di euro.

Lo *strumento europeo di vicinato e partenariato ENPI* riguarda i paesi terzi destinatari della politica europea di vicinato, ossia:

- i paesi partner del Mediterraneo meridionale e orientale (paesi MEDA: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Autorità palestinese della Cisgiordania e di Gaza, Siria, Tunisia);
- i Nuovi Stati indipendenti occidentali (Ucraina, Bielorussia, Moldavia);
- i paesi del Caucaso meridionale (Armenia, Georgia, Azerbaigian);
- la Federazione russa.

Lo strumento di vicinato e di partenariato contribuisce a favorire una maggiore cooperazione in campo politico e di sicurezza, economico e culturale tra l'UE e i paesi partner, sostenendo l'implementazione dei piani d'azione. Esso, attraverso il finanziamento di programmi congiunti tra regioni degli stati membri e regioni confinanti dei paesi partner, opera anche nel campo della cooperazione transfrontaliera. ENPI opera in sostituzione dei programmi MEDA, TACIS e di altri strumenti (ad esempio l'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo). È articolato in due linee di finanziamento: la cooperazione transfrontaliera e il sostegno transnazionale.

L'ENPI finanzia programmi congiunti, ovvero iniziative che riuniscono regioni di Stati membri e di paesi partner aventi una frontiera comune. I programmi di cooperazione transfrontaliera sono prevalentemente bilaterali, anche se vi è la possibilità di attuare programmi multilaterali in particolare in favore

delle frontiere marittime dove distanze o altri fattori non consentono un'efficiente cooperazione bilaterale.

La seconda linea di finanziamento fornisce un sostegno più flessibile per la cooperazione transnazionale che coinvolge paesi membri e partner mediterranei su temi specifici nei seguenti ambiti: ambiente, energia, telecomunicazioni e trasporti, sanità pubblica, prevenzione e lotta al crimine organizzato. La programmazione è articolata su diversi livelli: un documento di strategia con gli obiettivi di lungo periodo e programmi pluriennali congiunti e programmi d'azione annuali per il medio e breve periodo. La dotazione finanziaria per il periodo 2007-2013 è pari a 14.929 milioni di euro, di cui 597 milioni destinati all'assistenza tecnica e amministrativa.

Lo *strumento di cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica-DCECI* riguarda tutti i paesi, territori e regioni che non sono ammessi all'assistenza finanziaria di IPA o di ENPI.

Il DCECI si prefigge di sostenere la cooperazione in campo economico, finanziario, tecnico-scientifico e ogni altra forma di cooperazione con i paesi e le regioni partner, aiutando i paesi in via di sviluppo a ridurre la povertà. La dotazione finanziaria complessiva ammonta a 16,897 miliardi di euro.

Lo *strumento per la stabilità*, di nuova istituzione, opera nei paesi terzi caratterizzati da situazioni di instabilità e di crisi. Esso integra lo strumento di preadesione, lo strumento di vicinato e partenariato e lo strumento di cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica e contribuisce a creare le condizioni necessarie per l'attuazione delle politiche sostenute dai tre strumenti suddetti. In particolare, sono finanziate iniziative congiunte transfrontaliere volte a contrastare i problemi di sicurezza nucleare, i traffici illegali, la criminalità organizzata e il terrorismo.

L'assistenza prevista dallo *strumento per gli Aiuti Umanitari* conserva le stesse caratteristiche del precedente periodo di programmazione, poiché è considerata ben strutturata in termini di campo d'azione e di obiettivi e capace di operare efficacemente. Nell'ambito del processo di semplificazione e

razionalizzazione, sono state integrate altre attività di carattere umanitario (a titolo esemplificativo: le attività di aiuto alimentare).

Lo strumento per l'assistenza macrofinanziaria - MFA non è stato modificato dal punto di vista strutturale, dal momento che costituisce un efficiente mezzo di stabilizzazione economica e un motore di riforme strutturali nei paesi beneficiari, ma è stato dotato di maggiori risorse finanziarie in vista di un potenziale incremento dei bisogni nei paesi vicini dell'UE allargata (nei Nuovi Stati indipendenti occidentali, nei paesi del Caucaso e nei paesi terzi mediterranei).

In conclusione, l'introduzione dei nuovi strumenti finanziari, la cui concreta efficacia resta ancora da verificare, rappresenta certamente una novità di rilievo nel quadro della cooperazione dell'Unione europea, ma il vero elemento innovativo consiste nell'aver ridato nuovo slancio al processo di integrazione euro-mediterraneo che, dal 1995 ad oggi, non ha sortito gli effetti desiderati. Se la prospettiva dell'adesione ha costituito l'*input* del successo della strategia comunitaria nei confronti dei paesi dell'Europa centrale e orientale, resta da verificare se la prospettiva della partecipazione al mercato interno europeo sia un incentivo altrettanto efficace per il consolidamento della cooperazione con i vicini, tramite il partenariato e il coinvolgimento comune e in base ai valori condivisi della democrazia e del rispetto dei diritti umani.

2.2.1 I principi innovativi

La politica europea di vicinato rappresenta la massima espressione del processo di armonizzazione dell'azione interna ed esterna dell'Unione europea, accorpando strumenti ed obiettivi finalizzati alla cooperazione transnazionale e a quella transfrontaliera.

La sostanziale novità che informa la politica di prossimità è il riconoscimento della forte interdipendenza tra l'Unione europea e i paesi vicini, da cui deriva il tentativo dichiarato della nuova politica di superare una distinzione netta tra politica interna e estera, offrendo, anche ai paesi per i quali non è prevista l'adesione, vantaggi e opportunità finora riservati ai membri dell'Unione europea.

L'attenzione e l'importanza che la politica di vicinato riserva alla cooperazione transfrontaliera rappresenta un approfondimento del concetto di partenariato e di assimilazione del principio di sussidiarietà adottato nelle azioni interne della UE.

Nelle politiche interne l'applicazione del principio del partenariato si è progressivamente ampliata coinvolgendo le autorità sub-statali, le parti sociali e la società civile; così non è stato per le politiche esterne, in special modo per quanto riguarda i paesi mediterranei. Il principio di partenariato viene in effetti invocato dall'UE nelle relazioni coi i paesi mediterranei ma di fatto esso resta all'interno di un quadro sostanzialmente intergovernativo. La debolezza istituzionale dei partner nella definizione delle strategie di integrazione comunitaria evidenzia le limitate potenzialità della cooperazione transfrontaliera nei programmi di prossimità. Per ovviare a tale debolezza, la politica europea di vicinato ha, tra gli obiettivi principali, quello del coinvolgimento attivo delle istituzioni locali per promuovere uno sviluppo democratico nei paesi mediterranei.

Rispetto al processo di Barcellona, la PEV introduce importanti novità nella struttura della cooperazione e nelle relazioni tra l'Unione e i partner mediterranei. Il processo di avvicinamento all'UE è inteso in forma progressiva, differenziata da

paese a paese e a seconda del livello dell'integrazione realizzata. Tale meccanismo implica che gli stati più capaci nell'attuare le misure di adeguamento necessarie all'integrazione procedono nel processo di avvicinamento con l'UE senza essere bloccati dalle difficoltà e dai ritardi degli altri Stati. In tal modo si realizza una cooperazione euro-mediterranea a struttura variabile, basata sulle cosiddette cooperazioni rafforzate per cui diversi gruppi di Stati sarebbero più o meno vicini all'UE a seconda del loro maggiore o minore interesse per la cooperazione. Allo stesso tempo si accentua la dimensione bilaterale della cooperazione euro-mediterranea a scapito dell'approccio regionale proprio del processo di Barcellona. Questo tipo di approccio è più flessibile di quello finora applicato al partenariato euro-mediterraneo e si presta anche ad una maggiore cooperazione tra Stati membri e regioni dei paesi confinanti.

Sul piano dell'attuazione, l'UE e i paesi partner definiscono le priorità che ogni paese deve soddisfare per avvicinarsi all'integrazione nel mercato unico europeo. Tali priorità sono contenute nei piani d'azione (di durata pluriennale) che definiscono la strategia inerente vari temi: dialogo politico, riforme politico-economiche, commercio estero, misure di avvicinamento al mercato interno europeo, energia, ambiente, trasporti, politica sociale. Una volta completata l'adozione delle misure previste dai piani d'azione, può essere concluso un accordo di vicinato europeo, che si affianca agli accordi di associazione previsti dal partenariato euro-mediterraneo. Pur basandosi su un insieme di principi e valori comuni, i piani d'azione si differenziano da paese a paese per tenere conto delle peculiarità di ciascun partner, dei suoi interessi nonché della sua capacità e volontà di intensificare i rapporti con l'UE. Attualmente, i negoziati per i Piani d'azione sono stati avviati con quei paesi che hanno già in vigore l'accordo euro-mediterraneo d'associazione all'UE (Giordania, Israele, Marocco, Tunisia, Autorità palestinese, Egitto e Libano).

L'innovazione più profonda e di maggior rilievo sul piano delle relazioni tra gli Stati membri ed i paesi vicini dell'Unione europea introdotta dalla PEV è collegata ai seguenti elementi fondamentali: la semplificazione dei meccanismi di

funzionamento e del numero degli strumenti per l'assistenza esterna per il periodo 2007-2013; il coinvolgimento attivo dei paesi terzi al processo di definizione delle strategie di prossimità (elemento strettamente connesso al maggiore ruolo attribuito alle attività di cooperazione transnazionale e transfrontaliera nell'ambito delle politiche interne ed esterne dell'Unione europea).

Relativamente alla semplificazione degli *strumenti finanziari*, gli elementi di novità si possono ben analizzare attraverso una comparazione con i programmi operanti prima dell'introduzione della PEV.

Nell'ambito del programma INTERREG transfrontaliero, la PEV ha stabilito un ampliamento delle attività a nuove tematiche, quali la promozione dello sviluppo urbano, rurale e costiero, il rafforzamento della cultura di impresa, lo sviluppo delle piccole e medie imprese (incluse quelle turistiche) e di iniziative per l'occupazione, l'assistenza per l'integrazione del mercato del lavoro e l'inclusione sociale, la condivisione delle risorse umane e la creazione di incentivi per la ricerca e lo sviluppo, la formazione, la cultura, la comunicazione, la salute e la protezione civile. Il programma, inoltre, può finanziare azioni mirate alla protezione dell'ambiente, all'efficienza del sistema energetico e alle fonti di energia rinnovabile, ai trasporti, alle reti di comunicazione e informazione, ai sistemi idrici, come pure ad incrementare la cooperazione in campo legale e amministrativo, al fine di sviluppare il potenziale umano e istituzionale per una corretta cooperazione transfrontaliera.

Nell'ambito di INTERREG transnazionale, un'attenzione specifica è posta sul coinvolgimento delle autorità nazionali, regionali e locali, al fine di promuovere una migliore integrazione tra gli Stati membri e i partner. Le priorità dell'azione vengono individuate nell'intensificazione di strategie di sviluppo regionale a livello transnazionale, inclusa la cooperazione tra città e aree urbane e aree rurali; nella promozione di un sistema di trasporti efficace e sostenibile e di un miglior accesso alla società dell'informazione, per facilitare le comunicazioni tra isole o regioni periferiche; nella protezione dell'ambiente e delle risorse naturali, in particolare l'acqua; nella protezione del patrimonio culturale. Per l'attuazione del

programma, è prevista la creazione all'interno dei Paesi partner *“di un'autorità responsabile a livello nazionale e di un ampio partenariato a livello regionale, locale e non governativo, così come avviene dal lato degli Stati membri”*.

Lo strumento di vicinato e partenariato ENPI sostituisce gli strumenti finanziari TACIS e MEDA e i meccanismi di funzionamento presentano delle differenze rispetto ai precedenti, soprattutto nell'ambito delle modalità di cooperazione. Accanto alla dimensione bilaterale e regionale, l'ENPI prevede tre componenti ulteriori: cooperazione interregionale, cooperazione transfrontaliera e cooperazione tematica. La cooperazione interregionale (trasversale rispetto alle altre componenti) riguarda l'intero vicinato e si propone di rafforzare il dialogo e la cooperazione tra l'UE ed i Paesi ENPI (compresa la Russia) e tra i Paesi partner dell'Est e quelli del Sud del Mediterraneo, attraverso l'implementazione di attività a carattere interregionale. Il campo d'azione della cooperazione transfrontaliera è limitato a specifici territori contigui o a gruppi di regioni nei bacini del Mediterraneo, del Baltico e del Mar Nero. La componente di cooperazione tematica rientra nell'obiettivo più generale di semplificazione degli strumenti di cooperazione esterna, ridotti in modo significativo rispetto al periodo 2000-2006 e, nel caso specifico, di riduzione delle precedenti trenta linee tematiche a 5 programmi tematici: “Programma tematico sull'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali, inclusa l'energia”; “Programma tematico sul ruolo degli attori non statali e delle autorità locali nello sviluppo”; “Programma tematico per la cooperazione con i Paesi Terzi nelle aree di immigrazione e asilo”; “Programma tematico per la sicurezza alimentare”; “Programma tematico per lo sviluppo sociale ed umano”.

L'ENPI rappresenta uno strumento complesso sia dal punto di vista delle modalità di programmazione che della gestione dell'assistenza finanziaria. Infatti, alla tradizionale modalità di programmazione pluriennale della strategia globale e della definizione delle priorità nei piani d'azione, si aggiunge quella più specifica dei “Programmi tematici” e quella più innovativa dei “Programmi operativi congiunti di cooperazione transfrontaliera”. Questi ultimi, in particolare,

differiscono notevolmente dalle modalità proprie del ciclo di programmazione dell'assistenza esterna, avendo mutuato le proprie modalità di funzionamento dai fondi strutturali.

Relativamente al secondo elemento, quello del *coinvolgimento attivo dei paesi terzi*, occorre evidenziare che la componente di cooperazione transfrontaliera rappresenta l'aspetto caratterizzante la nuova fase di cooperazione tra le autorità regionali e locali europee e quelle dei Paesi limitrofi: essa, infatti, pone l'accento sul partenariato e sul ruolo attivo di tutti i partner nel processo di definizione delle strategie di prossimità. Questa componente presenta gli elementi di maggiore innovazione e criticità, in quanto comporta una responsabilità diretta nella gestione da parte dei paesi partner ed il coinvolgimento del livello regionale; il che genera un'asimmetria istituzionale, coinvolgendo partner con differenti livelli di decentramento e realtà istituzionali. Tali criticità sono acuite in quei paesi in cui manca l'esperienza adatta alla gestione di questa tipologia di programmi.

L'intensificarsi della cooperazione nelle sue diverse accezioni non ha comportato, tuttavia, un corrispondente aumento di risorse, così come auspicato dalla Commissione europea. La scarsità di risorse finanziarie rappresenta senza dubbio uno degli elementi di maggiore criticità della PEV. Con la riduzione apportata rispetto alle proposte iniziali della Commissione (circa 15 miliardi di euro) viene meno uno degli incentivi principali ai Paesi partner per l'attuazione delle riforme previste nel quadro della PEV.

Tuttavia, alle risorse attribuite all'ENPI dalla programmazione 2007-2013 bisogna aggiungere i prestiti della Banca europea degli investimenti, notevolmente superiore (12,4 miliardi di euro, di cui 8,7 per il Mediterraneo e 3,7 per l'Est, Caucaso e Russia) a quello del periodo di programmazione precedente (6,5 milioni di euro per il Sud; 600 milioni di euro per l'Est), soprattutto per quel che riguarda i Paesi dell'Est. Inoltre, 465 milioni di euro saranno messi a disposizione dal DCI per il finanziamento dei programmi tematici. In aggiunta a ciò, nel dicembre 2006 la Commissione ha accantonato parte delle risorse dell'ENPI per la creazione di un "Fondo di governance" (*Governance Facility*) di

cui possono beneficiare i partner che hanno compiuto i progressi maggiori nell'attuazione delle riforme previste dal Piano d'azione e di un "Fondo di investimento" che sostiene i prestiti delle IFI (Istituzioni finanziarie internazionali) nei paesi interessati dalla PEV, fornendo sovvenzioni alle operazioni di credito.

Relativamente ai Paesi che per il momento restano fuori dalla PEV, l'assistenza finanziaria continua a perseguire gli obiettivi del partenariato euro-mediterraneo (Algeria, Siria), mentre in Bielorussia è diretta prioritariamente ai bisogni della popolazione attraverso un supporto al processo di democratizzazione e allo scopo di mitigare gli effetti della situazione di isolamento del Paese.

