

Volume pubblicato il contributo del
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

L'ITALIA E L'UNIONE PER IL MEDITERRANEO

A cura di
MATTEO PIZZIGALLO

Per la Fondazione Mezzogiorno Europa
LUISA PEZONE



Indice

Prefazione di Matteo Pizzigallo, 7

I PARTE

L'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politico-diplomatici
di Paolo Wulzer, 11

1. Introduzione, 11
 2. La politica mediterranea dell'Unione Europea:
dal Partenariato Euro-Mediterraneo alla Politica Europea di Vicinato, 16
 3. Genesi del progetto di "Unione Mediterranea":
il discorso di Tolone del candidato Sarkozy. Prime reazioni e dibattito
sul "fallimento di Barcellona", 37
 4. "Passare dalle parole ai fatti": il discorso di Tangeri del Presidente
Sarkozy. Divisioni europee e diffidenze mediterranee, 46
 5. "Europeizzazione" del progetto francese e nascita del "Processo di
Barcellona: Unione per il Mediterraneo". Un "progetto di progetti", 61
 6. Il primo anno dell' "Unione per il Mediterraneo": difficoltà e prospettive, 80
 7. Conclusioni, 91
- Bibliografia, 98

II PARTE

L'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti economici e le "attese" del sistema Italia

di Paolo Wulzer e Luisa Pezone, 105

1. Introduzione, *105*
 2. Il sistema Italia ed i paesi della sponda Sud del Mediterraneo: progetti ed accordi in corso, *108*
 3. Il sistema Italia ed i paesi della sponda Sud del Mediterraneo: trattative e prospettive, *125*
 4. L'Unione per il Mediterraneo: le "attese" del sistema Italia, *135*
 5. Conclusioni, *144*
- Elenco delle istituzioni e degli enti, *148*

Prefazione

“Il Mediterraneo, scriveva Fernand Braudel, è molte cose al tempo stesso. Non una civiltà, ma più civiltà ammassate l'una sull'altra. Da millenni tutto è confluito verso questo mare, scompigliando e arricchendo la sua storia”. Una storia che la modernità ha reso ancora più complessa e di difficile lettura. E così talvolta è accaduto, e continua ad accadere spesso, che in tanta recente letteratura sul Mediterraneo, l'accuratezza critica e l'analisi storico-politica siano state sopraffatte dalla tentazione, sempre in agguato, di ricorrere alle semplificazioni preconcrete. Oppure le analisi si sono fatte incantare, cullare e trascinare dalle suggestioni dei miti da lunghissimo tempo depositati nei fondali della memoria più profonda dei popoli rivieraschi. Storie e miti rassicuranti, talvolta somiglianti e quindi da esaltare. Oppure storie laceranti e miti differenti, se non addirittura conflittuali, da esorcizzare subito, per riprendere l'effimera ricerca di un'impossibile, ma consolatoria, storia condivisa. Laddove sarebbe metodologicamente più utile e, forse, politicamente più corretto ricorrere alla storia, o meglio alle storie dei Paesi mediterranei, per conoscere, per capire, per dialogare. E, soprattutto, per imparare a condividere una “visione differenziata” non solo del passato, ma anche del presente, con le sue difficili questioni ancora aperte. Si tratta di un esercizio molto importante, anche perché l'impegno di trasformare il Mediterraneo in un grande spazio di pace e di prosperità assunto, sia pur con modalità e sensibilità diverse, dai vari Paesi rivieraschi rappre-

senta per tutti, e in particolare per l'Italia, una sfida certo difficile, ma comunque da non perdere. “La regione del Mediterraneo - è giustamente scritto nel *Rapporto 2020. Le scelte di politica estera* (prodotto dall'Unità di Analisi del M.A.E.) - potrebbe assumere nel prossimo decennio per il sistema internazionale e per l'Europa in particolare una rilevanza analoga a quella che l'Europa centro - orientale ha avuto negli Anni Novanta. Questa nuova centralità è anche un'opportunità per la politica estera dell'Italia”.

Questa nuova centralità è ribadita con forza dalla dichiarazione congiunta dei Capi di Stato e di Governo europei approvata il 13 luglio 2008 al vertice di Parigi, ove ha finalmente visto la luce l'Unione per il Mediterraneo fortemente voluta dal presidente francese Sarkozy, cui si deve l'idea originaria del “progetto” in seguito perfezionato grazie anche al costruttivo contributo della diplomazia italiana. L'approfondita analisi dello scenario politico in cui si è faticosamente snodato il percorso costitutivo dell'UpM; la puntuale ricostruzione delle reazioni, non tutte dello stesso segno, dei Paesi europei, nonché delle reazioni, venute da una certa iniziale diffidenza dei Paesi della Sponda Sud, sono al centro della prima parte della ricerca qui pubblicata che, con rigore metodologico e spirito critico, offre un esaustivo quadro d'insieme particolarmente utile come efficace strumento di studio e di lavoro per esperti ed addetti ai lavori. Nella seconda parte della ricerca, attraverso l'indagine diretta eseguita su un rappresentativo campione comprendente enti, istituzioni, imprese ed organizzazioni non governative tradizionalmente presenti nel Mediterraneo, vengono registrate non solo le principali iniziative di cooperazione in corso, ma anche e soprattutto (e questo è veramente l'aspetto originale finora poco esplorato) vengono registrate le “attese” del sistema Italia con riferimento alle prospettive ed ai benefici, che una piena realizzazione dell'UpM potrebbe produrre nel comparto economico e commerciale.

Purtroppo, come viene documentato in questa ricerca che, per completezza d'informazione ha altresì monitorato luci ed ombre del primo anno di attività dell'UpM, non pochi ostacoli si frappongono a tale piena realizzazione, che richiederebbe, come prerequisiti essenziali, pace e stabilità in tutta la vasta area interessata. Per quanto ben tracciato sulla carta, il percorso di decollo dell'UpM è stato ed è ancora condizionato da una serie di insidiosi fattori “ambientali” esterni, ma non estranei. Primi fra tutti i pesanti effetti della recessione economico-finanziaria globale e l'irrisolta questione di Gaza, pericolosamente intrecciata con i rapporti israelo-palestinesi, che provoca inevitabili negative ripercussioni su tutti i fronti di crisi del Medio Oriente.

In questo scenario sarebbe opportuno che l'U.E. intensificasse i suoi sforzi per rilanciare in tutte le sedi e ai vari livelli politici il processo di pace in Medio Oriente. Una pace duratura, giusta e condivisa. Presidiata non dalla forza di pochi, ma dal consenso di molti. Sarebbe altresì altamente auspicabile che, nonostante le difficoltà e gli ostacoli cui si è dianzi accennato, tutti gli attori statuali interessati utilizzassero le opportunità che l'UpM, in maniera sia pur limitata, è in grado di offrire comunque. Si pensi, ad esempio, alla possibilità di realizzare “progetti a geometria variabile”, introducendo così una sorta di “cooperazione rafforzata” nel Mediterraneo. In questa prospettiva si aprono nuovi spazi di azione privilegiata per l'Italia che, con il suo peculiare modello di *diplomazia dell'amicizia*, da tempo concepito, ha sperimentato, nel corso degli anni, un originale sistema di relazioni mediterranee fondato sulla pace e sulla cooperazione.

Matteo Pizzigallo
Università di Napoli “Federico II”

I PARTE
**L'Unione per il Mediterraneo:
gli aspetti politico-diplomatici**

Paolo Wulzer*

1. Introduzione; 2. La politica mediterranea dell'Unione Europea: dal Partenariato Euro-Mediterraneo alla Politica Europea di Vicinato; 3. Genesi del progetto di "Unione Mediterranea": il discorso di Tolone del candidato Sarkozy. Prime reazioni e dibattito sul "fallimento di Barcellona"; 4. "Passare dalle parole ai fatti": il discorso di Tangeri del Presidente Sarkozy. Divisioni europee e diffidenze mediterranee; 5. "Europeizzazione" del progetto francese e nascita del "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo". Un "progetto di progetti"; 6. Il primo anno dell'Unione per il Mediterraneo: difficoltà e prospettive; 7. Conclusioni

1. La prima parte della ricerca si propone di analizzare le origini, la formazione e gli sviluppi dell' "Unione per il Mediterraneo" (UpM) la nuova organizzazione fondata ufficialmente in occasione del Vertice di Parigi del 13 e 14 luglio 2008, all'inizio del semestre di Presidenza francese dell'Unione Europea, e destinata ad imprimere un nuovo impulso alle relazioni euro-mediterranee a tredici anni dalla nascita del "Partenariato Euro-Mediterraneo" (PEM). In particolare, il lavoro si propone di valutare le implicazioni politico-diplomatiche del primo progetto francese di "Unione Mediterranea" (UM), il suo ruolo nel processo di ripensamento e di aggiornamento delle politiche euro-mediterranee, la sua successiva trasformazione in "Unione per il Mediterraneo" e le ripercussioni seguite

* Dottore di ricerca in *Storia delle Relazioni Internazionali*, svolge attività didattica e di ricerca presso l'Università degli Studi "Roma Tre" e l'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale".

al suo varo ufficiale sia in Europa che nei partner mediterranei. Il lavoro mira ad approfondire in modo specifico quattro aspetti. In primo luogo, la genesi della prima proposta francese di “Unione Mediterranea” (UM), un progetto che aveva l’obiettivo originario di ristrutturare i rapporti tra le due Sponde del Mediterraneo all’esterno del canale comunitario. In secondo luogo, il dibattito, ampliatosi dopo il lancio del progetto francese ma già in corso da alcuni anni, sui limiti e le difficoltà del PEM, il cosiddetto “Processo di Barcellona”, che dal 1995 costituisce il quadro multilaterale di cooperazione tra l’Unione Europea e i Paesi Terzi Mediterranei (PTM). In terzo luogo, il percorso politico e diplomatico, innescato dal progetto di UM, che ha prodotto una frattura tra i partner europei, ricomposta con il ridimensionamento e la “comunitarizzazione” del primo disegno francese, in seguito soprattutto alle resistenze della Germania e al lavoro di ricucitura delle diplomazie italiane e spagnole. Infine, gli elementi di continuità e di rottura dell’UpM rispetto alle precedenti politiche mediterranee dell’UE, anche alla luce dei risultati e delle prospettive maturate nel suo primo anno di vita.

La proposta francese di UM, lanciata dal candidato Sarkozy all’inizio del 2007 durante la campagna elettorale per l’Eliseo, ripresa al momento del suo insediamento, precisata nel corso dei primi mesi del suo mandato ed imposta al centro del dibattito diplomatico europeo, si proponeva di elaborare “un nuovo modello di *governance*” nei rapporti euro-mediterranei che, di fronte agli esiti modesti scaturiti dal Processo di Barcellona, fosse ristretto ai soli paesi rivieraschi e fondato su un “approccio basato su progetti concreti”, che costituissero la base di partenza per un più ampio percorso di cooperazione ed integrazione nell’area mediterranea¹.

¹ B. Cugusi, *Unione per il Mediterraneo: perfezionamento o svuotamento di un disegno politico?* CeSPI, Working Papers, 52/2009, febbraio 2009, p.3 (<http://www.cespi.it/WP/WP%2052%20Unione-mediterraneo.pdf>). La data dell’ultima consultazione di tutte le pagine web citate nella ricerca è il 31 luglio 2009.

L’iniziativa di Parigi, pertanto, nasceva come un disegno contrapposto al quadro comunitario, a carattere intergovernativo, e traeva le sue motivazioni in massima parte dalle delusioni suscitate dalle politiche euro-mediterranee dell’ultimo decennio, il PEM e la PEV (Politica Europea di Vicinato). Si trattava di una rottura della tradizione diplomatica francese, tradizionalmente attenta a legare Europa e Mediterraneo e da sempre in prima fila per accentuare la dimensione mediterranea dell’Unione Europea e per inserire la regione in cima alle priorità dell’agenda comunitaria.

Il lancio del progetto di Unione Mediterranea ha attivato un doppio binario di analisi e di confronto. Da un lato, infatti, si è aperto un ampio dibattito che ha coinvolto analisti, studiosi, esponenti della società civile e dell’opinione pubblica, sia nei paesi europei che nei partner mediterranei, focalizzato sulle carenze e gli ostacoli incontrati nel dialogo tra le due sponde del Mediterraneo dal 1995 in poi. Tale dibattito, già in corso almeno dal 2005, anno del decennale di Barcellona, ha rappresentato un’occasione di approfondimento e di riflessione interna all’UE sulla necessità di ripensare ed aggiornare le politiche comunitarie verso l’area, ed ha avuto il merito indiscutibile di rilanciare l’attenzione sulla cooperazione euro-mediterranea che, tra la crisi del Processo di Barcellona e il “basso profilo” della PEV, sembrava in una fase di profonda stanchezza e sfiducia. Dall’altro, ha preso avvio un articolato processo di confronto politico-diplomatico che ha visto la proposta francese contrastata apertamente da alcuni paesi, come la Germania, la Gran Bretagna e la Turchia; accolta tiepidamente dai Paesi Membri Mediterranei (PMM), come la Spagna e l’Italia, che, temendone l’impatto negativo sulla coesione europea e sulla solidità del Partenariato, hanno messo in campo una strategia di “riduzione del danno”² al fine di ricondurre progressivamente

² R. Balfour, D. Schmid, *Union for the Mediterranean, disunity for the EU?* European Policy Center, Policy Brief, February 2008, p.1 (http://www.epc.eu/TEWN/pdf/235206674_Union%20for%20the%20Mediterranean.pdf).

l'UM nell'ambito comunitario; valutata con attenzione ma anche con diffidenza dai paesi della sponda Sud, attirati dalla possibilità di un nuovo corso delle relazioni con l'Unione Europea ma anche timorosi di un indebolimento del "Processo di Barcellona".

La nascita dell' UpM, nel luglio del 2008, ha rappresentato il momento conclusivo di questo doppio processo. L'esito finale ha ricondotto l'iniziale idea francese nel canale europeo e l'ha, per alcuni aspetti, ridimensionata e "svuotata" dei suoi elementi di esplicita rottura rispetto alle politiche euro-mediterranee condotte dopo il 1995, a cominciare dall'eleggibilità geografica limitata ai paesi rivieraschi. Molti dei suoi aspetti più innovativi e significativi si sono tuttavia mantenuti anche nella nuova configurazione dell'UpM: la natura essenzialmente intergovernativa; il tentativo di condividere il processo decisionale e gestionale tra le regioni al Nord e al Sud del Mediterraneo; l'approccio fortemente tecnico- progettuale; l'apertura alle varie componenti della società civile; una certa flessibilità geografica che potrebbe aprire la strada a forme di cooperazione rafforzata, limitata soltanto ai membri più interessati a specifici settori³.

Il lavoro si articola in cinque paragrafi. Il primo si propone di offrire un esame sintetico della politica mediterranea condotta dall'Unione Europea dal 1995 in poi attraverso gli strumenti della PEM e della PEV, anche al fine di valutare gli elementi di novità contenuti nella proposta francese. Il secondo affronta la genesi del progetto di UM durante la campagna elettorale francese della prima metà del 2007 e il suo inserimento nel dibattito relativo ai risultati e alle prospettive delle relazioni euro-mediterranee, a più di un decennio dalla conferenza di Barcellona. Il terzo analizza gli sforzi del neo-presidente francese Sarkozy di dare forma concreta alla sua "creatura mediterranea", e le divisioni e le diffidenze suscitate sia in Europa che tra i paesi del Mediterraneo. Il quarto si

³ R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of 'Barcelona': From the EMP to the Union for the Mediterranean*, EuroMesco Paper, n. 77, January 2009, p.24 (<http://www.euromesco.net/images/paper77eng.pdf>).

concentra sul compromesso "al ribasso" trovato in sede europea tra la Francia e la Germania, seguito all'opera di mediazione già condotta dall'Italia e dalla Spagna per ricondurre il progetto nell'alveo comunitario, con il quale l'UpM, cominciato "come una politica francese finiva come una politica europea"⁴. Il quinto si focalizza sui primi passi dell' UpM, mettendone in evidenza gli aspetti di maggiore impatto rispetto al quadro tradizionale delle relazioni euro-mediterranee.

La ricerca è stata condotta in primo luogo sulla documentazione ufficiale dell'Unione Europea, disponibile sul sito Internet della Commissione⁵, che ha consentito di ricostruire la posizione delle istituzioni comunitarie in merito al disegno francese. Di particolare utilità è stata inoltre la consultazione delle pagine EuroMed del sito dell'ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument)⁶. L'atteggiamento dei principali governi europei è stato esaminato sulla base dei documenti disponibili sui relativi siti web e delle dichiarazioni rese alla stampa⁷. Per la formulazione originaria della proposta francese è risultata di particolare utilità la consultazione dei documenti contenuti nel sito personale del Presidente francese⁸. L'orientamento dei governi arabi e dell'opinione pubblica nei paesi della sponda Sud è stata ricavata soprattutto dal portale MedArabNews⁹. A differenza del Partenariato Euro-Me-

⁴ R. Aliboni, *L'Unione per il Mediterraneo: le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, Roma, Senato della Repubblica, n.110, febbraio 2009, p.6 (http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/110.pdf).

⁵ In particolare per l'Euromed la pagina http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm. e per la European Neighbourhood Policy (ENP) la pagina http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm.

⁶ http://www.enpi-info.eu/indexmed.php?lang_id=450. Il sito "ENPI Info Centre" è dedicato ai progetti e alle azioni condotte nell'ambito della Politica Europea di Vicinato attraverso gli strumenti finanziari dell'ENPI.

⁷ Da segnalare in modo particolare l'utile rassegna stampa di B. Cugusi (a cura di), "Raccolta di articoli sulla Unione del Mediterraneo", (<http://www.cespi.it/PDF/raccolta%20articoli%20UM.pdf>).

⁸ <http://www.sarkozy.fr/home/>.

⁹ <http://www.medarabnews.com/>. Si tratta del sito web di informazione sui paesi arabi del Mediterraneo (Nord Africa e Medio Oriente) creato dalla UNIMED, l'Unione delle Università del Mediterraneo.

diterraneo e della Politica Europea di Vicinato, sulle quali sono stati prodotti una mole notevole di studi e di ricerche, la letteratura disponibile sull'argomento UM-UPM è limitata soprattutto a paper di centri di ricerca specializzati e ad interventi a convegni e congressi. Di particolare rilievo, in questo ambito, sono risultati i contributi e le analisi offerte dall' Istituto Affari Internazionali¹⁰, dall'ISPI¹¹, dal CESPI¹², dalla Fondazione Mediterraneo¹³ e in generale dagli istituti del network EuroMeSCo¹⁴, che unisce i principali centri di ricerca dei paesi membri del Partenariato Euro-Mediterraneo.

2. I legami storici, geografici, economici, culturali e geopolitici tra l'Europa e i paesi della sponda Sud del Mediterraneo hanno tradizionalmente rappresentato un fattore di estrema importanza nel processo di integrazione europea, sin dalle sue origini. Le crisi, i mutamenti e le fratture che hanno investito la regione fin dal secondo dopoguerra, come la decolonizzazione, il conflitto arabo-israeliano-palestinese, la competizione Est-Ovest, le convergenze e le divergenze transatlantiche, l'emergere della questione energe-

¹⁰ <http://www.iai.it>. Si veda in particolare la sezione Mediterraneo e Medio Oriente di Affari Internazionali. Rivista online di politica, strategia, economia (http://www.affarinternazionali.it/archivio_articoli.asp?Categoria=Mediterraneo%20e%20Medio%20Oriente).

¹¹ <http://www.ispionline.it>. Si veda in particolare il programma Mediterraneo e Medio Oriente (<http://www.ispionline.it/it/ricerca.php?id=2>) che contiene una sezione speciale dedicata alle relazioni euro-mediterranee (<http://www.ispionline.it/it/ricerca.php?id=33>).

¹² <http://www.cespi.it>. Si veda in particolare la sezione che raccoglie le principali analisi e dichiarazioni sull'Unione per il Mediterraneo (<http://www.cespi.it/govMed2.html>).

¹³ <http://www.euromedi.org/>. La Fondazione Mediterraneo è capofila della Rete Italiana per la Fondazione Euromediterranea "Anna Lindh" per il dialogo tra le culture. Da 15 anni ha come missione il dialogo tra le società e le culture nello spazio euromediterraneo. È membro fondatore della Piattaforma Euromed Ngo - grazie alla realizzazione per conto della Commissione Europea dei Forum Civili Euromed di Barcellona (1995) e Napoli (1997 e 2003) -, membro della Piattaforma Euromed dei giovani, dell'Assemblea Parlamentare del Mediterraneo e del Consiglio Culturale dell'Unione per il Mediterraneo. Attraverso la propria rete - costituita da università, città, organismi della società civile e istituzioni internazionali - e le sedi nei Paesi della Riva Sud del Mediterraneo, conduce molteplici iniziative a progetti.

¹⁴ <http://www.euromesco.net>.

tica e, più recentemente, il problema dei flussi migratori e la minaccia del terrorismo, hanno spesso influito in maniera determinante sugli sviluppi della costruzione comunitaria. Contemporaneamente, le sfide provenienti dal Mediterraneo hanno imposto ai paesi della Comunità e poi dell'Unione Europea l'elaborazione di una risposta comune, prima sul terreno economico-commerciale e poi su quello politico e della sicurezza, in grado di fronteggiare gli squilibri di un'area strategicamente vitale per l'Europa.

Se nel primo decennio dell'integrazione europea le crisi del Mediterraneo, in primo luogo quella di Suez, costituirono un elemento di accelerazione verso la firma dei Trattati di Roma, a partire dal 1958 la CEE tentò di avviare, con alterne fortune, una sua politica mediterranea. La fase degli "Accordi Mediterranei" (1958-1972), condotti attraverso lo strumento dell'Associazione o con semplici intese di natura commerciale, disegnò un mosaico di fitte relazioni economiche, a carattere settoriale e non unitario, certificando però al tempo stesso l'assenza politica della Comunità dalla regione investita dalle dinamiche del confronto bipolare. I due decenni successivi (1972-1989), videro la CEE impegnata a radicare nell'area una sua presenza economica impostata globalmente, che superasse il particolarismo delle intese precedenti, e contemporaneamente ad elaborare un approccio politico comune alle tensioni e ai conflitti aperti nel Mediterraneo. La "Politica Globale Mediterranea" e il "Diaologo Euro-Arabo", rispettivamente gamba economica e gamba politica del medesimo sforzo della Comunità di imporsi come attore regionale, produssero risultati contraddittori e complessivamente non in linea con le attese, anche a causa degli stessi allargamenti mediterranei (Grecia, Spagna e Portogallo) della CEE che finirono per minare l'approccio unitario auspicato verso il Mediterraneo. La Politica Mediterranea Rinnovata (1989-1994) rappresentò infine un tentativo, innovativo in alcuni contenuti ma modesto nei risultati, di mantenere una proiezione mediterranea della Comuni-

tà negli anni in cui il collasso del blocco sovietico imponeva come priorità assoluta il dialogo e la cooperazione con i paesi dell'Europa orientale¹⁵.

Fu solo alla metà degli anni Novanta che l'Unione Europea, sull'onda degli sviluppi maturati dopo la fine dell'equilibrio bipolare sia nel quadro comunitario che in quello mediterraneo, decise di dare un nuovo impulso alle sue relazioni mediterranee, attraverso l'istituzione del "Partenariato Euro-Mediterraneo" (PEM). Il PEM, lanciato nella Conferenza intergovernativa euro-mediterranea di Barcellona del 27-28 novembre 1995, si proponeva di "trasformare il Mediterraneo in un'area di dialogo, scambio e cooperazione che garantisca pace, stabilità e prosperità".

La Dichiarazione di Barcellona¹⁶, sottoscritta dagli allora 15 paesi membri dell'Unione Europea e da 12 Paesi Terzi del Mediterraneo¹⁷, stabiliva l'ambizioso obiettivo di realizzare un partenariato globale fondato, sull'esempio dello schema dei "tre cesti" della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, su tre pilastri: dialogo politico e di sicurezza; cooperazione economica

¹⁵ Per origini e sviluppi della politica mediterranea della Comunità Europea cfr. F. Pierrot, J. Meunier, S. Abrams, *Bridges and Barriers. The European's Union Mediterranean Policy, 1961-1998*, Aldershot, Ashgate, 1999 e F. Bicchì, *European Foreign Policy Making Toward the Mediterranean*, London, Palgrave, 2007. Cfr. inoltre F. Rizzi, *Unione Europea e Mediterraneo. Dal Trattato di Roma al dopo Barcellona (1957-1997)*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 2007.

¹⁶ La Dichiarazione di Barcellona è reperibile sul sito European Navigator (www.ena.lu). Si segnala questo sito come interessante fonte interattiva per la storia del processo di integrazione europea e la consultazione dei relativi documenti e trattati.

¹⁷ Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Territori Palestinesi, Tunisia e Turchia. Vennero inoltre invitati la Lega Araba e l'Unione del Maghreb Arabo. Gli Stati Uniti parteciparono alla Conferenza di Barcellona in qualità di osservatori. Nel decennale della Dichiarazione di Barcellona, dopo l'allargamento dell'Unione del 1° maggio 2004, il Partenariato Euro-Mediterraneo comprendeva 35 membri: 25 stati membri dell'Unione Europea e i 10 partner stati mediterranei fondatori del processo di Barcellona (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Territori Palestinesi Tunisia, Turchia). Nel dicembre 1999, dopo il Consiglio Europeo di Helsinki, la Turchia assunse anche lo status di paese candidato all'adesione. Nel 2007 sono entrati a far parte del PEM la Bulgaria e la Romania, dopo l'ultimo allargamento dell'UE. Nel primo semestre del 2008, poco prima che al PEM si sostituisse l'UpM, hanno aderito infine Albania e Mauritania, invitati a partecipare al Partenariato dal Consiglio Europeo di Lisbona. La Libia ha lo statuto di osservatore nel PEM dal 1999.

e finanziaria; partnership sociale, culturale ed umana. Il primo "cesto" mirava alla creazione nel Mediterraneo di un'area di pace e di stabilità e al rafforzamento della democrazia e del rispetto dei diritti umani, anche attraverso l'elaborazione di una "Carta per la stabilità e la sicurezza nel Mediterraneo". Il secondo ambito si proponeva di favorire lo sviluppo economico della regione mediterranea, anche mediante la firma di appositi accordi bilaterali fra l'Unione Europea e ciascuno dei partner, con l'obiettivo a medio termine di istituire una zona di libero scambio nel 2010. Infine, il terzo settore individuava nella comprensione e nel dialogo tra le culture, le religioni e i popoli lo strumento per costruire uno scambio culturale costante e forte tra le società civili dei paesi membri.

La Dichiarazione di Barcellona disegnava, almeno nelle intenzioni, un quadro di profonda discontinuità ed innovazione rispetto alle politiche europee precedentemente condotte nell'area mediterranea. In primo luogo, infatti, essa introduceva ufficialmente il principio del partenariato tra le due sponde: non si trattava più di un'azione elaborata a livello europeo e proiettata nel Mediterraneo, ma di un approccio condiviso messo a punto congiuntamente dai paesi della sponda Nord e di quella Sud¹⁸. In secondo luogo, inoltre, l'individuazione di tre ambiti di cooperazione, distinti ma tra loro profondamente collegati, stabiliva l'adozione di un approccio globale e integrato ai problemi del Mediterraneo, che legava strettamente stabilità politica, sviluppo economico e dialogo interculturale. Il fulcro del processo di Barcellona ruotava dunque intorno all'idea che la cooperazione e lo sviluppo economico potessero innescare dinamiche politiche, come la democratizzazione dei regimi autoritari del Mediterraneo, il rispetto dei diritti umani, la crescita della società civile, in grado di contribuire in forma decisiva alla sicurezza e alla stabilizzazione dell'area.