Tuttavia, esistono delle differenze sostanziali tra i partner del Sud e quelli dell'Est. Le differenze principali riguardano la ripartizione tra i differenti settori, più omogenea per i partner dell'Est che per quelli del Sud, per i quali gli ambiti più direttamente legati allo sviluppo economico e sociale ("Sviluppo economico e sociale" e "Commercio e mercato interno") assorbono quasi l'intero ammontare delle risorse. Nel settore "Dialogo politico e riforme" le risorse arrivano ad una media dell'11,5%; tale percentuale si attesta intorno al 9% in tutti gli altri paesi della sponda sud, ad eccezione del Marocco che, nonostante sia il paese con la più alta dotazione finanziaria, presenta la percentuale del 4,2%.

Tale situazione cambia nell'area dell'Est, dove l'assistenza in favore dei processi di democratizzazione, di *good governance* e di protezione dei diritti umani è considerato di importanza pari agli aspetti più strettamente economici. Focalizzando l'attenzione sulle risorse finanziarie, anziché sulle percentuali, la differenza tra i paesi del Sud e quelli dell'Est appare ancora più evidente.

La maggiore concentrazione di risorse a supporto delle riforme economiche (con particolare riguardo alla creazione di un contesto favorevole agli investimenti e allo sviluppo del settore privato) presenta diverse spiegazioni possibili. Una prima risiede nella maggiore difficoltà che il processo di integrazione incontra nei Paesi partner del Sud rispetto all'Est a causa del divario esistente tra le due aree in termini di sviluppo economico e sociale, ma anche di capacità delle pubbliche

amministrazioni locali. In secondo luogo, trattandosi di un processo concordato, i Paesi dell'Est concentrano gran parte dell'allocazione finanziaria sulle riforme socio-economiche e sulle tematiche legate ai criteri di adesione, soprattutto in vista di una futura adesione all'UE. Diversamente, proprio per l'assenza di tali prospettive, i partner del Mediterraneo hanno scelto di riservare minore attenzione alle questioni legate alla promozione della democrazia e al rispetto dei diritti umani, denotando un interesse più marcato per gli aspetti più prettamente economici del processo di integrazione.

I dati relativi alla concentrazione delle risorse dell'ENPI per ambito prioritario mostrano come nei Paesi del Sud una percentuale rilevante delle risorse sia concentrata sugli aspetti settoriali.

Guardando ai documenti di strategia e ai piani indicativi approvati nel Mediterraneo, gli aspetti prioritari riguardano il settore dell'energia (gas ed elettricità) e dei trasporti. Una concentrazione di risorse in questi settori, a scapito di altri, potrebbe essere stata guidata dalla stessa UE, la quale nutre evidenti interessi a perseguire una maggiore integrazione dei Paesi partner nel mercato dell'energia e a migliorare i collegamenti infrastrutturali con il vicinato.

È interessante notare, infine, come la cooperazione bilaterale con la Georgia comprenda anche una nuova voce, che non si rinviene nell'assistenza ai partner del Sud, relativa alla risoluzione dei conflitti, mentre si lascia aperta la possibilità di allocazioni specifiche in questo settore anche in altri documenti di strategia (Moldavia, Azerbaijan). A questo si deve aggiungere il contributo del nuovo strumento di stabilità (con una dotazione finanziaria di circa 2 miliardi di euro) utilizzato per affrontare problematiche quali la sicurezza nucleare e l'assistenza elettorale e promuovere il mantenimento della pace.

2.2.2 Le macroaree di intervento

La politica europea di vicinato costituisce il riferimento strategico della politica dell'UE verso i suoi vicini delle frontiere orientali e del bacino mediterraneo. Si inserisce nella integrale rivisitazione della programmazione comunitaria e della ripartizione strategica degli spazi geografici all'interno dei quali essa opera: le numerose politiche in vigore fino al 2006 lasciano il posto a tre macroaree di intervento.

La prima riferita ai Paesi di prossima adesione all'UE, e cioè quelli dell'area balcanica sud-occidentale (Albania, Bosnia - Erzegovina, Croazia, Macedonia, Montenegro, Serbia) e la Turchia, inquadrati nello Strumento di pre-adesione IPA.

La seconda comprende tutti gli ex-Paesi MEDA e i paesi dell'Est (Ucraina, Georgia, Azerbajdžian e Armenia) che, a seguito delle ultime adesioni, sono venuti a confinare con l'UE e che sono interessati dal Programma ENPI.

La terza comprendente gli strumenti di cooperazione con gli altri Paesi Terzi non industrializzati. In favore dei Paesi in via di sviluppo e meno sviluppati opera il Programma *Development Cooperation Instrument*.

I paesi che non sono interessati dalla politica europea di vicinato sono: la Siria, in virtù della mancata entrata in vigore dell'Accordo di Associazione; la Libia, in quanto ha ratificato l'Accordo di Associazione recentemente (3 febbraio 2009); la Bielorussia, per le ripetute violazioni dei diritti umani.

La realizzazione delle strategie di assistenza finanziaria nell'area di vicinato si traduce in opportunità concrete per gli Stati membri e per i Paesi partner.

Esaminando i documenti di strategia della cooperazione bilaterale, regionale ed interregionale¹⁵ è possibile analizzare le opportunità derivanti dell'attuazione della politica europea di vicinato nelle aree geografiche interessate relativamente a sette ambiti prioritari¹⁶: “Dialogo politico e riforme”, “Sviluppo economico e

¹⁵ Nell'analisi non si tiene conto dei programmi di cooperazione transfrontaliera e dei programmi tematici, considerati i ritardi nella programmazione.

¹⁶ Commissione Europea, *European Neighbourhood Policy: Strategy Paper*, COM (2004) 373, 2004.

sociale”, “Commercio e mercato interno”, “Giustizia e Affari interni”, “People-to-people”, “Partecipazione a programmi e agenzie comunitarie”, “Cooperazione regionale”.

Nell’ambito del *dialogo politico e delle riforme*, sebbene in generale sia possibile riscontrare un’omogeneità di interventi relativi alla democrazia, ai diritti umani e allo sviluppo della società civile, allo stato di diritto e alla riforma giudiziaria e al rafforzamento della *capacity building* amministrativa, si nota che i paesi dell’Est pongono maggiore attenzione su queste tematiche. Infatti, ad interventi a favore dei diritti umani e delle libertà fondamentali si accompagnano attività riguardanti lo sviluppo della società civile. Nella maggior parte dei paesi dell’Est sono previsti interventi finalizzati al rafforzamento del governo locale, cofinanziati (in aggiunta alle altre risorse finanziarie) dal programma interregionale per la cooperazione tra attori locali dei Paesi partner e dell’UE.

La scelta dei paesi dell’Est a implementare queste tematiche si basa sulla volontà di favorire l’ammodernamento e il rafforzamento dei governi locali e regionali, da perseguire in termini operativi attraverso lo sviluppo di partenariati (in particolare province e grandi città) ed il trasferimento di *know-how* ed esperienze nell’ambito della *governance* democratica, in vista della prospettiva di adesione all’UE.

Nell’ambito della politica di *sviluppo economico e sociale*, la PEV mira ad accompagnare i Paesi partner nell’attuazione di riforme economiche e sociali (educazione e sanità sono i settori di maggiore interesse) e nella lotta contro la povertà. L’intervento dell’ENPI in questo ambito si realizza attraverso aiuti diretti.

Nell’ambito della cooperazione bilaterale con i partner dell’Est l’assistenza alla modernizzazione e alla riforma del sistema educativo prevede l’organizzazione di scambi al fine di una maggiore integrazione con l’UE soprattutto nel campo della ricerca; oltre ad azioni di *institutional building* a favore di autorità competenti e di organizzazioni della società civile.

Relativamente al *commercio e al mercato interno*, l'obiettivo perseguito attraverso la PEV consiste nell'approfondire la liberalizzazione degli scambi (in attuazione delle disposizioni già contenute negli accordi di associazione, di partenariato e di cooperazione) riservando, in vista dell'integrazione al mercato interno, maggiore attenzione all'avvicinamento alla legislazione e normative europee in materia. Le iniziative finanziabili riguardano non solo la circolazione delle merci, ma anche gli aspetti legati ai prodotti agricoli (sicurezza alimentare, controlli sanitari e fito-sanitari) e ai servizi (diritto societario, contabilità, *audit*). In quest'ambito, gli operatori degli Stati membri possono fornire un grande valore aggiunto ai progetti di cooperazione, mettendo a disposizione dei partner del Sud e dell'Est l'esperienza acquisita nel campo del mercato interno. Infatti, uno degli aspetti principali dell'assistenza dell'ENPI riguarda il supporto al riavvicinamento delle legislazioni e delle regolamentazioni, al fine di incoraggiare la progressiva partecipazione dei Paesi partner al mercato interno e l'intensificazione degli scambi. Rientra, altresì, tra i settori prioritari di intervento dell'ENPI l'incentivazione dello sviluppo dell'economia di mercato, comprese le misure volte a sostenere il settore privato e lo sviluppo delle piccole e medie imprese.

Tale priorità è sentita soprattutto dai partner del Sud del Mediterraneo che puntano al sostegno del settore privato, all'ammodernamento del settore agricolo e allo sviluppo di nuove imprese. Interessante l'attenzione che, nel caso del Marocco, viene rivolta alla realizzazione di interventi in questo ambito, intrapresi anche nell'ambito del programma regionale Sud, dove si prevede di identificare modalità operative e finanziamenti che mirino ad indirizzare investimenti nella regione, in special modo attraverso le rimesse degli emigrati.

Inoltre, per favorire lo sviluppo economico, il programma regionale Sud prevede interventi ulteriori di promozione ed attrazione degli investimenti, l'introduzione di meccanismi o dispositivi di incentivazione del settore privato, attraverso incontri mirati e la promozione di alleanze strategiche per gli investimenti, nonché azioni di assistenza tecnica e formazione.

Il Programma regionale Est, invece, si focalizza sull'obiettivo di rafforzare la cooperazione regionale tra le PMI dei Paesi partner e dell'UE, incentivando lo scambio di tecnologia e investimenti oltre che di buone pratiche ed esperienze.

In sintesi, nei casi presi in esame, l'assistenza ENPI si traduce in opportunità per gli attori economici - attraverso lo scambio di esperienze e la promozione di collaborazioni con imprese UE - oltre che per gli attori istituzionali, in quanto gran parte degli interventi sono finalizzati al rafforzamento istituzionale, giuridico e amministrativo a sostegno della pubblica amministrazione.

L'altro ambito di intervento riguarda il settore *Giustizia e Affari interni*. La gestione più efficace delle frontiere rappresenta una delle sfide comuni alle quali la PEV intende dare un apporto significativo, al duplice scopo di facilitare la libera circolazione delle persone e far fronte alle pressioni migratorie, la tratta degli esseri umani ed il terrorismo. Questa priorità viene trattata soprattutto a livello regionale, con sporadici interventi a livello bilaterale (come nel caso dell'Ucraina).

In questo settore, la PEV finanzia programmi di cooperazione in materia di giustizia, sicurezza e immigrazione al fine di incrementare la cooperazione nella gestione dei flussi migratori dei Paesi d'origine, di transito e di destinazione, di rafforzare la cooperazione nella lotta contro l'immigrazione illegale e la cooperazione nel campo della lotta contro il terrorismo, il traffico di esseri umani e altre forme di crimine organizzato internazionale.

L'ambito prioritario *People-to-people* mira in generale a facilitare i contatti tra attori orizzontali, (società civile, organizzazioni del settore privato, associazioni di categoria, università, etc.). Le azioni previste rappresentano un aspetto essenziale della PEV, in quanto permettono di creare relazioni tra le popolazioni dell'UE e dei Paesi vicini; di rafforzare la comprensione reciproca sia da un punto di vista storico e culturale, sia dei valori reciproci. L'assistenza finanziaria contribuisce alla creazione di legami in ambito culturale, sociale e dell'educazione.

In quest'ambito, l'ENPI opera a livello interregionale e regionale, consolidando anche l'esperienza della precedente cooperazione. La cooperazione

interregionale si rivolge in particolare alle università e agli studenti, attraverso la promozione della cooperazione istituzionale nel settore dell'educazione superiore (programma TEMPUS) e della mobilità degli studenti (ERASMUS MUNDUS); coniugando, in entrambi i casi, un approccio di tipo *bottom-up* (in cui l'iniziativa è lasciata alle istituzioni dei partner locali) ad uno *top-down* (in quanto le priorità sono stabilite a livello nazionale per ogni Paese partner). Nel caso dei Paesi partner del Sud, il Programma regionale prevede un contributo aggiuntivo nel settore delle pari opportunità e in favore dei giovani, del dialogo e dei beni culturali.

L'ENPI finanzia anche la *partecipazione dei Paesi partner a programmi e ad agenzie comunitarie*. La partecipazione ad altri programmi comunitari, a gestione diretta, assume particolare interesse in quanto incentiva e contribuisce ad approfondire i legami tra gli operatori europei e dei Paesi vicini. Tale partecipazione in prevalenza riguarda la cooperazione tra autorità doganali e fiscali e la competitività tra imprese.

La tematica di *cooperazione regionale* mira ad intensificare le iniziative in tutti i paesi del Sud e dell'Est e rappresenta una componente comune a tutte le priorità.

Tra le *tematiche trasversali* individuate dalla PEV, particolare rilievo assume la cooperazione nei settori dell'energia, dei trasporti e dell'ambiente. L'Unione europea mira a implementare le relazioni con il vicinato attraverso l'integrazione dei Paesi partner al mercato interno dell'energia, migliorando la rete dei trasporti per rispondere ad esigenze di efficienza, multimodalità e sostenibilità, ampliando lo spazio europeo della ricerca e della società dell'informazione a tutti i paesi partner e, in campo ambientale, attraverso interventi volti al miglioramento della *governance* nel vicinato.

2.2.3 Lo strumento europeo di vicinato e partenariato ENPI – *European Neighborhood Partnership Instrument*

La realizzazione degli impegni comuni e degli obiettivi definiti nei Piani d’Azione è oggetto di un controllo regolare da parte dei Sottocomitati specializzati, in collaborazione con ciascun Paese.

L’allargamento dell’Unione europea ad Est ha rappresentato un’importante occasione per dare ulteriore impulso alle relazioni con i paesi vicini sulla base di valori politici ed economici condivisi.

Al fine di evitare il sorgere di nuove linee di divisione e di promuovere la stabilità e la prosperità sia all’interno del territorio comunitario sia e nelle nuove frontiere, l’Unione europea ha stabilito di impennare i rapporti con i suoi nuovi vicini sull’impegno nei confronti di valori comuni, quali la democrazia, lo Stato di diritto, il buon governo e il rispetto dei diritti umani, nonché dei principi dell’economia di mercato, dello sviluppo sostenibile e della lotta contro la povertà.

Fino al 2006, l’aiuto europeo ai Paesi coinvolti nella politica europea di vicinato è stato fornito nel quadro di differenti programmi geografici, tra cui il programma TACIS¹⁷ (per i vicini dell’Est e della Federazione Russa), il programma MEDA¹⁸ (per i vicini del Sud del Mediterraneo), il programma IEDDH (Iniziativa Europea per la Democrazia e i Diritti dell’Uomo).

Per il periodo appena concluso (2000-2006), i fondi disponibili sono stati circa 5,3 miliardi di euro per MEDA e 3,1 miliardi di Euro per TACIS, circa 2 miliardi di euro per crediti forniti dalla BEI per i Paesi beneficiari del programma MEDA e 500 milioni di euro per i beneficiari del programma TACIS.

¹⁷ Il Programma TACIS è stato lanciato nel 1991. Il programma si proponeva il finanziamento e l’assistenza tecnica nel periodo di transizione economico – istituzionale dell’Est europeo in quegli anni.

¹⁸ Il programma è iniziato nel 1996 e interessa le aree di intervento e gli obiettivi delineati nella Conferenza di Barcellona del 1995.

Dall'inizio del 2007, nel quadro della riforma degli strumenti di assistenza comunitaria, i programmi MEDA e TACIS sono stati sostituiti da uno strumento unico: lo Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (*European Neighbourhood and Partnership Instrument - ENPI*¹⁹).

Il nuovo strumento è stato istituito per favorire lo sviluppo duraturo delle relazioni tra UE e Paesi vicini attraverso il graduale avvicinamento alle norme ed alle politiche europee, nel quadro del sostegno alle priorità convenute nei singoli Piani di Azione della PEV (questo vale anche per il Partenariato Strategico con la Federazione Russa, anch'esso sostenuto dal programma TACIS).

Nell'intento di potenziare l'efficacia degli aiuti esterni dell'UE, il Regolamento (CE) n. 1638/2006 ha proposto, quindi, un nuovo quadro regolamentare in materia di pianificazione e prestazione delle attività di assistenza, attraverso l'istituzione di uno strumento di sostegno diretto alle politiche di relazioni esterne dell'Unione europea.