¹⁸ Un'innovazione però rimasta, come si vedrà, solo sulla carta.

Vari fattori avevano spinto l'Unione Europea, alla metà degli anni Novanta, a rilanciare con forza le relazioni euro-mediterranee, ripensandone al tempo stesso in profondità la natura e gli elementi costitutivi¹⁹.

Barcellona nasceva, innanzitutto, sull'onda dell'entusiasmo degli accordi di Oslo tra israeliani e palestinesi e quindi dalla convinzione che il Mediterraneo e il Medio Oriente fossero destinati ad un futuro di pace e di stabilità in cui l'Unione Europea sarebbe potuta intervenire con le proprie iniziative di democratizzazione, cooperazione e sviluppo. Il multilateralismo, che nel quadro post-bipolare sembrava segnare una nuova era nelle relazioni internazionali, appariva come la strategia più idonea in una regione che stava sperimentando l'avvio del processo di pace arabo-israeliano-palestinese. Il PEM, pertanto, poteva configurarsi come lo strumento ideale per "gestire" quella pace avviata nella conferenza di Madrid del 1991, con la mediazione americana, proseguita nel dialogo diretto tra Israele e i palestinesi e culminata negli accordi di Oslo "benedetti" dall'amministrazione Clinton sul prato della Casa Bianca nel settembre del 1993. In questo ambito, l'Unione Europea si proponeva da un lato di favorire un processo di integrazione regionale mediterranea in grado di ripercorrere il percorso della costruzione europea. Dall'altro, di elaborare strumenti e risposte di fronte alle possibili minacce alla sicurezza europea provenienti dalla sponda Sud, come l'immigrazione illegale e il fondamentalismo islamico.

L'UE, inoltre, con Barcellona intendeva affermare, negli stessi anni in cui veniva avviata la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), la propria dimensione di attore mediterraneo, in una regione che, dopo la prima guerra del Golfo e i successivi sviluppi di Madrid ed Oslo, aveva visto la decisa marginalizzazione dell'Euro-

¹⁹ Per un'analisi delle motivazioni alla base del Partenariato Euromediterraneo cfr. H. A. Fernandez, R. Youngs (a cura di), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Madrid, FRIDE, 2005, pp. 198 e sgg. Per un esame teorico cfr. F. Attinà, *The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: The Realist and Liberal Views*, "European Foreign Affairs Review", 8 (2003), 2, pp. 221-37.

pa a vantaggio di una indiscussa egemonia statunitense.

L'avvio del PEM, infine, indicava la chiara volontà, soprattutto da parte dei paesi mediterranei dell'Unione, come la Spagna, la Francia, l'Italia, di bilanciare l'allargamento nordico del 1995 (Austria, Svezia, Finlandia) e la forte spinta ad Est dell'Unione, sviluppata dopo il crollo del blocco sovietico, con un altrettanto deciso rilancio della proiezione mediterranea. Questa scelta, che si inseriva nella tradizionale dialettica tra dimensione nordica e meridionale dell'UE, traeva le sue motivazioni anche dal timore dei PMM di perdere la propria centralità nel processo di integrazione europea che appariva rivolto prioritariamente in quella fase ad "agganciare" i paesi dell'Europa centro-orientale.

Se questi elementi contribuiscono a spiegare il contesto e le ragioni alla base della nascita del Processo di Barcellona, i suoi tratti caratterizzanti, cioè il principio del partenariato e l'approccio globale, erano dovuti invece alla consapevolezza, maturata a livello comunitario, dell'estrema specificità e complessità delle sfide provenienti dal Mediterraneo dopo la fine della guerra fredda.

Il sistema post-bipolare, infatti, aveva testimoniato un progressivo superamento della tradizionale distinzione tra *soft security* and *hard security*, "tra ciò che costituisce la sicurezza interna allo Stato, considerata una prerogativa esclusiva dello Stato-nazione, e la dimensione internazionale della sicurezza, in passato garantita attraverso le alleanze militari". Nella regione mediterranea, in particolare, le minacce alla sicurezza avevano assunto sempre più spesso origini transnazionali, trascendendo i confini degli Stati e coinvolgendo indistintamente i paesi del Nord come quelli del Sud. Pertanto, era necessario fronteggiarle con strategie cooperative alle quali prendessero parte attiva tutti gli Stati potenzialmente interessati. Le questioni della sicurezza nel Mediterraneo, inoltre, riflettendo quel processo di "estensione" concettuale della sicurezza che era in atto fin dall'inizio del decennio, apparivano di natura

fortemente integrata e multi-dimensionale. Esse, infatti, non si limitavano agli aspetti puramente militari ma dovevano prendere in considerazione le minacce prodotte dall'instabilità politica, dall'arretratezza socio-economica, dai problemi ambientali, dalla scarsità delle risorse, dai fenomeni migratori, dal terrorismo internazionale. Per tali motivi, il PEM stabiliva una relazione stretta e imprescindibile tra la stabilità della regione e le riforme politiche, lo sviluppo socio-economico e il dialogo tra le culture, affermando una visione della sicurezza globale ed integrata²⁰.

A Barcellona, dunque, l'Unione Europea e i partner del Mediterraneo decidevano di elaborare una strategia comune in grado di rispondere ai cambiamenti sistemici che avevano prodotto una crescente interdipendenza regionale e di fronteggiare le sfide che interessavano il Mediterraneo, affermando al tempo stesso un approccio multi-dimensionale alle questioni della sicurezza che trovava la sua applicazione nella struttura istituzionale prevista dal PEM²¹.

Il cammino del Processo di Barcellona si rivelò però, come è ampiamente noto, più incerto e accidentato di quanto le ottimistiche previsioni che ne avevano accompagnato la nascita lasciavano prevedere. Mentre il principio del partenariato rimaneva a livello di buoni propositi, l'elemento qualificante ed innovativo del PEM, cioè il previsto "effetto contagio" tra riforme politiche, riduzione delle disparità socio-economiche, dialogo interculturale e stabilità regionale, non reggeva alla prova dei fatti.

²⁰ Cfr. S. Panebianco, *La sicurezza nel Mediterraneo: attori e processi di cooperazione*, in F. Cassano e D. Zolo (a cura di), *L'alternativa mediterranea*, Milano, Feltrinelli, 2007, pp.4-6.

²¹ Il meccanismo istituzionale del Partenariato Euro-Mediterraneo prevedeva un quadro di incontri regolari a livello ministeriale e a livello tecnico, un'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea, che ha visto la luce per la prima volta nel marzo del 2004, e numerosi *networks* a livello di società civile. Merita inoltre di essere segnalata l'attività di ricerca, di formazione di dialogo politico condotta dagli istituti di politica estera riuniti nella rete EuroMeSCo. Anche la struttura istituzionale, dunque, prevedendo il coinvolgimento di numerosi attori statali e non statali, rifletteva l'approccio integrato e globale sancito dalla Dichiarazione di Barcellona. Per la struttura istituzionale del PEM cfr. S. Panebianco, *Introduction. The Euro-Mediterranean Partnership in Perspective: The Political and Institutional Context*, in Ead. (ed), *A New Euro-Mediterranean Cultural Identity*, London, Frank Cass, 2003, p. 6 e sgg.

Soprattutto la cooperazione nel settore politico e della sicurezza non produceva i risultati attesi. Nonostante l'enfasi posta dall'Unione Europea sul rispetto dello stato di diritto, sullo sviluppo di pratiche democratiche e sulla promozione e la tutela dei diritti umani, nessun cambiamento strutturale ha investito i regimi politici arabi che sono rimasti ancorati al tradizionale autoritarismo, in alcuni casi "illuminato", ma senza alcun effettivo avvicinamento agli standard democratici europei. Il grande flusso di denaro incanalato nelle economie dei paesi della sponda Sud allo scopo di attivare processi di sviluppo che garantissero la stabilità sociale e i valori democratici ha sortito esiti complessivamente deludenti²². Per quanto riguarda la questione arabo-israeliano-palestinese, il PEM ha rappresentato l'unico forum (oltre alle Nazioni Unite) che ha consentito alle parti di sedersi allo stesso tavolo; ma in nessun modo il Partenariato euro-mediterraneo è riuscito a "raddrizzare" il processo di Oslo, i cui limiti e le cui carenze hanno costruito quel quadro di instabilità regionale in cui sono affondate gran parte delle attese di Barcellona. Il progetto più ambizioso, infine, cioè la stesura della "Carta sulla pace e la stabilità del Mediterraneo", documento concepito come strumento operativo che, sulla falsariga dell'Atto Finale di Helsinki adottato dalla CSCE nel 1975, doveva permettere la nascita di un partenariato di sicurezza nel Mediterraneo, si è fermato ai primissimi passi²³.

²² Per un'analisi dei dati sullo sviluppo dei diritti politici e delle libertà civili nei paesi arabi del Mediterraneo si veda S. Panebianco, *The constraints on EU action as a 'norm exporter' in the Mediterranean*, in O. Elgström, M. Smith (a cura di), *The European Union's Roles in International Politics. Concepts and Analysis*, Oxon/New York, Routledge, 2006, pp. 136-54 e S. Panebianco e R. Rossi, *L'Unione Europea come attore esterno delle transizioni democratiche. Una comparazione tra Balcani Occidentali, Medio Oriente e Nord Africa*, in F. Longo (a cura di), *L'Unione Europea e il "cerchio di amici": sicurezza europea e politica di vicinato*, Milano, Giuffrè, 2008., pp. 129-167. Quest'ultimo studio è basato sulle statistiche di Freedom House, la raccolta di dati sulla democrazia nel mondo più ricca e sistematica oggi esistente. Cfr inoltre R. Balfour, *Diritti umani e democrazia nella politica europea di vicinato: strumenti, strategie e dilemmi*, CeSPI, 2007 (<http://www.cespi.it/PDF/Balfour-PEV.pdf>).

²³ Il progetto di stesura della Carta non è andato oltre la discussione di alcuni principi comuni in occasione della Conferenza EuroMediterranea di Marsiglia del Novembre 2000.

Anche l'ambito economico ha registrato progressi insoddisfacenti. Gli obiettivi iniziali del PEM, la riduzione della disparità economica tra le due sponde del Mediterraneo, il riequilibrio delle relazioni commerciali e la formazione di un'area di libero scambio, sono rimasti in gran parte irrealizzati. Lo scarto tra il PIL della sponda Nord e quello della sponda Sud non è stato riassorbito, e rimane attestato su un livello di circa 5 contro 1. La dipendenza economica dei PTM dall'Unione Europea è rimasta pertanto molto evidente. Una profonda asimmetria caratterizza ancora i rapporti commerciali, poiché l'UE continua ad essere il principale partner commerciale dei PTM, con una quota complessiva del 50% delle loro importazioni e 60% delle esportazioni, mentre i PTM contribuiscono a meno del 2% degli scambi totali dell'UE. Il grado di integrazione economica nella regione appare ancora molto debole: l'UE è solo terza per gli investimenti diretti esteri nell'area, dopo Stati Uniti e Paesi del Golfo. Le barriere tariffarie non sono state completamente smantellate, anche per le limitazioni imposte dalla PAC all'ingresso dei prodotti agricoli dei paesi mediterranei in Europa²⁴. Risultati soddisfacenti si sono avuti solo nel campo della cooperazione bilaterale, che si è rivelata la dimensione preferita dai partner del Mediterraneo: tutti i PTM hanno negoziato accordi di partenariato con l'Unione europea, anche se in tempi e modalità diverse da paese a paese²⁵. Tuttavia la clausola

²⁴ B. Cugusi, *Unione per il Mediterraneo*, cit., p.4.

²⁵ Gli accordi euro-mediterranei di Associazione sono stati conclusi con l'Autorità Palestinese (firmato nel febbraio del 1997 ed entrato in vigore nel luglio dello stesso anno); Tunisia (firmato nel 1995 ed entrato in vigore nel 1998); Marocco (firmato nel 1996 ed entrato in vigore nel 2000); Israele (firmato nel 1995 ed entrato in vigore nel 2000); Giordania (firmato nel 1997 ed entrato in vigore nel 2002); Egitto (firmato nel 2001 ed entrato in vigore nel 2004); Libano (firmato nel 2002 ed entrato in vigore nel 2004); Algeria (firmato nel 2002 e non ancora entrato in vigore); Siria (firmato nel 2004 e non ancora entrato in vigore). Cfr. S. Panebianco, *La sicurezza nel Mediterraneo: attori e processi di cooperazione*, cit., p.13. Le disposizioni di questi accordi variano da un paese all'altro, anche se rispettano un modello analogo che, seguendo lo schema dei "tre cesti", prevede: un dialogo periodico in materia politica e di sicurezza, che pone il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici come elementi essenziali di tali intese; la progressiva liberalizzazione degli scambi di beni, servizi e capitali, al fine di favorire lo sviluppo di relazioni economiche e sociali equilibrate tra le parti; un dialogo sociale, culturale e umano.

di condizionalità, inserita in tali accordi come fondamento dell'intero edificio del PEM e collegamento tra sviluppo economico, democratizzazione e sicurezza, non si è mai tradotto in sanzioni nei confronti dei paesi della sponda Sud²⁶.

La crisi del Partenariato, pertanto, nonostante sia riconducibile soprattutto all'ambito politico ed istituzionale, "riflette anche un deficit economico, anche se meno significativo di quello politico"²⁷.

Tuttavia, non si può non sottolineare come, pur di fronte a risultati economici complessivamente inferiori alle attese, il gap tra le due sponde del Mediterraneo si sia andato progressivamente restringendo proprio a partire dalla seconda metà degli anni Novanta. Questi progressi sono stati determinati da una serie di fattori. In primo luogo, il rallentamento delle dinamiche demografiche nei PTM che ha consentito una riduzione degli indici di disoccupazione. In secondo luogo, la modernizzazione dei sistemi produttivi ed organizzativi, prodotti in seguito alle riforme eco-

L'accordo di associazione concluso con Israele non prevede lo sviluppo del commercio e delle relazioni economiche, bensì il loro approfondimento, poiché già esiste una zona di libero scambio tra l'UE ed Israele. L'Autorità Palestinese, invece, beneficia di un accordo di associazione interinale in attesa della conclusione e dell'entrata in vigore di un accordo euro-mediterraneo definitivo. L'accordo interinale riguarda in linea di principio gli aspetti commerciali e la cooperazione tra le parti di natura diversa da quella politica. Poiché si tratta di accordi di tipo "misto" (che si valgono delle competenze sia della Comunità europea che degli Stati membri) dopo la firma occorre un lungo processo di ratifica da parte dei parlamenti nazionali. Per quanto riguarda l'altro partner mediterraneo, la Turchia, la Comunità europea conclude un accordo di associazione di prima generazione negli anni '60, in seguito al quale è entrata in vigore un'unione doganale con l'UE il 1° gennaio 1996. Infine, occorre ricordare che un passo essenziale verso la creazione di una zona di libero scambio euro-mediterranea è stato l'Accordo di Agadir, firmato tra Giordania, Egitto, Tunisia e Marocco il 25 febbraio 2004 con il sostegno politico ed economico della Commissione.

²⁶ Sin dagli anni Novanta tutti gli accordi dell'Unione Europea con Paesi terzi includono la clausola di "condizionalità" che pone il rispetto dei principi democratici e dei diritti umani come fondamento di queste intese, che possono pertanto essere sospese in caso di loro violazione. Il mancato ricorso dell'UE a questo strumento giuridico per sanzionare le inadempienze dei paesi mediterranei in tema di democrazia e di stato di diritto, ha indicato una chiara scelta politica dell'Unione che "più volte ha dimostrato di preferire la stabilità politica in questi paesi piuttosto che imporre riforme politiche che potrebbero produrre effetti destabilizzanti sia localmente sia regionalmente". Cfr. S. Panebianco e R. Rossi, *L'Unione Europea come attore esterno delle transizioni democratiche*, cit., p.146.

²⁷ R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of 'Barcelona'*, cit., p.16.

nomiche realizzate anche con il sostegno dell'UE, che ha aperto la strada alla nascita di una nuova classe imprenditoriale. Infine, la crescita notevole degli investimenti diretti dall'estero, conseguenza della progressiva liberalizzazione introdotta nel quadro della PEM, oltre che della scelta dei paesi petroliferi del Golfo di reindirizzare i loro investimenti verso il Mediterraneo meridionale dopo l'11 settembre 2001²⁸. Le riforme promosse e sostenute dall'UE e la liberalizzazione degli scambi nel quadro del PEM, pur ancora lontana dal traguardo della creazione di un'area di libero scambio, hanno contribuito pertanto a trasformare il Mediterraneo da un'area stagnante e chiusa ad una regione più vitale e dinamica, in cui i caratteri politici ancora autoritari sono stati affiancati da una certa modernizzazione economica e sociale. Nonostante i suoi limiti²⁹, quindi, il Partenariato Euro-Mediterraneo ha innescato, nell'ambito del suo secondo pilastro, processi che, pur ancora distanti dai traguardi ipotizzati a Barcellona, hanno tracciato la strada verso una maggiore integrazione regionale.³⁰

Anche il "terzo cesto", cioè la cooperazione sociale, culturale ed umanitaria, ha prodotto qualche risultato tangibile, soprattutto la creazione della "Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures" (ALF)³¹.

Nel complesso dunque, nonostante gli sviluppi nei settori economico, sociale e culturale, il Processo di Barcellona è rimasto, nelle sue concrete realizzazioni, decisamente al di sotto delle aspettative del 1995. I motivi del sostanziale fallimento del PEM sono stati al centro di un vasto dibattito che ha coinvolto analisti politici e *decisions*

²⁸ *Ibid.* Si veda inoltre J.F.Jamet, *The Political and Economic Challenges of the Union for the Mediterranean*, European Issues, No.93, 25 March 2008.

²⁹ In modo particolare, nell'ambito economico, la dimensione regionale del PEM si è rivelata inadatta a rispondere alle esigenze di una regione fortemente differenziata per possibilità, capacità e prospettive e a selezionare le reali priorità tra i molteplici settori d'intervento.

³⁰ Cfr. R. Aliboni, F.M. Amor, *Under the Shadow of 'Barcelona'*, cit., p.17.

³¹ Per le attività dell'ALF cfr. il sito <http://www.euromedalex.org>.

*makers*³², dal quale sono scaturite diverse chiavi interpretative.

In generale, i risultati modesti del PEM sono stati ricondotti a fattori di tipo esogeno, esterni alla natura del percorso avviato nel 1995. L'ambizioso disegno di creare un sistema di sicurezza nel Mediterraneo, secondo tale interpretazione, si sarebbe arenato di fronte alla mancata soluzione del conflitto israelo-palestinese e alla recrudescenza del terrorismo globale. Il partenariato euro-mediterraneo, nato per "gestire" la pace che si riteneva acquisita nei primi anni Novanta, non possedeva gli strumenti per ricostruire il processo di pace deragliato nella seconda metà del decennio e fallito definitivamente dopo l'11 settembre 2001. L'instabilità dell'area e la ferita palestinese lasciata aperta hanno tolto vigore anche all'elemento qualificante del PEM, cioè l'auspicata interazione tra cooperazione economica e riforme politiche, poiché hanno aumentato le resistenze dei regimi arabi verso le pur caute aperture democratiche richieste dall'Europa.

Un'altra linea interpretativa, invece, ha attribuito gli scarsi esiti di Barcellona alle insufficienze stesse del PEM. Gli incentivi previsti nel "cesto" economico, infatti, sarebbero stati troppo limitati per innescare quel processo virtuoso che avrebbe dovuto ampliare gli spazi di partecipazione e di democrazia nei PTM e contribuire al consolidamento della sicurezza nell'area. Il principio del partenariato tra le due sponde, inoltre, ha trovato una scarsa applicazione, portando i paesi della sponda Sud a percepire gli schemi cooperativi del PEM come "imposti" dall'UE e in gran parte estranei alle loro priorità³³. Il "deficit di parità" tra le due rive del Mediterraneo e la selezione dei settori di intervento, percepiti

³² Per il dibattito cfr. H. A Fernandez, R. Youngs (a cura di), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Madrid, FRIDE, 2005; E. Baracani, "From the EMP to the ENP: New European pressure for democratisation?", in *Journal for Contemporary European Research*, Vol.1, Issue 2, November 2005; F. Halliday, "The Barcelona Process: ten years on", in *Open Democracy*, 11 November 2005.

³³ M. Cremona, *The Union as Global Actor: Roles, Models and Identity*, in "Common Market Law Review", 41 (2004), 2, p. 561.

spesso come lontani dalle reali esigenze dei PTM, hanno finito per arenare il dialogo tra l'UE e i suoi vicini mediterranei³⁴. L'UE, di conseguenza, avrebbe scelto progressivamente di “non morire per la democrazia”, preferendo investire sulla stabilità dei paesi mediterranei piuttosto che imporre riforme politiche dagli esiti incerti³⁵. Soprattutto, la mancanza della prospettiva dell'adesione nel PEM avrebbe tolto all'Unione il principale strumento di pressione con cui “forzare” le resistenze dei PTM verso un genuino processo di riforma politica ed economica³⁶. Da ultimo, non si può non ricondurre l'irrilevanza e la debolezza del PEM come attore internazionale all'indefinita fisionomia politica dell'UE e alle difficoltà di dare sostanza e coesione alla Politica Estera e di Sicurezza Comune³⁷.

Un terzo filone interpretativo, infine, ha collegato direttamente la crisi finale del Processo di Barcellona all'allargamento mediterraneo del 2004. Se tradizionalmente l'adesione di paesi mediterranei aveva sempre indebolito l'azione della Comunità nel Mediterraneo, l'ingresso di Cipro e Malta (che rappresentava anche la tradizionale sede neutrale per gli incontri tra i 27 partner euro-mediterranei) ha finito per mutare la struttura stessa del Partenariato. L'adesione dei due paesi, infatti, ha determinato la riduzione dei membri europei del Partenariato, con il contemporaneo rafforzamento della componente araba dovuta al riconoscimento alla Libia dello *status* di paese osservatore del PEM. Questi processi, uniti al fatto che i rapporti di Israele con l'UE precedono la Dichiarazione di Barcellona e prescindono in molti campi dalle politiche del PEM, hanno ormai di fatto trasformato il Partenariato euro-mediterraneo in un

³⁴ R. Aliboni, F.M.Ammor, *Under the Shadow of 'Barcelona'*, cit., p.13-14.

³⁵ Cfr. S. Panebianco e R. Rossi, *L'Unione Europea come attore esterno delle transizioni democratiche*, cit., p.146.

³⁶ Sulla capacità dell'Unione Europea di incidere - attraverso l'allargamento - sui sistemi politici interni dei paesi candidati si veda F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, U., (eds) *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches*. London, Routledge, 2005.

³⁷ R. Aliboni, F.M.Ammor, *Under the Shadow of 'Barcelona'*, cit., p.13.

Partenariato euro-arabo, il cui sviluppo non può che risentire in maniera negativa dell'irrisolta questione palestinese e della scarsa integrazione ancora esistente tra gli stessi paesi arabi.

Nel complesso, dunque, nonostante la creazione di un quadro di cooperazione multilaterale prima assente nel Mediterraneo³⁸ e alcuni risultati parziali conseguiti, le aspettative e gli ideali enunciati solennemente nel preambolo della Dichiarazione di Barcellona si sono rivelati di difficile attuazione. Il decimo anniversario del lancio del Partenariato euro-mediterraneo, celebrato nel Vertice dei capi di stato e di governo tenuto a Barcellona il 27 e 28 novembre 2005, peraltro disertato da numerosi leader dei paesi partner del Mediterraneo, prese atto delle realizzazioni modeste dei primi dieci anni del PEM, decidendo di adeguarlo alle nuove necessità ma anche di ridimensionarlo, ripiegando su specifici progetti di cooperazione anziché su programmi ambiziosi. Nell'occasione, venne adottato un Programma di lavoro quinquennale che, oltre a identificare obiettivi di medio periodo nell'ambito del partenariato politico e di sicurezza, prevedeva progetti di riforma e crescita economica sostenibile ed interventi relativi ai flussi migratori, all'integrazione sociale, a questioni di giustizia e sicurezza. In particolare, la questione cruciale delle migrazioni venne inserita ufficialmente come quarto pilastro del Partenariato. Inoltre, riflettendo le priorità del mutato scenario internazionale, venne adottato un Codice di Condotta per la lotta al terrorismo³⁹.

L'anno precedente, intanto, per rispondere alle nuove sfide imposte dallo storico allargamento del 2004⁴⁰, era stata lanciata la

³⁸ Il Partenariato Euro-Mediterraneo prevede almeno quattordici settori di cooperazione: Affari esteri, affari economici e finanziari, Ambiente, Energia, Trasporti, Industria, Agricoltura, Commercio, Risorse idriche, Lavoro, Cultura, Migrazioni, Turismo, Salute. Per ognuno di questi ambiti sono previsti incontri a livello ministeriale.

³⁹ La Dichiarazione adottata nel decennale di Barcellona e i relativi documenti sono disponibili sul sito web della Commissione Europea alla pagina http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/barcelona_en.htm.

⁴⁰ L'allargamento del 2004 ha riguardato cinque paesi dell'Europa centro-orientale (Polonia, Ungheria,

Politica Europea di Vicinato (PEV) che, pur non essendo rivolta in maniera specifica alla regione mediterranea, si affiancò al PEM, contribuendo a ridefinire l'approccio complessivo della politica mediterranea dell'Unione Europea.

La Politica Europea di Vicinato nacque allo scopo di costruire un quadro per il rafforzamento delle relazioni politiche ed economiche dell'UE con quei paesi che, con l'ingresso dei nuovi dieci membri nel 2004 e con la conseguente ridefinizione dei confini comunitari, erano destinati a diventare i "nuovi vicini" dell'Unione allargata⁴¹. Come sottolineato nel 2002 dall'allora Presidente della Commissione Europea, Romano Prodi⁴², la promozione di stabilità e sviluppo nei paesi limitrofi doveva rappresentare un obiettivo prioritario della futura Unione a venticinque. Nuovi confini significano innanzitutto nuovi vicini e, pertanto, era necessario sostituire "una frontiera che separa con una frontiera che unisce"⁴³. Interesse primario dell'UE, infatti, era quello di avere

Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia), i tre paesi baltici (Estonia, Lettonia e Lituania) e due paesi mediterranei (Malta e Cipro).

⁴¹ Fin dai primi anni Novanta l'allora Comunità Europea aveva cominciato ad individuare i fattori chiave che rendono una regione meritevole dell'attenzione europea: la prossimità geografica, l'interesse che la stabilità di tale area riveste per i paesi membri e la possibilità di minacce per la sicurezza stessa della Comunità. Anche in seno alla Conferenza di Barcellona era stata posta la necessità di stabilire dei "rapporti bilanciati con i paesi vicini" non solo del Mediterraneo, ma anche dell'Est. Ma l'idea di una politica di vicinato prese corpo solo nel 2002, quando l'allora Ministro degli Esteri britannico Jack Straw, in una lettera alla Presidenza spagnola, espresse le sue preoccupazioni sull'impatto dell'allargamento ad Est dell'Unione nei confronti dei "nuovi vicini" dell'UE esclusi da prospettive di adesione, come Ucraina, Bielorussia, Moldova. Successivamente il Ministro degli Esteri svedese Anna Lindh propose un'estensione geografica anche al Mediterraneo e al Medio Oriente, convinta che anche tali paesi dovessero usufruire del valore aggiunto della PEV, pur senza mettere in discussione il Processo di Barcellona. Cfr. R. Alcaro, *La Politica di Vicinato dell'Unione Europea. Dossier informativo*, in R. Alcaro, M. Comelli, "La Politica Europea di Vicinato", Quaderni IAI, n.22, Marzo 2005, p.40

⁴² Il primo documento in cui la Commissione Europea ha espresso la necessità di elaborare una politica specifica per i paesi limitrofi è il discorso di Romano Prodi, *A Wider Europe. A Proximity Policy as the key to stability* (Discorso 02/619) pronunciato alla 'Sixth ECSA-World Conference', Bruxelles, 5-6 dicembre 2002. Il discorso è reperibile alla pagina web <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. Progressivamente la definizione *Wider Europe*, che mirava ad assimilare simbolicamente questi paesi all'Unione, ha lasciato il posto alla più pragmatica denominazione di Politica Europea di Vicinato.