I paesi interessati dal nuovo strumento sono quelli del Mediterraneo meridionale e orientale (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Territori Palestinesi), Ucraina, Moldova, Bielorussia e quelli del Caucaso meridionale (Georgia, Armenia ed Azerbaijan).

Lo strumento europeo di partenariato e vicinato ENPI fornisce l'assistenza finanziaria ai Paesi partner al fine della realizzazione degli obiettivi della PEV e del partenariato strategico con la Federazione Russa.

Le priorità dell'assistenza europea sono definite, sia con i Paesi coinvolti che con altri Paesi interessati, in documenti generali pluriennali di strategia-Paese (di durata settennale), nei Programmi Indicativi Nazionali (PIN), di durata quadriennale, e nei programmi annuali.

Le priorità stabilite nei Piani d'Azione, in accordo con le autorità del Paese specifico, sono allo stesso modo utili per orientare la programmazione dei piani di

¹⁹ Lo strumento è stato istituito con il Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato.

assistenza, ivi compresa quella di altri finanziatori di fondi o istituzioni finanziarie internazionali.

Più dettagliatamente, sulla base dei Piani d'Azione, l'UE concorda con ogni Paese un programma di riforme economiche e politiche a partire dal quale vengono adottate le priorità a breve e medio termine per i successivi tre o quattro anni.

L'Unione definisce poi le priorità dell'assistenza europea nei singoli paesi in altri documenti chiave, in particolare: i documenti di strategia nazionali (CSP), che presentano l'analisi della situazione nel paese e la strategia di risposta adottata dall'UE per i prossimi sette anni; i programmi indicativi nazionali pluriennali (PIN), che identificano le aree e i settori d'intervento selezionati con le relative risorse e coprono un periodo di quattro anni e i programmi d'azione annuali (PAA) che definiscono nel dettaglio i progetti identificati per il finanziamento, specificandone gli obiettivi, i risultati e il costo totale.

Oltre alla cooperazione nazionale, che canalizza la gran parte dell'assistenza, la politica di vicinato privilegia e potenzia anche la cooperazione a livello regionale e interregionale tra i paesi partner. Tre documenti di strategia e i loro rispettivi programmi indicativi pluriennali, definiscono le priorità per la cooperazione regionale e interregionale: uno per il partenariato euro-mediterraneo (ENPI Sud), che si rivolge ai paesi del sud del Mediterraneo e del medio Oriente, l'altro per il partenariato orientale (ENPI Est) per i paesi dell'Europa dell'Est e il Caucaso del Sud e un documento di strategia per la cooperazione interregionale (*Neighbourhood-wide*) che prevede azioni che interessano l'intero territorio.

Lo strumento ENPI, inoltre, riguarda anche il partenariato strategico con la Russia ed è finalizzato a garantire uno sviluppo duraturo dei rapporti tra l'Unione europea e i paesi vicini e un graduale avvicinamento di questi ultimi alle norme e alle politiche europee.

L'ENPI rappresenta uno strumento con una chiara finalità politica in cui il ruolo della programmazione è centrale. Un aspetto chiave consiste nel prevedere un insieme diversificato e innovativo di misure di assistenza: oltre alle misure di

assistenza tecnica e finanziaria – caratteristica del programma TACIS - è prevista una larga applicazione delle misure di sostegno al bilancio, settoriale o generale – già esistenti nell’ambito del programma MEDA - e l’introduzione di strumenti mutuati dalla politica di allargamento, che hanno dimostrato la loro efficacia in passato nell’ambito dell’assistenza ai paesi candidati, quali per esempio i gemellaggi tra le amministrazioni nazionali.

I programmi di cooperazione transfrontaliera rappresentano un’altra delle innovazioni più importanti dell’ENPI. Già utilizzati, in minima misura, nell’ambito del programma TACIS, i nuovi programmi di cooperazione transfrontaliera previsti dall’ENPI sono stati potenziati e semplificati nei metodi e nelle procedure.

Per il periodo 2007-2013, l’ENPI dispone di 11 miliardi di euro in più rispetto ai due programmi precedenti MEDA e TACIS, per i quali erano stati stanziati 8,3 miliardi di euro nel periodo 2000-2006.

Lo strumento si caratterizza, rispetto a quelli della programmazione precedente, per la semplificazione delle procedure di finanziamento e di gestione delle iniziative di cooperazione transfrontaliera.

Da un punto di vista finanziario, l’ENPI integra i fondi provenienti dalla nuova programmazione dei Fondi strutturali.

Dal punto di vista della gestione, l’istituzione delle autorità di gestione congiunta consente il trasferimento della gestione di questi programmi dalla Commissione Europea ad autorità amministrative centrali e regionali, designate dai paesi partecipanti di ciascun programma. Le autorità di gestione congiunta sono responsabili del lancio dei bandi, della selezione e della gestione dei progetti, nell’ambito di un controllo amministrativo e finanziario esercitato da tutti i paesi che partecipano al programma.

L’assistenza comunitaria, nell’ambito dello strumento di vicinato, viene attuata attraverso:

- documenti di strategia nazionali, multinazionali e transfrontalieri che riguardano: programmi nazionali o multinazionali di assistenza ad un Paese

partner, programmi che riguardano la cooperazione regionale e subregionale tra due o più paesi partner e ai quali partecipano anche gli Stati membri, programmi di cooperazione transfrontaliera che coinvolgono uno o più Stati membri e uno o più paesi partner;

- programmi operativi congiunti per la cooperazione transfrontaliera, programmi d'azione annuali e misure speciali.

I programmi elaborati in base ai documenti di strategia, normalmente, vengono adottati annualmente. In casi eccezionali, la Commissione può adottare misure non richiamate dal piano di azione; quest'ultimo stabilisce gli obiettivi da perseguire, i risultati attesi, le modalità di gestione e l'importo totale del finanziamento previsto. Il piano d'azione deve tener conto dell'esperienza acquisita da una precedente assistenza comunitaria, deve contenere una descrizione delle operazioni che sta finanziando, un calendario indicativo di attuazione e una indicazione dell'importo del corrispondente finanziamento assegnato.

La Commissione, entro un mese dalla loro adozione, presenta al Parlamento europeo ed agli Stati membri i programmi di azione ed i programmi congiunti per la cooperazione transfrontaliera.

Nel caso di necessità o di circostanze debitamente giustificate, la Commissione adotta misure speciali che non vengono richiamate nei documenti di strategia o dai programmi indicativi pluriennali. Le misure sono immediatamente applicabili e definiscono gli obiettivi da perseguire, i settori di intervento, i risultati attesi, le modalità di gestione e l'importo totale del finanziamento previsto.

Nel caso in cui gli obiettivi non possano essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri bensì perseguiti meglio a livello comunitario, la Comunità interviene in base al principio di sussidiarietà. L'assistenza comunitaria viene stabilita tra la Commissione ed i beneficiari attraverso un partenariato che riunisce, in base alle necessità, autorità nazionali, regionali e locali, partner

economici e sociali, la società civile e altri organismi competenti. L'art. 5 del Regolamento (CE) n. 1638/2006 statuisce che i programmi ed i progetti presentati devono essere coerenti con le politiche dell'Unione europea.

La Commissione ha il compito di garantire il coordinamento dei programmi di assistenza nazionali e comunitari al fine di rendere efficace ed efficiente l'erogazione degli aiuti finanziari. Nel caso in cui un paese partner non rispetti i principi e gli obiettivi prefissati, il Consiglio su proposta della Commissione, deliberando a maggioranza qualificata, può adottare misure relative al caso e giungere anche alla sospensione dell'assistenza comunitaria; la sospensione si applica anche nel caso in cui vengono meno gli accordi di partenariato e cooperazione e gli accordi di associazione.

L'allocazione finanziaria di ENPI per il periodo 2007-2013 è così ripartita:

- programmi nazionali, multinazionali e tematici: oltre 10,6 miliardi di euro;
- programmi di cooperazione transfrontaliera: circa 550 milioni di euro.

Secondo quanto contenuto nel Regolamento, l'ambito operativo di ENPI concerne i seguenti settori di cooperazione²⁰:

- il dialogo e riforme politiche;
- il ravvicinamento delle legislazioni e delle regolamentazioni, al fine di incoraggiare la progressiva partecipazione dei paesi partner all'intensificazione degli scambi e al mercato interno;
- la promozione dello Stato di diritto e del buon governo attraverso il rafforzamento dell'efficienza dell'amministrazione pubblica, l'efficienza del potere giudiziario, il sostegno alla lotta contro la corruzione e le frodi;
- la promozione dello sviluppo sostenibile e la protezione ambientale;
- lo sviluppo sociale, la parità tra i sessi, la non discriminazione, l'occupazione e la protezione sociale, il dialogo sociale e il rispetto dei diritti sindacali e delle norme fondamentali in materia di lavoro;

²⁰ Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, art.2.

- il sostegno delle politiche a favore della salute, dell'istruzione e della formazione, volte anche a garantire l'accesso, da parte delle ragazze e delle donne, ai servizi e all'educazione in materia sanitaria, compresa la salute riproduttiva e infantile;
- la promozione e la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali;
- la promozione dell'economia di mercato anche attraverso le misure volte a sostenere il settore privato e le piccole e medie imprese, ad incoraggiare gli investimenti e gli scambi mondiali;
- la promozione nei settori dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti, il miglioramento della sicurezza nel settore dei trasporti internazionali e dello sfruttamento delle fonti di energia rinnovabili;
- la gestione, efficace e sicura, delle frontiere;
- il sostegno alla cooperazione amministrativa per migliorare la trasparenza e favorire uno scambio intenso di informazioni in materia fiscale, al fine di combattere la frode e l'evasione;
- la promozione della partecipazione ad attività comunitarie nel settore della ricerca e dell'innovazione;
- la promozione del dialogo multiculturale, dei contatti tra i popoli e dei legami con le comunità di immigranti che vivono negli Stati membri, nonché degli scambi tra i giovani;
- il sostegno alla tutela del patrimonio storico e culturale;
- il sostegno alla cooperazione transfrontaliera attraverso iniziative locali congiunte nell'intento di promuovere lo sviluppo economico, sociale e ambientale delle regioni frontaliere e lo sviluppo territoriale integrato lungo le frontiere esterne della Comunità;
- la cooperazione e l'integrazione regionale e subregionale, comprendendo, eventualmente, anche i Paesi che non hanno diritto all'assistenza in base al testo che disciplina lo Strumento di vicinato;
- risposte a sfide comuni nei settori di interesse reciproco.

La Commissione europea, individuando tali ambiti di intervento, ha voluto sottolineare l'importanza di promuovere la cooperazione tanto alle frontiere esterne dell'Unione europea quanto tra i paesi partner, soprattutto tra quelli geograficamente vicini tra loro.

L'ENPI tende ad un sostanziale approfondimento della cooperazione già esistente con i Paesi vicini, contribuendo ad affrontare questioni che, in considerazione della prossimità geografica o dei legami di natura economica e storica, sono di interesse comune. Le tradizionali strategie di assistenza, quali la lotta alla povertà e la promozione dello sviluppo sostenibile, sono coniugate con una programmazione mirata ad estendere ai Paesi beneficiari alcune politiche proprie dell'UE, come il mercato interno e la realizzazione di grandi reti infrastrutturali. Lo strumento europeo di vicinato, al fine di evitare il sorgere di nuove linee di demarcazione, si propone di rimuovere gli ostacoli ad una cooperazione transfrontaliera efficace lungo tutte le frontiere esterne.

Oltre alle componenti di cooperazione bilaterale (Programmi di Strategia Paese) e regionale (Programmi di Strategia Regionali, uno per i partner dell'Est e uno per i partner del Sud), l'ENPI comprende tre ulteriori dimensioni: *cooperazione interregionale, tematica e transfrontaliera*.

La *cooperazione interregionale* prevede un Programma di Strategia Regionale unico per l'intera area di cooperazione e identifica quattro priorità:

- 1) promozione delle riforme attraverso la consulenza e le competenze europee (assistenza tecnica e scambi di informazione, sostegno al miglioramento della governance e dei processi di gestione, etc.);

- 2) promozione dell'alta formazione e mobilità degli studenti;

- 3) incremento della cooperazione tra gli attori locali e regionali dei paesi partner e gli Stati membri;

- 4) sostegno all'attuazione della politica di vicinato e al Partenariato Strategico con la Russia.

La componente di *cooperazione tematica* individua cinque Programmi Strategici con una disponibilità finanziaria complessiva di 5 miliardi di euro:

- 1) ambiente e gestione sostenibile delle risorse naturali, inclusa l'energia (804 milioni di euro);
- 2) ruolo degli attori non statali e delle autorità locali nello sviluppo (1.639 milioni di euro);
- 3) cooperazione con i Paesi Terzi nelle aree di immigrazione e asilo (384 milioni di euro);
- 4) sicurezza alimentare (1.709 milioni di euro);
- 5) sviluppo sociale e umano (1.060 milioni di euro).

La *cooperazione transfrontaliera (CBC-Cross-Border Cooperation)* costituisce una caratteristica specifica dell'ENPI ed è destinata a finanziare i programmi congiunti tra le regioni degli Stati membri e dei paesi partner con una frontiera comune (marittima o territoriale), favorendo quindi uno sviluppo integrato delle regioni di confine piuttosto che la creazione di nuove linee di demarcazione.

I programmi riguardanti la cooperazione relativa ad una frontiera o ad un gruppo di frontiere, sono suddivisi in quattro assi tematici:

- 1) promuovere uno sviluppo socio-economico sostenibile nelle regioni situate su entrambi i lati delle frontiere comuni;
- 2) affrontare insieme sfide comuni in settori quali la gestione delle risorse naturali e la lotta contro l'inquinamento e la sanità pubblica;
- 3) assicurare frontiere sicure ed efficaci, attraverso la regolare circolazione dei beni e delle persone;
- 4) incentivare azioni transfrontaliere che incrementino le relazioni tra gli attori della società civile, attraverso attività di scambio nel campo sociale, culturale ed educativo.

I programmi per i bacini marini sono strettamente coordinati con i programmi di cooperazione transnazionale che hanno una parziale sovrapposizione di copertura geografica e che sono stati istituiti sul territorio dell'Unione europea a norma del regolamento (CE) n. 1083/2006.

La cooperazione transfrontaliera prevede, in sintesi, Programmi riguardanti i confini terrestri e le frontiere marittime, oltre a tre Programmi rivolti ai Bacini marittimi del Baltico, Mar Nero e Mediterraneo.

La cooperazione transfrontaliera ha modalità di gestione simili a quelle dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali comunitari (che intervengono anche con proprie risorse). La disponibilità finanziaria per l'intero periodo di programmazione 2007-2013 è di 1.118,434 milioni di euro, di cui 527 milioni provenienti dai fondi ENPI e 591 milioni dal FESR.

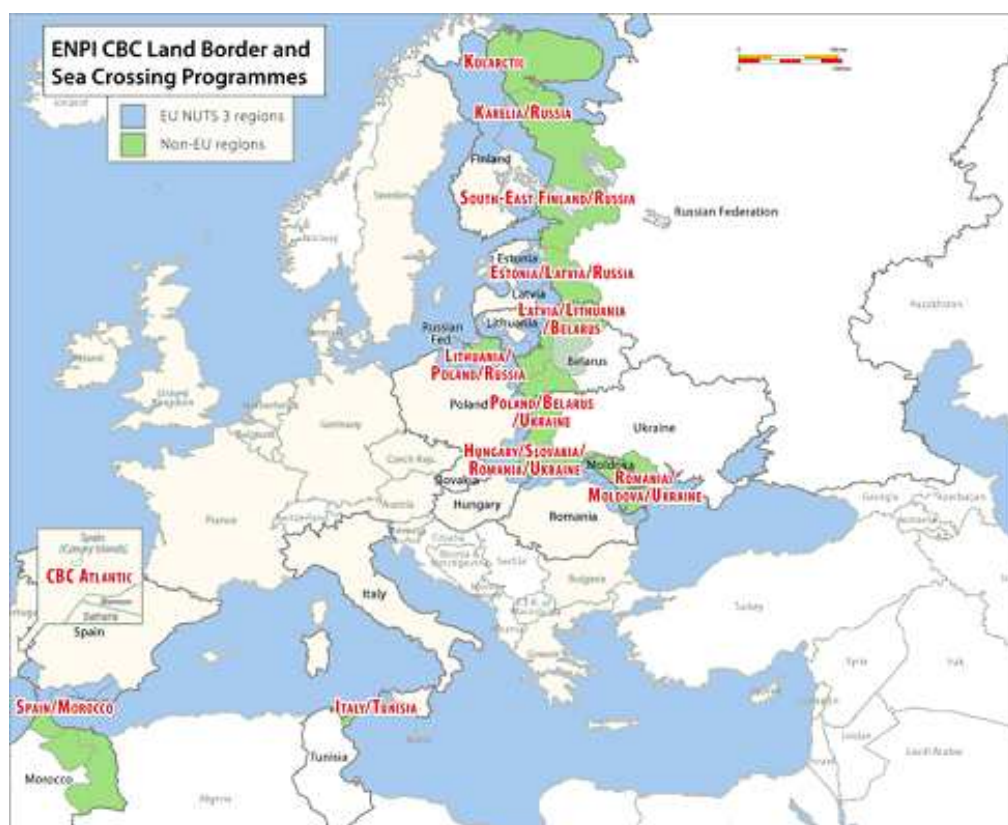
La componente *Cross-border Cooperation* rappresenta l'elemento chiave dell'intera politica europea di vicinato e, nello specifico, dello strumento ENPI e mira a rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri e i territori posti ai confini esterni dell'UE.

Sono stati previsti due tipologie di programmi CBC:

- *Land-Border Programmes* e *Sea-Crossing Programmes*, ovvero 15 programmi operativi congiunti relativi alla cooperazione tra una frontiera e/o un gruppo di frontiere: questo insieme di programmi interessano i territori di livello NUTS III situati lungo frontiere terrestri (9 programmi) o bracci di mare importanza significativa (3 programmi). Le aree geografiche interessate dai Programmi CBC Confini terrestri e marittimi sono rappresentati nella Fig.2;

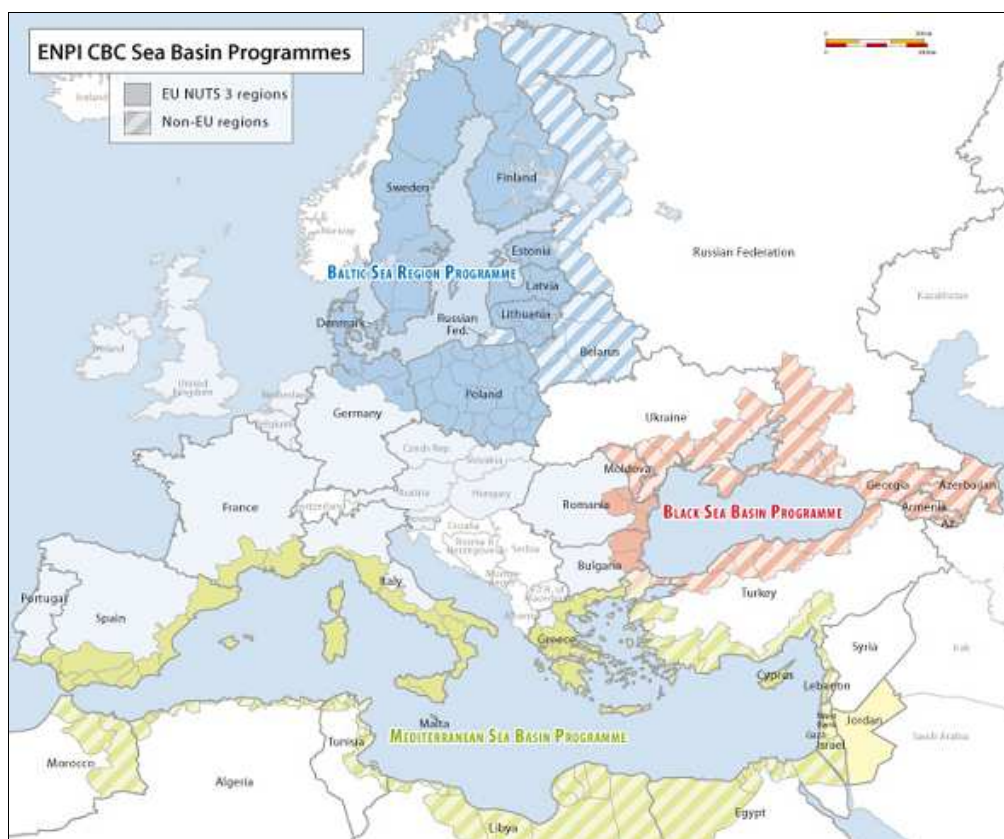
- *Sea-Basin Programmes*, ovvero 3 programmi multilaterali per i bracci di mare, che includono aree che si affacciano su un bacino marino comune a diversi paesi partecipanti di livello NUTS II, tra cui devono figurare almeno uno Stato membro ed un paese partner. Le aree geografiche interessate dai Programmi CBC Bacini marittimi sono rappresentati nella Fig.3.

Fig.2 - Aree interessate dai Programmi CBC Confini terrestri e marittimi



Fonte: EuroGeographic Association for the administrative boundaries (2007).

Fig.3 - Aree interessate dai Programmi CBC Bacini marittimi



Fonte: EuroGeographic Association for the administrative boundaries (2007).

Le aree confinanti con quelle indicate possono partecipare ai programmi di cooperazione transfrontaliera in base alle condizioni poste in essere dai documenti di strategia; inoltre, la Commissione europea può indicare le aree più significative tenendo conto dei criteri economici e geografici del paese.

La cooperazione transfrontaliera, nelle intenzioni della Commissione, dovrebbe contribuire ad uno sviluppo integrato e sostenibile tra regioni frontaliere confinanti e ad un'armoniosa integrazione territoriale in tutta la Comunità e con i paesi limitrofi.

Attraverso la cooperazione transfrontaliera l'UE mira a promuovere lo sviluppo socio-economico e condizioni di sicurezza e stabilità nelle zone di frontiera.

I principi su cui si basa sono: il partenariato, che implica la partecipazione dei paesi partner a tutti gli stadi della programmazione; la complementarità, in base alla quale l'intervento comunitario va ad integrare le misure regionali e locali; il cofinanziamento, che prevede il contributo dei Paesi partner con risorse proprie.

La tabella seguente presenta l'allocazione finanziaria e l'articolazione, per area geografica, dei programmi ENPI-CBC per il periodo di programmazione 2007-2013.

Tab. 1 - I Programmi ENPI-CBC

	RISORSE FINANZIARIE		
	2007- 2010	2010- 2013	TOTALE 2007-2013
Programmi sulle Frontiere interne terrestri			
Nord/Russia	€ 14.728,00	€ 13.513,00	€ 28.241,00
Karelia/Russia	€ 12.101,00	€ 11.102,00	€ 23.203,00
Finlandia/Russia	€ 18.871,00	€ 17.314,00	€ 36.185,00
Estonia/Lettonia/Russia	€ 24.915,00	€ 22.859,00	€ 47.775,00
Lettonia/Lituania/Bielorussia	€ 21.766,00	€ 19.970,00	€ 41.737,00
Lituania/Polonia/Russia	€ 68.908,00	€ 63.222,00	€ 132.130,00
Polonia/Bielorussia/Ucraina	€ 97.107,00	€ 89.094,00	€ 186.201,00
Ungheria/Slovacchia/Ucraina/ Romania	€ 35.796,00	€ 32.842,00	€ 68.638,00
Romania/Moldavia/Ucraina	€ 66.086,00	€ 60.632,00	€ 126.718,00
Programmi sugli stretti marittimi			
Spagna/Nord Marocco	€ 81.738,00	€ 74.993,00	€ 156.732,00

Spagna/Sud Marocco	€ 16.773,00	€ 15.389,00	€ 32.162,00
Italia/Tunisia	€ 13.138,00	€ 12.054,00	€ 25.191,00
Programmi di bacino			
Mar Nero	€ 9.025,00	€ 8.281,00	€ 17.306,00
Mar Mediterraneo	€ 90.539,00	€ 83.068,00	€ 173.607,00
Mar Baltico	€ 11.791,00	€ 10.818,00	€ 22.608,00
TOTALE	€ 583.283,00	€ 535.152,00	€ 1.118.434,00

Fonte: elaborazione propria dati Autorità di Gestione ENPI CBC, luglio 2007

I dati riportati nella Tabella n° 1 relativi ai Programmi sulle Frontiere interne terrestri evidenziano la maggiore attenzione da parte dell'UE nelle relazioni con i partner orientali.

Sulla base dei progressi compiuti negli ultimi anni dai paesi orientali, è stato possibile aprire un nuovo capitolo nelle relazioni con i vicini orientali e predisporre un'offerta di integrazione e partenariato ambiziosa ed equilibrata. Gli avvenimenti che hanno luogo nell'Europa orientale e nel Caucaso meridionale incidono sulla sicurezza e la stabilità dell'Unione europea. La politica di vicinato, dunque, nei confronti di questi paesi deve essere forte e proattiva.

Il nuovo approccio dell'UE introdotto dalla PEV, attuato attraverso i programmi di ENPI, ha già dato buoni risultati e deve continuare ad articolarsi in programmi su misura per le specifiche esigenze dei singoli paesi, benché su scala diversa e con l'aggiunta di una forte dimensione multilaterale.

Pur rimanendo saldamente ancorati al principio che i progressi compiuti devono andare di pari passo con le iniziative di riforma adottate dai partner, il nuovo pacchetto di misure offerto tramite ENPI consente di offrire anche un sostegno più approfondito per conseguire gli obiettivi di sviluppo e stabilità all'interno dei territori.

Dal 1989 a oggi il fronte orientale dell'Unione europea è stato teatro di grandi rivolgimenti; gli allargamenti che si sono succeduti negli ultimi anni hanno determinato una maggiore prossimità geografica con i vicini orientali, mentre le riforme sostenute dalla politica europea di vicinato sono servite a ridurre il divario politico ed economico tra l'Unione e questi paesi. L'UE è chiamata sempre più ad aiutarli a far fronte alle sfide politiche ed economiche cui essi sono confrontati e a sostenerli nella loro aspirazione a coltivare relazioni più strette con l'Unione stessa, attraverso la realizzazione di un nuovo quadro multilaterale di cooperazione.

Le principali novità introdotte dai programmi ENPI CBC si possono così riassumere:

- nuovi accordi di associazione comprendenti accordi di libero scambio globali e approfonditi con i partner;
- programmi globali finanziati dall'Unione per migliorare la capacità amministrativa dei paesi orientali;
- graduale integrazione nell'economia dell'UE (con ritmo diseguale, per tenere opportunamente conto del diverso livello di sviluppo economico dei singoli paesi), mediante impegni giuridicamente vincolanti sul ravvicinamento delle normative;
- promozione di una rete di libero scambio tra i paesi partner che potrebbe trasformarsi, a lungo termine, in una comunità economica di vicinato.

Questo ambizioso percorso di partenariato prevede un sostanziale potenziamento del livello di impegno politico, con particolare riguardo alla prospettiva di una nuova generazione di accordi di associazione, un'integrazione approfondita nell'economia dell'UE, regole più semplici per i cittadini dei paesi partner che si recano in viaggio nell'Unione, a condizione che vengano rispettati determinati requisiti di sicurezza, intese rafforzate in materia di sicurezza energetica che vadano a beneficio di tutte le parti in causa e un'accresciuta assistenza finanziaria.

L'UE, attraverso i programmi congiunti ENPI, propone un sostegno più consistente per affiancare le iniziative di riforma dei paesi partner mediante una nuova dimensione multilaterale che riunisce gli sforzi di entrambe le parti per affrontare sfide comuni.

Nell'ambito dei programmi di bacino, così come evidenziato dalla Tabella 1, la dotazione finanziaria più consistente interessa il Bacino Mediterraneo (173.607,00 euro).

Le relazioni tra gli Stati membri e i paesi partner del Mediterraneo si inscrivono nell'ambito del partenariato euro-mediterraneo istituito con la dichiarazione di Barcellona del 28 novembre 1995.

Il 14 Agosto 2007, la Commissione Europea ha approvato, con Decisione n. 2008/020-284, il Programma “*ENPI - CBC Bacino del Mediterraneo 2007-2013*”, il nuovo Programma di cooperazione transfrontaliera multilaterale che coinvolge 117 regioni appartenenti a 19 Stati diversi (Stati Membri UE e Paesi partner) situate lungo le sponde del Mar Mediterraneo²¹.

L’obiettivo generale del Programma è quello di contribuire a promuovere il processo di cooperazione sostenibile e armoniosa a livello di Bacino Mediterraneo, trattando le sfide comuni e valorizzando le sue potenzialità endogene.

L’area euro-mediterranea è caratterizzata da un insieme di fattori significativi che hanno inciso in maniera determinante, così come in passato ancora oggi, sulle strategie di cooperazione dell’UE e, conseguentemente, sull’orientamento comunitario a voler intensificare le relazioni con i paesi del bacino mediterraneo. Il contesto socio-economico dell’area euro-mediterranea su cui insiste il Programma è caratterizzato da una serie di fattori, tra cui quelli maggiormente rilevanti sono i seguenti:

- eterogeneità dei paesi del Bacino mediterraneo in termini di caratteristiche geografiche, economiche, culturali, dell’organizzazione sociale e della struttura politica;
- divario significativo in relazione al PIL tra i Paesi della sponda Nord e Sud del Mediterraneo (nel 2006 i Paesi mediterranei dell’UE hanno contribuito al 75% dell’intero PIL dell’area). Nel 2006, la zona di cooperazione ha registrato una tendenza alla crescita economica nei Paesi partner mediterranei intorno al 5%;

²¹ Il Programma “*ENPI CBC – Bacino Mediterraneo*” interessa le seguenti aree: Autorità Palestinese (tutto il territorio), Cipro (tutto il territorio), Egitto (Marsa Matruh, Al Iskandanyah, Al Buhayrah, Kafrash Shaykh, Ad Daqahliyah, Dumyat, Ash Sharquiyah, Al Isma’illyah, Bur Sai’id), Francia (Corsica, Languedoc-Roussillon, Provenza, Costa Azzurra), Giordania (Irbid, Al-balga, Madaba, Al-karak, Al- trafila, Al-aqaba), Grecia (Anatoliki Makedonia, Thraki, Kentriki Makedonia, Thessalia, Ipeiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Sterea Ellada, Peloponnisos, Attiki, Voreio Aigaio, Kitti, Notio Ai gaio), Israele (tutto il territorio), Italia (Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana), Libano (tutto il territorio), Malta (tutto il territorio), Marocco (Oriental, Taza-Al Hoceima-Taoutate, Tanger-Tetouan), Portogallo (Algarve), Siria (Lakatia, Tartous), Spagna (Andalusia, Catalogna, Valencia, Murcia, Isole Baleari, Ceuta, Melilla), Tunisia (Médénine, Gabès, Sfax, Mahdia, Monastir, Sousse, Nabeul, Ben Arous, Tunis, Ariana, Bizerte, Béja, Jendouba).

- progressione significativa del tasso di crescita dei flussi di investimenti diretti esteri, in particolare nei Paesi partner mediterranei;
- posizione centrale dei PTM nei traffici marittimi mondiali;
- patrimonio ambientale e culturale importante ma vulnerabile (pressioni dovute alle tendenze demografiche e alle attività economiche, incluso il turismo);
- forte sostegno alle politiche in materia di innovazione e interdipendenza energetica tra le due rive;
- crescita rapida dei flussi migratori dai Paesi mediterranei verso gli Stati membri.

Tali fattori hanno contribuito alla individuazione, da parte dei partner e degli Stati membri, di una serie di priorità da conseguire attraverso la politica di vicinato e alla definizione degli obiettivi e degli interventi da realizzare nell'ambito del Programma.

La Tabella n° 2 presenta l'articolazione del Programma in priorità e misure specifiche.

Tab. 2 - ENPI CBC Bacino del Mediterraneo: quadro strategico, priorità, misure

<i>PRIORITÀ</i>	<i>MISURE</i>	<i>RIPARTIZIONE DEL BUDGET</i>
<p>1. Promozione socio-economica e rafforzamento dei territori</p>	<p>1.1. Supporto all'innovazione e alla ricerca per lo sviluppo locale dei Paesi del Bacino del Mediterraneo</p> <p>1.2. Rafforzamento delle filiere economiche dei Paesi del Bacino del Mediterraneo</p> <p>1.3. Supporto alle strategie nazionali di pianificazione territoriale e promozione dello sviluppo locale</p>	<p>€ 68.748.500</p>
<p>2. Promozione della sostenibilità ambientale a livello di bacino</p>	<p>2.1. Prevenzione e riduzione dei fattori di rischio per l'ambiente e valorizzazione del patrimonio naturale comune</p> <p>2.2. Promozione dell'uso delle energie rinnovabili e miglioramento dell'efficacia energetica al fine di contribuire ad affrontare la sfida del cambiamento climatico</p>	<p>€ 51.561.375</p>
<p>3. Promozione di migliori condizioni e modalità per garantire la mobilità delle persone, dei beni e dei capitali</p>	<p>3.1. Supporto ai flussi di persone tra i territori come strumento di arricchimento culturale, sociale ed economico</p> <p>3.2. Miglioramento delle condizioni e delle modalità per la circolazione dei beni e dei capitali</p>	<p>€ 17.187.125</p>

	tra i territori	
4. Promozione del dialogo culturale e governance locale	4.1 Sostegno alla mobilità, agli scambi, alla formazione e professionalizzazione dei giovani	
	4.2 Sostegno alla creatività artistica in tutte le sue forme per incoraggiare il dialogo tra le comunità	€ 34.374.250
	4.3 Miglioramento dei processi di <i>governance</i> a livello locale	

Fonte: elaborazione propria dati Autorità di Gestione del Programma ENPI CBC Bacino del Mediterraneo, luglio 2007.