⁴³ R. Alcaro, *La politica di vicinato dell'Unione Europea*, cit., p.31.

vicini stabili, prosperi e sicuri, a garanzia della stessa sicurezza europea. Ma mentre per alcuni di questi paesi (Romania, Bulgaria, Turchia), la prospettiva dell'adesione offriva, attraverso i "criteri di Copenaghen"⁴⁴, gli strumenti con cui favorire riforme e stabilizzazione, per i paesi esclusi dal processo di allargamento (Ucraina, Bielorussia, Moldova, paesi del Caucaso e del Mediterraneo) si rendeva necessario l'elaborazione di una nuova politica⁴⁵.

Su queste basi nasceva la Politica Europea di Vicinato⁴⁶, che, rivolta ai "paesi vicini" dell'UE, cioè legati all'Europa da una comunanza di interessi politici ed economici ma esclusi dal processo di allargamento, si proponeva di "promuovere una cerchia di paesi ben governati a Est dell'Unione e ai confini con il Mediterraneo con cui noi possiamo instaurare relazioni cooperative e intense"⁴⁷. Lo strumento principale della PEV veniva individuato nella cooperazione bilaterale che, basata sul principio della differenziazione⁴⁸, fissava l'obiettivo immediato del rafforzamento dei legami

⁴⁴ Il Consiglio Europeo di Copenaghen del 1993 aveva sancito infatti le seguenti condizioni necessarie per l'adesione all'Unione dei paesi candidati: l'esistenza di un sistema liberaldemocratico con istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e la tutela delle minoranze; un sistema economico basato sul libero mercato; l'accettazione da parte dei paesi candidati dell'*acquis communautaire*.

⁴⁵ Per il contesto in cui la PEV è stata elaborata, e cioè l'esigenza dell'Unione Europea di ridefinire i suoi confini e, di conseguenza, re-impostare le relazioni con i paesi limitrofi, cfr. R. Del Sarto, T. Schumacher, *From EMP to ENP: What's at stake with the European Neighbourhood Policy towards Southern Mediterranean?*, "European Foreign Affairs Review", 10 (2005), 1, pp. 17-38.

⁴⁶ La base normativa di riferimento della Politica europea di vicinato si trova nella Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento Europeo *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, dell'11 marzo 2003 (COM (2003) 104 def.); nella Comunicazione della Commissione Europea *European Neighbourhood Policy Strategy Paper* del 12 maggio 2004 (COM (2004) 373 def.); nelle Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea *Conclusions on Wider Europe-New Neighbourhood*, del 16 giugno 2003 adottate dal Consiglio Europeo di Salonicco del 19-20 giugno 2003. I documenti della Politica Europea di Vicinato sono consultabili alla pagina web http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm

⁴⁷ *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, p.10. Documento elaborato dall'Alto Rappresentante della PESC, J. Solana, ed adottato dal Consiglio Europeo di Bruxelles del 12 dicembre 2003. Il testo è disponibile nel sito web del Consiglio dell'Unione alla pagina <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>.

⁴⁸ Secondo il quale le relazioni con ciascun paese possono avanzare in modo autonomo ed indipendente dagli altri.

economici con i paesi vicini e il traguardo a medio termine dell'estensione delle quattro libertà (libera circolazione di persone, merci, capitali e servizi)⁴⁹.

A partire dal 2004, pertanto, PEM e PEV si sono trovate affiancate nel Mediterraneo. Pur non avendo nella regione il suo unico scacchiere di applicazione, infatti, la Politica di Vicinato ha trovato nell'area mediterranea un ambito di intervento primario, sia per l'instabilità e l'arretratezza che contraddistinguono la regione, sia per i ritardi e le difficoltà palesate del Processo di Barcellona. Nonostante la complementarità tra i due processi costantemente ribadita dall'UE⁵⁰, le differenze emerse tra le due politiche hanno finito per strutturare la politica mediterranea dell'Unione Europea su un "doppio binario", in cui l'approccio globale e multilaterale del PEM è stato affiancato da un indirizzo più tecnico e pragmatico, basato in primo luogo su un rafforzamento e un ampliamento dei rapporti bilaterali⁵¹. La Politica di Vicinato, infatti, rivolgendosi non solo al Mediterraneo, ma "anche" al Mediterraneo, ha una dimensione regionale molto più sfumata, in cui il traguardo dell'integrazione tra i paesi della sponda Sud, centrale nel PEM, rimane sullo sfondo, a favore della finalità più generale di garantire sviluppo e stabilità in tutti i paesi vicini⁵².

⁴⁹ R. Balfour, A. Rotta, *Beyond Enlargement. The European Neighbourhood Policy and its Tools*, in "International Spectator", 40, 2005, 1, p. 12 e sgg.

⁵⁰ Nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 15/16 dicembre 2005 si fa riferimento al processo di Barcellona come allo schema centrale delle relazioni tra l'Unione Europea e i paesi del Mediterraneo, uno schema che può tuttavia essere rafforzato attraverso la Politica Europea di Vicinato. Consiglio Europeo, *Conclusioni della Presidenza*, 15/16 dicembre 2005, p. 23 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf).

⁵¹ Per un sintetico confronto tra natura, obiettivi e strumenti del PEM e delle PEV cfr. la tabella in S. Panebianco, *La sicurezza nel Mediterraneo: attori e processi di cooperazione*, cit., p. 18.

⁵² Un diverso spirito di fondo anima le due iniziative dell'UE. Il Partenariato, con il continuo riferimento ai "valori comuni" e alla volontà di condividere con i paesi partner i principi della democrazia e dei diritti umani, appare improntato ad un certo idealismo. Nella Politica Europea di Vicinato, invece, traspare un approccio più realista, soprattutto dai numerosi riferimenti al "comune interesse" di garantire la sicurezza dei cittadini esercitando un controllo effettivo sulle frontiere. In linea teorica e molto generale, pertanto, possiamo quindi parlare di un impianto pragmatico della PEV contrapposto ad uno più idea-

Dalla differenza di obiettivi di fondo discendono i diversi strumenti con cui agiscono le due politiche⁵³. Mentre il Partenariato Euro-Mediterraneo punta, secondo l'esperienza europea della CSCE, sulla fiducia che si può instaurare tra i partner attraverso il dialogo e i negoziati informali, la PEV privilegia nettamente la dimensione bilaterale e non prevede alcun contesto multilaterale che riunisca tutti i paesi "vicini", la cui eterogeneità di problemi e situazioni difficilmente renderebbe possibile un'unica agenda di lavori⁵⁴. La prospettiva del multilateralismo, che reggeva l'intero edificio del PEM, viene quindi ribaltata a favore di un approccio che individua nel consolidamento dei rapporti bilaterali la chiave per favorire quei processi politici ed economici interni in grado di innescare successivamente la cooperazione regionale⁵⁵.

La PEV, inoltre, non prevedendo il raggiungimento di risultati uguali per tutti i "vicini", introduce il principio della cooperazione differenziata. La discontinuità regionale del Mediterraneo, i diversi interessi dei paesi dell'area e il diverso grado del loro sviluppo socio-economico consente infatti di mettere in campo una cooperazione a più velocità, che proceda in forma rapida ed avanzata con i partner capaci di adeguarsi velocemente agli standard dell'Unione Europea, senza legarne la sorte alle difficoltà e ai ritardi

lista della PEM. Cfr. S. Panebianco, *La sicurezza nel Mediterraneo: attori e processi di cooperazione*, cit., p. 17. Come è stato sottolineato, inoltre, per il contesto in cui è nata la Politica Europea di Vicinato, e cioè la necessità dell'Unione Europea di ridefinire i suoi confini e, di conseguenza, re-impostare le relazioni con i paesi limitrofi, la gestazione di questa politica rimane molto autoreferenziale, mentre nel Partenariato euro-mediterraneo (pur non essendo certamente una politica altruistica) prevale l'obiettivo di migliorare il livello di sviluppo politico e socio-economico dei paesi della sponda sud del Mediterraneo. Cfr. R. Del Sarto, T. Schumacher, *From EMP to ENP*, cit., pp. 17-38.

⁵³ R. Balfour, A. Rotta, *Beyond Enlargement*, cit., p. 12 e sgg.

⁵⁴ Lo strumento operativo della cooperazione con i paesi del vicinato conferma l'impianto esclusivamente bilaterale della PEV. Si tratta del cosiddetto "Action Plan", un documento specifico per ciascun paese, redatto dalla Commissione in consultazione con i paesi partner e che tiene conto delle esigenze di ognuno di essi.

⁵⁵ Una politica che può essere efficacemente riassunta nella formula: *reform in each neighbour first*. Cfr. K. Smith, *The Outsiders: the European Neighbourhood Policy*, in "International Affairs", 81 (2005), 4, p. 771.

dei vicini più arretrati.

La cooperazione della PEV, inoltre, punta in modo deciso sulla dimensione economica e di aiuto allo sviluppo piuttosto che su quella politica e di incentivo alle riforme. In quest'ottica, la povertà dei paesi mediterranei, e la loro stagnazione economica, viene vista come la causa principale della cronica instabilità della regione, molto più della mancata diffusione dei principi democratici e del rispetto dello stato di diritto. Lo sviluppo socio-economico dei "vicini" mediterranei viene pertanto considerato la priorità essenziale per creare un'area di pace e stabilità ai confini meridionali dell'Unione Europea. Le riforme politiche rimangono un elemento importante della strategia europea, ma senza farne un pilastro portante e soprattutto demandandone l'applicazione alle dirigenze nazionali⁵⁶.

Di conseguenza, la "condizionalità negativa" prevista nel PEM, cioè la possibilità di sanzionare alcuni comportamenti, come ad esempio la violazione dei diritti umani, con la sospensione degli accordi (peraltro mai applicata ai paesi del Mediterraneo), diventa nella PEV semplice "condizionalità positiva", che consiste in incentivi assegnati ai paesi che più si avvicinano ai parametri fissati dall'Unione Europea⁵⁷.

A partire dal 2004, dunque, la politica mediterranea dell'Unione Europea si è strutturata su gambe: la Politica Europea di Vicinato, a carattere bilaterale, si occupa essenzialmente delle questioni comprese nel secondo "pilastro" (cooperazione economica e finanziaria); il Partenariato Euro-Mediterraneo, a carattere multilaterale, è rimasto competente per le materie del primo e del terzo "pilastro" (cooperazione politica e di sicurezza e sociale, culturale ed umana). La dimensione bilaterale, che riguarda le relazioni tra

⁵⁶ Cfr. S. Panebianco, *La sicurezza nel Mediterraneo: attori e processi di cooperazione*, cit., pp.16-18.

⁵⁷ In generale, bisogna sottolineare che nella PEV gli incentivi alla cooperazione e all'adozione di riforme a tutela dei diritti umani e per la promozione della democrazia non sono sempre chiari e definiti. Cfr. *Ibid.*

l'UE e ciascuno dei PTM (che poggiano sugli Accordi Euro-Mediterranei di Associazione), è di competenza comunitaria⁵⁸; la dimensione regionale, che si occupa di temi e problemi comuni ai partner mediterranei, è a carattere intergovernativo.

Nei fatti, ad un forum multilaterale di dialogo politico tra l'UE e i partner mediterranei si è affiancata un'iniziativa volta a consolidare le relazioni economiche bilaterali con i paesi della sponda Sud. In questo quadro, gli Accordi di Associazione, che nel PEM avevano avuto un ruolo complementare ai rapporti multilaterali, hanno riacquisito l'autonomia e la centralità che ebbero sin dagli esordi della politica mediterranea, a cominciare dalla Politica Mediterranea Globale del 1972⁵⁹.

L'introduzione della PEV, quindi, ha rappresentato, in un certo senso, l'abbandono del progetto globale di Barcellona e la rinuncia all'ambizione dell'UE di condurre una politica mediterranea integrata.

La Politica Europea di Vicinato ha rivelato però, nelle sue prime "prove" nel Mediterraneo, molti degli stessi limiti che avevano ancorato al suolo, nel decennio precedente, l'azione del Partenariato.

In primo luogo, la scarsità dei mezzi finanziari a disposizione, che sono apparsi non molto più consistenti di quelli del PEM, comunque inadeguati sia ad innescare processi di sviluppo economico e sociale che ad attivare il cammino delle riforme politiche⁶⁰. In secondo luogo, la mancanza della prospettiva dell'allargamento e il traguardo dell'estensione delle "quattro libertà" come obiettivo

⁵⁸ Dal 2007 i PTM, rientrando nella Politica di Vicinato, rientrano nel quadro finanziario costituito dall'ENPI (European Neighbourhood Policy Instrument).

⁵⁹ Occorre infatti ricordare che "allora la PESC non esisteva, la Cooperazione Politica Europea era appena agli inizi e, quindi, la politica mediterranea consisteva nelle sole materie comunitarizzate e la Commissione era il solo attore europeo sulla scena". Cfr. R. Aliboni, *L'Unione per il Mediterraneo. Le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, cit., p.5.

⁶⁰ K. Smith, *The Outsiders*, cit. pp. 776. Cfr. inoltre M. Dondini, M. Fantini M., *The EU neighbourhood policy: Implications for Economic growth and stability*, in "Journal of Common Market Studies", Vol. 44, n. 3, p. 529.

massimo della PEV, è apparso per i paesi Mediterranei un incentivo molto debole per avviare il percorso politico ed economico auspicato⁶¹.

Per questi motivi, la PEV ha finito per rimanere coinvolta nelle difficoltà del processo di Barcellona. Gli stessi partner del Mediterraneo hanno accolto con scetticismo la nuova iniziativa europea nella regione. Il timore che nell'ambito della Politica Europea di Vicinato lo sforzo specifico verso l'area mediterranea previsto dal Processo di Barcellona si diluisse in una generica azione di sostegno economico ai paesi limitrofi dell'Unione; l'esiguità delle risorse investite; la mancanza di prospettive chiare su due nodi fondamentali delle relazioni euro-mediterranee, come la libera circolazione delle persone e la liberalizzazione degli scambi agricoli; il rischio che la duplicazione e il sovrapporsi delle iniziative⁶² togliesse vigore ed incisività all'azione mediterranea dell'Unione Europea; tutto ciò ha determinato l'atteggiamento di diffidenza dei PTM verso la PEV⁶³.

⁶¹ Cfr. F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, U., (eds), *The politics of European Union enlargement*, cit., p. 112 e ssg.

⁶² La coesistenza di PEM e PEV si inseriva in un contesto mediterraneo che già vedeva la presenza di una serie di iniziative informali nate al di fuori del quadro comunitario, con la partecipazione di una parte degli Stati membri, e che avevano nel tempo rappresentato luoghi di socializzazione e a volte di sperimentazione per attività poi intraprese nel quadro europeo. Tra queste, meritano di essere ricordate le seguenti: l'Iniziativa Mediterranea dell'OSCE, nata nel 1975, che unisce i paesi OSCE e Algeria, Egitto, Israele, Marocco, Tunisia e Giordania; il "Gruppo dei 5+5" nel Mediterraneo occidentale, istituito nel 1990, che comprende cinque stati membri dell'Unione Europea (Portogallo, Spagna, Francia, Italia e Malta) e cinque stati della sponda Sud (Mauritania, Marocco, Algeria, Tunisia, Libia); il Forum Mediterraneo per il Dialogo e la Cooperazione, avviato nel 1994 con la partecipazione di Algeria, Egitto, Francia, Grecia, Italia, Malta, Marocco, Portogallo, Spagna, Tunisia, Turchia; il Dialogo Mediterraneo della NATO, istituito nel 1994 tra i paesi del Patto Atlantico e Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Marocco, Mauritania, Tunisia; l'Iniziativa di Cooperazione di Istanbul che, istituita nel 2004 con la partecipazione dei Paesi della NATO e dell'Arabia Saudita, il Bahrein, gli Emirati Arabi Uniti, il Kuwait, l'Oman e il Qatar, appare più come una iniziativa specificamente mediorientale che mediterranea. Da ricordare inoltre la presenza di due tentativi di integrazione sub-regionale tra i Paesi arabi: l'Unione del Maghreb Arabo, fondato nel 1989 da Algeria, Libia, Marocco, Mauritania e Tunisia e il Processo di Agadir, avviato nel 2001 tra Egitto, Giordania, Marocco e Tunisia. Cfr. Ce.Mi.SS, *Security, Stability and Co-operation in the Mediterranean Region: building a vision*, ottobre 2005.

⁶³ In generale, i paesi mediterranei lamentavano il fatto che la PEV li considerasse assimilabili ai i

Fu in questo quadro, caratterizzato dall'insoddisfazione dei partner mediterranei verso il "doppio binario" PEM – PEV e dalla consapevolezza di una parte dei paesi europei della necessità di dare nuovo impulso alle relazioni euro-mediterranee, che il candidato alla Presidenza francese Nicolas Sarkozy lanciò, all'inizio del 2007, la sua proposta di "Unione Mediterranea", destinata a costituire, nelle intenzioni francesi, la "seconda fase" della riforma della politica mediterranea dell'UE⁶⁴.

3. "Il dialogo euro-mediterraneo immaginato 12 anni fa a Barcellona non ha ottenuto i suoi obiettivi". Con queste parole, pronunciate il 7 febbraio del 2007 in un discorso a Tolone⁶⁵, Nicolas Sarkozy, allora candidato alla Presidenza della Repubblica francese, introduceva il suo progetto di "Unione Mediterranea" destinato a guadagnare progressivamente spazio nel dibattito politico e diplomatico europeo dei mesi successivi.

Gli esiti modesti del Partenariato euro-mediterraneo, secondo il leader francese, andavano ricondotti sia alla fase storica in cui esso si era sviluppato, che aveva imposto all'Unione Europea la priorità del dialogo con i paesi dell'ex blocco sovietico; sia alle debolezze strutturali del processo avviato a Barcellona, che si era limitato, nel quadro di estrema instabilità politica ed economica dello scacchiere mediterraneo, ad accentuare la componente commerciale senza

paesi dell'ex blocco sovietico, dai quali invece essi erano profondamente distanti per storia, geografia, religione, cultura, strutture politiche ed economiche, e temevano che questa nuova politica li privasse di uno sforzo diretto e specifico dell'Unione Europea nei loro confronti. I paesi dell'Europa centrale ed orientale, a loro volta, sottolineavano il fatto come essi non fossero semplici vicini dell'Europa, ma parte dell'Europa. Pertanto, la decisione dell'UE del 2004 di porre entrambi i settori geopolitici nello stesso cesto è stata sgradita ad entrambi i gruppi di paesi. D. Ahmed, "The North African Perspectives", in R. Aliboni, A. Driss, T. Schumacher, A. Tovias (eds), *Putting the Mediterranean Union into perspective*, Euromesco Paper n. 68, Giugno 2008 (<http://www.euromesco.net/images/paper68eng.pdf>).

⁶⁴ R. Aliboni, *L'Unione per il Mediterraneo. Le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, cit., p.5.

⁶⁵ "Discours de Nicolas Sarkozy, Toulon, 7 février 2007", consultabile sul sito web del Presidente francese alla pagina http://www.sarkozy.fr/download/?mode=press&filename=7fevrier2007_Toulon_DiscoursNS.pdf.

stabilire forme più profonde di cooperazione tra le due sponde. Il Partenariato, pertanto, aveva finito per “perpetuare quella frontiera invisibile che da tanto tempo taglia in due il Mediterraneo e che continua ad opporre le due rive invece che unirle”. Tocca dunque ora alla Francia, “europea e mediterranea allo stesso tempo” insieme a paesi come la Spagna, l’Italia, il Portogallo, la Grecia e Cipro, assumersi il compito di “realizzare il progetto di un’Unione Mediterranea”, riscoprendo il ruolo guida già avuto nel processo di integrazione europea⁶⁶. L’ “Unione Mediterranea” (UM), destinata a “collaborare intensamente con l’Europa”, doveva tuttavia rimanere distinta dall’UE ed essere limitata alla partecipazione dei soli paesi rivieraschi. La proposta lanciata da di Sarkozy introduceva quindi un fondamentale elemento di rottura rispetto alla PEM e alla PEV: l’UM non sarebbe stata un’iniziativa di tutta l’Unione Europea, ma solo della sua componente mediterranea, più direttamente coinvolta dagli squilibri esistenti nella regione e più interessata ad approfondire la cooperazione con i paesi della sponda Sud.

La struttura, gli obiettivi, le risorse finanziarie e i rapporti con le istituzioni europee di questa prospettata Unione Mediterranea rimanevano, nel discorso di Tolone, ancora molto generiche. Il nuovo *ensemble* mediterraneo, nelle parole di Sarkozy, avrebbe avuto un meccanismo istituzionale fondato su una serie di incontri periodici dei Capi di Stato e di governo e sulla creazione di un Consiglio Mediterraneo analogo a quello europeo. Una “Banca d’Investimenti Mediterranea” avrebbe avuto il compito di finanziare progetti comuni degli Stati membri. Il nuovo organismo avrebbe agito soprattutto in quattro ambiti: la sicurezza collettiva contro il terrorismo e l’adozione di una politica migratoria selettiva; l’ambiente, “perché l’erosione delle risorse naturali ha per conseguenza la povertà, quindi la violenza e le migrazioni di mas-

⁶⁶ *Ibid.*

sa”; il co-sviluppo, come forma di sviluppo solidale e non antagonista, “fondato su un libero scambio condiviso”, con particolare riferimento al settore delle risorse idriche; infine, la cooperazione giudiziaria contro la criminalità organizzata ed il terrorismo⁶⁷. Se l’architettura e il funzionamento dell’Unione Mediterranea venivano appena accennate nel discorso del candidato Sarkozy, già dalle sue parole emergevano invece alcune specifiche finalità politiche del progetto. La prima, esplicitata chiaramente, riguardava la Turchia e il problema della sua adesione all’Unione Europea. Secondo il candidato all’Eliseo, infatti, i rapporti tra Ankara e Bruxelles andavano ripensati e progressivamente inquadrati all’interno di questa nuova organizzazione mediterranea, che veniva di fatto presentata come l’alternativa all’ingresso della Turchia nell’Unione Europea⁶⁸. Il processo di allargamento, sottolineava Sarkozy, doveva essere ricondotto entro limiti ben precisi⁶⁹, poiché

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ La ferma opposizione di Sarkozy all’ingresso della Turchia nell’Unione Europea era una posizione ampiamente nota. Nel 2005 l’allora Ministro dell’Interno del governo di Dominique de Villepin aveva espresso la sua contrarietà alla prospettiva dell’adesione di Ankara perché “la Turchia è una grande nazione dell’Asia Minore, ma non dell’Europa”. Secondo Sarkozy, lo “strumento del partenariato” rappresentava il quadro ideale delle relazioni tra l’UE ed Ankara. Come sottolineato nel settembre del 2006, “non c’è alcun motivo per cui essa debba sentirsi offesa o umiliata [da questa soluzione]. La Turchia sarà associata all’Europa perché essa è nostra vicina. Ma non sarà integrata perché essa non è europea”. Discorsi consultabili alla pagina web <http://sarko2007.free.fr/articles.php?lng=fr&pg=68>. Più di recente tale posizione è stata ribadita con chiarezza dopo l’appoggio del Presidente statunitense Obama all’ingresso della Turchia nell’Unione Europea in occasione della sua visita ufficiale ad Ankara. Cfr. “Turchia in Europa? Decidiamo noi. Sarkozy e Merkel gelano Obama”, in *La Repubblica*, 6 aprile 2009 e B. Valli, “La disputa sulla Porta d’Oriente”, in *ibid.*

⁶⁹ La necessità di porre un freno al processo di allargamento dell’UE era stato un altro tema ricorrente degli interventi di Sarkozy in politica estera, sia come Ministro dei governi Raffarin e De Villepin sia come Presidente del partito neo-gollista UMP. Nel settembre del 2004 il leader francese aveva sottolineato la necessità di “riflettere sul significato e sui limiti che noi vogliamo dare all’allargamento dell’Unione Europea. Si tratta di un argomento di grande importanza. L’Europa, dal mio punto di vista, non può né deve allargarsi senza fine. Correremmo il rischio di diluire l’idea e il progetto stesso europeo”. L’anno successivo aveva difeso con chiarezza la sua idea d’Europa di impronta gollista, ribadendo che l’ “Europa politica deve definire le proprie frontiere territoriali oppure si ridimensionerà divenendo solo una sotto regione dell’ONU. L’Europa non ha la vocazione ad accogliere tutti i paesi del mondo, poiché il progetto di un allargamento senza limiti è quello di un’Europa condannata ad essere nient’altro che un grande mercato. Questa visione europeista anglo-sassone non è mai stata la mia. Noi vogliamo un’Eu-

rischiava di compromettere “identità”, “forza” e “funzionamento” delle istituzioni comunitarie. “La Turchia” – precisava Sarkozy – “non può avere posto dentro l’Unione Europea perché non è un paese europeo. Ma la Turchia è un grande paese mediterraneo con il quale l’Europa mediterranea può far avanzare l’unità del Mediterraneo”⁷⁰. Il secondo obiettivo politico, anch’esso chiaramente rivendicato, riguardava il rilancio del tradizionale protagonismo francese nel Levante. L’Unione Mediterranea, infatti, poteva rappresentare, nelle parole del candidato all’Eliseo, la cornice rinnovata all’interno della quale “ripensare la politica araba della Francia”. Infine, la proposta di Sarkozy puntava a costruire un quadro all’interno del quale affrontare finalmente il problema “della pace in Medio Oriente e della ricerca di una soluzione al conflitto israelo-palestinese”, con l’idea di neutralizzare il conflitto arabo-israeliano attraverso l’ “integrazione” dei paesi mediorientali in una singola unità politica, proprio come realizzato dalla Comunità Europea dopo la seconda guerra mondiale per il contrasto franco-tedesco⁷¹.

A Tolone, dunque, il candidato all’Eliseo disegnava i contorni essenziali della sua “creatura” mediterranea: si trattava un’organizzazione limitata ai paesi rivieraschi, con una struttura istituzionale ancora indefinita ma fondamentalmente intergovernativa, desti-

ropa politica, integrata, portatrice di valori, un’Europa che non rinunci a fare la storia, ma al contrario che voglia dominare il proprio destino e difendere i propri interessi”. Nel settembre del 2006, infine, aveva di nuovo ricordato la priorità di “fissare un quadro geografico e politico dell’Unione Europea per riappropriarsi del progetto stesso europeo”. In questo quadro, verso i paesi che appartengono allo spazio euro-asiatico e mediterraneo, “il compito principale dell’UE dovrebbe essere quello di stabilire un partenariato privilegiato. Noi dobbiamo trattare con loro nel rispetto dei nostri interessi specifici, ma senza concessioni sui nostri valori”. Discorsi consultabili alla pagina web <http://sarko2007.free.fr/articles.php?lng=fr&pg=68>.