Nell'ambito della *Priorità 1*, la Misura 1.1 finanzia azioni congiunte di ricerca; la messa in rete dei centri di innovazione; progetti pilota per lo sviluppo di parchi tecnologici e agenzie di sviluppo.

La Misura 1.2 interessa la creazione di filiere produttive trans-mediterranee nei settori: tessile, agroindustria e turismo.

La cooperazione istituzionale e tra amministrazioni operanti nel campo della pianificazione territoriale (trasporti, servizi sociali ed educativi) rientra nella Misura 1.3.

Nell'ambito della *Priorità 2*, la Misura 2.1 finanzia lo sviluppo e lo scambio di buone prassi in materia di gestione del patrimonio costiero e la creazione di reti tra parchi naturali e aree protette.

La realizzazione di attività congiunte per promuovere la diffusione di energie rinnovabili caratterizza la Misura 2.2.

Nell'ambito della *Priorità 3*, le Misure 3.1 e 3.2 finanziano le proposte che hanno ad oggetto, rispettivamente, la creazione di strutture congiunte per l'osservazione dei fenomeni migratori e per il sostegno all'integrazione e le attività congiunte di formazione degli operatori nei settori produttivi e della PA in relazione agli standard di qualità comunitari nonché la messa in rete dei porti del Mediterraneo per l'utilizzo di TIC applicate ai trasporti e il miglioramento logistico.

Nell'ambito della *Priorità 4*, la Misura 4.1 fornisce sostegno alle iniziative volte a favorire lo scambio tra scuole e università e gli scambi e le relazioni tra giovani artisti emergenti.

La Misura 4.2 interessa azioni di diffusione delle culture mediterranee attraverso la digitalizzazione e la fruizione *on-line*.

La Misura 4.3 prevede attività volte alla cooperazione interistituzionale a livello locale.

Le principali tipologie di attori eleggibili, specificate nelle Priorità e nelle Misure, sono: Enti pubblici e amministrazioni locali, regionali e nazionali; Università e Centri di ricerca; Organizzazioni non governative; Associazioni di

categoria e organizzazioni rappresentanti degli interessi socio-economici;
Organizzazioni private.

I progetti che saranno finanziati possono essere di due tipi:

- progetti standard (proposti da partenariati transfrontalieri) che potranno riguardare le varie priorità tematiche del Programma. Saranno selezionati attraverso il lancio di bandi. La dimensione finanziaria dovrà essere compresa tra minimo 500.000 euro e massimo 2.000.000 euro;
- progetti strategici, le cui azioni saranno incentrate su tematiche di interesse strategico per l'area di cooperazione, individuate dal Comitato di monitoraggio (l'organo decisionale del Programma) e dovranno produrre effetti rilevanti dal punto di vista quantitativo e qualitativo. Indicativamente il 40% delle risorse disponibili sarà destinato a finanziare Progetti strategici, che potranno avere una dimensione finanziaria compresa fra i 2.000.000 di euro e i 5.000.000 di euro.

L'aumento delle frontiere terrestri e marittime e l'estensione del territorio comunitario a seguito degli allargamenti hanno spinto la Commissione Europea ad accrescere il valore aggiunto della cooperazione transfrontaliera riconoscendo, ancora una volta nella storia della politica estera, l'importanza strategica del Mediterraneo.

La politica di vicinato per il periodo di programmazione 2007-2013 imprime un nuovo impulso al processo di integrazione nell'area euro-mediteranea, avviato nel 1995 con la Conferenza di Barcellona, attraverso il Programma specifico ENPI CBC Bacino del Mediterraneo, nella prospettiva di voler conferire alle relazioni tra UE e PTM una nuova dimensione, basata su una collaborazione multilaterale e di più ampia portata e sulla consapevolezza che i nuovi problemi politici, economici e sociali nei territori del Mediterraneo costituiscono sfide comuni che richiedono un'impostazione globale e coordinata.

I paesi delle due sponde del Mediterraneo, attraverso il Programma ENPI, possono così collaborare nel rispetto delle caratteristiche, dei valori e delle specificità di ciascun partner, al fine di intensificare le relazioni e di fare del

Bacino mediterraneo una zona di dialogo, di scambi e di cooperazione che garantisca la pace, la stabilità, la prosperità.

Per raggiungere tali finalità risulta necessario attuare una serie di iniziative su entrambe le sponde del Mediterraneo, così come contemplato nel Programma, finalizzate al rafforzamento della democrazia e al rispetto dei diritti dell'uomo, allo sviluppo economico e sociale sostenibile ed equilibrato, all'adozione di misure per combattere la povertà, alla promozione di una migliore comprensione tra culture, mediante un regolare dialogo politico rafforzato, lo sviluppo della cooperazione economica e finanziaria e un maggiore accento sulla dimensione umana, culturale e sociale.

CAPITOLO 3

“IL PROCESSO DI BARCELLONA – UNIONE PER IL MEDITERRANEO”

3.1 Il Summit di Parigi

Il partenariato euro-mediterraneo avviato con la Conferenza di Barcellona del 1995 ha permesso di affrontare molte questioni strategiche regionali in materia di sicurezza, tutela dell'ambiente, gestione delle risorse marittime, relazioni economiche attraverso gli scambi di beni e servizi e gli investimenti, approvvigionamento energetico, trasporti, flussi migratori, convergenza normativa, diversità culturale e religiosa e comprensione reciproca nel bacino del Mediterraneo.

La regione mediterranea ha sempre rivestito un'importanza strategica fondamentale per l'Unione europea sul piano politico ed economico. Il processo di Barcellona è dal 1995 lo strumento centrale delle relazioni euro-mediterranee, con un partenariato di 39 governi e oltre 700 milioni di cittadini, e un quadro di impegno e sviluppo costante.

Il processo di Barcellona è l'unica sede in cui tutti i partner mediterranei possono scambiare opinioni e avviare un dialogo costruttivo. A dimostrazione del deciso impegno in favore della stabilità regionale e della democrazia attraverso la cooperazione e l'integrazione regionale, il processo si avvale di questo consenso per proseguire sulla via delle riforme politiche e socioeconomiche e della modernizzazione. Il perdurare del conflitto in Medio Oriente, tuttavia, ha messo a dura prova la capacità del partenariato di salvaguardare i canali di dialogo fra tutti i partner.

Il partenariato ha inoltre promosso una serie di iniziative volte a rafforzare la democrazia e il pluralismo politico mediante una maggiore partecipazione alla vita politica e a promuovere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Gli avvenimenti verificatisi a livello mondiale e regionale hanno frenato, tuttavia, il processo di riforma avviato.

Fra gli sviluppi positivi dell'ultimo decennio va sottolineata in particolare la natura sempre più centrale nel processo dei dialoghi con i vari interlocutori

politici ed economici (società civile, comprese le organizzazioni femminili e i media).

I diversi accordi e programmi di cooperazione in materia di istruzione e formazione hanno contribuito a rafforzare le capacità dei paesi della sponda sud e rappresentano uno strumento prezioso per sviluppare il capitale umano e promuovere i valori culturali e sociali nella regione mediterranea.

A livello economico, l'UE rimane il partner principale dei paesi mediterranei per gli scambi di beni e di servizi. Si sono fatti notevoli passi avanti verso la creazione di una zona di libero scambio entro il 2010. La graduale liberalizzazione del commercio con l'UE ha favorito le esportazioni e gli investimenti. L'integrazione economica sud-sud procede anche se non ha ancora raggiunto il suo pieno potenziale. La stabilità macroeconomica è migliorata, l'inflazione è notevolmente diminuita negli ultimi 10 anni e gli indicatori di sviluppo umano sono in evoluzione per quanto riguarda le condizioni di vita e la speranza di vita globale.

I partner mediterranei dell'UE devono però approfondire e accelerare le riforme per godere dei potenziali benefici del libero scambio con l'UE e dell'integrazione regionale. Le riforme economiche, la progressiva liberalizzazione degli scambi di prodotti industriali con l'UE e i miglioramenti in termini di governance economica non sono risultati sufficienti ad attrarre gli investimenti nazionali ed esteri necessari per innalzare il tenore di vita nella regione. I livelli di crescita, peraltro apprezzabili, non sono sufficienti. Le riforme attuate, pure incoraggianti, non sono all'altezza delle aspettative iniziali. L'effetto combinato delle carenze suddette ha rallentato l'intero processo avviato a Barcellona nel 1995. A causa della crescita insufficiente e dell'espansione demografica ininterrotta, il divario di prosperità fra l'UE e la maggior parte dei paesi mediterranei si è accentuato e non vi è stata una convergenza economica effettiva.

La Commissione europea, nel valutare i risultati del processo di Barcellona e il suo contributo al dialogo, alla pace, alla stabilità e alla prosperità nella regione

euro-mediterranea²², ha evidenziato i risultati conseguiti e le difficoltà proprie del processo di cooperazione multilaterale. Secondo quanto contenuto nella citata comunicazione, occorre mettere maggiormente in rilievo, soprattutto a livello politico, la centralità del Mediterraneo per l'Europa, l'importanza dei legami storici e culturali e cercare soluzioni congiunte per rispondere alle sfide comuni agli Stati membri e ai PTM.

Come rilevato dalla Commissione Europea, dagli accordi di Barcellona ad oggi il rapporto tra l'Unione europea e i paesi mediterranei ha cambiato forma ed è diventato un rapporto privilegiato in materia di politica estera, caratterizzato soprattutto da una maggiore integrazione politica e commerciale rispetto ad altre parti del mondo. Questo particolare aspetto è stato, altresì, rafforzato con la politica di vicinato. Tuttavia, la politica attuata sin'ora dall'Unione europea nel Bacino mediterraneo non può considerarsi una vera e propria politica di cooperazione esterna, sia per la sua stessa natura sia per i mezzi finanziari allocati, che risultano di gran lunga inferiori a quelli che occorrerebbero per lo sviluppo dei paesi della sponda sud.

Al notevole approfondimento delle relazioni multilaterali e bilaterali realizzato nell'arco di un decennio circa, occorre, oggi, far seguire un'evoluzione qualitativa e quantitativa del partenariato per stimolare gli investimenti, l'occupazione e per ottimizzare l'uso delle risorse umane.

Risulta necessario ovviare a tutta una serie di carenze al fine di trasformare il partenariato in un sostegno multilaterale delle strategie concordate di cooperazione a livello politico, di sicurezza, economico, sociale e culturale. L'importanza fondamentale del Mediterraneo nell'agenda strategica di tutti i partecipanti va ribadita in termini politici. Si deve inoltre porre rimedio alla mancanza di un equilibrio istituzionale fra il peso dell'UE e quello dei partner mediterranei nella definizione delle strategie da implementare e per trasformare gli obiettivi della dichiarazione di Barcellona in realtà tangibili.

²² La valutazione a cui si riferisce è contenuta nella Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Il processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo*, COM (2008) 319, Marzo 2008.

Riprendendo le finalità istitutive del Processo di Barcellona, il 20 dicembre del 2007 si sono riuniti a Roma i primi ministri della Spagna, della Francia e dell'Italia²³ e hanno firmato un accordo, con l'intenzione di riposizionare il Mediterraneo al centro dell'agenda politica dell'Europa, per imprimere un nuovo impulso al processo di avvicinamento euro-mediterraneo.

Il 13 marzo 2008 il Consiglio Europeo ha approvato ufficialmente il progetto e ha invitato la Commissione a presentare proposte che definiscano le modalità del "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo". La Commissione si è consultata con tutti i partner dell'Unione europea e del Mediterraneo onde avere un'idea più chiara delle loro priorità e individuare il modo migliore per imprimere al processo un nuovo impulso politico e pratico.

L'Unione per il Mediterraneo è stata inizialmente lanciata dal Presidente Sarkozy nel suo discorso del 23 ottobre 2007 a Tangeri, come iniziativa francese rivolta esclusivamente ai Paesi del bacino del Mediterraneo, escludendo i Paesi UE non mediterranei e separata dal Processo di Barcellona.

L'idea del Presidente Sarkozy era di lasciare da parte il partenariato euro-mediterraneo e iniziare un nuovo processo, ma ciò ha sollevato, in seno alle istituzioni comunitarie, forti preoccupazioni circa la coesione comunitaria e l'equilibrio interno. Il 20 dicembre 2007 è stata adottata, così, dai Capi di Stato e di Governo la "Dichiarazione di Roma per l'Unione per il Mediterraneo di Francia, Italia e Spagna", in cui è stato stabilito di trasformare l'iniziativa in Unione per il Mediterraneo, lasciando spazio alla partecipazione dei Paesi UE non mediterranei intenzionati ad avere un ruolo nell'area. In un incontro ad Hannover il 3 marzo 2008 tra il Cancelliere Angela Merkel e il Presidente Sarkozy è stato stabilito, inoltre, di non procedere ad una suddivisione degli Stati membri in mediterranei e non-mediterranei, bensì di far aderire tutti gli Stati dell'UE. L'iniziativa è stata portata all'attenzione degli altri Stati membri durante il Consiglio Europeo del 13-14 marzo 2008 di Bruxelles.

²³ All'incontro del 20 dicembre 2007 a Roma hanno partecipato i primi ministri José Zapatero, Nicolas Sarkozy e Romano Prodi.

A seguito delle conclusioni del Consiglio, il 20 maggio 2008 la Commissione Europea ha adottato la comunicazione COM(2008) 319 contenente proposte mirate a dare impulso alle relazioni con i suoi partner mediterranei attraverso il “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”. La Commissione Europea ha proposto l’articolazione di strutture istituzionali per dare rinnovata vitalità e visibilità alle relazioni UE con i partner della regione mediterranea. Queste strutture includono la creazione di un Segretariato e di un Comitato permanente di rappresentanti euro-mediterranei. Il documento ha delineato anche idee sui tipi di progetti da realizzare congiuntamente per migliorare la vita e la vivibilità dei cittadini della regione.

Il 13 e 14 luglio 2008, sotto la Presidenza francese dell’UE, si è svolto il Vertice inaugurale del “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo” (UpM) a cui hanno partecipato quarantatré Stati d’Europa e del Mediterraneo, ad eccezione della Libia, le istituzioni comunitarie e le organizzazioni regionali²⁴.

Il leader libico Muammar Gheddafi è stato uno strenuo oppositore del progetto di Sarkozy fin dall’inizio e ha rifiutato di partecipare al Vertice di Parigi. Gheddafi ha ribadito la sua opposizione a una Unione mediterranea sostenendo che essa separa le nazioni a nord del Sahara dal resto dell’Unione africana. “Abbiamo buone relazioni con i Paesi europei, con l’Unione europea, ma io non accetto l’integrazione nell’Unione per il Mediterraneo. Non sono d’accordo a tagliare l’Africa in nome di prospettive ipotetiche con l’Europa”, ha detto il leader libico, aggiungendo che l’adesione delle nazioni africane ad un blocco mediterraneo è stata una “violazione” delle risoluzioni dell’Unione africana, l’organizzazione continentale di 53 nazioni. Gheddafi ha anche affermato che l’idea di una Unione mediterranea minaccia gli sforzi per l’unità araba²⁵.

Il risultato del Vertice è stata la firma della Dichiarazione comune per il Mediterraneo che ha lanciato il Progetto “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”, la nuova forma istituzionale del partenariato euro-mediterraneo

²⁴ I Paesi che hanno firmato il documento istitutivo sono: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Egitto, Giordania, Israele, Libia (osservatore), Libano, Marocco, Mauritania, Monaco, Palestina, Siria, Tunisia, Turchia, Unione Europea (27 Stati membri).