⁷⁰ *Discours de Nicolas Sarkozy*, Toulon, 7 février 2007, cit.

⁷¹ Sulla questione arabo-israeliano-palestinese Sarkozy aveva espresso durante la campagna elettorale la necessità di “riequilibrare” il tradizionale orientamento filo-arabo sia della Francia che dell’Unione Europea, al fine di consentire a quest’ultima di poter assumere un ruolo di mediazione all’interno della controversia mediorientale. Cfr. S. A. Cheema, “*Sarkozy’s Mediterranean Union: What Does It Mean?*”, in *Mainstream*, Vol XLV, No 29, 7 July 2007 (<http://www.mainstreamweekly.net/article202.html>).

nata ad operare in settori limitati ma di interesse strategico quali l’immigrazione, le risorse naturali, la politica di co-sviluppo e la formazione di uno spazio giudiziario comune.

Il discorso di Tolone apparve agli osservatori e agli analisti doppiamente rilevante. In primo luogo, infatti, il candidato alla Presidenza della Repubblica trasformava i propri spunti ed idee sul Mediterraneo, già presentati in altre occasioni⁷², in una proposta politica sufficientemente chiara nelle sue finalità generali pur se ancora vaga nei suoi contenuti precisi, con la prospettiva di renderla un impegno prioritario della diplomazia francese. In secondo luogo, legando strettamente il suo progetto al fallimento delle speranze di Barcellona, si faceva interprete del profondo e diffuso sentimento di insoddisfazione per gli scarsi risultati del PEM e della necessità di escogitare nuove e più mirate politiche europee nell’area.

Il discorso di Sarkozy, però, pur inserendosi nell’ampio dibattito sul fallimento del Processo di Barcellona e riprendendo temi e argomenti già affrontati sia a livello politico che accademico, introduceva nella discussione un elemento di novità. Gli esiti modesti delle politiche mediterranee dell’Unione Europea non andavano infatti ricondotti, nella lettura proposta da Sarkozy, esclusivamente a fattori esogeni, come l’instabilità politica dell’area e la crisi del processo di pace di pace israelo-palestinese, ma anche, se non soprattutto, a cause endogene all’Unione Europea. Il candidato all’Eliseo poneva l’accento, in modo particolare, su due di esse: la diversa percezione tra i paesi UE sull’importanza strategica del Mediterraneo e la decisa priorità assegnata nelle politiche comu-

⁷² Non era la prima volta che Sarkozy inseriva nel dibattito europeo il tema di un’ “Unione Mediterranea”. Già nel 2005, in un discorso a Rabat, l’allora ministro dell’Interno e Presidente dell’UMP aveva delineato il suo “sogno mediterraneo”, sottolineando la necessità “per il Mediterraneo e l’Europa di rendersi conto che i loro destini sono legati insieme” e l’urgenza di replicare nel bacino mediterraneo quanto avvenuto sessanta anni prima in Europa. Cfr. R. Balfour, D. Schmid, *Union for the Mediterranean, disunity for the EU?*, cit., p.1.

nitarie alla questione dei rapporti con i vicini orientali e del processo di allargamento ad Est.

Per quanto riguarda il primo fattore, Sarkozy, ritenendo anche di farsi portavoce delle posizioni di Italia e Spagna, sottolineava come il Mediterraneo avesse testimoniato, negli ultimi anni, una crescente divisione tra i partner europei. Da un lato, infatti, per i Paesi mediterranei dell'Unione la centralità politica, economica e strategica della regione era cresciuta esponenzialmente negli ultimi anni. I problemi del divario economico e sociale tra la sponda Sud e la sponda Nord; gli squilibri demografici e la conseguente pressione migratoria; le questioni dell'approvvigionamento energetico⁷³; le minacce terroristiche, entrate prepotentemente nell'agenda europea dopo l'11 settembre 2001 e dopo gli attentati terroristici di Londra e Madrid; la forte crescita degli interscambi commerciali tra i PTM e le emergenti economie asiatiche a danno delle posizioni europee⁷⁴; tutto ciò aveva rafforzato nei PMM la priorità assegnata alla "sicurezza mediterranea". Tale esigenza, tuttavia, non era stata avvertita con la stessa intensità dai paesi non mediterranei dell'Unione e questo aveva determinato il cammino incerto e faticoso delle azioni comunitarie nell'area⁷⁵.

Il deciso orientamento dell'asse di interesse comunitario verso Est e la priorità assegnata al processo di allargamento nell'ambito delle azioni esterne dell'UE aveva contribuito in misura ancora mag-

⁷³ Gli SMM, Italia in testa, mostrano una dipendenza energetica variabile verso i paesi del Mediterraneo, soprattutto con la Libia e l'Algeria. La regione mediterranea risulta inoltre di cruciale importanza anche nel trasporto degli idrocarburi che provengono dal Golfo Persico e dall'Arabia Saudita. Cfr. B. Cugusi, *Unione per il Mediterraneo*, cit., p.7.

⁷⁴ Nel decennio 1995-2005 la quota di mercato dei paesi UE nell'area mediterranea ha subito un arretramento di quasi l'8% a favore dei concorrenti asiatici. Cfr. A.M. Ferragina, "L'evoluzione dei rapporti commerciali e produttivi fra Italia e paesi terzi mediterranei: fra orientamento, vocazione e perdita di quote di mercato", in M. Zupi (a cura di), *La proiezione del sistema Italia nel Mediterraneo*, Roma, Carocci, 2008, pp. 37-82. Cfr. inoltre B. Cugusi, *Unione per il Mediterraneo*, cit., p.6.

⁷⁵ Due esempi chiari in tal senso sono state le ricorrenti divisioni in sede comunitaria sulle risorse finanziarie da destinare al Mediterraneo e il fallito tentativo di esternalizzare il controllo sui flussi migratori lungo le frontiere con i paesi della sponda sud. Cfr. *ibid.*

giore, secondo l'analisi di Sarkozy, a marginalizzare il Mediterraneo. La scarsità di risorse assegnate alle politiche mediterranee⁷⁶ e la mancanza della prospettiva dell'adesione⁷⁷ avevano minato la credibilità economica e politiche delle iniziative europee nella regione.

Dunque, il progetto di "Unione Mediterranea", formulato da Sarkozy a Tolone, nasceva essenzialmente dalla constatazione che la differente valutazione tra i partner europei sull'importanza del Mediterraneo rendeva complessa la traduzione delle esigenze e delle aspettative dei Paesi mediterranei dell'Unione in un'azione comunitaria. Pertanto, era necessario partire dalla forte specificità dei legami dei PMM con i paesi del Mediterraneo ed elaborare soluzioni innovative che vedessero la partecipazione solo dei paesi rivieraschi.

La proposta di "Unione Mediterranea" lanciata da Sarkozy nel febbraio del 2007 suscitò reazioni politiche molto caute, sia per il contesto di campagna elettorale in cui era stata avanzata sia per il carattere ancora vago ed indefinito della sua formulazione. In generale prevalse, comunque, un atteggiamento di *wait and see*, sia tra paesi dell'Unione Europea che tra i PTM.

Tra gli analisti e gli osservatori politici, invece, il discorso di Tolone aprì un vasto dibattito sulle ragioni che avevano generato la mossa di Sarkozy, sulla interpretazione del fallimento di Barcellona proposta dal candidato alla Presidenza e sulla praticabilità della sua idea in relazione alle già esistenti politiche mediterranee dell'Unione Europea.

I motivi ispiratori della proposta di UM vennero, in generale, ricondotti soprattutto alle esigenze interne, in gran parte legate

⁷⁶ Per un confronto tra le risorse allocate dal MEDA, strumento finanziario del PEM fino al 2006, e quelle destinate ai PECO nello stesso periodo cfr. *ivi*, p.7

⁷⁷ Come è stato più volte sottolineato, la prospettiva dell'adesione, prima dei PECO e nel lungo-medio periodo dei Balcani, ha rappresentato il fattore fondamentale dei successi delle politiche europee verso i vicini orientali. *Ibid.*

anche alla campagna elettorale. L'UM apparve a molti, all'inizio, come una mossa propagandistica, dai contenuti improvvisati e superficiali, priva di un respiro europeo e destinata soprattutto a soddisfare specifici interessi nazionali. Tali interessi erano identificabili soprattutto nella necessità di fronteggiare l'immigrazione clandestina, di rilanciare il ruolo regionale della Francia e di porre le basi per un'alternativa all'ingresso della Turchia nell'Unione Europea⁷⁸.

Il disegno di Sarkozy puntava, in primo luogo, ad offrire all'elettorato una prospettiva in grado, attraverso lo sviluppo delle relazioni commerciali e la cooperazione economica, di frenare il flusso di immigrazione clandestina che dalle coste del Nord Africa si riversa in Francia e negli altri paesi mediterranei dell'Unione Europea⁷⁹. L'enfasi posta sul comune destino dei popoli mediterranei poteva inoltre risultare funzionale per accreditare Sarkozy come figura politica flessibile ed aperta sui temi dell'immigrazione e dell'integrazione culturale, argomenti sui quali in passato il candidato francese aveva espresso posizioni controverse⁸⁰.

Il progetto, inoltre, poteva servire a solleticare l'elettorato più sensibile al protagonismo internazionale della Francia. La sua realizzazione, infatti, avrebbe comportato il deciso rilancio del protagonismo francese nel Mediterraneo, oscurato nell'ultima fase dell'epoca Chirac⁸¹, e il recupero dell'influenza perduta sul piano

⁷⁸ Cfr. S. A. Cheema, *Sarkozy's 'Mediterranean Union'*, cit., p. 7.

⁷⁹ L'ex ambasciatore statunitense John Kornblum paragonò in questo senso la proposta di UM ad una "piccola N.A.F.T.A.: è meglio creare lavoro a casa loro piuttosto che fargli attraversare le frontiere". Cit. in *ibid.*

⁸⁰ D. Schmid, "Is France back in the Mediterranean?", paper presentato al Convegno internazionale "The Euro-Mediterranean Partnership (EMP): Perspectives from the Mediterranean EU Countries", 25-27 Ottobre 2007, Rethimon, Creta.

⁸¹ La politica mediterranea della Presidenza Chirac era stata caratterizzata da una sempre più accentuata europeizzazione delle iniziative francesi nell'area, condotte sotto il cappello del PEM e poi della PEV, e quindi da una progressiva perdita di influenza di Parigi verso i paesi del Maghreb, area di sua tradizionale egemonia. Da questo punto di vista, quindi, l'UM poteva rappresentare la lo strumento adeguato per "rinazionalizzare" l'approccio francese nell'area e per restituire alla Francia il suo ruolo di principale

europeo in seguito all'allargamento ad Est e alla bocciatura del Trattato costituzionale da parte degli elettori francesi.

Oltre a questi fattori legati alla competizione elettorale, l'UM offriva comunque a Sarkozy una piattaforma per ribadire esplicitamente la sua ormai nota opposizione all'adesione europea della Turchia e per "ri-orientare" i negoziati con Ankara iniziati nell'ottobre del 2005⁸².

In questo quadro, il leader francese poteva anche farsi promotore di una soluzione immediata e concreta alle delusioni suscitate dal Processo di Barcellona⁸³. Su questo punto, la sua chiave di lettura che riconduceva gli esiti modesti del Partenariato Euro-Mediterraneo soprattutto a fattori interni alle dinamiche comunitarie suscitò attenzione e approfondimenti, anche se non apparve completamente convincente. Se infatti appariva semplicistico attribuire il fallimento di Barcellona solo al mancato raggiungimento di quell'equilibrio regionale lasciato intravedere dalla conferenza di Madrid e poi dagli Accordi di Oslo, l'idea di una dimensione mediterranea dell'Unione Europea sacrificata sull'altare dell'allargamento ad Est e ostaggio delle divisioni tra partner europei lasciava alcuni fattori essenziali. Tra questi, soprattutto le responsabilità degli stessi SMM nell'implementazione di una efficace azione europea nel Mediterraneo. L'importanza assegnata da questi paesi ad altri settori di intervento particolarmente dispendiosi, come la politica agricola, per la Francia, e i programmi regionali, per la Spagna e l'Italia; l'interesse da essi sviluppato verso altre

attore europeo negli affari mediterranei. Bisogna inoltre considerare che, dopo le tensioni sull'asse Parigi-Washington generate dalla guerra in Iraq, la diplomazia mediterranea e mediorientale francese si era segnalata per una crescente passività. M. Giannoiu, *Sarkozy's proposal for a Mediterranean Union*, CE.M.M.E.S Policy Paper, p.3. (http://www.idis.gr/GR/Ereuna/policy_papers/Mediterranean.pdf).

⁸² In generale, analisti ed osservatori sottolineavano come la proposta di Sarkozy si ponesse più in linea con il PEV che con la PEM per il ritorno ad un approccio più tradizionale, di tipo conservatore e realista, alle relazioni euro-mediterranee. Cfr. R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of 'Barcelona'*, cit., p.21.

⁸³ R. Balfour, D. Schmid, *Union for the Mediterranean, disunity for the EU?*, cit. p.1.

aree geografiche, ad esempio i Balcani Occidentali per l'Italia e l'America Latina per la Spagna; la timidezza mostrata dagli SMM nella risoluzione di questioni cruciali care ai PTM quali la liberalizzazione dei prodotti agricoli e la libera circolazione delle persone; il graduale spostamento dell'interesse commerciale dell'Italia e, in forma più ridotta, della Francia, verso i PECO; tutto ciò evidenziava con chiarezza come per i paesi rivieraschi dell'Unione Europea il Mediterraneo avesse rappresentato, negli anni di Barcellona e poi della Politica di Vicinato, "non un valore assoluto, ma relativo, da bilanciare con altri interessi in gioco"⁸⁴.

L'Unione Mediterranea poteva rappresentare un superamento di queste contraddizioni, attribuendo ai PMM un ruolo avanzato nel dialogo politico ed economico dell'Europa con i paesi della sponda Sud. Ma quel tipo di progetto correva il rischio di affiancarsi alle iniziative UE già esistenti nell'area, creando sovrapposizione e confusione là dove invece si era dimostrato essenziale procedere con ordine e chiarezza⁸⁵. Pertanto, il lancio della proposta di Sarkozy suscitò fin dall'inizio una questione cruciale e ricorrente: appariva necessario aggiungere un'altra struttura regionale in un'area in cui già abbondavano le iniziative di cooperazione, oppure non era il caso di rafforzare l'esistente, superandone limiti e contraddizioni? Su questo tema avrebbe ruotato tutto il dibattito europeo che si accese sulla proposta di UM dopo l'affermazione elettorale di Sarkozy⁸⁶.

⁸⁴ B. Cugusi, *Unione per il Mediterraneo*, cit., p.7.

⁸⁵ Fin dal lancio della proposta, infatti, analisti e commentatori sottolinearono come gran parte delle questioni prefigurate da Sarkozy come di presumibile competenza dell'UM, quali gli accordi commerciali con i PTM e le intese per la liberalizzazione dei rapporti agricoli, godevano da tempo di una competenza comunitaria esclusiva. *Ivi*, p.8.

⁸⁶ Dopo il discorso di Tolone Sarkozy non riprese il tema dell' "Unione Mediterranea", probabilmente timoroso di dover fronteggiare reazioni negative nei partner europei o nei paesi del Mediterraneo durante la campagna elettorale. Cfr. M. Giannoiou, *Sarkozy's proposal*, cit., p.6.

4. La vittoria di Sarkozy nella corsa all'Eliseo trasformò l'UM da proposta di una parte politica a progetto ufficiale francese volto a ridare slancio ai rapporti euro-mediterranei⁸⁷.

Già nei primi interventi dopo l'insediamento, il neo-presidente francese riprese, pur senza arricchirla di nuove precisazioni rispetto alla prima formulazione, l'idea di un'Unione Mediterranea che rilanciasse il dialogo tra le due sponde e operasse con progetti concreti nei settori in cui il PEM aveva fallito⁸⁸. Nonostante il progetto fosse ancora avvolto da molte nubi, si andavano intanto chiarendo le prime posizioni, in Europa e nel Mediterraneo. In ambito UE, alla freddezza della Commissione, per una proposta che rischiava di aggiungere confusione alle già molteplici iniziative mediterranee, e alla diffidenza tedesca, per la pretesa francese di escludere dal Mediterraneo la maggior parte dei paesi dell'Unione Europea, si affiancò un'iniziale entusiasmo da parte di Spagna, Italia e Portogallo. Madrid considerava la proposta come un'ottima base di partenza per affrontare le nuove sfide alla sicurezza europea provenienti dall'area mediterranea: immigrazione, terrorismo e cambiamenti climatici. Il premier italiano Prodi parlò dell'UM, modellata sull'esempio dell'Unione Europea ma senza essere parte dell'Unione, come di un'idea "necessaria". Il ministro degli Esteri portoghese Amado, definì il progetto come "prioritario" al fine di rafforzare i legami dell'Europa con il Mediterraneo e l'Africa e "per evitare un'escalation di sfiducia e risentimento" tra le due sponde. L'Unione Europea doveva dimostrare, a suo avviso, nel promuovere stabilità e sviluppo del suo fianco Sud la stessa determinazione avuta nei confronti dell'Europa orientale dopo la caduta del comunismo⁸⁹.

⁸⁷ C. Risi, "L'azione esterna dell'Unione Europea: Processo di Barcellona e Unione per il Mediterraneo", in *Processi Storici e Politiche di Pace*, anno III, n.5 -2008, pp.27-38:28.

⁸⁸ M. Emerson, *Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, Centre for European Policy Studies, Policy Brief, no.155, March 2008, p.3 (shop.ceps.eu/downfree.php?item_id=1624).

⁸⁹ *Ibid.*

Nel Mediterraneo, lo spettro delle prime reazioni andò dalla ferma opposizione della Turchia alla piena adesione di Israele, passando per le riserve e i dubbi espressi dal mondo arabo. La Turchia si attestò fin da subito su una posizione fortemente critica per un progetto che puntava, secondo Ankara, a bloccare sul nascere i negoziati per l'adesione: "la cooperazione nel Mediterraneo e la cooperazione nell'Unione Europea" – chiarì il ministro degli Esteri turco Abdullah Gul – "sono due percorsi diversi e non sovrapponibili". Israele parlò invece di un progetto "molto importante", perché poteva creare un nuovo forum di dialogo con i vicini arabi⁹⁰. I paesi maghrebini maturarono un atteggiamento di cauta attesa, motivato dal timore che l'iniziativa francese, esterna al quadro comunitario, potesse mettere a rischio i finanziamenti del PEM e della PEV. I paesi del Mashreq, invece, bocciarono il piano a causa della prevista partecipazione di Israele che, nella loro valutazione, confermava la sterzata filo-israeliana che il nuovo Presidente intendeva imprimere alla politica mediorientale della Francia⁹¹.

Dopo un periodo di "basso profilo" tenuto da Sarkozy sui contenuti dell'Unione Mediterranea⁹², solo negli ultimi mesi del 2007 divennero ufficiali il disegno complessivo dell'UM, le sue motivazioni e i settori di intervento, così come si chiarirono definitivamente gli schieramenti europei e mediterranei in merito all'iniziativa francese.

⁹⁰ Analisti e commentatori israeliani sottolineavano in particolare come la dimensione esclusivamente mediterranea del progetto francese potesse contribuire a definire un nuovo quadro strategico, in cui il concetto di "Medio Oriente" venisse gradualmente diluito in una più ampia identità mediterranea. All'interno di un mosaico mediterraneo multiculturale, multietnico e multireligioso, sostenevano tra gli altri Eran Lerman, Israel Elad e Uri Savir, potevano porsi le basi per un superamento dell'isolamento israeliano, inevitabile nel ristretto quadro mediorientale. Cfr. A. Tovias, *Israeli Perspectives*, in R. Aliboni, A. Driss, T. Schumacher, A. Tovias, *Putting the Mediterranean Union in Perspective*, cit., p.24.

⁹¹ Sarkozy aveva dichiarato di essere il primo amico di Israele e di non essere intenzionato a trattare con coloro che rifiutavano di riconoscere lo stato ebraico. Per le prime reazioni israeliane dopo la vittoria elettorale di Sarkozy cfr. S. A. Cheema, *"Sarkozy's 'Mediterranean Union'"*, cit.

⁹² Nel primo periodo del suo mandato il Presidente francese preferì non mettere da subito sul tavolo della diplomazia europea il piano di Unione Mediterranea, allo scopo di definirne meglio struttura e contenuti. Cfr. M. Giannoiu, *Sarkozy's proposal*, cit., p.6.

Alla fine di ottobre il piano francese cominciò ad acquisire una fisionomia più definita quando Sarkozy, in un discorso a Tangeri⁹³, fissò con chiarezza l'obiettivo di "un'unione politica, economica e culturale fondata su un principio d'uguaglianza" tra gli Stati costieri del Mediterraneo come una delle priorità della diplomazia francese. Era giunto il momento, spiegò Sarkozy, per "i popoli del Mediterraneo di passare dalle parole ai fatti".

Questo progetto, sottolineò, traeva le sue motivazioni dal fatto che il futuro dell'Europa non poteva prescindere da uno stretto rapporto con i paesi della sponda Sud, relazione che doveva essere costruita sul modello dei primi passi del processo di integrazione europea ed in particolare del funzionalismo della CECA⁹⁴. Il funzionalismo, cioè la costruzione di forme di integrazione in settori economici specifici come premessa di ulteriori passi in avanti, diveniva dunque il modello su cui ripensare e rifondare le relazioni euro-mediterranee. L'Unione Mediterranea rappresentava, nelle parole di Sarkozy, una "rottura" nelle politiche mediterranee dell'Unione Europea, poiché fondata su "una concreta solidarietà" in ambiti specifici di vitale interesse per i popoli della regione. Ne avrebbero fatto parte tutti gli stati affacciati sul Mediterraneo⁹⁵, mentre i paesi non mediterranei dell'Unione Europea avrebbero potuto essere coinvolti in qualità di osservatori. La Commissione Europea sarebbe invece stata pienamente associata all'UM. La

⁹³ "Discours de M. Le Président de la République sur le thème de l'Union de la Méditerranée", Royal Marshan Palace, Tangeri, 23 Octobre 2007", consultabile sul sito dell'Eliseo alla pagina http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=list&cat_id=7&lang=fr&page=4.

⁹⁴ Come è stato giustamente messo in rilievo, "Monnet partiva da zero. Il Mediterraneo proveniva invece da più di dieci anni di politica euro-mediterranea, che veniva dunque implicitamente considerata di scarso significato o valore". M. Emerson, *Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, cit., p.2.

⁹⁵ Nel discorso Sarkozy elencava 16 paesi mediterranei come futuri membri dell'UM: Portogallo, Spagna, Francia, Italia, Grecia, Cipro, Malta, Turchia, Libano, Siria, Israele, Egitto, Libia, Tunisia, Algeria e Marocco. Vennero ribaditi i temi di competenza dell'UM, riconducibili a quattro settori fondamentali: commercio, immigrazione, sicurezza ed energia. La struttura istituzionale sarebbe stata basata su un Consiglio Mediterraneo, con una Presidenza a rotazione su modello del Consiglio Europeo.

nuova organizzazione mediterranea avrebbe visto la luce, nei piani di Parigi, in un vertice dei Capi di Stato e di Governo convocato nel luglio del 2008, all'inizio del semestre di Presidenza francese. La motivazione ufficiale alla base della proposta di UM richiamava il tema già sviluppato da Sarkzoy a Tolone, e ripreso a Tangeri, ovvero la necessità di elaborare un nuovo approccio dell'Unione Europea verso il Mediterraneo al fine di sopperire alle lacune delle politiche condotte fino ad allora nella regione. Come ribadito all'inizio del 2008 dall'Ambasciatore francese presso l'Unione Europea di fronte all'Assemblea Nazionale, "le riflessioni del Presidente della Repubblica sull'Unione Mediterranea sono ispirate dalle insufficienze delle politiche europee nel Mediterraneo implementate fino ad ora. Tutti noi possiamo vedere che le azioni condotte nel quadro della Politica di Vicinato o del Processo di Barcellona non hanno fino ad ora prodotto i risultati sperati"⁹⁶.

L'UM doveva nascere, nelle intenzioni francesi, con un taglio più pragmatico possibile, creando, come alle origini del processo di integrazione europea, una solidarietà tra i suoi membri su settori e funzioni specifiche⁹⁷, che venivano individuati nei seguenti ambiti: ambiente, energia, trasporti, università, ricerca, cultura, agricoltura, salute, sviluppo delle piccole e medie imprese, cooperazione economica, migrazioni, cooperazione giudiziaria, protezione civile⁹⁸. Come sottolineato dal Presidente francese, l'elenco comprendeva sia settori che erano stati al centro delle attenzioni comunitarie fin dall'inizio del processo di integrazione europea,

⁹⁶ Assemblée Nationale, Commission des affaires étrangères, "Audition, commune avec la délégation pour l'Union européenne, de M. Pierre Sellal, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, sur la présidence française de l'Union européenne", 29 janvier 2008, Compte rendu n° 34, cit. in M. Emerson, *Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, cit., p.3.

⁹⁷ "Construire l'Union méditerranéenne sur le modèle de la CECA", 25/10/2007 (<http://www.euractiv.fr/avenir-de-lue/article/construire-union-mediterranee-modele-ceca-00433>).

⁹⁸ Per ognuno di questi settori era prevista la creazione di un'Agenzia specializzata. Cfr M. Emerson, *Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, cit., p.3. Cfr. inoltre Cugusi, *Unione per il Mediterraneo*, cit., tabella p.9. Si trattava di ambiti di intervento in gran parte oggetto di una competenza comunitaria esclusiva.

come lo sviluppo sostenibile, l'energia, i trasporti, l'acqua; sia ambiti che erano invece stati progressivamente accantonati dalle politiche UE, come la cultura, l'educazione, la salute⁹⁹.

Col discorso di Tangeri, dunque, l' "Unione Mediterranea", cioè un'iniziativa esterna al quadro comunitario, mirante a realizzare solidarietà di fatto in settori specifici, divenne la linea ufficiale del governo francese in tema di politiche mediterranee ed entrò definitivamente nell'agenda politica e diplomatica europea. Con il lancio ufficiale del progetto di Sarkozy, le posizioni dei partner europei e dei principali paesi mediterranei di fronte ad un'iniziativa che si poneva in esplicita contrapposizione con il "Processo di Barcellona", cominciarono a definirsi con chiarezza. Contemporaneamente, il dibattito scientifico ed accademico, già da tempo in corso, sui risultati e le prospettive del "Partenariato Euro-Mediterraneo", si arricchì di nuovi spunti ed elementi di analisi, volti soprattutto a valutare la compatibilità del piano francese con il quadro delle politiche euro-mediterranee già esistenti¹⁰⁰.

Le autorità comunitarie manifestarono subito, pur in attesa che l'UM assumesse contorni più chiari, un certo disappunto per un'iniziativa assunta unilateralmente, che mirava a tagliare fuori i paesi dell'Europa continentale dalla cooperazione mediterranea e che rischiava di scavalcare le politiche UE nella regione¹⁰¹. I ministri degli Esteri del Partenariato euro-mediterraneo si limitarono a "prendere atto" della proposta francese, evidenziando però l'au-

⁹⁹ R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of 'Barcelona'*, cit p.17.