²⁵ Le affermazioni riportate sono contenute nell’articolo dell’8 agosto 2008 su *Il denaro*.

avviato a Barcellona nel novembre 1995, ispirato al modello dell'Unione Europea, con la finalità di avvicinare i rapporti fra le nazioni che si affacciano sul Mar Mediterraneo. Sul piano geografico e strategico, l'Unione per il Mediterraneo assicura una copertura più vasta ai confini Sud e Sud-Est dell'Unione. Oltre ai 27 paesi dell'UE, alla Turchia e ad Israele, ai paesi del Maghreb e del Mashrek, tutti già membri del processo di Barcellona, l'Unione per il Mediterraneo accoglie altri nuovi aderenti: il principato di Monaco, la Mauritania (in precedenza solo osservatrice nel processo di Barcellona) e soprattutto i Paesi mediterranei dei Balcani (la Croazia, la Bosnia Erzegovina, il Montenegro, l'Albania).

Partendo dalla constatazione che le differenze di livello di sviluppo tra le due sponde si approfondiscono, aggravando così i rischi di instabilità in tutta la regione, si è voluto dare un nuovo impulso al partenariato euro-mediterraneo²⁶. Riprendendo gli scopi istitutivi del Processo di Barcellona, l'obiettivo dichiarato è la promozione della cooperazione tra le due sponde del Mediterraneo; le priorità riguardano la risoluzione delle problematiche relative all'immigrazione dai paesi meridionali verso quelli settentrionali, la lotta al terrorismo, il conflitto israelo-palestinese, la tutela del patrimonio ecologico mediterraneo.

In particolare è stata data priorità a sei iniziative concrete: il disinquinamento del Mediterraneo, la costruzione di autostrade marittime e terrestri per migliorare il commercio fra le due sponde, il rafforzamento della protezione civile, la creazione di un piano solare comune, lo sviluppo di un'università euro-mediterranea (già inaugurata a Portorose, in Slovenia) e un'iniziativa di sostegno alle piccole e medie imprese.

I principi alla base del progetto di Unione per il Mediterraneo sono tre: mobilitazione politica al più alto livello con vertici di capi di Stato e di Governo ogni due anni, *governance* su base egualitaria con una copresidenza Nord-Sud, un Segretariato permanente paritario.

²⁶ L'idea di Unione Mediterranea è stata promossa dal Presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy; al Summit di Parigi hanno partecipato i primi ministri e i presidenti delle quarantatré nazioni aderenti, ad eccezione del presidente libico Gheddafi che ha espresso notevoli critiche al progetto, ed ha preferito indicare la Libia come membro osservatore.

La Dichiarazione di Parigi riassume in numerosi punti quella di Barcellona, anche nei campi in cui si è mostrata meno attuabile e realistica.

Le principali novità riguardano la costituzione di una co-presidenza e un segretariato congiunto, che testimoniano il passaggio ad un accordo fra Stati, anche se con la partecipazione e il sostegno della Commissione Europea.

Al momento, l'Unione per il Mediterraneo prevede un summit biennale che riunisce i primi ministri delle nazioni aderenti e annualmente il Consiglio dei ministri degli esteri delle stesse nazioni.

La presidenza è affidata a turno a due nazioni e le riunioni dei primi ministri si devono svolgere, in date alternate, nell'Unione Europea ed in una delle nazioni aderenti. Per i primi due anni è stata garantita alle nazioni meridionali la possibilità di elezione di un presidente; l'opzione cessa nel 2010, in maniera non rinnovabile. Per il 2008 la presidenza è stata affidata al primo ministro francese Nicolas Sarkozy ed al primo ministro egiziano Hosni Mubarak.

Il Summit di Parigi è caratterizzato da due principali aspetti: quello politico-istituzionale e quello economico.

Sul piano politico il successo principale del Vertice è stato la presenza – quasi sempre ai massimi livelli – di tutti i paesi invitati, con la sola eccezione della Libia: si tratta di tutti i paesi che si affacciano sul Mediterraneo, più la Giordania e la Mauritania. Come osservatori erano rappresentati, inoltre, ancora ai massimi livelli, 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, l'Alleanza delle civiltà, la Banca mondiale, la Banca europea per gli investimenti, la Banca africana di sviluppo, oltre a due istituzioni euro-mediterranee ovvero l'Assemblea parlamentare euro-mediterranea e la Fondazione euro-mediterranea Anna Lindh per il dialogo delle culture.

La principale innovazione rispetto al Partenariato euro-mediterraneo è la struttura istituzionale, fondata su una Co-presidenza e un Segretariato congiunto; tale scelta è stata dettata dalla volontà di affermare il principio della co-ownership

dei partner mediterranei nonché di ridimensionare il ruolo della Commissione europea a vantaggio di un' enfasi maggiore sul principio intergovernativo.

Al Segretariato congiunto (la cui sede, stabilita il 3 e 4 novembre 2008 durante la Conferenza dei ministri euro-mediterranei degli esteri, è a Barcellona) compete la gestione del principale strumento economico dell'UpM, che prevede le sei iniziative descritte nell'*Annex* della Dichiarazione.

Alle quattro (ambiente, trasporti, energia solare, protezione civile) già individuate nella Comunicazione della Commissione europea del 20 maggio 2008 sono state aggiunte l'istruzione superiore e lo sviluppo imprenditoriale.

L'Unione non intende sostituirsi alle procedure di cooperazione e di dialogo già avviate con i paesi del Mediterraneo, bensì completarle, imprimendo loro un ulteriore slancio in uno spirito di complementarità e di cooperazione con tutte le istituzioni esistenti.

L'UpM è fondata sul principio della cooperazione e non su quello dell'integrazione in quanto mira ad essere il motore della cooperazione nel Mediterraneo e per il Mediterraneo e a rendere più chiare e visibili le azioni sviluppate dalle diverse istituzioni in favore del Mediterraneo.

3.2 Gli obiettivi principali

L'elemento principale su cui valutare le potenzialità della nuova iniziativa è il netto miglioramento delle opportunità economiche offerte dai paesi della sponda sud del Mediterraneo.

Proprio questo è uno dei principali fattori alla base del rinnovato interesse europeo per la cooperazione con il Bacino Mediterraneo.

Negli ultimi anni i paesi della Riva sud hanno registrato una accelerazione economica che ha messo in moto un processo di convergenza di reddito tra nord e sud: nel periodo 2000-2007 la loro crescita è stata del 2,9% contro l'1,9% della UE (PIL pro-capite). Ne deriva un notevole impatto positivo sul reddito pro capite e sul mercato del lavoro: il tasso medio di disoccupazione è calato dal 15% al 12% nel giro di quattro anni.

La crescita è evidentemente sostenuta dal boom petrolifero, di cui hanno beneficiato in maniera diretta i produttori di idrocarburi della regione (Algeria, Egitto, Libia, Siria) e in maniera indiretta quei paesi che hanno ricevuto ingenti investimenti diretti e flussi turistici dai paesi del Golfo (Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia e Turchia). Tuttavia, in misura rilevante, l'accelerazione della crescita economica è il risultato di una maggiore attrattività delle economie dei paesi della sponda sud del Mediterraneo. Negli ultimi anni le riforme economiche – e in particolare le privatizzazioni e l'apertura all'estero – si sono sviluppate in numerose aree della regione, nonostante il difficile contesto politico. Ad esempio, l'Egitto è stato segnalato nel 2008 dalla Banca mondiale come *World's top reformer* in campo economico.

La crescente attrattività delle economie mediterranee, insieme alla disponibilità di risorse finanziarie nei paesi del Golfo, ha prodotto un forte aumento degli investimenti diretti esteri. Tra il 2003 e il 2006 gli IDE sono cresciuti dal 3,5% al 6,1% del Pil per poi stabilizzarsi nel 2007; secondo la banca dati MIPO, nel quinquennio 2003-2007 sono affluiti nei paesi mediterranei 200

miliardi di euro di IDE (circa 150 € pro capite l'anno, un valore quasi venti volte superiore a quello degli aiuti europei).

Il Mediterraneo rappresenta dunque per la UE una grande potenzialità in vista di una completa integrazione economica: i paesi invitati al Summit di Parigi hanno complessivamente il più elevato Pnl al mondo (superiore anche a quello dei paesi del Nafta), assorbono quasi la metà degli IDE mondiali e sono al primo posto nel mondo per utilizzo di telefonia mobile e internet; nonostante il declino demografico europeo, nel 2025 dovrebbero essere, secondo le stime, la quarta regione al mondo per popolazione (dopo Cina e India), con oltre 800 milioni di abitanti.

Le nuove opportunità offerte dai paesi della sponda sud del Mediterraneo hanno già prodotto, nel 2007, un'intensificazione dei rapporti commerciali con l'Europa e in particolar modo con l'Italia. Nel 2007 le esportazioni italiane verso i paesi mediterranei hanno registrato tassi di crescita molto positivi: +14% contro il +8% delle esportazioni complessive.

Come hanno mostrato le analisi settoriali dell'ISTAT (2007), i paesi mediterranei rappresentano un'area strategica per la ripresa dell'export italiano, specialmente nei comparti tradizionalmente prioritari come i macchinari e il sistema casa.

Nel primo trimestre 2008 il trend favorevole delle esportazioni verso i Paesi Terzi del Mediterraneo è nettamente accelerato. Inoltre, nonostante gli IDE siano un tradizionale fattore di debolezza dell'internazionalizzazione italiana, anch'essi stanno svolgendo un ruolo significativo nelle relazioni economiche dell'Italia con i paesi mediterranei.

A parte il settore energetico e qualche esperienza pilota in campo industriale che hanno sostanziato i rapporti fra l'Italia e i paesi del Maghreb, già a partire dagli anni '90 si sono verificati casi numerosi, anche se di piccola dimensione finanziaria, di delocalizzazione in Africa del Nord.

Negli ultimi anni è poi ulteriormente cresciuta la presenza industriale italiana, specie in Egitto e Turchia, e sono state effettuate anche operazioni di ampia dimensione anche nel settore dei servizi finanziari.

La nuova iniziativa europea può rafforzare il ruolo degli attori economici europei in una regione in cui è in atto una crescente competizione con nuovi attori come la Cina e i paesi del Golfo.

Le sfide della cooperazione euro-mediterranea sono grandi e il successo – come ha dimostrato la ormai lunga esperienza del Partenariato Euro-Mediterraneo – non è assicurato. Ma la nuova dinamicità della regione mediterranea e le sue grandi potenzialità costituiscono elementi importanti per il futuro sviluppo dei paesi europei, giustificando l'accresciuta attenzione politica verso la regione.

L'UpM mira a imprimere un nuovo impulso al processo di Barcellona, rafforzando le relazioni multilaterali, incentivando la cotitolarità del processo e aumentandone la visibilità per i cittadini.

Gli elementi positivi del partenariato euro-mediterraneo devono essere mantenuti e sviluppati. La validità della dichiarazione di Barcellona, dei suoi obiettivi e dei suoi settori di cooperazione rimane immutata e i tre capitoli della cooperazione (dialogo politico, cooperazione economica e libero scambio, dialogo umano, sociale e culturale) costituiranno, anche in futuro, il cardine delle relazioni euro-mediterranee. Rimarranno in vigore anche il programma di lavoro quinquennale adottato dal vertice di Barcellona del 2005 (compreso il quarto capitolo della cooperazione "Migrazione, integrazione sociale, giustizia e sicurezza"), il programma di lavoro annuale 2008 adottato dai ministri degli Esteri in occasione della riunione di Lisbona del novembre 2007 e le conclusioni delle riunioni ministeriali settoriali.

Basandosi sulle osservazioni formulate dalla maggior parte degli Stati membri dell'UE e dei partner mediterranei, la Commissione ha ritenuto necessario mantenere e potenziare, per quanto possibile, le strutture attuali del processo di Barcellona, in particolare le riunioni tra alti funzionari euro-mediterranei, le riunioni del Comitato euromediterraneo e le riunioni a livello di esperti. Devono

proseguire anche i dialoghi politici ed economici, che costituiscono una delle caratteristiche principali della dimensione multilaterale delle relazioni euro-mediterranee.

Il “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo” è un partenariato multilaterale incentrato su progetti regionali e transregionali, potenzialmente in grado di aumentare il livello di integrazione regionale e di coesione.

I paesi e gli organismi che ne fanno parte sono tutti gli Stati membri dell’UE, la Commissione europea, gli altri membri e osservatori del processo di Barcellona (Mauritania, Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Giordania, Autorità palestinese, Israele, Libano, Siria, Turchia e Albania) e gli altri Stati costieri del Mediterraneo (Croazia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Monaco).

L’UpM integra le relazioni bilaterali dell’UE con questi paesi, relazioni che continuano nell’ambito dei quadri politici esistenti come la politica europea di vicinato e, nel caso della Mauritania, del Programma “Africa, Caraibi, Pacifico”; completerà inoltre la dimensione regionale della politica di allargamento dell’UE, che comprende i negoziati di adesione e il processo di preadesione.

Gli obiettivi principali dell’UpM sono volti a innalzare il livello politico dei rapporti fra l’UE e i suoi partner mediterranei, a conferire una maggiore cotitolarità alle relazioni multilaterali e a rendere le relazioni più concrete e visibili attraverso nuovi progetti regionali e subregionali che interessino i cittadini della regione euro-mediterranea.

La proposta di organizzare vertici biennali dei capi di governo riflette in maniera inequivocabile la volontà di rinsaldare i rapporti. Il primo Vertice del 13 luglio 2008, svoltosi a Parigi sotto la presidenza francese, ha definito la struttura, le modalità di funzionamento e gli obiettivi principali del “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”.

I vertici successivi che si svolgeranno a turno nell’UE e nei paesi partner mediterranei seguiranno la stessa linea, con l’adozione di una dichiarazione politica, l’approvazione di un vasto programma di lavoro biennale per l’iniziativa e la selezione di una serie di progetti regionali concreti. I ministri degli Esteri si

riuniranno per valutare i progressi registrati nell'applicare le conclusioni del vertice e preparare quelli successivi.

Durante le consultazioni tra le parti coinvolte è emerso il consenso di tutti i paesi circa la necessità di costruire un partenariato più forte attraverso una maggiore cotitolarità dei diversi processi. Le due proposte che hanno riscosso l'approvazione globale dei partner riguardano l'istituzione di una copresidenza e la creazione di un segretariato comune.

L'istituzione della copresidenza è stata prevista al fine di rafforzare l'equilibrio e la titolarità condivisa della cooperazione. Uno dei copresidenti proviene dall'UE e l'altro dai paesi partner mediterranei. A livello comunitario, l'istituzione di una copresidenza deve essere compatibile con le disposizioni relative alla rappresentanza esterna dell'Unione europea contenute nel Trattato sull'Unione europea. La presidenza per quanto riguarda l'UE sarà esercitata dal presidente del Consiglio europeo e dal presidente della Commissione (a livello dei capi di Stato e di governo) e dall'Alto rappresentante della Commissione a livello dei ministri degli Esteri. La complessità del contesto regionale impone una selezione consensuale del copresidente per quanto riguarda i paesi partner mediterranei. Il paese che assume la copresidenza per i partner mediterranei può ospitare il vertice del "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo".

È prevista la creazione di un Comitato di rappresentanti appositamente nominati da tutti gli Stati membri, dai partner mediterranei e dalla Commissione al fine di favorire una governance più efficace. Il Comitato misto permanente ha sede a Bruxelles ed ha il compito di aiutare le copresidenze a preparare i vertici, le riunioni fra ministri degli Esteri e le riunioni ministeriali tematiche.

In considerazione dei diversi pareri espressi, la Commissione è giunta alla conclusione che al Segretariato compete l'incarico di proporre le iniziative comuni che saranno poi decise dagli organi politici e di garantire il *follow-up* delle decisioni relative ai progetti adottate dai capi di Stato e di governo.

Il Segretariato raccoglie le proposte di progetti (provenienti da varie fonti come le riunioni ministeriali settoriali, le autorità nazionali o regionali, i gruppi

regionali, il settore privato e la società civile) e, dopo averle esaminate, propone i progetti al Comitato euromediterraneo. I progetti accettati sono sottoposti per approvazione al vertice tramite le conferenze dei ministri degli Esteri. In caso di approvazione, il vertice incarica il Segretariato di assicurare il necessario *follow-up* avviando la promozione dei progetti e cercando i partner per la loro attuazione. I partner interessati parteciperanno di volta in volta al finanziamento e all'attuazione dei progetti secondo le rispettive procedure. Il Segretariato è composto da funzionari distaccati dai partecipanti al processo, nell'intento di arrivare a un coinvolgimento dei partner mediterranei sufficiente per aumentare cotitolarità e partecipazione.

Riprendendo gli scopi istitutivi del Processo di Barcellona, il progetto "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo" mira a promuovere la cooperazione, ad elevare il livello politico delle relazioni tra l'Unione Europea e i partner mediterranei, a raggiungere risultati tangibili attraverso progetti regionali e sub-regionali in settori ritenuti strategici per tutto il Bacino e ad imprimere un ulteriore impulso alle relazioni (bilaterali e multilaterali) dell'Unione con i paesi della sponda sud del Mediterraneo, attraverso un ampliamento del quadro di cooperazione.

Il progetto si caratterizza, dunque, per una dimensione più realistica e democratica rispetto al partenariato euro-mediterraneo.

3.3 Le iniziative progettuali

Il “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo” amplia gli obiettivi contemplati nel partenariato euro-mediterraneo non si concentra esclusivamente sulle questioni economiche e commerciali.

Le finalità che si propone il Progetto si basano sulla considerazione che il primo pilastro del partenariato è stato concepito per contribuire alla creazione di una zona caratterizzata da “pace, stabilità e prosperità”, attraverso la realizzazione della zona di libero scambio e la liberalizzazione degli scambi; questi due obiettivi, tuttavia, devono essere accompagnati da un rafforzamento della cooperazione regionale nonché dell’integrazione sociale e ambientale. Le politiche economiche, inoltre, devono essere valutate non solo in termini di contributo apportato alla crescita, ma anche in quelli di numero di posti di lavoro creati e di contributo alla riduzione della povertà.

In tale contesto risulta necessario che l’Unione europea fornisca un maggiore sostegno ai programmi degli Stati partner del Mediterraneo per favorire l’instaurarsi di un clima favorevole a maggiori investimenti, agevolando l’accesso al microcredito; per il raggiungimento di tale obiettivo l’iniziativa ha proposto la creazione di una Banca euromediterranea per gli investimenti e lo sviluppo in grado di attrarre investimenti diretti esteri, di cui la regione euro-mediterranea è carente. A tale proposito, la partecipazione degli Stati del Golfo, primi investitori nella regione, potrebbe contribuire alla realizzazione dell’obiettivo.

Un altro punto centrale su cui si concentra l’azione del “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo” riguarda la necessità di migliorare la condizione delle donne nella regione mediterranea mediante politiche che attribuiscono loro un ruolo di maggior rilievo nelle loro società e che promuovano l’uguaglianza di genere e il rispetto dei diritti fondamentali. Per favorire tale processo, l’iniziativa offre ai partner mediterranei una vasta gamma di programmi di cooperazione culturale attraverso una maggiore utilizzazione di ERASMUS

MUNDUS, di Euromed Audiovisual II e dello strumento della Politica europea di vicinato.

Nel quadro del “Processo di Barcellona – Unione per il Mediterraneo”, il Summit di Parigi del 13 luglio scorso ha sottolineato l’importanza delle iniziative di seguito indicate, volte a soddisfare le condizioni necessarie allo sviluppo socio-economico, alla solidarietà, all’integrazione regionale, allo sviluppo sostenibile e alla conoscenza. Tali iniziative sono tutte coerenti e complementari alle azioni e ai programmi promossi dalla Commissione europea a livello regionale e bilaterale, nel contesto del partenariato euro-mediterraneo. La partecipazione ai progetti è aperta a tutti gli Stati membri dell’Unione europea e ai partner mediterranei. Le iniziative sono indirizzate ad assicurare una cooperazione rafforzata a livello regionale e sub-regionale.

Il processo di selezione dei progetti finanziabili terrà conto dei seguenti aspetti:

- il carattere regionale, subregionale e transnazionale dei progetti proposti;
- l’entità, la pertinenza e l’interesse dei progetti per tutti i partner;
- il potenziale di promozione di uno sviluppo equilibrato e sostenibile, dell’integrazione regionale, della coesione e delle interconnessioni;
- la fattibilità finanziaria, compresa l’ottimizzazione dei finanziamenti e della partecipazione del settore privato;
- la maturità o il grado di preparazione ai fini di un rapido avvio.

L’elenco delle iniziative individuate dalla Commissione durante il Summit di Parigi è indicativo e non limitativo, aperto ad altri suggerimenti e ad altre proposte. Le iniziative rispondono all’esigenza di intensificare la cooperazione a livello regionale e subregionale, possiedono un effettivo potenziale di integrazione regionale e sono di natura inclusiva e non discriminatoria. Queste iniziative sono coerenti e complementari con una vasta gamma di attività e programmi attuati dalla Commissione a livello regionale e bilaterale nell’ambito del partenariato euro-mediterraneo.

Inizialmente, con la Comunicazione della Commissione europea del 20 maggio 2008, erano state individuate soltanto quattro priorità (ambiente, trasporti, energia solare, protezione civile). La prima è l'ambiente, che riguarda in prima istanza il disinquinamento del Mediterraneo e la *governance* ambientale. Per raggiungere tali obiettivi la cooperazione euro-mediterranea può avvalersi di due iniziative già avviate in ambito internazionale ed euro-mediterraneo: “*Mediterranean Action Plan*” e “*Horizon 2020*”.

La prima iniziativa è stata lanciata nel 1975 dal Programma delle Nazioni Unite sull'Ambiente ed è focalizzata sul controllo dell'inquinamento del mare; coinvolge attualmente 21 paesi rivieraschi e gli Stati membri dell'Unione europea. L'iniziativa “*Horizon 2020*” è stata presentata nel 2005 in occasione del 10° anniversario del Partenariato Euro-Mediterraneo ed è stata avviata nel 2007 con l'identificazione di progetti prioritari finalizzati a ridurre l'inquinamento e con l'adozione di misure di rafforzamento delle capacità nei paesi partner.

La seconda priorità è quella delle infrastrutture di trasporto, al cui interno la Comunicazione ha individuato due progetti: l'autostrada del Maghreb arabo e le autostrade del mare. Per quanto riguarda queste ultime, va notato che una maggiore enfasi politica sulle autostrade del mare e sulle interconnessioni con le infrastrutture dei paesi mediterranei potrebbe consentire all'UE di ampliare i confini del settore internazionale dei trasporti.

Un'ulteriore priorità indicata dalla Commissione riguarda le energie rinnovabili e in particolare un Piano solare mediterraneo. Più in generale, la cooperazione energetica ha una lunga tradizione nelle relazioni euro-mediterranee e si potrà ulteriormente ampliare attraverso i progetti di interconnessione elettrica, che permetterebbero alla UE di importare energia elettrica dalle nuove centrali dei paesi mediterranei.

Le aree di interesse inizialmente individuate dalla Commissione coprono, seppure in maniera trasversale, altri temi, tra cui la gestione delle risorse idriche, la protezione delle coste, l'immigrazione, la sicurezza marittima, la ricerca scientifica, la cooperazione universitaria e la formazione professionale.

In occasione del Summit di Parigi del 13 luglio 2008, i partecipanti hanno candidato altre due iniziative: l’Agenzia per lo sviluppo delle piccole e medie imprese e del microcredito nei paesi mediterranei e l’Università Euromed. In conclusione, è stato stabilito di dare priorità a sei iniziative concrete:

1) autostrade del Mare: questo progetto mira a creare servizi integrati di trasporto delle merci lungo le rotte principali marittime e terrestri per migliorare i flussi commerciali trans-mediterranei;

2) disinquinamento del Mediterraneo: i ministri dell’ambiente hanno lanciato, nel 2006, l’iniziativa “Horizon 2020”, adottando un’agenda di attività per il periodo 2007-2013, con l’obiettivo principale di attuare iniziative indirizzate a disinquinare il mare Mediterraneo;

3) protezione civile: a livello europeo, nel 2001 è stato costituito il Centro di Monitoraggio e di Informazione, con lo scopo di rafforzare la cooperazione nell’ambito degli interventi di protezione civile. Il rafforzamento di questo tipo di cooperazione nel Bacino mediterraneo risulta particolarmente importante considerato che l’area è esposta a rischi maggiori e a un’alta possibilità di catastrofi naturali dovute agli effetti del cambiamento climatico. Una dimensione specifica di questo tema è la sicurezza marittima e il ruolo dell’Agenzia Europea di Sicurezza Marittima;

4) piano di energia solare per il Mediterraneo: comprende le iniziative volte ad integrare il mercato energetico e a promuovere lo sviluppo attraverso la produzione di energie alternative (compresa l’energia solare). L’obiettivo di lungo termine è quello di predisporre e implementare un Piano di Energia Solare per il Mediterraneo;

5) Università Euromed: nel campo della formazione superiore e della ricerca, la Dichiarazione di Parigi ha ribadito la necessità di creare un’università euro-mediterranea (la cui sede è a Portorose, in Slovenia) per diffondere la conoscenza tra popoli e stimolare la cooperazione nel settore della formazione superiore. L’Università Euromed associa le Regioni degli istituti partner e le università euro-mediterranee;

6) sviluppo delle imprese: l'iniziativa di sostegno alle piccole e medie imprese si prefigge l'obiettivo di sostenere gli enti nei paesi partner che assistono il tessuto imprenditoriale locale nel valutare i bisogni delle imprese, definire le soluzioni strategiche e fornire assistenza tecnica e strumenti di finanziamento.

L'iniziativa "*Autostrade del mare*" si fonda sull'importanza strategica che riveste il settore dei trasporti per i paesi della sponda nord del Mediterraneo. Il concetto di autostrade del mare, emerso nell'ambito del partenariato euromediterraneo, sta ad indicare una combinazione di servizi integrati di trasporto merci lungo grandi assi di trasporto che comprendono una tratta marittima e intende conferire maggiore fluidità al commercio trans-mediterraneo. L'iniziativa è finalizzata ad agevolare la mobilitazione degli attori economici e dei finanziamenti e a favorire lo sviluppo di altri assi/collegamenti/porti/mercati. In tale contesto, occorre aiutare i gruppi di lavoro euro-mediterranei per i trasporti a proseguire l'identificazione dei porti prioritari. Una volta selezionati i porti, occorrerà mobilitare le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione (combinazione di fondi nazionali, multilaterali e privati e di fondi comunitari, in particolare il FIV) dei progetti specifici come, ad esempio, il completamento dell'autostrada del Maghreb arabo (AMA).

La realizzazione dell'autostrada del Maghreb arabo rappresenta una delle iniziative infrastrutturali più importanti dell'Unione del Maghreb arabo (UMA), destinata a creare una zona di integrazione economica regionale fra i cinque paesi membri dell'UMA (Mauritania, Marocco, Algeria, Tunisia, Libia). Tre di questi paesi (Marocco, Algeria e Tunisia) hanno già fatto notevoli progressi in questo senso. Per completare l'opera e conferirle maggiore rilevanza e significato, questi tre paesi devono decidere l'interconnessione delle rispettive reti secondo un tracciato prestabilito. Per poter effettivamente agevolare la circolazione delle merci e delle persone, tuttavia, la costruzione delle reti internazionali deve essere accompagnata da misure governative di liberalizzazione degli scambi e di rimozione dei diversi ostacoli non tariffari.

L'iniziativa relativa al "*Disinquinamento del Mediterraneo*" è stata inserita tra le sei priorità sulla base della considerazione che la qualità dell'ambiente nel Mediterraneo peggiora sempre di più.

Nel 2006, i ministeri dell'Ambiente euro-mediterranei hanno deciso di varare l'iniziativa "Horizon 2020", adottando il relativo calendario per il periodo 2007-2013. Questo programma mira principalmente ad accelerare le iniziative in corso volte a disinquinare il Mediterraneo. Si svilupperanno tre componenti fondamentali: sostegno all'attuazione dell'iniziativa Orizzonte 2020 e promozione di una buona gestione ambientale, sostegno agli investimenti per la riduzione dell'inquinamento e creazione di un sistema comune di informazione ambientale per il Mediterraneo. Sono in fase di preparazione o di attuazione nell'ambito dell'ENPI diversi programmi regionali e bilaterali, che contribuiranno direttamente al raggiungimento degli obiettivi di disinquinamento del Mediterraneo. In tale contesto, il "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo" riveste un duplice valore aggiunto, in quanto può contribuire ad accentuare la dimensione politica del disinquinamento del Mediterraneo e a favorire gli investimenti volti a ridurre l'inquinamento.

A livello europeo, nel 2001 è stato creato un meccanismo comunitario (MIC – Centro di informazione e monitoraggio) per favorire una maggiore cooperazione negli interventi della protezione civile. È di particolare importanza rafforzare questo tipo di cooperazione nella regione mediterranea, poiché il bacino mediterraneo è sempre più esposto a rischi di gravi catastrofi, soprattutto a causa dei cambiamenti climatici. La sicurezza marittima e il ruolo dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima rappresentano una dimensione specifica dell'iniziativa. A livello regionale, il programma Euromed per la prevenzione, la preparazione e la risposta alle catastrofi intende sviluppare una conoscenza approfondita dei rischi di catastrofi oltre che potenziare le misure di prevenzione dei rischi esistenti a livello internazionale, nazionale e locale. Il programma, che si prefigge di intensificare la collaborazione fra i principali responsabili della protezione civile e di avvicinare progressivamente al MIC i paesi partner mediterranei, opererà in

stretta collaborazione con il meccanismo europeo di protezione civile e in sinergia con le attività della Commissione, del Consiglio d'Europa e dell'ONU. Si tratta quindi di una misura di potenziamento politico del partenariato euro-mediterraneo, con un vero e proprio valore aggiunto regionale, atta a favorire l'integrazione subregionale.

Nel 2007, i ministri euromediterranei dell'Energia hanno ribadito gli obiettivi generali della cooperazione: il settore dell'integrazione dei mercati energetici e la promozione di energie pulite e sostenibili.

L'elaborazione e l'attuazione di un *piano solare per il Mediterraneo* si inseriscono in questo contesto. La promozione attiva dell'energia solare nella regione è nell'interesse di tutte le parti. L'UE, che occupa già una posizione di predominio nel campo delle tecnologie connesse, è fermamente decisa a svilupparle ulteriormente.

Il piano solare dovrà assicurare in un primo tempo la mobilitazione delle autorità politiche ai massimi livelli, nonché delle istituzioni multilaterali e finanziarie, nell'ambito di una conferenza regionale.

La Commissione europea potrebbe contribuire all'elaborazione del piano e offrire una sede in cui mantenere il necessario dialogo sulle politiche energetiche e sulle strategie settoriali nonché monitorare l'attuazione del piano.

L'iniziativa progettuale proposta nell'ambito del settore della ricerca e della formazione superiore riguarda il rafforzamento dell'*Università Euromed*, una struttura permanente in grado di sostenere e rafforzare il network di cooperazione tra università, istituti di alta formazione e organismi di ricerca dei paesi partner per contribuire al dialogo interculturale. Il progetto, avviato dal governo di Lubiana nel mese di ottobre 2007 grazie alla creazione del Centro universitario di Studi Euromediterranei (Emuni) e inaugurato il 9 giugno 2008, è finalizzato alla "creazione di uno spazio euro-mediterraneo dell'Istruzione superiore e della ricerca". La sede scelta per l'Università Euromed è Portorose (Slovenia). L'Università offre corsi e training courses, ospitati nelle sedi delle numerose università dei paesi che aderiscono all'iniziativa, per studenti e laureati, per

amministratori, personale accademico, dirigenti universitari. I programmi, i corsi e i titoli rilasciati verranno riconosciuti in tutti i Paesi membri. L'attività didattica dell'Università prevede una Summer School euro-mediterranea in Slovenia (con corsi da giugno ad agosto), la realizzazione di quattro master nei settori Euromed Business, Studi interculturali e internazionali e Energia, nonché la pubblicazione di una rivista (il trimestrale "The International Journal of Euro-Mediterranean Studies").

Tra i progetti rientra l'*Agenzia per lo sviluppo delle piccole e medie imprese e del microcredito* nei paesi mediterranei, una proposta italo-spagnola che ha già raccolto il consenso di diversi stati del Sud (Algeria, Egitto, Marocco e Tunisia sono entrati nel gruppo di lavoro) e del Nord. Relativamente all'iniziativa proposta, la previsione di un organismo tecnico-finanziario specializzato nel sostegno agli investimenti in infrastrutture e in progetti d'impresa appare la più adatta per realizzare una serie di obiettivi, quali:

- contribuire all'integrazione economica tra i paesi delle due sponde del Mediterraneo;
- creare un organismo capace di rilanciare le azioni di sviluppo nelle aree meno avanzate dell'UE, di tipo non assistenziale ma capaci di utilizzare le scarse risorse pubbliche come leva per attirare capitali privati da convogliare sui progetti di sviluppo, razionalizzando in tal modo gli aiuti comunitari e nazionali;
- valorizzare iniziative progettuali dal basso, soprattutto per quanto riguarda le piccole e medie imprese;
- aprire nuove opportunità nel campo del finanziamento delle infrastrutture, del turismo culturale e ambientale e del credito alle piccole e medie imprese.

3.4 Le possibili fonti di finanziamento

La mobilitazione e l'attrazione di fondi finanziari di diversa provenienza (comunitaria, nazionale, del settore privato) rappresentano gli elementi cruciali per lo sviluppo del "Processo di Barcellona – Unione per il Mediterraneo".