¹⁰⁰ È importante sottolineare come il lancio ufficiale della proposta di Unione Mediterranea fu accompagnato da uno studio francese, il cosiddetto "Reiffers Report", che sottolineò con forza il carattere complementare e non sostitutivo dell'UM rispetto al PEM. Cfr. Institut de la Méditerranée, *Rapport du Groupe d'expert réuni par l'Institut de la Méditerranée sur le projet d'Union Méditerranée*, Marsiglia, Ottobre 2007 (Reiffers Report). Come è stato evidenziato, se la presidenza Sarkozy avesse seguito fin dall'inizio le raccomandazioni del Rapporto, "la diplomazia europea avrebbe perso molto meno tempo e l'UE avrebbe evitato le successive divisioni politiche". Cfr. R. Aliboni e F.M. Ammor, *Under the Shadow of 'Barcelona'*, cit., p.13.

¹⁰¹ Cf. T. Behr T. e R.H. Santini R. H., "Sarkozy's Mediterranean union plans should worry Brussels", EUObserver, 13/11/2007 (<http://euobserver.com/9/25112/?rk=1>).

spicio che essa fosse complementare e non concorrenziale con il PEM¹⁰². Gli ambiti di intervento previsti per l'UM, infatti, apparivano già coperti dalle politiche comunitarie, ed era quindi difficile prevedere "che la realizzazione delle attività sarebbe avvenuta in modo coerente e complementare in modo da evitare sovrapposizioni, duplicazioni, incoerenze"¹⁰³.

La fredda accoglienza delle istituzioni UE si accompagnò a reazioni sparse da parte dei partner comunitari.

La Germania guidò fin dall'inizio il fronte degli oppositori all'UM. Secondo Angela Merkel, infatti, la proposta francese avrebbe "creato una situazione che io non esito a definire pericolosa. Una situazione che potrebbe vedere una Germania attratta dall'Europa centrale ed orientale ed una Francia impegnata in primo piano nel Mediterraneo. Tutto ciò potrebbe creare spiacevoli tensioni"¹⁰⁴. Il cancelliere tedesco riteneva rischioso, sia per la coesione interna dell'Unione Europea che per il destino del Processo di Barcellona, che il Mediterraneo venisse riconosciuto come un "affare limitato agli SMM"¹⁰⁵. Non c'era motivo, secondo il cancelliere tedesco, per pensare ad uno schema secondo il quale "alcuni di noi si occupano del Mediterraneo mentre altri si occupano dell'Ucraina"¹⁰⁶. Ma, soprattutto, considerava inaccettabile che l'Unione Mediterranea vivesse anche di finanziamenti comunitari, come l'associazione della Commissione Europea poteva far prefigurare, e che quindi i fondi UE venissero destinati a sostenere le ambizioni francesi¹⁰⁷. La forte opposizione tedesca al progetto di UM era riconducibile ad alcuni elementi ben precisi. In primo luogo, la Germania non poteva

¹⁰² R. Balfour, D. Schmid, *Union for the Mediterranean, disunity for the EU?* cit., p.1.

¹⁰³ B. Cugusi, *Unione per il Mediterraneo*, cit., p.9.

¹⁰⁴ Cit. in M. Emerson, *Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, cit., p.2.

¹⁰⁵ M. Aziri M., "Merkel : le projet d'Union Méditerranéenne risque de 'désintégrer' l'UE", *El Watan*, 8 Dicembre 2007 (http://contreinfo.info/article.php3?id_article=1495).

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ "Sarkozy's Mediterranean Union plans irk Merkel", 13 December 2007, (<http://www.euractiv.com/en/future-eu/sarkozy-mediterranean-union-plans-irk-merkel/article-169080>).

accettare la propria marginalizzazione rispetto al dialogo euro-mediterraneo. Inoltre, Berlino temeva che l'UM potesse rappresentare un precedente per analoghe iniziative "regionali" dell'Unione, con i conseguenti rischi di frammentazione della coesione europea su singole questioni o in aree specifiche. La leadership tedesca, infine, guardava con preoccupazione alla ripresa delle tentazioni egemoniche francesi in Europa e alle possibili conseguenze per le relazioni franco-tedesche¹⁰⁸. Sin dal primo momento, pertanto, il governo tedesco si poneva l'obiettivo di incorporare il progetto francese nell'UE, al di là delle valutazioni sulla sua efficacia per un rilancio delle politiche euro-mediterranee.¹⁰⁹

Anche la Gran Bretagna, pur con toni meno accesi, si dimostrò fin dall'inizio scettica sull'UM, e comunque fermamente contraria all'utilizzo di risorse finanziarie dell'Unione Europea in questa iniziativa che appariva fortemente ispirata da motivazioni nazionali¹¹⁰.

L'orientamento di Berlino e Londra influi sulle posizioni dei membri non mediterranei dell'Unione Europea. In generale, questi paesi condivisero l'argomento tedesco secondo il quale il Mediterraneo, area strategicamente fondamentale per tutta l'UE, non potesse essere considerato di esclusiva competenza dei paesi rivieraschi. Se invece il progetto si fosse tramutato in un semplice rafforzamento delle politiche comunitarie già esistenti nel Mediterraneo, allora bisognava prevedere un analogo consolidamento della dimensione orientale al fine di evitare uno sbilanciamento verso Sud delle priorità dell'Unione Europea. In particolare, i Paesi dell'Europa centrale ed Orientale (PECO) sottolinearono il timore che l'iniziativa francese finisse per distogliere fondi a loro destinati¹¹¹.

¹⁰⁸ R. Aliboni e F.M. Ammor, *Under the Shadow of 'Barcelona'*, p.20.

¹⁰⁹ R. Aliboni, *L'Unione per il Mediterraneo: le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, cit., p.6.

¹¹⁰ R. Balfour, D. Schmid, *Union for the Mediterranean, disunity for the EU?*, cit., p.1.

¹¹¹ In questo senso, la proposta di UM non fece che rilanciare la tradizionale tensione tra dimensione

L'atteggiamento dei due paesi mediterranei su cui Sarkozy puntava maggiormente per la riuscita del suo progetto, cioè la Spagna e l'Italia, conobbe un'evoluzione parallela, dall'iniziale entusiasmo ad una maggiore cautela, determinata in primo luogo dalle divisioni che stavano emergendo in Europa. Sia Madrid che Roma, infatti, sottolineavano il timore che l' "Unione Mediterranea" potesse aprire nuove incrinature nella solidarietà europea e che finisse per rappresentare un doppione del PEM. Consolidare l'esistente e non creare nuove strutture: su questa posizione si allinearono, negli ultimi mesi del 2007, la diplomazia spagnola ed italiana contribuendo in modo determinante a ricondurre il progetto francese nell'alveo comunitario.

Lo scetticismo dei due paesi mediterranei fu determinato, in modo principale, dalla accentuata "europeizzazione" delle rispettive politiche estere verso la regione. Per entrambi i paesi, infatti, la partecipazione collettiva dell'Unione Europea agli sforzi volti a raccogliere le sfide che arrivano dal Mediterraneo, in primo luogo quella dell'immigrazione clandestina, rappresenta un elemento cruciale. L'azione comunitaria nel Mediterraneo ha inoltre sempre rappresentato, sia per Roma che per Madrid, "un valore aggiunto", capace di "superare i limiti dell'azione bilaterale" sia dal punto di vista tematico che geografico¹¹². Oltre a questa motivazione comune, la freddezza spagnola maturò anche nel contesto del-

orientale e meridionale dell'UE. Cfr. M. Emerson, *Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, cit., p.1.

¹¹² Ad esempio la Spagna è riuscita progressivamente a proiettare a livello europeo priorità nazionali quali la lotta all'immigrazione clandestina, facendo inserire nelle azioni finanziate dal PEM questioni quali il controllo delle frontiere, la gestione dei flussi migratori e la lotta contro il finanziamento di attività terroristiche, allentando l'attenzione da altri temi originariamente centrali nel PEM, come lo sviluppo economico e le riforme politiche. L'Italia, invece, ha sempre trovato nel canale comunitario l'opportunità di inserirsi in ambiti come la cooperazione allo sviluppo, tradizionalmente marginali nella sua politica estera a causa della congenita scarsità di risorse. Cfr. B. Cugusi, *Unione per il Mediterraneo*, cit., p.10. Per la Spagna vedi I.E. Barbé, M. C. Laia, S. L. Eduard, "La politica mediterranea de Espana: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad", in *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 79-80, pp.35-51, 2007.

la tradizionale linea politica tesa a salvaguardare la centralità del "Processo di Barcellona" di fronte alla spinta francese a ricollocarsi al centro delle dinamiche mediterranee¹¹³. Per non lasciare mano libera al rinnovato protagonismo francese nel Mediterraneo e, nello stesso tempo, reindirizzare nel solco dell'Unione Europea la proposta di Sarkozy, infatti, il Ministro degli Esteri spagnolo Moratinos aveva messo in campo, sin dall'estate del 2007, un progetto parallelo volto alla creazione di un'Unione Euro-Mediterranea, al fine evidente di impedire l'eclissi del Processo di Barcellona a vantaggio dell'UM¹¹⁴. Per l'Italia, invece, la crisi del governo Prodi e le elezioni anticipate della primavera del 2008 determinarono una perdita di iniziativa nell'ambito della proposta di UM, che venne subordinata nelle direttive mediterranee del nuovo governo Berlusconi ad altre più specifiche priorità¹¹⁵.

Per quanto riguarda gli altri paesi mediterranei dell'Unione Europea (Grecia, Malta, Cipro, Portogallo), che Sarkozy aveva indicato come partner fondamentali del progetto, la loro posizione evidenziò soprattutto la preoccupazione che l'Unione Mediterranea finisse per indebolire le esistenti strutture di cooperazione nel Mediterraneo¹¹⁶.

Sul versante mediterraneo, a parte la ribadita posizione negativa della Turchia, che denunciò l'UM come un disegno per bloccare il suo processo di adesione all'Unione Europea¹¹⁷, e le rinnovate

¹¹³ D. Schmid, "France and the euro-Mediterranean Partnership: The Dilemmas of a Power Transition", in H.A. Fernandez, R. Youngs (a cura di), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Madrid, FRIDE, 2005.

¹¹⁴ La proposta di Moratinos prevedeva la formazione di una nuova organizzazione che avrebbe integrato tutti i paesi dell'Unione Europea, la Commissione e i PTM allo scopo di rilanciare le relazioni di vicinato euro-mediterranee. Il piano spagnolo, che contemplava anche l'istituzione di un Consiglio Euro-Mediterraneo, si presentava nel complesso molto più dettagliato di quello francese. Cfr. M.A. Moratinos, "From the Barcelona Process to the Euro-Mediterranean Union", in *El País*, 2 August 2007.

¹¹⁵ Quali ad esempio il Trattato di Amicizia con la Libia siglato nell'estate del 2008.

¹¹⁶ M. Emerson, *Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, cit. p.1.

¹¹⁷ Ankara definì l' "Unione Mediterranea" come la realizzazione di quel piano B che era stato negli anni prefigurato da Sarkozy come alternativa alla sua piena adesione all'Unione Europea. Il governo turco

critiche arabe per l'inclusione di Israele nel progetto, le reazioni provenienti dalla sponda Sud sottolinearono in generale la necessità di chiarire natura, struttura e funzioni dell'UM al fine di evitare sovrapposizioni con il PEM e la PEV¹¹⁸. Nel complesso, l'idea che un'iniziativa limitata ai paesi rivieraschi della regione potesse divenire il binario principale delle iniziative di cooperazione nella regione, non raccolse un vasto sostegno¹¹⁹.

Tre questioni, in particolare, vennero sollevate dai PTM. L'UM avrebbe integrato oppure sostituito le iniziative euro-mediterranee già esistenti, con il rischio in questo secondo caso di privare questi paesi dei finanziamenti comunitari a vantaggio di una nuova organizzazione dai contorni ancora indefiniti? Il progetto francese avrebbe avuto una dimensione esclusivamente tecnica oppure avrebbe rilanciato l'ambizioso disegno politico di Barcellona? Ed infine, l'Unione Mediterranea avrebbe rappresentato quel salto di qualità tanto atteso rispetto al PEM, con l'introduzione dei principi di *equal partnership* e di *co-ownership*, attraverso un reale coinvolgimento dei PTM nei processi di *decision making*?¹²⁰ Anche i paesi del Maghreb più tradizionalmente vicini a Parigi evidenziarono la preoccupazione che il progetto francese potesse comportare la dispersione dei risultati positivi che, pur tra le note difficoltà, le politiche euro-mediterranee avevano raggiunto negli ultimi anni. Il Marocco ribadì fin da subito la necessità che l'UM "si articolasse perfettamente con l'atteso consolidamento del processo di Barcellona". Il presidente algerino Bouteflika, invece, si disse "non insensibile" al piano francese, nei limiti in cui esso avesse definito i propri

annunciò comunque che avrebbe preso parte all'iniziativa promossa dalla Francia nei limiti in cui essa non avesse ostacolato il suo cammino verso Bruxelles. R. Balfour, D. Schmid, *Union for the Mediterranean, disunity for the EU?* cit., p.1.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ G. Escribano, A. Lorca, "The Mediterranean Union: a Union in search of a project" Real Instituto Elcano, Working Paper n. 13/2008, Madrid (http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contento?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_in/Zonas_in/DT13-2008).

¹²⁰ M. Emerson, *Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, cit. p.3.

contorni ed obiettivi nel quadro degli organismi già esistenti¹²¹. Anche la posizione di Israele, all'inizio completamente schierata a sostegno del progetto francese, si era andata nel frattempo definendo in maniera più articolata. Due elementi dell'UM, in particolare, suscitavano i dubbi israeliani. In primo luogo, la dimensione esclusivamente mediterranea del progetto si traduceva nell'esclusione dei principali partner economici e politici di Israele in Europa: la Germania, la Gran Bretagna, l'Olanda, i paesi di recente adesione. In secondo luogo, il ritorno a schemi di cooperazione multilaterale, sul modello di Barcellona, poteva rappresentare un passo indietro per Israele, per il quale il canale bilaterale della PEV si era dimostrato decisamente più vantaggioso, in ragione del suo maggiore livello di sviluppo e della sua piena identificazione con gli standard politici occidentali¹²².

La freddezza delle istituzioni comunitarie, la ferma opposizione della Germania, della Gran Bretagna e della Turchia, la cautela di Spagna ed Italia, la diffidenza emersa anche nei paesi del Mediterraneo, i dubbi maturati in Israele, tutto ciò determinò un rallentamento dell'iniziativa di Sarkozy, il quale si rese conto della necessità di aggiustare il suo disegno secondo le posizioni espresse dai partner europei e dai paesi mediterranei. In modo particolare, l'azione congiunta di Madrid e Roma si rivelò decisiva nell'attenuare gli elementi di rottura dell'iniziativa mediterranea di Sarkozy e nel ricondurla in un quadro compatibile con le politiche comunitarie nell'area. La "Dichiarazione di Roma", emessa nel dicembre del 2007 dopo un summit tra Prodi, Sarkozy e Zapatero, rappresentò la prima tappa del sostanziale ridimensionamento della proposta francese. In essa, infatti, i tre paesi precisavano che "l'Unione non ha come vocazione quella di sostituirsi alle procedure di cooperazione e di dialogo che riuniscono i paesi del Mediterraneo, ma di

¹²¹ Cit. in *ibid.*

¹²² A. Tovias, *Israeli Perspectives*, cit., p.25.

completarle dando loro un impulso supplementare, in uno spirito di complementarità e di cooperazione con tutte le istituzioni esistenti”¹²³. La Dichiarazione, pur non rimettendo ancora in discussione la “geografia” dell’iniziativa, apriva tuttavia la strada per il reintegro nel solco comunitario del progetto francese che, da quel momento, assunse la denominazione ufficiale di Unione per il Mediterraneo (UpM). I tre governi si impegnavano ad effettuare missioni congiunte nei paesi del Mediterraneo per sostenere l’iniziativa e a coordinare i loro sforzi in vista della preparazione di un Summit Mediterraneo che avrebbe sancito la nascita della nuova organizzazione.

Mentre si definivano le posizioni politiche in Europa e nel Mediterraneo sul progetto di Sarkozy e si evidenziava con crescente chiarezza l’isolamento francese, un vasto dibattito si accendeva anche tra analisti ed osservatori sulle implicazioni e le conseguenze che avrebbe comportato la realizzazione dell’Unione Mediterranea. Due questioni furono in modo particolare al centro della discussione. Poteva l’UM così concepita colmare le carenze del Processo di Barcellona? Quali forme di raccordo politico ed organizzativo era possibile trovare tra l’UM e le istituzioni comunitarie?

Molte delle speranze nate a Barcellona nel 1995 apparivano ormai disattese, o almeno concretizzate solo in minima parte. A livello politico, la sponda Sud del Mediterraneo non aveva raggiunto gli standard democratici maturati nei paesi dell’Europa centrale ed orientale. Pur rimanendo distanti dal “tragico cocktail di anarchia, guerra civile e genocidi che caratterizza i cosiddetti *failed states*, soprattutto nell’Africa subsahariana”¹²⁴, i PTM rimanevano ancora caratterizzati da un “autoritarismo appena presentabile, in cui un timido pluralismo politico si accompagna alla repressione

¹²³ “Appel de Rome pour l’Union pour la Méditerranée de la France, l’Italie et l’Espagne” 20 Dicembre 2007, consultabile sul sito web del governo italiano alla pagina http://www.governoitaliano.it/Presidente/Comunicati/testo_int.asp?d=37838.

¹²⁴ M. Emerson, *Making sense of Sarkozy’s Union for the Mediterranean*, cit., p.3.

di ogni potenziale movimento d’opposizione”¹²⁵. Anche i risultati economici disegnavano un quadro poco soddisfacente. Gli indici di crescita dei PTM erano rimasti largamente al di sotto di quelli dei PECO, e perfino lievemente inferiori a quelli dell’Africa subsahariana¹²⁶. Nel complesso, il decennio di Barcellona aveva testimoniato un ampliamento del divario economico tra la regione mediterranea e l’Europa centrale ed orientale. Di fronte a questo quadro modesto, era ipotizzabile che l’Unione Mediterranea potesse giocare un ruolo decisivo nel superare i limiti e le debolezze del Partenariato Euro-Mediterraneo? Le risposte in tal senso apparivano nel complesso negative. In primo luogo, infatti, l’UM non sembrava possedere gli strumenti per “forzare” i regimi mediterranei verso significative aperture in ambito politico od economico. Inoltre, i PMM si erano dimostrati particolarmente timidi sui temi della promozione della democrazia e della tutela dei diritti umani¹²⁷ e, al tempo stesso, erano stati i più tenaci difensori dei privilegi dell’agricoltura europea, limitando gli accordi commerciali ai settori dell’industria e dei servizi. Era difficile, pertanto, prevedere che un’Unione di soli Stati mediterranei potesse riuscire lì dove Barcellona aveva fallito¹²⁸. Bisognava considerare, infine, che le scarse *performance* delle politiche mediterranee dell’Unione Europea era attribuibile al fatto che, negli ultimi anni, il sistema del PEM e della PEV era diventato troppo “ingombrante e burocratico”, una macchina complessa che “produce troppi vertici con troppi partecipanti che producono troppo pochi risultati”¹²⁹. L’UM, anche per le reazioni suscitate in Europa dalla presentazio-

¹²⁵ *Ivi*, pp.3-4.

¹²⁶ *Ivi*, p. 5.

¹²⁷ M. Emerson, R. Youngs (eds), *Political Islam and European Foreign Policy. Perspectives from Muslim Democrats of the Mediterranean*, Bruxelles, CEPS, 2007.

¹²⁸ In questo senso le analisi che evidenziavano le responsabilità dei PTM ribaltavano la lettura di Sarkozy che aveva attribuito il “fallimento di Barcellona” al diverso peso attribuito al Mediterraneo all’interno dell’Unione Europea.

¹²⁹ M. Emerson, *Making sense of Sarkozy’s Union for the Mediterranean*, cit., pp.5-6

ne del piano francese, non sembrava in grado di introdurre quegli elementi di semplificazione e razionalizzazione da tempo auspicati per un pieno rilancio della cooperazione euro-mediterranea.

Tuttavia, se il progetto fosse andato in porto, quale tipo di relazione era possibile immaginare tra la nuova struttura, limitata solo ai paesi rivieraschi, e gli organismi comunitari? Su questa questione, studiosi e commentatori sottolineavano come esistessero già due possibili modelli a cui ispirarsi. Il primo era la cosiddetta “troika aperta”, soluzione adottata nell’ambito della *Northern Dimension Policy*¹³⁰. Il secondo, la possibilità di associare ai membri i “paesi osservatori”, come nel *Consiglio degli Stati Baltici*¹³¹ e nel *Black Sea Council*¹³². Esisteva inoltre la possibilità di ricorrere al sistema della “cooperazione rafforzata” previsto dal Trattato di Lisbona, una volta entrato in vigore. Al di là delle questioni tecniche ed istituzionali, tuttavia, la compatibilità tra l’UM e l’Unione Europea non poteva prescindere da tre elementi ben precisi: l’integrazione con le preesistenti iniziative mediterranee dell’Unione Europea; la distinzione tra temi di interesse di tutta l’UE e questioni prettamente regionali che potevano essere gestiti anche in un ambito più ristretto; il mantenimento dell’equilibrio tra dimensione orientale e meridionale della Politica di Vicinato¹³³.

¹³⁰ I membri della *Northern Dimension Policy* sono l’Unione Europea, la Norvegia, l’Islanda e la Federazione Russa. In occasione dei vertici, l’UE è rappresentata dalla Presidenza semestrale, dalla Commissione e, su base volontaria, dagli stati membri interessati. Di fatto, sono quasi sempre gli Stati baltici ad entrare nella Troika, ma il principio è che ogni paese dell’UE può avanzare la propria candidatura. *Ivi*, pp.6-7

¹³¹ Il *Consiglio degli Stati baltici* vede la partecipazione di undici membri (Danimarca, Svezia, Finlandia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Germania come stati costieri dell’Unione Europea, la Norvegia e l’Islanda come paesi non UE, la Commissione Europea) e di sette osservatori (Francia, Italia, Olanda, Slovacchia, Regno Unito e Stati Uniti). *Ibid.*

¹³² Il *Black Sea Council* comprende dodici paesi membri (Bulgaria, Georgia, Moldavia, Romania, Russia, Turchia, Ucraina, Albania, Armenia, Azerbaijan, Grecia e Serbia) e tredici osservatori (Austria, Bielorussia, Croazia, Repubblica Ceca, Francia, Germania, Israele, Italia, Polonia, Slovacchia, Tunisia, Stati Uniti e Commissione Europea). *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

5. A partire dall’inizio del 2008, le reazioni politiche di segno negativo emerse in Europa, soprattutto da parte tedesca, l’atteggiamento dei principali PMM, come la Spagna e l’Italia, e le cautele degli stessi paesi del Mediterraneo, incluso Israele, spinsero Sarkozy a rivedere al ribasso le sue ambizioni e determinarono un progressivo ridimensionamento del piano francese¹³⁴. La Presidenza slovena dell’Unione, intanto, aveva espresso la propria contrarietà al progetto, che rischiava di determinare “una duplicazione di istituzioni, creandone nuove che andrebbero in competizione con le istituzioni UE”¹³⁵; mentre anche all’interno del governo francese cominciavano ad affiorare i primi dubbi sulla proposta di Unione per il Mediterraneo¹³⁶.

Pertanto, nella seconda metà di gennaio, sulla spinta delle contrastanti reazioni internazionali, Sarkozy iniziò a definire i nuovi contorni della sua iniziativa, che ne ammorbidivano l’impatto rispetto alle politiche comunitarie. In primo luogo, in una nota informale distribuita il 19 gennaio ai partner dell’Unione, il governo francese elencò per la prima volta con chiarezza i settori di intervento dell’UpM, che avrebbe operato esclusivamente nei seguenti sedici ambiti, per ognuno dei quali era prevista l’istituzione di una specifica agenzia: ambiente e sviluppo sostenibile; energia; trasporti; università; ricerca; cultura; agricoltura; salute; piccole e medie imprese; infrastrutture; innovazione finanziaria; cooperazione economica; migrazioni; cooperazione giudiziaria; protezione civile; formazione professionale¹³⁷. In questo

¹³⁴ P. Taylor, “La France modère ses ambitions pour l’Union méditerranéenne”, *La Tribune.fr*, 20 febbraio, (<http://www.latribune.fr>).

¹³⁵ *Slovene Prime Minister Janez Jansa speaking before the European Parliament*, 17 January 2008, cit. in R. Balfour, D. Schmid, *Union for the Mediterranean, disunity for the EU?* cit, p. 3.

¹³⁶ Il 25 gennaio del 2008 il segretario di Stato francese per gli Affari Europei definiva l’Unione Mediterranea, così come concepita da Sarkozy, un “errore strategico”, per le divisioni che avrebbe potuto apportare in seno all’UE alla vigilia del semestre di Presidenza francese. Cit. in *ivi*, p.2.

¹³⁷ M. Emerson, *Making sense of Sarkozy’s Union for the Mediterranean*, cit., p.2. Si trattava di una “lista della spesa” che elencava generiche iniziative più che specifiche priorità. R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of ‘Barcelona’*, cit., p.17.

modo, la proposta francese diveniva essenzialmente tecnica ed operativa, perdendo connotazioni di carattere politico: un “progetto di progetti”, come lo definì Sarkozy, in grado, secondo il metodo funzionalista, di creare solidarietà di fatto in settori specifici. In secondo luogo, il leader francese rimetteva in discussione per la prima volta la “geografia” della sua proposta, che appariva ora non più rigidamente limitata ai paesi rivieraschi. Il 31 gennaio, infatti, Sarkozy sottolineò come “tutti gli Stati dell’Unione Europea dovrebbero essere in grado di partecipare all’Unione per il Mediterraneo, ma quegli stati che volessero muoversi più velocemente dovrebbero poterlo fare”¹³⁸. Veniva quindi prospettata una sorta di UpM a “due velocità” che, di fatto, ribaltava tutta la linea seguita fino allora dal governo francese in merito all’estensione geografica dell’iniziativa.

Le due precisazioni del governo francese favorirono la ricomposizione delle divergenze europee che aveva contrassegnato il cammino dell’Unione Mediterranea. Il 3 marzo del 2008, Parigi e Berlino, nel corso di un vertice bilaterale ad Hannover, annunciarono di aver trovato un punto di sintesi sull’iniziativa euro-mediterranea avviata da Sarkozy. L’accordo prevedeva che la proposta francese venisse riassorbita nel quadro dell’Unione Europea, e che divenisse un progetto volto a “portare il processo di Barcellona ad un livello più alto”¹³⁹. Come sottolineato dalla Merkel, l’UE non si sarebbe divisa tra “Stati Mediterranei e non Mediterranei in relazione all’UpM” che, da quel momento, diveniva “un progetto dei 27 membri dell’Unione Europea”¹⁴⁰.

Se la Dichiarazione di Roma era parsa trasformare l’iniziale proposta di Sarkozy in una *demarche* italo-franco-spagnola, il summit

¹³⁸ *Financial Times*, 31 January 2008.

¹³⁹ “Germany and France reach agreement on Mediterranean Union”, 5 Marzo 2008, (<http://www.euractiv.com/en/enlargement/germany-france-reach-agreement-mediterraneanunion/article-170739>).

¹⁴⁰ “Conférence de presse conjointe de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, et de Mme Angela Merkel, Chancelier de la République Fédérale d’Allemagne” 3 Avril 2008 (http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=list&cat_id=3&lang=fr&page=17).

di Hannover le conferì invece il carattere definitivo di iniziativa franco-tedesca e aprì la strada per il suo rientro definitivo nell’alveo europeo.

Il Consiglio Europeo di Bruxelles del 13 e 14 marzo 2008, infatti, prendeva atto della proposta di UpM e invitava la Commissione a “suggerire uno schema per fondere l’UpM e il Partenariato Euro-Mediterraneo sotto l’ombrello del Processo di Barcellona”¹⁴¹ e a “presentare al Consiglio le necessarie proposte per definire le modalità di quello che sarà chiamato: “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo”¹⁴². L’ulteriore cambio semantico rappresentava un mutamento decisivo per la natura del progetto: non si trattava più di affiancare le iniziative UE già esistenti nel Mediterraneo con una nuova modalità di cooperazione limitata solo ai paesi rivieraschi, ma di innovare ed arricchire il processo di Barcellona. Il Consiglio Europeo, inoltre, riduceva a cinque i sedici ambiti di intervento elencati da Sarkozy nel mese di gennaio: energia; inquinamento; controllo del traffico marittimo e cooperazione di sicurezza civile; stabilimento di un programma di scambi Euro-Mediterranei sul modello dell’Erasmus; promozione di una comunità scientifica euro-mediterranea. Spariva inoltre il concetto di nuove agenzie da abbinare a ciascun settore di intervento¹⁴³. Il Consiglio Europeo di marzo, dunque, approvava l’iniziativa francese ma ne orientava il carattere in senso euro-mediterraneo invece che puramente mediterraneo come previsto dall’originale idea francese. La Dichiarazione finale enfatizzava la stretta continuità e complementarità tra UpM e PEM e confermava il Mediterraneo come area di strategico interesse per l’UE, anche per i paesi più distanti geograficamente dalla regione. Da questo momento,

¹⁴¹ R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of ‘Barcelona’*, cit., p. 4.

¹⁴² “Barcelona Process: Union for the Mediterranean”, Council of the European Union, Presidency Conclusions, 13-14 March 2008 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/99410.pdf).

¹⁴³ R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of ‘Barcelona’*, cit., p. 18.

dunque, il progetto francese veniva adottato definitivamente dall'Unione Europea e diveniva l'ambito in cui i paesi membri si proponevano di condurre "una nuova politica comune verso un'area di tradizionale interesse europeo"¹⁴⁴. Rimanevano ancora diversi punti oscuri da chiarire, quali il rapporto "concreto" tra UpM e PEM, l'effettiva possibilità di una sua integrazione nel quadro delle politiche UE, il grado di partecipazione dei paesi non Mediterranei dell'Unione Europea¹⁴⁵. Tuttavia la strada appariva ora sgombra per la realizzazione della proposta francese, pur in forme radicalmente diverse dalla sua formulazione originaria¹⁴⁶.

Il superamento delle divisioni in Europa e l'accordo per la nascita dell'UpM non venne accolto in modo unanimemente favorevole nel mondo arabo, ma anzi accentuò dubbi e perplessità già emersi nei paesi della sponda Sud. All'inizio di giugno il progetto finale fu sottoposto alla quindicesima sessione del Forum Mediterraneo riunito ad Algeri¹⁴⁷. In quella occasione, i paesi arabi, guidati in modo particolare dalla Libia e dall'Algeria, manifestarono la piena contrarietà all'inclusione di Israele nell'iniziativa e chiesero chiarimenti all'Unione Europea sul ruolo riservato a Tel Aviv nella nascente organizzazione. Alcuni giorni dopo venne convocato a Tripoli un mini-summit informale¹⁴⁸ per elaborare una posizione comune in vista dell'ormai imminente lancio ufficiale dell'UpM. La riunione nella capitale libica confermò le riserve dei paesi arabi

¹⁴⁴ R. Aliboni, *L'Unione per il Mediterraneo: le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, cit., p.9. Cfr. inoltre Camera dei Deputati, Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, Bollettino Politiche dell'Unione Europea, *Unione per il Mediterraneo*, XVI legislatura, No.15, 28 novembre 2008.

¹⁴⁵ M. Emerson, *Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, cit., pp.2-3.

¹⁴⁶ Per un'analisi teorico analitica del riassorbimento dell'iniziativa francese nel quadro comunitario cfr. R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of 'Barcelona'*, cit., p. 20.

¹⁴⁷ Alla riunione, tenuta nella capitale algerina il 5 e 6 giugno 2008, presenziarono i ministri degli Esteri degli 11 paesi del ForMed (Algeria, Egitto, Francia, Grecia, Italia, Malta, Marocco, Portogallo, Spagna, Tunisia, Turchia), più la Slovenia in qualità di presidente di turno dell'Unione Europea e la Libia come presidente di turno dell'Unione del Maghreb arabo.

¹⁴⁸ Al mini-vertice arabo, svoltosi nella capitale libica il 10 giugno, presero parte i rappresentanti di Libia, Algeria, Tunisia, Marocco, Egitto, Siria e Mauritania.

sulla nascita dell'Unione per il Mediterraneo, e sancì la dissociazione ufficiale di Gheddafi dal progetto. Il leader libico chiarì infatti che "noi paesi membri della Lega Araba e dell'Unione Africana non ci arrischieremo in nessun caso a frammentare l'unità araba, o l'unità africana. I nostri partner europei devono comprenderlo chiaramente. Se l'Europa vuole stabilire una cooperazione con noi, deve farlo attraverso la Lega Araba e l'Unione Africana, poiché noi non accettiamo che l'Europa tratti soltanto con una parte di questi paesi"¹⁴⁹. Contemporaneamente, questioni di "poltrone" determinavano le prime spaccature in seno ai paesi arabi¹⁵⁰. Al di là delle riserve "obbligate" sull'inclusione di Israele e sulla natura della nuova organizzazione euro-mediterranea, nei paesi della Sponda Sud continuava però a prevalere un atteggiamento di interesse e curiosità verso l'UpM, in particolare per la sua dimensione più orientata in senso progettuale che politico.

L'intesa a livello europeo sull'Unione per il Mediterraneo fu giudicata in maniera piuttosto critica da analisti e commentatori, in quanto valutata generalmente come un accordo politico di facciata che non scioglieva i nodi critici emersi nel percorso diplomatico dall'UM all'UpM. Tre elementi finirono, in modo particolare, al centro del dibattito: i pericoli di sovrapposizione dell'UpM con il PEM e la PEV; i contorni ancora vaghi di questioni cruciali come finanziamento, struttura istituzionale ed estensione geografica dell'Unione per il Mediterraneo; le possibili ripercussioni negative della nuova organizzazione sul complesso delle relazioni esterne dell'UE.

La lista dei settori progettuali di competenza dell'UpM, infatti, non faceva che confermare i rischi di duplicazione con le iniziative

¹⁴⁹ Z. Shahin, "Unione per il Mediterraneo: le aspirazioni dei politici e gli interessi degli Stati", 25 giugno 2008 (<http://www.medarabnews.com/2008/06/25/unione-per-il-mediterraneo-le-aspirazioni-dei-politici-e-gli-interessi-degli-stati>).

¹⁵⁰ L'Egitto puntava all'assegnazione della Presidenza per la sponda Sud, mentre Tunisia e Algeria si contendevano la sede del Segretariato. Cfr. *ibid.*

dell'Unione Europea già attive nell'area, che coprivano la maggior parte degli ambiti individuati dal Consiglio Europeo. Inoltre, l'accento posto esclusivamente sulla dimensione tecnica, se indubbiamente consentiva di depotenziare le resistenze suscitate dalla proposta francese, rappresentava una scelta di basso profilo rispetto alla "dimensione globale" del processo di Barcellona, che poteva compromettere la credibilità di tutto l'impianto delle politiche euro-mediterranee basate sullo stretto collegamento tra cooperazione economica da un lato e riforme politiche dall'altro¹⁵¹.

Appariva ancora oscuro, inoltre, il meccanismo di finanziamento di questi progetti, al di là dei vaghi accenni del governo francese alla possibilità di attrarre finanziamenti privati, di coinvolgere nuovi potenziali *donors* come gli Stati del Golfo, direttamente interessati alla stabilità del Mediterraneo, di creare una Banca per gli Investimenti per il Nord Africa e il Medio Oriente, di richiedere, sul modello del G8, contributi nazionali per il funzionamento della nuova organizzazione. Né era stato risolto il nodo dell'utilizzo dei fondi comunitari. La struttura istituzionale rimaneva ancora indefinita. Tra le varie ipotesi in campo, il modello G8, cioè una serie di incontri regolari da tenersi a rotazione tra la sponda Nord e Sud del Mediterraneo, appariva il più probabile, mentre le modalità del prospettato coinvolgimento di altri attori non statali come le autorità locali, le imprese e le ong risultavano ancora poco chiare. Inoltre, sull'estensione geografica dell'UpM, il *Quay d'Orsay* continuava ad esplorare opzioni diverse e non sempre compatibili: limitarlo al Mediterraneo Occidentale, includere tutto il perimetro del Mediterraneo, compresi i Balcani¹⁵², oppure prevedere un'opzione allargata, con la partecipazione di tutti gli

¹⁵¹ I paesi mediterranei, infatti, potevano essere tentati da queste forme di cooperazione limitata senza condizioni politiche. Cfr. M. Emerson, *Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, cit., pp.8-9.

¹⁵² Alcune versioni del progetto prevedevano la partecipazione di Croazia, Montenegro, Albania, Bosnia, ma non della Serbia, della Macedonia e del Kosovo. Cfr. R. Balfour, D. Schmid, *Union for the Mediterranean, disunity for the EU?*, cit., p.4.

Stati membri dell'Unione Europea e degli altri paesi interessati alle questioni mediterranee, come ad esempio quelli del Golfo? Infine, da parte di alcuni analisti si paventava il rischio che la nascita dell'UpM potesse spingere ad una frammentazione e regionalizzazione delle azioni esterne dell'UE, introducendo il principio che in determinati ambiti tematici o settori geografici tocchi agli Stati membri direttamente coinvolti, e non all'Unione Europea, individuare soluzioni ed implementare politiche¹⁵³.

Nonostante dubbi ed incertezze espresse sia a livello europeo che nei PTM, il percorso verso la realizzazione del compromesso franco-tedesco era ormai tracciato.

La Commissione Europea presentò la sua comunicazione definitiva al Parlamento e al Consiglio il 20 maggio del 2008. In essa la Commissione, pur rivendicando l'importanza del Processo di Barcellona, "strumento centrale delle relazioni euro-mediterranee", sottolineava "le carenze e le difficoltà del Partenariato", evidenziati in modo particolare "dal persistere della conflittualità in Medio Oriente che ha spinto il PEM fino ai limiti delle sue possibilità per preservare canali di dialogo tra i partner". Per tali motivi, il complesso delle relazioni euro-mediterranee necessitava di "essere rivisitato e di vedersi attribuita una più grande rilevanza politica", al fine di "operare un salto quantitativo e qualitativo", che gli consentisse non solo di "promuovere le relazioni bilaterali e multilaterali", ma di "affrontare i problemi quotidiani e le reali necessità dei cittadini". La nuova iniziativa, chiamata "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo", doveva pertanto partire dai punti di forza del PEM e dei suoi "tre capitoli di cooperazione", ma imprimere anche un "rinnovato impulso" su tre piani: consolidare il "livello politico delle relazioni dell'Unione Europea con i suoi partner mediterranei"; introdurre una "maggiore *co-ownership* nelle nostre relazioni multilaterali"; rendere "queste relazioni

¹⁵³ Per il dibattito in merito cfr. *ibid.*

più concrete e visibili attraverso progetti regionali e sub-regionali rilevanti per i cittadini della regione”. Un primo passo del rafforzamento del “livello politico” era rappresentato dalla decisione di tenere vertici biennali dei Capi di Stato e di Governo tra i paesi del Partenariato; il primo di essi, previsto nel mese di luglio a Parigi, avrebbe assunto la decisione formale di lanciare ufficialmente la nuova organizzazione euro - mediterranea¹⁵⁴.

Il successivo Consiglio Europeo del 19 e 20 giugno accettava ufficialmente le indicazioni della Commissione e in particolare le proposte “di aggiungere una rafforzata dimensione politica ed istituzionale alle relazioni dell’Unione Europea con i partner del Mediterraneo” in primo luogo attraverso “la previsione di summit biennali” e di “accrescere la *co-ownership* del Partenariato attraverso lo stabilimento di una Presidenza congiunta”¹⁵⁵.

Come previsto, la nascita ufficiale dell’ “Unione per il Mediterraneo” venne sancita nel vertice euro-mediterraneo di Parigi del 13 luglio 2008, all’inizio del semestre di Presidenza francese, che vide la partecipazione di quarantatre capi di Stato e di Governo¹⁵⁶ e dei rappresentanti di numerose organizzazioni ed istituzioni internazionali e regionali¹⁵⁷. L’imponente summit parigino si riuniva con

¹⁵⁴ “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council”, Brussels, 20 May 2008 (http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/docs/com_08_319_en).

¹⁵⁵ “Barcelona Process: Union for the Mediterranean”, Council of the European Union, Presidency Conclusions, Brussels, 19/20 June 2008 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf).

¹⁵⁶ I trentanove paesi membri del Partenariato Euro-Mediterraneo (i ventisette dell’Unione Europea e i dodici partner mediterranei: Albania, Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Mauritania, Siria, Territori Palestinesi, Tunisia, Turchia), con l’aggiunta di Bosnia-Erzegovina, Croazia, Principato di Monaco, Montenegro. Le nazioni che hanno firmato il documento istitutivo dell’UpM sono pertanto 43. La Libia ha preferito mantenere lo status di osservatore. Di particolare importanza risultava la presenza della Siria che, dopo la sua partecipazione alla Conferenza di Annapolis del novembre 2007, si vedeva riconosciuta l’importanza del suo ruolo regionale e il suo status di partner di pari dignità nelle future iniziative euromediterranee.

¹⁵⁷ Nazioni Unite, Unione Europea, Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea, Lega Araba, Unione Africana, Consiglio di Cooperazione del Golfo, Unione del Maghreb Arabo, Organizzazione della Conferenza Islamica, Banca Mondiale, Banca Europea degli Investimenti, Banca per lo Sviluppo Africano, Fondazione Anna Lindh, l’organismo ONU denominato “Alleanza delle Civiltà”.

l’obiettivo di “rivitalizzare gli sforzi volti a trasformare il Mediterraneo in un’area di pace, democrazia e prosperità” e di mettere sui binari quello che veniva definito “un nuovo partenariato multilaterale basato sul processo di Barcellona”. L’ “Unione per il Mediterraneo”, si legge nel documento finale del vertice di Parigi, si configurava come un’iniziativa che, pur essendo “complementare” al PEM, si proponeva di rafforzare le politiche di Barcellona sui tre piani già segnalati dalla Commissione europea: il livello politico; la *co-ownership* tra le parti; la visibilità e l’impatto concreto dei principi del Partenariato Euro-Mediterraneo sulla vita dei cittadini.

Lo strumento per il consolidamento delle relazioni politiche era individuato nella riunione biennale dei Capi di Stato e di Governo e nell’ incontro annuale dei Ministri degli Esteri, da tenersi alternativamente in un paese europeo e in uno mediterraneo. Veniva riconosciuto inoltre il ruolo dell’Assemblea parlamentare euro-mediterranea come “legittima espressione parlamentare dell’UpM” e la funzione strategica della Fondazione Anna Lindh, cui spettava la dimensione culturale e sociale delle iniziative euromediterranee.

La *co-ownership*, “l’equilibrio della cooperazione tra le due sponde”, doveva essere garantita da un organo politico, la co-presidenza congiunta da parte di uno Stato europeo e di uno mediterraneo, e da uno tecnico, il Segretariato, con il compito primario dell’identificazione e promozione dei progetti.

Tali progetti, la cui finalità ultima risiedeva negli obiettivi della Dichiarazione di Barcellona, e cioè la stabilità e lo sviluppo del Mediterraneo, dovevano riguardare in via prioritaria sei settori di importanza strategica: il disinquinamento del Mediterraneo; la costruzione di autostrade marittime e terrestri per migliorare le fluidità del commercio fra le due sponde; il rafforzamento della protezione civile; lo sviluppo di energie alternative e la creazione

di un piano solare comune; gli incentivi all'alta formazione e alla ricerca, con la proposta di creazione di un'università euro-mediterranea; il sostegno alle piccole e medie imprese¹⁵⁸.

L'UpM, concludeva la Dichiarazione di Parigi, rappresentava "un'opportunità storica" per dare nuovo impulso alle relazioni euro-mediterranee e per aprire la strada alla possibile creazione di un Patto Euro-Mediterraneo in grado di garantire pace e sicurezza alla regione¹⁵⁹.

Dopo il vertice di Parigi¹⁶⁰, la nuova organizzazione euro-mediterranea venne messa concretamente sui binari dalla prima Conferenza dei Ministri degli Esteri dell'UpM, tenuta a Marsiglia il 3 e 4 Novembre 2008¹⁶¹. Il summit si occupò di specificare alcuni punti della Dichiarazione di Parigi, di approvare un'agenda di

¹⁵⁸ Come visto, l'identificazione di questi sei settori di intervento era stato il risultato di un percorso lungo e complesso. Alla prima sommaria identificazione degli ambiti di intervento da parte di Sarkozy nel discorso di Tangeri, era seguita la nota informativa del governo francese del gennaio 2008, che conteneva la "lista della spesa" di 16 settori, per ognuno dei quali era prevista l'istituzione di una specifica agenzia o uffici. Questa lista comprendeva molte delle tradizionali priorità francesi, come ad esempio lo sviluppo dell'energia nucleare per usi civili. Successivamente il Consiglio Europeo del marzo del 2008 aveva ridotto gli ambiti di intervento a cinque, eliminando inoltre la prospettiva della creazione di specifici centri ad essi dedicati. La Dichiarazione di Parigi identificava in via definitiva le sei aree di intervento prioritario da parte dell'UpM. La lista definitiva ha incorporato, accanto ai settori di interesse francese, anche i tradizionali orientamenti della Commissione, ravvisabili nei progetti sulle strade marittime e il disinquinamento del mare Mediterraneo, e le priorità nazionali di Spagna e Germania, come testimoniato dal progetto sull'energia solare.

¹⁵⁹ "Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean", Paris 13 July 2008, Under the co-presidency of the French Republic and the President of the Arab Republic of Egypt (http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf).

¹⁶⁰ I mesi successivi al Vertice euro-mediterraneo di Parigi videro il proliferare di una serie di iniziative promosse da movimenti e realtà associative e locali, con l'obiettivo di aprire spazi, fin dalla fase embrionale della nuova organizzazione, alla partecipazione di attori non statali, secondo i propositi espressi a più riprese da Sarkozy di un attivo coinvolgimento della società civile. Si segnala in modo particolare il Summit "*Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo, quale ruolo per la società civile?*", organizzato dalla Piattaforma Non Governativa EuroMed, nel quadro delle attività preparatorie per il Forum Civile Euromed 2008, tenuto dal 31 ottobre al 2 novembre 2008 a Marsiglia. I documenti sono consultabili alla pagina web <http://www.euromedi.org/attivita/dettaglioattivita.asp?idevento=1595>.

¹⁶¹ La Dichiarazione finale del Summit dei Ministri degli Esteri di Marsiglia è consultabile alla pagina web http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Final_Statement_Mediterranean_Union_EN.pdf.

massima e di prendere i primi provvedimenti esecutivi. In particolare, nella città francese vennero definiti i dettagli pratici della gestione e del funzionamento¹⁶² di quella che da quel momento assumeva il nome definitivo di "Unione per il Mediterraneo"¹⁶³.

A Parigi e Marsiglia venivano dunque definiti ufficialmente i caratteri della nuova istituzione che, generata dall'idea iniziale di Sarkozy, modificata nel corso di un processo di "addomesticamento"¹⁶⁴ e di riassorbimento nel quadro comunitario, costituiva il nuovo strumento centrale delle politiche euro-mediterranee.

L'Unione per il Mediterraneo nasceva come una "casa comune" euro-mediterranea basata su quattro pilastri chiaramente delineati: la natura spiccatamente intergovernativa; l'eguaglianza tra i membri europei e mediterranei all'interno di un contesto di accentuata "co-ownership"; il taglio fortemente pragmatico e progettuale; una dimensione geografica più allargata, ma anche più flessibile, rispetto al PEM.

Si tratta di elementi ereditati, in larga parte, dall'originale proposta francese, mantenuti come fattori centrali anche nell'impianto dell'UpM¹⁶⁵, e che segnano un complessivo distacco dalle politiche e dalla pratiche del Partenariato Euro-Mediterraneo.

A livello istituzionale, l'UpM si presenta come una classica organizzazione intergovernativa. È guidata da una Co-Presidenza (un co-presidente proveniente dall'UE e uno dai partner mediterranei). Le decisioni sono prese all'unanimità da un vertice bien-

¹⁶² La conferenza di Marsiglia si occupò in particolare di stabilire i criteri generali per la selezione dei progetti da adottare nell'ambito dell'UpM.

¹⁶³ La denominazione iniziale, "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo", diveniva semplicemente "Unione per il Mediterraneo", con la motivazione ufficiale che l'assegnazione della sede del Segretariato alla città di Barcellona veniva giudicata una condizione sufficiente per richiamare la continuità della nuova organizzazione con il Partenariato Euro-Mediterraneo.

¹⁶⁴ R. Aliboni "L'Unione per il Mediterraneo: un addomesticamento da completare", (<http://www.afarinternazionali.it/articolo.asp?ID=782>). Cfr. inoltre Y. Clarisse, "L'Union méditerranéenne de Nicolas Sarkozy est morte", *Le Monde*, 26 Febbraio 2008 (<http://www.lemonde.fr/web/depeches/0,14-0,39-34466372@7-37,0.html>).

¹⁶⁵ R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of 'Barcelona'*, cit., p.24.

nale di capi di Stato e di Governo e da una conferenza annuale dei Ministri degli Esteri. Il lavoro preparatorio è affidato ad una conferenza permanente di Alti Funzionari, assistiti da un Comitato permanente di rappresentanti nazionali residente a Bruxelles. L'esecuzione di politiche e progetti approvati dall'UpM spetta al Segretariato che ha sede a Barcellona¹⁶⁶. A livello pratico, il formato intergovernativo implica che, nell'ambito dell'UpM, le iniziative prese dalla Commissione o più in generale dall'UE non diventano automaticamente parte dell'agenda euro-mediterranea, come accadeva nel PEM, ma sono filtrate da altri organi.

L'adozione di un profilo fortemente intergovernativo da parte dell'UpM è riconducibile a tre ragioni essenziali. In primo luogo, questo orientamento istituzionale riflette pienamente le complesse vicissitudini dell'UE negli ultimi anni e le sue difficoltà "portare avanti il proprio approfondimento istituzionale e politico"¹⁶⁷. In secondo luogo, esso rappresenta un'eredità diretta dell'originaria proposta di Sarkozy, che la diplomazia francese è riuscita con successo a "travasare" anche nella nuova organizzazione nata da un compromesso europeo. L'obiettivo che Parigi ha costantemente perseguito nella vicenda dell'UM - UpM, infatti, è stato quello di diminuire nelle dinamiche euro-mediterranee il ruolo di un organo non politico come la Commissione e di conferire invece un peso maggiore ad una struttura decisionale di matrice politica. In linea con la tradizione dell'europeismo francese, insomma, l'Unione per il Mediterraneo doveva avere "una testa politica che non poteva essere solo la Commissione"¹⁶⁸. Infine, il carattere intergovernativo risponde all'esigenza di superare la scarsa credi-

¹⁶⁶ La città di Barcellona è stata scelta come sede del segretariato nel Novembre 2008, vincendo sulle altre due candidate: Marsiglia e Tunisi. Da notare che la candidatura di quest'ultima, sostenuta tra gli altri dall'Italia, non è andata a buon fine soprattutto per l'opposizione di gran parte dei paesi della sponda Sud. Cfr. B. Cugusi, *Unione per il Mediterraneo*, cit. p.13.

¹⁶⁷ R. Aliboni, *L'Unione per il Mediterraneo: le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, cit., p.6

¹⁶⁸ *Ivi*, p.7

bilità complessiva del PEM dovuta in primo luogo alla debole statura internazionale dell'UE. Negli auspici, il ritorno in primo piano degli Stati nazionali nelle politiche euro-mediterranee, cioè di controparti politiche più soddisfacenti e convincenti per i paesi mediterranei, potrebbe garantire una mobilitazione politica al più alto livello ed imprimere un impulso decisivo alla cooperazione tra le due sponde.

Nel complesso, dunque, il piano istituzionale segna un deciso allontanamento dell'UpM rispetto al PEM e alle precedenti relazioni euro-mediterranee. Queste, infatti, anche quando contenevano una dimensione intergovernativa più o meno rilevante, rimanevano comunque politiche dell'UE coordinate dalla Presidenza di turno e dalla Commissione. L'UpM, invece, si presenta come una politica intergovernativa cui l'UE partecipa come semplice membro e in cui le decisioni sono prese per consenso¹⁶⁹. Una configurazione istituzionale che, se appare in grado di colmare alcune delle storiche lacune del PEM, rischia però anche di complicare il processo decisionale, sia per la numerosità e l'eterogeneità dei membri dell'UpM che per i caratteri ancora indefiniti delle nuove istituzioni¹⁷⁰.

La struttura intergovernativa dell'Unione per il Mediterraneo si accompagna, e ne è profondamente collegata, ad un meccanismo decisionale innovativo, che costituisce forse il principale tratto distintivo dell'UpM rispetto al PEM. Questo meccanismo prevede che gli Stati del sud Mediterraneo partecipino alla nuova organizzazione in condizioni di effettiva parità con gli Stati dell'UE e che, di conseguenza, la direzione politica venga completamente

¹⁶⁹ R. Aliboni, *L'Unione per il Mediterraneo: le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, cit., p.4. Occorre notare tuttavia che il dialogo politico degli Alti Funzionari nell'ambito del Processo di Barcellona aveva da tempo già perso il suo orientamento multilaterale e comunitario, per cui l'UpM non ha fatto che "rinazionalizzare in via formale" cioè che di fatto era già stato ricondotto sotto l'egida degli Stati. *Ivi*, p.6.

¹⁷⁰ *Ivi*, p.11

condivisa tra paesi UE e non UE. L'affermazione del principio di *co-ownership* rappresenta il vero valore aggiunto dell'UpM rispetto al PEM e alle precedenti politiche euro-mediterranee, poiché implica il passaggio da una sorta di "tutorato" dell'UE nei confronti dei paesi del Mediterraneo ad una cooperazione condivisa tra le due Sponde su un piede di parità. Come sottolineato da Henry Guaino, consigliere speciale di Sarkozy e grande architetto del progetto di UpM "con Barcellona c'era un disequilibrio a favore del Nord. Con Barcellona era l'Europa che parlava al Sud, che gli offriva il suo aiuto e che di tanto in tanto gli dava pure delle lezioni. Al contrario, l'Unione per il Mediterraneo vuole essere una co-proprietà, un partenariato in cui i diritti e i doveri sono uguali per tutti"¹⁷¹. Tramite questo nuovo approccio, la politica mediterranea dell'Unione Europea dovrebbe cessare di "essere una politica europea che associa i partner non europei", per divenire invece "una politica che l'Unione condivide con i partner non membri del Mediterraneo"¹⁷².

L'ambizione di condividere il processo decisionale e gestionale tra le regioni del Nord e del Sud del Mediterraneo è una conseguenza diretta del dibattito che ha attraversato gli ultimi sviluppi del PEM, successivi al decennale del 2005. In questo quadro, la condizione di minorità in cui il formato comunitario del PEM relegava gli Stati del Sud era stata individuata dai responsabili europei come il principale fattore di debolezza delle politiche euro-mediterranee¹⁷³. Il livello paritario e il meccanismo di decisione congiunta, uniti alla partecipazione politica di alto livello prevista dai Summit biennali dei capi di Stato e di governo, dovrebbero

¹⁷¹ Cit. in J. Massarenti, *Qui Parigi. Sarkò guarda a Sud* (<http://beta.vita.it/news/view/83660>).

¹⁷² R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of 'Barcelona'*, cit., p. 20.

¹⁷³ Il concetto di *co-ownership* come nuova linea guida per le relazioni euro-mediterranee emerse per la prima volta nel dibattito sul "fallimento" del Partenariato nel decennale della conferenza di Barcellona, quando venne individuato nello status diseguale tra i partner del Nord e del Sud uno dei motivi principali dello stallo del Processo di Barcellona e in particolare della disaffezione dei paesi mediterranei verso le iniziative UE nella regione. Cfr. R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of 'Barcelona'*, cit., p. 13.

invece, nelle aspettative dei promotori dell'UpM, consolidare il coinvolgimento e il senso di appartenenza all'istituzione dei partner mediterranei, garantire una loro partecipazione più attiva e consapevole e, di riflesso, una maggiore efficacia e visibilità della cooperazione euro-mediterranea. La parità istituzionale, in altri termini, potrebbe aprire la strada al superamento di quel deficit di legittimità di cui aveva sofferto il Processo di Barcellona nei paesi mediterranei e attivare un reale processo di cooperazione tra le due sponde.

La struttura istituzionale messa a punto a Marsiglia, imperniata sulla Presidenza congiunta e sul Segretariato, riflette pienamente questa aspirazione dell'UpM ad una *governance* euro-mediterranea su base egualitaria. La co-presidenza¹⁷⁴ vedrà infatti un paese europeo e uno mediterraneo ricoprire, sullo stesso piano, un ruolo congiunto di guida politica della cooperazione euro-mediterranea; il Segretariato, figura cruciale della nuova organizzazione, composto di venti funzionari, dieci provenienti dall'Unione Europea e dai suoi paesi membri, dieci dai partner non europei¹⁷⁵, avrà invece il compito di individuare e scegliere i progetti in maniera condivisa, secondo un processo decisionale ispirato ad un reale partenariato. Anche la prevista istituzione di un'Assemblea regionale e locale euro mediterranea¹⁷⁶ si inserisce nel contesto dell'accentuata *co-*

¹⁷⁴ Sulla base di quanto deciso nella riunione di Marsiglia, la co-Presidenza dovrà estendersi a tutti i Summits, riunioni ministeriali, riunioni dei Senior Officials, del Joint Permanent Committee, e se possibile, ad altri incontri di esperti o gruppi di lavoro ad hoc. Mentre per il paese della sponda Sud il ruolo di co-presidente avrà una durata di due anni, a livello europeo si è deciso invece di mantenere la durata di sei mesi in parallelo con il mandato semestrale di Presidenza dell'UE.

¹⁷⁵ Il Segretariato dovrà essere diretto da un Segretario generale proveniente da uno Stato non-UE dell'UpM.

¹⁷⁶ J. Foguet, "Barcelona, sede de la Asambleia Regional Euromediterrànea. Serà un organismo análogo al Comité de las Regiones de la UE", *El País*, 09 Gennaio 2009. Questa assemblea è stata istituita soprattutto in seguito al lavoro di lobbying svolto dalle collettività locali fin dai primi passi del progetto francese. Cfr. "Declaration des autorités locales et régionales pour la méditerranée Aux chefs d'Etat et de gouvernement réunis le 13 juillet 2008 pour un renouveau du Processus de Barcelone: l'Union pour la méditerranée", 23 giugno 2008 (http://www.cities_localgovernments.org/uclg/upload/news/newdocs/med_declaration_fr.pdf). Si veda inoltre B.Cugusi, *Unione per il Mediterraneo*, cit., p. 13.

ownership che caratterizza l'UpM. Il nuovo approccio non è però, di per sé, garanzia di una efficace forma di cooperazione euro-mediterranea, che necessiterà di altre condizioni. In primo luogo, occorrerà che alla parità istituzionale, condizione necessaria ma non sufficiente, si abbinino una convergenza di interessi tra le due sponde del Mediterraneo¹⁷⁷. In secondo luogo, bisognerà verificare se e come i paesi del Mediterraneo percepiranno il salto di qualità dell'UpM rispetto a Barcellona, visto che anche la nuova istituzione è nata da un dibattito tutto interno all'UE ed è apparsa più come una concessione europea che come una realizzazione comune. Infine, sarà necessario chiedersi se, nella nuova condizione di "parità", i partner mediterranei accetteranno di cooperare sui capitoli più sensibili, come le riforme politiche, i diritti umani, la sicurezza; oppure se, da "padroni di casa" e non più da semplici "ospiti", irrigidiranno ancora di più le proprie posizioni sui temi più delicati della collaborazione euro-mediterranea.

Nel complesso, tuttavia, il passo in avanti rispetto a Barcellona, almeno a livello teorico, appare evidente. Mentre nel PEM, infatti, i paesi della Sponda Sud si vedevano riconosciuto solo uno status di "ospiti o di *junior partner*", l'UpM invece intende garantire ai membri non europei un pieno senso di *ownership*, e pertanto determina una maggiore coesione e più possibilità per azioni congiunte¹⁷⁸.

La dimensione tecnica e progettuale rappresenta il terzo grande pilastro dell'edificio dell'UpM. Come visto, la nuova istituzio-

¹⁷⁷ Come è stato sottolineato, la parità istituzionale costituisce soltanto il punto di partenza indispensabile per una reale cooperazione, che può invece realizzarsi compiutamente solo attraverso una convergenza politica e di interessi. Pertanto, "quello che può alla fine aiutare a rafforzare la cooperazione è il tipo di convergenza politica già in atto nelle relazioni inter-mediterranee, piuttosto che i progressi istituzionali dell'UpM rispetto al PEM". R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of 'Barcelona'*, cit., p. 14. La scarsa insistenza dell'UpM sui temi delle riforme democratiche e l'individuazione su entrambe le sponde come questioni centrali negli equilibri euro-mediterranei di problemi quali il fondamentalismo islamico e l'immigrazione clandestina lasciano presupporre una maggiore convergenza politica tra paesi europei e mediterranei rispetto a quella esistente negli anni del Partenariato. Cfr. *ibid.*

¹⁷⁸ Cfr. R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of 'Barcelona'*, cit., p.13 e R. Gillespie, "A Union of the Mediterranean? Or for the EU?", in *Mediterranean Politics*, Vol. 13, July 2008, p.281.

ne euro-mediterranea si fonda su solo sei settori di intervento, identificati come strategici e concepiti per dare benefici rapidi e tangibili ai cittadini. La cooperazione euro-mediterranea prevista dall'UpM si basa dunque, al posto del programma ampio e profondo, ma in alcuni tratti forzatamente farraginoso, del PEM, su alcune priorità chiaramente definite ed individuate. La lotta all'inquinamento del Mediterraneo, con l'obiettivo di ristabilire la qualità ecologica nel bacino. La costruzione di autostrade di terra e di mare, al fine di migliorare le relazioni tra gli Stati ed il commercio regionale, sviluppando linee d'acqua, migliorando le infrastrutture portuali e terrestri, ed aumentando la sicurezza in mare. La protezione civile, con lo scopo di sviluppare un programma di prevenzione e risposta ai disastri naturali nel bacino mediterraneo, collegandolo più strettamente con il Meccanismo di protezione civile europeo. Lo sviluppo di energie alternative, con particolare riferimento all'utilizzo dell'energia solare¹⁷⁹. La formazione di un'area euro-mediterranea dell'educazione, della scienza e della ricerca, con particolare riguardo all'avvio di programmi post-universitari di ricerca e di scambio¹⁸⁰. L'iniziativa mediterranea per lo sviluppo del *business*, con l'obiettivo di assistere le organizzazioni che operano in appoggio alle piccole e medie imprese con strumenti finanziari e assistenza tecnica¹⁸¹. Si tratta di sei settori che, presi nel loro insieme, disegnano una strategia di sviluppo globale dell'area euro-mediterranea e che si propongono l'obiettivo complessivo di "modificare le condizioni di partenza di individui e imprese operanti nella sponda Sud"¹⁸².

L'adozione di un approccio concreto, fondato su progetti di natura essenzialmente economica e sociale, è stato dovuto a due

¹⁷⁹ In questo ambito il progetto più ambizioso è il cosiddetto Piano Solare Mediterraneo.

¹⁸⁰ È già stata inaugurata l'Iniziativa euro-mediterranea in Slovenia e approvata l'iniziativa del Marocco per la creazione di un'Università a vocazione euro-mediterranea a Fez.

¹⁸¹ R. Aliboni, *L'Unione per il Mediterraneo: le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, p.8.

¹⁸² "Rapport Reiffers", cit., par.33.

ragioni principali. In primo luogo, si è ritenuto, concentrando l'attenzione e le risorse dell'UpM su pochi ma significativi settori, di contribuire a superare quel "deficit di visibilità" e quella "percezione di lontananza dalle reali necessità dei cittadini" individuati dalla Commissione come principali elementi di debolezza del Processo di Barcellona¹⁸³. In secondo luogo, è prevalsa la considerazione che l'implementazione di progetti con una ricaduta sulla vita quotidiana delle popolazioni e il conseguente rafforzamento della visibilità e della legittimità dell'UpM nei paesi mediterranei potrebbero rendere più agevole la cooperazione sui temi politici e di sicurezza. L'agenda dell'UpM sarebbe pertanto delineata secondo un'impostazione in due tempi riassumibile nella formula "*low politics first, high politics after*"¹⁸⁴.

Questi progetti, dunque, dovrebbero rappresentare lo strumento sia per dare un fondamento concreto alla solidarietà euro-mediterranea, sia per conferire all'UpM quella visibilità e quella credibilità mancate al PEM.

Il formato geopolitico dell'UpM rappresenta un altro elemento fortemente innovativo rispetto alla tradizione dei rapporti euro-mediterranei. Nell'ambito delle politiche europee, infatti, fin dal lancio della Politica Globale Mediterranea e successivamente con l'avvio del Processo di Barcellona, la nozione di Mediterraneo è stata tradizionalmente limitata ai paesi del Nord Africa e del Vicino Oriente. Si trattava, quindi, di una regione sostanzialmente omogenea che, avendo nel conflitto arabo-israelo-palestinese il suo problema cruciale, consentiva all'Unione Europea di far sentire la propria voce su tale questione e di costruire un canale di

¹⁸³ "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council", Brussels, 20 May 2008, cit.

¹⁸⁴ Questa strategia in due tempi può contribuire a spiegare l'apparente contraddizione tra l'alto livello di rappresentanza politica previsto con i summit dei Capi di Stato e di governo e dei ministri degli Esteri e l'agenda più orientata all'economia e allo sviluppo dell'UpM. Cfr. R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of 'Barcelona'*, cit., p.14.

comunicazione con l'insieme del mondo arabo-musulmano. Con l'istituzione dell'Unione per il Mediterraneo, invece, questa connotazione geografica si allarga ai paesi che si affacciano sull'Adriatico e costituiscono l'area dei Balcani occidentali: Croazia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Albania¹⁸⁵. Un'estensione che, se da un lato avviene nel nome di un'ottica pan-mediterranea, integrata e globale, dall'altro potrebbe rendere più complessi i meccanismi di cooperazione e *governance* regionale, poiché lo scacchiere di riferimento diventa un'area non più uniforme, ma fortemente eterogenea, a partire dalle dinamiche conflittuali che la attraversano e dalle connesse problematiche politiche e di sicurezza¹⁸⁶.

L'allargamento del concetto di Mediterraneo che caratterizza a livello geopolitico l'UpM, si accompagna, sul piano operativo, al mantenimento di un certo grado di flessibilità geografica, cioè del principio che aveva rappresentato il cuore dell'originaria idea di Sarkozy. Il funzionamento dell'UpM prevede infatti un livello di partecipazione ai progetti modulato in base agli interessi degli Stati membri. La dimensione geografica dei progetti, cioè, potrà variare a seconda dell'interesse suscitato ed includere tutti o parte dei paesi partner, assumendo a seconda dei casi la forma di progetti regionali (coinvolgimento di tutti i partner), sub-regionali (presumibilmente solo i paesi rivieraschi) o transnazionali (una parte dei partner). In questo modo, si consente ad alcuni membri di elaborare e realizzare forme di intervento più approfondite in alcuni settori specifici, introducendo una sorta di "cooperazione rafforzata" nel Mediterraneo. Questo approccio a "due velocità" potrebbe certamente risultare di difficile applicazione in ambiti

¹⁸⁵ L'Albania era già entrata a far parte del PEM nel primo semestre del 2008, poco prima del lancio ufficiale dell'UpM.

¹⁸⁶ Tale configurazione geopolitica potrebbe anche implicare un progressivo scollamento degli sviluppi della cooperazione euro-mediterranea dalla soluzione del conflitto arabo-israeliano-palestinese. Cfr. R. Aliboni, *L'Unione per il Mediterraneo: le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, cit., p.3.

particolarmente delicati, come il terrorismo e i flussi migratori, soprattutto in presenza di cospicui finanziamenti comunitari¹⁸⁷. Ma esso potrebbe anche contribuire a rispondere in modo costruttivo “al bisogno degli SMM di avere maggiori spazi di cooperazione e di sperimentazione nel Mediterraneo, pur lasciando aperta, come richiesto in particolare dalla Germania, la partecipazione a tutti gli Stati membri interessati”¹⁸⁸.

6. Il primo anno di vita dell’Unione per il Mediterraneo, dal luglio del 2008 ad oggi, ha registrato progressi molto lenti e contraddittori sulla via di una piena realizzazione di quanto deciso a Parigi e Marsiglia¹⁸⁹.

Il meccanismo istituzionale si è infatti messo in moto molto faticosamente, tra difficoltà sia politiche, come ad esempio sulla scelta della sede del Segretariato, che tecniche, relative alla definizione dei compiti delle nuove strutture. Al momento l’architettura istituzionale appare completata, anche se la previsione di rendere operativo il Segretariato entro il mese di maggio 2009, formulata nella Dichiarazione finale del summit di Marsiglia, non si è realizzata. Una semplificazione e una migliore organizzazione della sua struttura, così come il rafforzamento dei poteri del Segretario generale, appaiono cruciali per un efficace funzionamento della macchina dell’UpM.

L’individuazione dei primi specifici progetti all’interno dei macrosettori ha costituito, sotto molti aspetti, una scelta di basso profilo, avendo trascurato ambiti particolarmente sensibili come

¹⁸⁷ Ivi, p.21.

¹⁸⁸ B. Cugusi, *Unione per il Mediterraneo*, cit., pp.12-13.

¹⁸⁹ Per un bilancio del primo anno di vita dell’UpM cfr. R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of ‘Barcelona’*, cit, pp. 19 e sgg. e R. Aliboni, *Il primo anniversario dell’Unione per il Mediterraneo*, in *MedArabNews - Perspectives*, 15 luglio 2009 (<http://www.medarabnews.com/2009/07/15/il-primo-anniversario-dell%e2%80%99unione-per-il-mediterraneo/>).

quello dei flussi migratori. In questo contesto, si è diffusa la sensazione di una “corsa al ribasso” da parte dell’UpM al fine di evitare resistenze e divisioni che progetti più impegnativi sicuramente finirebbero per suscitare. Inoltre è stato sottolineato come, se l’obiettivo complessivo dei progetti risiede nella possibilità di “modificare le condizioni di partenza” di individui e aziende che operano nei paesi del Sud Mediterraneo, maggiore spazio doveva essere dedicato a settori quali l’innovazione scientifica e tecnologica e la formazione professionale¹⁹⁰. Anche l’ambito dell’Università e della ricerca appare sacrificato rispetto agli altri.

Inoltre il previsto coinvolgimento di attori non statali e di realtà della società civile, enfatizzato nella riunione di Marsiglia come uno degli elementi cardine dell’UpM, è ancora in attesa di una sua traduzione in termini pratici.

La crisi finanziaria ed economica in corso ha reso ancora più complessa la sfida della sostenibilità finanziaria dell’UpM, esponendola al rischio di restare ostaggio del consueto *gap* tra obiettivi e mezzi disponibili che costituisce un copione tradizionale delle politiche euro-mediterranee. Nell’attuale programmazione (2007-2013), i progetti promossi nell’ambito UpM possono attendersi un scarso supporto (circa 50 milioni di euro l’anno) dall’ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*) che costituisce lo strumento finanziario delle politiche di vicinato. La crisi economica globale ha reso inoltre difficilmente percorribili strade alternative, come il ricorso al canale privato o l’intervento finanziario diretto degli Stati interessati ai progetti targati UpM.

Ma sono stati in particolare due ordini di problemi a bloccare quasi del tutto gli sviluppi dell’UpM. Da un lato, le tensioni e i dissidi maturati a livello europeo, in particolare sulla questione della Co-Presidenza. Dall’altro, il riaccendersi della crisi palesti-

¹⁹⁰ R. Aliboni, “Doubts and Hopes”, in *The Bridge. A quarterly review on European Integration*, n. 1/2009, Issue 11, pp.43-44 (http://www.bridge-mag.com/magazine/index.php?option=com_content&task=view&id=540).

nese con l'intervento israeliano a Gaza tra il dicembre 2008 e il gennaio del 2009.

La pretesa della Francia di tenere la Co-Presidenza europea dell'UpM oltre il proprio semestre di presidenza dell'UE, ha testimoniato infatti la ferma volontà di Parigi di affermare la propria primazia negli equilibri euro-mediterranei, e nei progetti targati UpM, senza molto riguardo per la coesione europea. La presidenza ceca, succeduta a quella francese nel primo semestre del 2009, ha finito per accettare le richieste francesi, sulla base di un compromesso che prevede che il co-presidente europeo dell'UpM sarà Sarkozy per due anni, ma avendo accanto quello dell'UE che cambia ogni sei mesi. La presidenza svedese, in corso dal 1° luglio, dopo un'iniziale rigidità ha formalizzato una sorta di "divisione dei compiti" con Parigi: le riunioni politiche saranno presiedute dal Presidente svedese dell'UE, mentre quelle economico-finanziarie dalla Francia. Ma poiché la dimensione politica dell'UpM è al momento bloccata, il timone è di fatto ancora saldamente in mano francese. Per quanto riguarda il 2010, sembra che si stia delineando un accordo franco-spagnolo, che rafforzerebbe la percezione che, in ambito UE, "il Mediterraneo deve andare ai mediterranei", con il risultato che la politica estera europea ne risulterà "frammentata invece che articolata"¹⁹¹.

La vicenda della co-Presidenza dell'UpM ha determinato due elementi di frizione in Europa. Da un lato, ha indebolito la gamba europea dell'istituzione ed ha in generale minato la credibilità della co-Presidenza, alle prese con i primi difficili passi di negoziazione e mediazione¹⁹². Dall'altro, ha aperto la strada a processi di

¹⁹¹ R. Aliboni, *Il primo anniversario dell'Unione per il Mediterraneo*, cit. Il compromesso prevederebbe che la Spagna, presidente di turno dell'UE nel primo semestre 2010, lascerebbe completamente alla Francia il ruolo guida dell'UpM, in cambio dell'appoggio francese a replicare il biennio di presidenza UpM a partire dal luglio 2010 a vantaggio della Spagna. Nel secondo semestre del 2010 la Presidenza UE toccherà al Belgio, che ha già protestato contro queste anomalie. *Ibid.*

¹⁹² La questione della co-Presidenza appare un rebus di difficile soluzione. La durata biennale è un fattore favorevole. È sfavorevole invece la sfasatura tra il co-Presidente non UE e quello UE, che di fatto

emulazione ad Est dell'UpM,¹⁹³ che non solo riflettono le sempre latenti divisioni tra orientamenti mediterranei ed est-europei dell'UE, ma rischiano di insinuare "nella già debole compagine della politica estera europea una tendenza concreta a dare a ciascuno il suo: ai paesi del Sud-Europa il vicinato mediterraneo e a quelli del Centro Europa il vicinato est europeo. Insomma, una buona prospettiva di frammentazione dell'UE"¹⁹⁴.

Nel complesso, sembra che si stia facendo strada l'idea di un' "eccezionalità euro-mediterranea" rispetto al quadro generale delle istituzioni UE e delle regole che orientano i vari rapporti dell'UE con i suoi vicini. Un'anomalia che è probabilmente riconducibile alla visione franco-spagnola del carattere inter-governativo dell'UpM¹⁹⁵, ma che rischia di incrinare la coerenza europea soprattutto dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

L'altro fronte su cui si è arenata l'Unione per il Mediterraneo è stato quello palestinese. L'offensiva israeliana a Gaza tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009, infatti, ha riproposto inevitabilmente la contrapposizione tra arabi ed Israele in sede UpM e ha spinto

accoppia un presidente semestrale ad uno biennale. D'altra parte, neppure un co-presidente europeo biennale ma slegato dall'UE appare utile. La soluzione di questa impasse appare a questo punto "essenziale per rafforzare le istituzioni dell'UpM e per dare qualche seria possibilità a questa nuova istituzione di raggiungere i suoi fini di solidarietà e cooperazione nell'area euro-mediterranea". R. Aliboni, *L'Unione per il Mediterraneo: le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, p.11.

¹⁹³ Praga ha infatti ottenuto da Parigi, in cambio dell'accettazione delle richieste francesi in merito alla co-Presidenza, l'appoggio ai progetti di Partenariato Orientale. Si tratta di un'iniziativa lanciata sulla base di un'iniziale proposta polacco-svedese e che comprende Ucraina, Moldavia, Georgia, Armenia, Azerbaijan e Bielorussia. Cfr. M. Emerson M., *Probing the Wider European Order*, CEPS European Neighbourhood Watch, n. 39, Luglio 2008 (<http://www.ceps.eu/files/NW/NWatch39.pdf>). Per approfondimenti su tale iniziativa si veda la pagina web: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm.

¹⁹⁴ R. Aliboni, *Il primo anniversario dell'Unione per il Mediterraneo*, cit.

¹⁹⁵ Parigi e Madrid ritengono infatti che uno degli "obiettivi dell'UpM" sia di "rimettere nelle mani dei governi, specialmente di quelli sud-mediterranei, decisioni che, nell'ambito del Partenariato Euro-Mediterraneo, la Commissione avrebbe loro sottratto. Francia e Spagna sembrano intenzionate a mantenere fermo questo punto e quindi a mantenere l'UpM come organizzazione intergovernativa, distinta e diacronica rispetto al quadro generale dei rapporti UE. Probabilmente pensano che, prima o poi, ciò assicurerà all'UpM quel destino politico che è mancato al Partenariato". In *ibid.*

i paesi arabi a bloccare quasi del tutto i lavori. Ancora un volta, come con Barcellona, le iniziative mediterranee europee sembrano rimanere ostaggio di quella crisi del processo di pace in Medio Oriente su cui l'Unione Europea può esercitare, per le sue stesse carenze, un ruolo molto ridotto. Questo circolo vizioso appare anzi molto più accentuato nell'UpM rispetto al PEM. Infatti, il superamento della situazione di ineguaglianza politica che caratterizzava il Processo di Barcellona ha dato agli arabi un più compiuto *status* politico che non poteva che determinare una loro più rigida posizione in merito ai rapporti con Israele. I paesi arabi, insomma, "coabitavano per buona educazione finché erano ospiti della casa UE. Ora che sono a casa propria, immediatamente di fronte alle proprie opinioni pubbliche, è più difficile farlo. Perciò, prima o poi doveva accadere. L'iniziativa israeliana di Gaza lo ha fatto accadere forse prima di quanto ci si poteva aspettare"¹⁹⁶. Per tali motivi, è lecito attendersi che lo sblocco definitivo dell'UpM sarà strettamente legato a quanto la nuova amministrazione americana saprà fare sulla questione palestinese e da come gli europei si posizioneranno di fronte ad essa¹⁹⁷.

In questo quadro di stallo complessivo dell'UpM, i primi timidi segnali di sblocco sono emersi solo alla fine del mese di giugno 2009. L'iniziativa è venuta dalla Spagna, che nella seconda metà di giugno ha organizzato a Barcellona, nel palazzo di Pedralbes (destinato ad

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ La costituzione dell'UpM e i suoi primi passi hanno suscitato un interesse molto ridotto negli Stati Uniti. In linea generale, le reazioni oltre-atlantico sono state genericamente positive, per una serie di ragioni. In primo luogo, occorre richiamare il favore tradizionale con cui gli Stati Uniti hanno sempre guardato al contributo che le iniziative mediterranee dell'Unione Europea, e prima della CEE, possono apportare alla *governance* regionale, soprattutto se limitate all'ambito economico e commerciale. Inoltre, la diplomazia americana ha visto in questo progetto di marca francese il segno di un nuovo approccio francese nel Mediterraneo e in Medio Oriente. In terzo luogo, nelle valutazioni americane, l'UpM potrebbe contribuire anche al consolidamento del Dialogo Mediterraneo della NATO. Infine, molti settori che l'UpM intende implementare (in particolar modo quello energetico e quello della protezione civile) rivestono un interesse strategico per gli stessi Stati Uniti. R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of 'Barcelona'*, cit., p.18. Cfr. inoltre "Report of the Seminar on: Transatlantic Perspectives on the Mediterranean", Documenti IAI, 28th June 2008 (<http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0822.pdf>).

essere la sede del Segretariato) una riunione informale degli Alti Funzionari dell'UpM, con l'obiettivo di mettere a punto lo statuto del Segretariato. Successivamente, tra la fine di giugno e l'inizio di luglio, si sono svolti una serie di summit dedicati a questioni specifiche: una riunione ministeriale informale sullo sviluppo sostenibile, una riunione ministeriale economica dedicata ai primi finanziamenti che i progetti dell'UpM cominciano a ricevere, un summit degli Alti Funzionari con all'ordine del giorno il concreto avvio delle attività istituzionali dell'UpM. Alla metà di luglio la Commissione Europea ha pubblicato un documento per fare il punto della situazione, auspicando una rapida ripresa politica del processo di costituzione dell'UpM¹⁹⁸. Sul versante economico, la Commissione ha stanziato, in occasione dell'anniversario dell'UpM, 72 milioni di euro, che vanno ad aggiungersi ai 28 che aveva già stanziato lo scorso anno per la realizzazione dei progetti dell'UpM, confermando la propria ferma intenzione di mantenere un'influenza decisiva sulle decisioni economiche euro-mediterranee¹⁹⁹.

Contemporaneamente segnali di novità sono giunti anche da parte araba. Nel mese di giugno, gli Alti Funzionari arabi hanno approvato il principio di uno sblocco delle riunioni tecniche, anche in presenza di Israele, lasciando però ferma la loro astensione da riunioni politiche. La posizione araba di partecipare ai progetti economico-finanziari ma non ai vertici politici appare piuttosto netta. Da parte araba gli orientamenti non sono unanimi, ma sembra che "la propensione a lavorare sul solo versante economico-finanziario e sui grandi progetti, spogliando di fatto l'UpM dei suoi obiettivi politici, tende ad essere un'interpretazione di fondo dell'UpM più che una posizione congiunturale"²⁰⁰.

Si tratta per ora di piccoli passi, ma il sentimento diffuso negli

¹⁹⁸ *Union for the Mediterranean, State of Play*, Memo 09/333, Brussels, 10 July 2009 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/333&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

¹⁹⁹ R. Aliboni, *Il primo anniversario dell'Unione per il Mediterraneo*, cit.

²⁰⁰ *Ibid.*

ambienti europei è che il processo è di fatto sbloccato, anche se solo nella sua dimensione tecnico-economica e non in quella politica. Sulla ripresa delle attività economiche sembra esserci infatti il pieno consenso sia da parte araba che nei paesi europei, soprattutto per gli enormi interessi governativi e privati a sviluppare i grandi progetti previsti dall'UpM.

In questo quadro di progressiva ripresa dell' "Unione per il Mediterraneo", soprattutto sul versante economico, un appuntamento di rilievo è stato rappresentato dal "Forum Economico e Finanziario per il Mediterraneo", che si è tenuto a Milano il 20 e 21 luglio del 2009²⁰¹.

Il Forum, nato dalla pluriennale esperienza del "Laboratorio Euro-Mediterraneo" di Milano²⁰², è un'iniziativa inquadrata nel conte-

²⁰¹ Il Forum è stato promosso dal Ministero degli Affari Esteri, Camera di Commercio Milano/PROMOS, Regione Lombardia, con il patrocinio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la collaborazione dei Ministeri dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo Economico e delle Infrastrutture e dei Trasporti. Vi hanno preso parte i 27 Paesi UE e le istituzioni europee (Commissione Europea, BEI, BERS); paesi della regione del Mediterraneo e del Medio Oriente (Albania, Algeria, Bosnia ed Erzegovina, Cipro, Croazia, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Malta, Marocco, Mauritania, Montenegro, Siria, Tunisia, Turchia, Autorità Palestinese, Lega Araba); paesi ed organizzazioni dell'area del Golfo (Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Iraq, Kuwait, Oman, Qatar, Yemen, Consiglio di Cooperazione del Golfo - GCC); istituzioni internazionali (Banca Mondiale). Oltre ai governi, il Forum ha visto inoltre la partecipazione di Ministeri, Amministrazioni regionali ed Enti locali, istituti e soggetti del sistema finanziario e bancario, associazioni di categoria, soggetti pubblici e privati del sistema economico ed imprenditoriale. Tutta la documentazione relativa al Forum è disponibile alla pagina web http://www.milanomediterraneo.org/Conferenza_annuale/VII_conferenza_annuale/Forum_Economico_e_Finanziario_per_il_Mediterraneo.kl.

²⁰² Il "Laboratorio Euro-Mediterraneo" è un programma coordinato e articolato di attività promosso da dieci anni dalla Camera di Commercio di Milano, attraverso PROMOS, in collaborazione con la Regione Lombardia e numerosi soggetti pubblici e privati sia italiani che esteri, che ha stimolato idee, proposte e progetti volti a supportare la crescente centralità dell'area mediterranea nella nuova geo-economia globale. In questi anni il Laboratorio è stata un'autentica fucina di iniziative e sperimentazioni che hanno visto la Camera di Commercio di Milano/PROMOS porsi al fianco del sistema economico-imprenditoriale lombardo e italiano, soprattutto delle PMI, per promuovere la loro "proiezione mediterranea". Particolarmente proficuo è stato l'impegno nei settori della cooperazione istituzionale e politica, dell'*institution and capacity building*, della finanza, delle infrastrutture, dei servizi fieristici, della formazione, dei mass media e della comunicazione, al fine di utilizzare tutte le leve disponibili per indirizzare, ampliare e rinsaldare la collaborazione economica imprenditoriale e istituzionale tra i Paesi che si affacciano sull'intero bacino del Mediterraneo. Dal 2003 il "Laboratorio" ha tenuto annualmente la Conferenza Annuale a Milano, in stretto raccordo e con il patrocinio della Presidenza del Consiglio dei

sto politico ed istituzionale dell'UpM. In base a quanto riportato nella dichiarazione finale del Vertice di Marsiglia, infatti, il Forum di Milano costituisce un "incontro informale tra Governi, settore privato ed esperti dell'area, focalizzato sulla promozione della cooperazione economica nel Mediterraneo".

L'appuntamento di quest'anno ha rappresentato, da un lato, un'opportunità di discussione sul potenziale di crescita del Mediterraneo nel complicato contesto economico globale; dall'altro anche un'occasione di confronto, stimolo e dibattito sulla situazione attuale del progetto dell' "Unione per il Mediterraneo", alla luce delle difficoltà politiche che ne hanno rallentato il cammino nei primi mesi del 2009.

Sulle prospettive regionali, i lavori hanno evidenziato come gli effetti della crisi finanziaria e industriale che ha colpito le economie mondiali a partire dal secondo semestre 2008, siano stati relativamente contenuti nei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo e del Medio Oriente. La rigida regolamentazione dei sistemi finanziari della regione, fonte di una limitata apertura dei mercati locali, ha garantito una relativa stabilità dei sistemi economici locali. Per questi motivi, nonostante la crisi, il Mediterraneo è e rimane un grande "mercato-opportunità" per l'Europa e per l'Italia. In particolare, la presenza economica italiana nella regione si conferma in forte crescita²⁰³. Ciononostante, la contrazione della domanda globale e il

Ministri e del Ministero degli Affari Esteri. La Conferenza ha rappresentato, in questi anni, uno dei più importanti momenti di confronto e di discussione, a livello italiano, con i Paesi delle sponde Sud ed Est del Mediterraneo, finalizzato a monitorare lo stato di avanzamento del processo di integrazione euro-mediterranea e a sintetizzare, in un momento pubblico, le posizioni e le proposte dei principali opinion maker pubblici e privati dell'area. Quella del 2009 è stata la VII Conferenza annuale.

²⁰³ Secondo le stime delle principali Organizzazioni finanziarie internazionali, nel 2008, l'interscambio tra i 27 Paesi UE ed i Paesi delle Sponde Sud ed Est del Mediterraneo ha raggiunto un valore complessivo di 280 miliardi di Euro. L'Italia è primo partner commerciale tra i Paesi UE. Nel 2008, anno di flessione degli scambi commerciali con l'estero, l'interscambio commerciale verso i Paesi del Mediterraneo ha superato i 62 miliardi di Euro (nel 2007, circa 55 miliardi di Euro). Al contrario, nel 2008 è stato registrato un calo, rispetto al 2007, dell'interscambio italiano sia con i Paesi UE, sia con l'America settentrionale. L'Italia è il terzo polo di approvvigionamento per la Sponda Sud. Le importazioni da quest'area verso l'Italia sono aumentate dal 2007 al 2008 del 20,3%. L'export italiano verso la Sponda

peggioramento della congiuntura nei settori più dipendenti dalle esportazioni impongono a tutti i Paesi del Mediterraneo un ripensamento delle proprie politiche di sviluppo industriale, affinché sia possibile orientarsi verso una reale integrazione dei mercati. In questo quadro, l'avanzamento del progetto della creazione di un'area di libero scambio euro-mediterranea, posta tra le priorità dell'agenda del Processo di Barcellona, costituisce un presupposto fondamentale per la definizione di politiche concrete che permettano il raggiungimento degli obiettivi condivisi.

In merito all'UpM, il Forum ha ribadito con forza come la nuova istituzione euro-mediterranea rappresenti una sfida che deve essere pienamente colta. In particolare, i suoi elementi caratterizzanti, quali la "parità" tra le due Sponde, l'approccio tecnico e progettuale, il previsto coinvolgimento di attori non statali, costituiscono nel loro insieme un quadro di nuove opportunità con cui il "sistema Europa" e il "sistema Italia" devono sapersi confrontare. La realizzazione degli obiettivi dell'UpM richiede una determinazione risoluta da parte di tutti gli attori coinvolti, non solo a livello governativo, ma anche del settore privato, volta a realizzare l'obiettivo comune della creazione di un'area di pace, stabilità e prosperità nel Mediterraneo. I lavori di Milano hanno inoltre sottolineato come, di fronte alla situazione di conflitto politico che ha portato ad uno stallo negoziale per l'evoluzione dell'UpM, il livello economico rappresenti il piano ideale per rilanciare le ragioni dell'iniziativa.

Sud è aumentato del 17,9% e verso al Sponda Est del 14,3%. Gli IDE italiani verso l'area mediterranea rimangono ancora bassi (783 milioni di Euro, nel 2008) ma le imprese italiane a partecipazione estera dei Paesi della Sponda Sud contano oltre 10.000 addetti. Le imprese della Sponda Sud a partecipazione italiana sono oltre 900, per un totale di quasi 70.000 addetti; mentre della Sponda Est sono 377, per un totale di oltre 19.000 addetti. Il punto di forza della presenza italiana all'estero è il settore manifatturiero che impiega nei Paesi della Sponda Sud oltre 61.000 addetti e in quella Est oltre 15.000. Cfr. Forum Economico e Finanziario per il Mediterraneo, *Linee Guida VII Conferenza annuale*, documento disponibile alla pagina web http://www.milanomediterraneo.org/Conferenza_annuale/VII_conferenza_annuale/Presentazione/Forum_Economico_e_Finanziario_per_il_Mediterraneo.kl.

Accanto ai temi generali di interesse politico, istituzionale e macro-economico, a Milano sono state affrontate questioni più specifiche, in particolar modo il sostegno alle PMI, l'energia e le infrastrutture. Si tratta di argomenti di notevole rilevanza strategica, poiché definiscono l'ossatura della crescita economica dell'area, costituendo la base per il raggiungimento degli obiettivi condivisi di sviluppo economico e sociale. Ma si tratta anche di ambiti che hanno profondi collegamenti con i settori prioritari di intervento progettuale previsti nell'ambito dell'Unione per il Mediterraneo. Il "Sostegno alle PMI" ha rappresentato il nucleo centrale dei lavori del Forum di Milano, con l'obiettivo di identificare politiche ed azioni concrete volte a favorire la promozione di servizi reali alle PMI, lo sviluppo del capitale finanziario e del capitale umano. Particolare rilievo ha assunto, in questo quadro, l'esame dell' "Iniziativa di Sviluppo Economico del Mediterraneo", uno dei sei progetti targati UpM. La finalità precipua dell'iniziativa è di garantire assistenza agli Enti nazionali dei Paesi partner operanti a sostegno delle micro, piccole e medie imprese, attraverso l'analisi dei fabbisogni delle aziende, la definizione delle politiche risolutive e la fornitura di assistenza tecnica e strumenti finanziari a tali soggetti, secondo il principio basilare della *co-ownership*. A questo riguardo, il Forum di Milano si è occupato soprattutto di identificare su quali aspetti prioritari dovrà concentrarsi l'azione e l'intervento degli attori pubblici e privati.

La cooperazione nel campo della produzione e della distribuzione di energia, una priorità di intervento per tutti i Paesi dell'Unione per il Mediterraneo, ha costituito un altro elemento centrale del Forum di Milano. In questo ambito, sono state valutate e proposte soluzioni volte alla valorizzazione delle risorse naturali esistenti e delle tecnologie più avanzate, con particolare attenzione alle energie rinnovabili. Una particolare attenzione è stata dedicata al "Piano Solare per il Mediterraneo", uno dei progetti previsti nel-

l'ambito dell'UpM, che potrebbe rappresentare un passo decisivo verso una più forte cooperazione tra le due sponde del Mediterraneo sui temi energetici e un forte target di investimento per capitali internazionali pubblici e privati.

Sui temi infrastrutturali, dal Forum è emerso con chiarezza come la realizzazione di reti di inter-connesione per il trasferimento dei flussi di merci, persone e fattori di produzione rappresenti una priorità per la maggior parte dei Paesi del Mediterraneo. In questo ambito, è stato presentato il Fondo "InfraMED". Il Fondo prende il via dal Consiglio di Marsiglia del Novembre 2008 che ha approvato l'istituzione, nel contesto dell'Unione per il Mediterraneo, di un "fondo di fondi" destinato a finanziare le infrastrutture dei Paesi della costa meridionale del Mediterraneo nel settore dell'energia (reti di trasmissione e distribuzione, energie rinnovabili), dei trasporti e dello sviluppo sostenibile. In questo quadro, particolare attenzione è stata posta all'analisi delle modalità più opportune perché questa operazione possa davvero rappresentare un'opportunità per l'intero sistema economico produttivo euro-mediterraneo, attraverso il coinvolgimento degli operatori pubblici e privati *leader* del settore.

L'appuntamento di Milano ha rappresentato uno dei fattori di dibattito e di confronto che hanno contribuito a rimettere in moto la macchina dell'Unione per il Mediterraneo²⁰⁴. Nel complesso, il percorso dell'UpM sembra ora ripartito, almeno sul versante economico e finanziario. Ma, ovviamente, una sua piena realizzazione non potrà prescindere dal porsi obiettivi politici più alti, come le riforme politiche e il rispetto dei diritti umani nei paesi

²⁰⁴ In questo senso si era espresso anche il Ministro degli Esteri Franco Frattini, in occasione dell'audizione tenuta lo scorso 27 Maggio presso le Commissioni Affari Esteri della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, in materia di politica estera italiana nel Mediterraneo e nel Medio Oriente. Il Forum di Milano, nelle valutazioni del Ministro degli Esteri, poteva rappresentare lo strumento per il rilancio dell'Unione per il Mediterraneo su *dossier* non politici e nell'ambito di una tematica che è sicuramente di interesse comune, quale il *volet* economico e l'attrazione degli investimenti dalla riva Sud alla riva Nord. Cfr. *ibid.*

della sponda Sud e il raggiungimento della pace nella regione, a cominciare dalla questione israelo-palestinese. Su questo specifico problema, la forte spinta impressa dall'amministrazione Obama per un rilancio dei negoziati non può non chiamare in causa anche l'Unione Europea e la sua capacità di esprimersi come attore coerente e credibile nell'area. Ma questa sfida non potrà essere vinta soltanto nell'ambito dell'UpM, come non poteva esserlo nell'ambito del Partenariato. È la politica estera dell'UE e la sua statura internazionale che devono essere rafforzate e consolidate. In questo quadro, anche le relazioni euro-mediterranee potranno conoscere una nuova e più proficua stagione. Anche su questo l'Italia, in linea con la sua tradizione europeista, potrà dare un suo decisivo contributo.

7. La proposta francese di Unione Mediterranea, il dibattito politico-accademico che ne è scaturito, l'aggiustamento al ribasso delle ambizioni francesi, la nascita dell'Unione per il Mediterraneo, i primi passi di questa nuova organizzazione destinata, nelle intenzioni dei promotori, ad imprimere un nuovo e più dinamico passo alle relazioni tra le due Sponde del Mediterraneo, hanno rappresentato le tappe principali di una vicenda da due anni al centro dell'agenda diplomatica euro-mediterranea.

A più di un anno di distanza dall'imponente vertice di Parigi che ha dato i natali all'UpM, i progressi compiuti sulla strada della piena funzionalità della nuova istituzione appaiono ancora limitati per poter esprimere un giudizio compiuto sulla bontà e l'efficacia delle innovazioni apportate al quadro delle relazioni tra l'UE e i PTM. Le prospettive dell'Unione per il Mediterraneo appaiono ancora troppo vaghe e indefinite per consentire di elaborare analisi o previsioni sui passi successivi e per comprendere se essa può rappresentare o meno una risposta adeguata al complessivo senti-

mento di insoddisfazione verso le politiche euro-mediterranee²⁰⁵. In sede di conclusione, pertanto, più che ipotizzare scenari futuri, può essere utile ripercorre in forma sintetica e schematica i principali spunti problematici affrontati nel corso della trattazione.

- Per quali motivi Sarkozy ha lanciato la proposta di “Unione Mediterranea”?

La ragioni alla base del disegno del Presidente francese sono riconducibili essenzialmente alla volontà di superare la fase di stallo in cui era caduta la cooperazione euro-mediterranea con la crisi del Processo di Barcellona e con il “basso profilo” della Politica Europea di Vicinato. L'UM, inoltre, nelle intenzioni francesi, poteva rappresentare una soluzione alternativa all'ingresso della Turchia nell'UE, uno strumento in grado di rilanciare la politica araba della Francia e un canale attraverso il quale ridare all'Europa voce in capitolo sulla questione israelo-palestinese. L'idea di una comunità mediterranea esterna all'ambito comunitario rappresentava un elemento di discontinuità nella tradizione francese, tradizionalmente orientata a far convergere Europa e Mediterraneo in un quadro unitario²⁰⁶.

- In che modo il progetto di UM si è inserito nel dibattito in corso sull'efficacia e i risultati del doppio binario della politica mediterranea dell'UE, PEM e PEV?

L'idea di un'Unione Mediterranea limitata solo agli stati rivieraschi è stata lanciata in un clima di grande insoddisfazione verso le politiche comunitarie nell'area mediterranea. Ma mentre il “fallimento di Barcellona” veniva di solito imputato a fattori di carattere esogeno, in

²⁰⁵ Per una dettagliata analisi sui possibili sviluppi dell'UpM e per una serie di raccomandazioni sul futuro della nuova organizzazione mediterranea si rimanda a R. Aliboni e F.M. Ammor, R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of 'Barcelona'*, cit., pp.25-26.

²⁰⁶ Per tali motivi, come è stato suggerito, non si può escludere che il progetto di UM, nato in contrapposizione all'ambito comunitario, rappresentasse una scelta tattica e non strategica, una semplice base negoziale rivolta in primo luogo a mobilitare l'attenzione europea sulla necessità di rinnovare il quadro delle relazioni euro-mediterranee. Cfr. B. Cugusi, *Unione per il Mediterraneo*, cit., p. 16.

primo luogo l'endemica instabilità dell'area e l'irrisolta questione arabo-israelo-palestinese, l'interpretazione offerta da Sarkozy riconduceva gli scarsi risultati del Partenariato Euro-Mediterraneo soprattutto a motivi endogeni al sistema istituzionale e decisionale comunitario. Tra di essi, il leader francese sottolineava soprattutto la priorità assegnata ai rapporti con i paesi dell'Europa orientale e le divisioni tra i partner europei sull'importanza strategica del Mediterraneo. Per tali motivi, la proposta francese di UM prevedeva un perimetro limitato ai paesi più direttamente interessati agli equilibri della regione e proponeva una forma di *governance* di natura intergovernativa ed indipendente, sebbene in qualche modo complementare, con il quadro comunitario. Se la lettura fornita da Sarkozy introduceva elementi di grande novità ed interesse nel dibattito sull'efficacia delle politiche euro-mediterranee, tuttavia questa chiave interpretativa trascurava le responsabilità degli stessi SMM per i limiti e le contraddizioni del Processo di Barcellona. Per gli stati mediterranei dell'UE, infatti, il Mediterraneo ha rappresentato spesso un interesse relativo, prioritario in alcuni ambiti ma sacrificabile in altri; per tali motivi, proprio da questi paesi sono spesso scaturite le maggiori resistenze ad una effettiva realizzazione dell'integrazione regionale, come ad esempio sui temi della libera circolazione delle persone e dei prodotti agricoli. Questo appare un tema di importanza decisiva per il futuro delle relazioni euro-mediterranee, il cui destino dipenderà in misura sempre maggiore dal sostegno che i paesi mediterranei dell'UE saranno in grado di assicurare ad un sviluppo equilibrato dei rapporti tra le due Sponde.

- Quali fattori hanno determinato il riassorbimento del progetto francese nel canale europeo?

Il ridimensionamento e l'“europeizzazione” della proposta francese di UM sono stati determinati, in primo luogo, dalla decisa opposizione della Germania e, in misura minore, della Gran Bretagna all'iniziativa di Sarkozy. Berlino, in modo particolare, ha mostrato

la sua decisa contrarietà all'idea di relazioni euro-mediterranee condotte all'esterno del quadro comunitario e alla prospettiva di risorse comunitarie impiegate per sostenere specifici interessi francesi. L'atteggiamento negativo assunto dalla Turchia e, di conseguenza, dai fautori dell'ingresso di Ankara nell'UE, hanno completato il quadro di critiche e di diffidenza che ha accompagnato il primo progetto francese. Il governo turco, infatti, fin dall'inizio ha percepito l'iniziativa francese come il tentativo di costruire una "cornice altisonante" per accoglierla nel club europeo senza essere costretti ad integrarla. Decisivo è risultato infine l'orientamento dell'Italia e della Spagna che non hanno fornito all'Unione Mediterranea il sostegno previsto. Entrambi i paesi, infatti, hanno dimostrato di non poter prescindere dal canale europeo per operare con incisività nell'area mediterranea. A livello strutturale, quindi, la "comunitarizzazione" dell'UM può essere spiegata con "l'invalidità del quadro comunitario, a fronte di un'europeizzazione delle pratiche e delle politiche ma anche delle mentalità, che fanno percepire il canale comunitario, sebbene imperfetto, come necessario"²⁰⁷.

- L'UpM rappresenta uno svuotamento totale dell'originario progetto francese oppure ha mantenuto alcuni degli elementi innovativi contenuti nella prima proposta di Sarkozy?

L'Unione per il Mediterraneo si basa su quattro pilastri chiaramente delineati: la natura spiccatamente intergovernativa; l'eguaglianza tra i membri europei e mediterranei all'interno di un contesto di accentuata "co-ownership"; il taglio fortemente pragmatico e

²⁰⁷ La vicenda ha quindi confermato "come il quadro comunitario sia difficile da valicare a fronte di una europeizzazione delle politiche e delle mentalità degli stessi Stati membri [...]. Le strutture politiche nazionali, gli attori politici, i processi politici e le politiche sono sempre più orientate, o state orientate, nella direzione europea. [...]. Nessuno Stato o settore è esente dal bisogno di attenersi ai dettami e alle regole UE, sia esso uno Stato membro o un settore solo in parte interessato dalla presenza dell'UE. [...] Di conseguenza, nonostante la presenza di barriere istituzionali che ostacolano la definizione di politiche comunitarie adeguate nel Mediterraneo, esistono scarse possibilità di manovra al di fuori del quadro europeo. Cfr. B. Cugusi, *Unione per il Mediterraneo*, cit., pp.7-8.

progettuale; una dimensione geografica più allargata, ma anche più flessibile, rispetto al PEM.

Si tratta di elementi ereditati, in larga parte, dall'originale proposta francese, che ci consentono di affermare che la nuova organizzazione euro-mediterranea non è stata completamente svuotata rispetto all'iniziale idea francese, ma solo adattata alle esigenze comunitarie.

- Quali sono le differenze principali tra l'UpM e il PEM?

Le Dichiarazioni di Parigi e Marsiglia hanno affermato con forza la continuità dell'UPM rispetto al Partenariato. In realtà, al di là della "retorica" comunitaria, non è azzardato affermare che "con l'istituzione dell'UPM l'ultimo pezzo del PEM è stato smontato e il progetto varato nel 1995 a Barcellona, con i suoi caratteri innovativi, è praticamente scomparso"²⁰⁸. Non solo è cambiata la connotazione geopolitica di riferimento, infatti. Ma, soprattutto, con l'UpM il progetto globale e integrato di Barcellona è risultato frammentato in una serie di politiche, alcune comunitarie e altre intergovernative, con caratteri più conservatori che innovativi. Un'orientamento che non può che essere ricollegato alle vicissitudini dell'Unione negli ultimi anni e, in particolare, alla sua "incapacità di portare avanti il proprio approfondimento istituzionale e politico"²⁰⁹.

- Quale ruolo occupano nell'UpM le questioni politiche e di sicurezza?

Le questioni politiche e di sicurezza appaiono, per ora, decisamente relegate in secondo piano nell'ambito dell'Unione per il Mediterraneo. Tuttavia, è lecito aspettarsi che, gli eventuali successi delle iniziative in ambito economico e sociale potrebbero aumentare il peso ed il prestigio dell'organizzazione e aprire la strada a forme di cooperazione più avanzate anche nel settore politico e

²⁰⁸ R. Aliboni, *L'Unione per il Mediterraneo: le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, cit., p. 6.

²⁰⁹ *Ibid.*

della sicurezza. Ovviamente, tali sviluppi non potranno che essere legati alla crescita complessiva della statura politica dell'UE, al rafforzamento della Politica Estera e di Sicurezza Comune e alla capacità di parlare con una voce sola di fronte alla crisi aperte nel Mediterraneo.

- Quali difficoltà e condizionamenti hanno pesato nei primi mesi di vita dell'UpM?

I primi mesi di attività dell'UpM hanno testimoniato l'esistenza di alcune questioni cruciali in grado di condizionarne il funzionamento, in modo particolare le difficoltà di rendere operativo il nuovo quadro istituzionale, la dipendenza economica da risorse private di difficile identificazione, le conseguenze dell'instabilità regionale sui suoi sviluppi.

Al di là di questi nodi ancora irrisolti, che la crisi economica e finanziaria internazionale ha contribuito a rendere ancora più intricati, quello che appare evidente è la permanenza, anche nell'UpM, di gran parte di quegli elementi tradizionalmente individuati come fattori di debolezza delle politiche euro-mediterranee: la difficoltà di suscitare il necessario interesse politico dei Paesi partner del Sud; la scarsità degli incentivi e delle risorse finanziarie; l'impatto negativo giocato dai conflitti regionali.

Sull'efficacia della nuova istituzione per rilanciare le politiche euro-mediterranee le analisi sono discordanti. I fautori di un rafforzamento del ruolo dell'Unione Europea nella promozione della democrazia e nel rispetto dei diritti umani considerano l'UpM un'operazione di restaurazione conservatrice rispetto al PEM. L'UpM rappresenterebbe il "trionfo del realismo", senza più alcuna pretesa di promuovere i diritti umani o di fondare sistemi di governo democratici²¹⁰. I fautori dello stato nazionale riten-

²¹⁰ B. Marwan, "Trionfa il realismo mediterraneo", 14 luglio 2008, *al-Jazeera* (<http://www.medarab-news.com/2008/07/16/trionfa-il-realismo-mediterraneo/>).

gono invece che il percorso del Processo di Barcellona, avendo dimostrato l'impraticabilità di molti degli obiettivi proclamati nel 1995, ha imposto come inevitabile e necessaria il ritorno ad una gestione più tradizionale.

Il posizionamento dell'UpM rispetto al conflitto israelo-palestinese rappresenta un altro tema di dibattito. Alle analisi che sottolineano la "realistica" rinuncia dell'UpM a giocare un ruolo chiave nella questione, fanno da contraltare quanti sottolineano i limiti di una scelta che evita di affrontare in termini chiari e decisi il problema che ha compromesso alla radice l'ultimo quindicennio di relazioni euro-mediterranee.

Nel complesso, l' "Unione per il Mediterraneo" al momento può essere considerata come un tentativo apprezzabile, per quanto farraginoso in alcuni suoi aspetti, di superare limiti e contraddizioni del Processo di Barcellona, ma la reale efficacia delle novità da essa apportate al quadro delle relazioni euro-mediterranee non può ancora essere compiutamente valutata.

Bibliografia*

Documenti

- “Discours de Nicolas Sarkozy, Toulon, 7 février 2007”.
(http://www.sarkozy.fr/download/?mode=press&filename=7fevrier2007_Toulon_DiscoursNS.pdf)
- “Discours de M. Le Président de la République sur le thème de l’Union de la Méditerranée, Royal Marshan Palace, Tangeri, 23 Octobre 2007”.
(http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=list&cat_id=7&lang=fr&page=4)
- Institut de la Méditerranée, *Rapport du Groupe d’expert réuni par l’Institut de la Méditerranée sur le projet d’Union Méditerranée*, Marsiglia, Ottobre 2007 (Reiffers Report).
- Assemblée Nationale Française, “Comment construire l’Union méditerranéenne?”, Rapport d’information par la Commission des Affaires Etrangères, décembre 2007.
(<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0449.asp>)
- “Appel de Rome pour l’Union pour la Méditerranée de la France, l’