Le iniziative progettuali proposte sono indirizzate, in generale, ad assicurare una cooperazione rafforzata a livello regionale e sub-regionale; per il loro finanziamento è stata introdotta la possibilità, da parte dei partner, di attrarre investimenti da diverse fonti finanziarie, attraverso la creazione di partenariati pubblico-privati e il reperimento di finanziamenti del settore privato.

Relativamente al finanziamento dei progetti, il Vertice di Parigi ha lasciato irrisolta la questione finanziaria. Il buon esito dipende, principalmente, dalla capacità da parte dei paesi partecipanti di promuovere e combinare finanziamenti di diversa provenienza dal momento che non sono previsti nuovi finanziamenti comunitari specificamente destinati al "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo".

Sono diverse le fonti a cui l'UpM può rivolgersi per finanziare i progetti: il settore privato, i fondi comunitari, il contributo dei partner o di paesi terzi, i finanziamenti della BEI.

I contributi provenienti dal Fondo Euro-Mediterraneo di Investimenti e Partenariato (FEMIP) ammontano a circa 1,5 miliardi di euro. Il FEMIP è un organismo creato nel 2002 per promuovere lo sviluppo del settore privato nel Bacino mediterraneo e per stimolare maggiormente la crescita economica. Le risorse stanziare dal FEMIP per fornire assistenza tecnica, capitali di rischio e abbuoni d'interesse ai paesi consistono nell'utilizzo congiunto dei prestiti provenienti dalla BEI e delle risorse del bilancio UE.

L'incontro ministeriale del 7 ottobre 2008 tenutosi in Lussemburgo tra tutti ministri delle Finanze dei paesi membri del "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo", organizzato congiuntamente alla riunione ministeriale del FEMIP,

ha rappresentato la prima occasione dopo il Summit di Parigi per individuare i mezzi necessari per finanziare le sei iniziative progettuali programmate.

La riunione ministeriale del FEMIP, in particolare, ha rappresentato un'importante occasione per sottolineare il ruolo strategico che, nell'ambito dell'UpM, può svolgere il Fondo, che rappresenta una delle maggiori leve di azione finanziarie atte ad accompagnare e anticipare i mutamenti economici dello spazio economico euro-mediterraneo.

A seguito dell'incontro è stata elaborata una strategia d'azione pluriennale che enfatizza il valore aggiunto degli investimenti provenienti dal settore privato per l'attuazione dei progetti, in particolare di quello relativo al rafforzamento del tessuto imprenditoriale. Le PMI rappresentano la maggioranza del tessuto produttivo nel Mediterraneo e la loro capacità di sviluppo e di innovazione influisce fortemente sulla competitività dello spazio economico mediterraneo e sulla sua capacità di inserirsi come *competitor* nel processo di globalizzazione. In questo contesto, l'istituzione di strumenti finanziari adeguati, unitamente ai sistemi finanziari locali, è uno dei mezzi per cogliere la sfida della crescita dell'intero Bacino mediterraneo.

Per ogni iniziativa progettuale, in conclusione, risulta necessario programmare (in genere attraverso una Conferenza di lancio) un *mix* di risorse finanziarie: dagli aiuti bilaterali ai crediti delle banche di sviluppo internazionali e regionali, al contributo dei fondi nazionali, ai fondi comunitari (nel caso dei progetti eleggibili nell'ambito dei programmi comunitari) e agli investimenti privati.

Questo aspetto costituisce la scommessa principale da cui dipende il futuro dell'UpM, una scommessa che potrebbe essere vinta tenuto conto del consistente afflusso di risorse finanziarie nell'area mediterranea registrato negli ultimi anni grazie alle buone *performance* economiche e alla crescente attrattività dei PTM.

L'UE, infatti, eroga già finanziamenti consistenti a favore della regione mediterranea.

Al fine di rafforzare la dotazione finanziaria, il "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo" deve essere in grado di mobilitare fondi

supplementari a favore del Bacino mediterraneo, principalmente attraverso progetti regionali.

Il valore aggiunto dell'UpM allo sviluppo delle due Rive del mediterraneo dipende, dunque, in larga misura dalla capacità stessa di attrarre risorse finanziarie più ingenti per i progetti regionali. Sebbene non sia possibile stanziare preventivamente fondi UE, gli organismi comunitari possono indirizzare le risorse finanziarie in favore di progetti coerenti con gli obiettivi dei programmi regionali dell'Unione europea.

Per quanto riguarda i finanziamenti provenienti dal bilancio comunitario, alle iniziative previste nell'ambito dell'UpM si applicano le normali regole procedurali. Secondo quanto stabilito dalla Commissione, i fondi supplementari per i progetti e le attività regionali possono provenire dalla partecipazione del settore privato, dalla cooperazione bilaterale degli Stati membri dell'UE, dai contributi da parte dei singoli partner mediterranei, dalle istituzioni finanziarie internazionali, dalle banche regionali e da altri fondi bilaterali.

L'Unione europea, inoltre, tra il 2000 e il 2006 ha sostenuto il processo di Barcellona attraverso la linea di bilancio MEDA, erogando fondi pari a 4,6 miliardi di euro in favore dei paesi partner del processo di Barcellona, attraverso programmi di cooperazione bilaterale e regionali.

Per il periodo di programmazione 2007-2013, il contributo comunitario per i paesi interessati dall'UpM è stato innalzato a 5,9 miliardi di euro attraverso la linea di bilancio ENPI.

BIBLIOGRAFIA

ALCARO R. e ALIBONI R., *La politica di vicinato dell'Unione Europea e il Mediterraneo. Orientamenti, strumenti operativi, prospettive*, in «Documenti IAI», Roma, 2005, 543

ALCARO R. e COMELLI M., *La Politica Europea di vicinato*, in «Quaderno IAI», Roma, 2005, 22

ALIBONI R., *The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy*, in «European Foreign Affairs Review», Roma, 2005, 1

ALIBONI R., *L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici*, in «European Foreign Affairs Review», Roma, 2008, 85

AMIRANTE C., *Unioni sopranazionali e riorganizzazione costituzionale dello Stato*, Giappichelli Editore, Torino, 2001

AMOROSO B., *Europa e Mediterraneo. Le sfide del futuro*, Dedalo, Bari, 2000

ATTINÀ F. e ROSSI R. (a cura di), *European Neighbourhood policy: political, economic and social issues.*, The Jean Monnet Centre Euro med, Catania, 2004

AYDIN M., *Europe's Next Shore: The Black Sea Region After EU Enlargement*, in «European Union Institute for Security Studies Occasional Paper», Parigi, 2004, 53

BALFOUR R., *Re-Thinking The Euro-Mediterranean Political And Security Dialogue*, in «European Union Institute for Security Studies Occasional Paper», Parigi, 2004, 52

BARACANI E., *From the EMP to the ENP: New European Pressure for Democratisation?*, in «Journal of Contemporary European Research», Bruxelles, 2006, 2

BOSSUAT G. e VAICBOURDT N., *Etats-Unis, Europe e Union Européenne: histoire et avenir d'un partenariat difficile (1945-1999)*, Peter Lang, Berna, 2001

BOTTA F., *Il potenziale sviluppo della prossimità*, in Botta F., Garzia I., Guaragnella (a cura di), *La questione adriatica e l'allargamento dell'Unione Europea*, Edizione FrancoAngeli, Milano, 2007

- BOUDANT J. e GOUNELLE M., *Les grandes dates de l'Europe communautaire*, Larousse, Parigi, 1989
- BRAUDEL F., *La Méditerranée. L'espace et l'histoire*, Flammarion, Parigi, 1985
- BRENTON P. e MANCHIN M., *Trade Policy Issues for the Euro-Med Partnership*, in «Middle East & Euro-Med Working Paper», Bruxelles, 2003, 7
- CACACE P., *Venti anni di politica estera italiana*, Bonacci editore, Roma, 1986
- CACIAGLI M., *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003
- CANCIANI E., *European Financial Perspective and the European Neighbourhood and Partnership Instrument*, European Institute of the Mediterranean, Barcellona, 2007
- CARTABIA M., *Allargamento e diritti fondamentali nell'Unione Europea. Dimensione politica e dimensione individuale*, in MANZELLA A., SDOGATI F., GUERRIERI S. (a cura di), *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2001
- CASSESE A., *I rapporti Nord/Sud*, Editori Riuniti, Roma, 1989
- CICHOCKI B., *The eastern external border of the enlarged European Union*, Centre for Middle Eastern Studies of Harvard, Harvard, 2004
- COLUCCI M. e SICA S., *L'Unione Europea*, Zanichelli, Bologna, 2005
- COMELLI M., *Building security in its neighbourhood through the European neighbourhood policy?*, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2007
- COMELLI M., GRECO E. e TOCCI N., *From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders in Europe through the European Neighbourhood Policy*, in «European Foreign Affairs Review», Roma, 2007, 12
- CROFT S., *The Enlargement of Europe*, Manchester University Press, Manchester, 1999
- CUGUSI B., *Lo strumento europeo di Partenariato con i Paesi vicini: un nuovo quadro di riferimento per gli attori italiani*, in «Centro Studi di Politica

Internazionale», *La Politica di Vicinato quali opportunità per l'Italia. Atti del Convegno (Roma, 26 febbraio 2007)*, Roma, 2007, 1

DASTOLI P., 1992: *Europa senza frontiere?*, Il Mulino, Bologna, 1989

DI COMITE L. e MORETTI E., *Geopolitica del Mediterraneo*, Carocci, Roma, 1999

FEATHERSTONE M. (a cura di), *Global Culture, Nationalism, Globalization and Modernity*, Sage Publications, Londra, 1991

GERBET P., *La construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Parigi, 1999

GILBERT M., *Storia politica dell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 1998

GORBAČĚV M., *Perestrojka: il nuovo pensiero per il nostro paese e per il mondo*, Mondadori, Milano, 1991

GRAGLIA P., *L'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2006

GRANDI S., *The European Union and the relationship with its neighbours: the development of the European Neighbourhood Policy*, in «MPRA Paper», Monaco, 2008, 9591

INFANTE D. (a cura di), *Crescita e prospettive dell'UE allargata*, Il Mulino, Bologna, 2006

JEAN C., *Geopolitica*, Laterza, Roma, 1995

LAURIA F., *L'unione Europea, origine, sviluppi, problemi attuali*, UTET, Milano, 1996

LETTA E., *L'allargamento dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003

LETTA E., *L'Europa a Venticinque*, Il Mulino, Bologna, 2006

LIPPERT B., *Beefing up the ENP: Towards a Modernisation and Stability Partnership*, in «The International Spectator», Roma, 2006, 4

LUDLOW P., *Europe and the Mediterranean*, Brassey's, Londra, 1994

LYNCH D., *The New Eastern Dimension of the Enlarged EU*, in «European Union Institute for Security Studies», Parigi, 2004, 2

- MAMMARELLA G. e CACACE P., *Storia e politica dell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 1998
- MATTINA L., *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, Il Mulino, Bologna, 2004
- MATVEJEVIC P., *Il Mediterraneo e l'Europa*, Garzanti, Torino, 1998
- MÈ M.R., *Il mediterraneo tra realtà e prospettive*, in «Limes.Rivista italiana di geopolitica», Gruppo Editoriale L'Espresso, Milano-Roma, 2008, 13
- NUGENT N., *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001
- OLIVI B., *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Il Mulino, Bologna, 2002
- OLIVI B. e SANTANIELLO R., *Storia dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2005
- PACE R., *The Mediterranean Enlargement of the European Union and Its Effect on the Euro-Mediterranean Partnership, Managing asymmetric interdependencies within the Euro-Mediterranean Partnership*, in MEIER F. (a cura di), *ZEI Discussion Papers*, Center for European Integration Studies, University of Bonn, Bonn, 2002
- PADOA-SCHIOPPA T., *Europa, forza gentile*, Il Mulino, Bologna, 2001
- PANEBIANCO S., *Sicurezza e cooperazione*, in CASSANO F. e ZOLO D. (a cura di), *L'alternativa mediterranea*, Feltrinelli, Milano, 2007
- PEPICELLI R., *2010 un nuovo ordine mediterraneo?*, Mesogea, Messina 2004
- PETERSON J. e BOMBERG E., *Decision Making in the European Union*, Macmillan, Basingstoke, 1999
- RASPADORI F. e SIGNORELLI M. (a cura di), *L'Unione Europea tra allargamento e trattato costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2005
- REHN O., *Europe's Next Frontiers*, Nomos, Finlandia, 2006
- RIZZI F., *Unione europea e Mediterraneo*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997
- RIZZI F., *Un Mediterraneo di conflitti*, Meltemi, Roma, 2004

ROBERTSON R., *Globalization, Social Theory and Global Culture*, Routledge, Londra, 1998

SCARTEZZINI R. e MILANESE J. (a cura di), *L'allargamento dell'UE nello scenario geopolitico europeo*, Edizione Franco Angeli, Milano, 2005

SIDJANSKI D., *Per un federalismo europeo: una prospettiva inedita sull'Unione Europea*. Edizione Franco Angeli, Milano, 2002

SPINELLI A., *Il progetto europeo*, Il Mulino, Bologna, 1985

TALBOT V., *La cooperazione Euro-Mediterranea: dal partenariato al vicinato*, in «ISPI Med Brief», Milano, 2005, 3

THODY P., *An Historical Introduction to the European Union*, Routledge, Londra, 1997

VALLEGA A., *Geopolitica e sviluppo sostenibile. Il sistema mondo del XXI secolo*, Mursia, Milano, 1994

ZALLIO F. e TALBOT V., *Tra bilateralismo e regionalismo: La politica europea di vicinato nel Mediterraneo*, in «ISPI Med Brief», Milano, 2005, 19

ZALLIO F., *Le relazioni Euro-Mediterranee: bilancio e futuro*, in «Italiamondoarabo», Milano, 2004, 1

ZALLIO F., *Dopo Parigi: i progetti dell'Unione per il Mediterraneo*, in «ISPI Med Brief», Milano, 2008, 6

ZALLIO F., *Da Barcellona a Parigi: un Mediterraneo diverso*, in «ISPI Med Brief», Milano, 2008, 92

Documenti ufficiali

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Un nuovo profilo per la politica mediterranea- proposta per il periodo 1992-1996*, SEC (1990) 812, Commissione Europea, Bruxelles, 1990

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Prima Relazione annuale della Commissione relativa al processo di stabilizzazione e di associazione per l'Europa sudorientale*, COM (2002) 163 del 3 aprile 2002, Bruxelles, 2002

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Relazione intermedia sulla comunicazione della Commissione relativa all'impatto dell'ampliamento sulle regioni confinanti con i paesi candidati; azione comunitaria a favore delle regioni transfrontaliere*, 2002

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Wider Europe – Neighbourhood: A new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003) 104 definitivo, Commissione Europea, Bruxelles, 2003

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, COM(2004) 373 definitivo, Commissione Europea, Bruxelles, 2004

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *On strengthening the European Neighbourhood Policy*, COM(2006) 726 definitivo, Commissione Europea, Bruxelles, 2006

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007*, COM(2006) 649 definitivo, Commissione Europea, Bruxelles, 2006

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *A Strong European Neighbourhood Policy*, COM(2007) 774 definitivo, Commissione Europea, Bruxelles, 2007

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, [Regolamento](#) (CE) n. 951/2007 del 9 agosto 2007 che stabilisce le misure di esecuzione dei programmi di cooperazione transfrontaliera finanziati nel quadro del regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea Serie L 210 del 10/08/2007

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo*, COM(2008) 319 definitivo, Commissione Europea, Bruxelles, 2008

CONFERENZA INTERGOVERNATIVA DI BARCELLONA, *Dichiarazione*, Barcellona, 1995

CONFERENZA INTERGOVERNATIVA DI BARCELLONA, *Preambolo della Dichiarazione*, Barcellona, 1995

CONFERENZA INTERGOVERNATIVA DI BARCELLONA, *Programma di lavoro*, Barcellona, 1995

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) n. [1488/96](#) del Consiglio del 23 luglio 1996, relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euromediterraneo*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea Serie L 110 del 31/07/1996

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) n. 1085/2006 del 17 luglio 2006 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA)*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea Serie L 210 del 31/07/2006

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *[Regolamento](#) (CE) n. 1638/2006 del 24 ottobre 2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, serie L 310 del 9 novembre 2007

Siti internet consultati

<http://www.cespi.it>

<http://www.esteri.it>

<http://www.eur-lex.europa.eu>

<http://www.euromedi.org>

<http://www.europa.eu>

<http://www.formez.it>

<http://www.iai.it>

<http://www.ispionline.it>

<http://www.mincomes.it>

<http://www.regione.sardegna.it>

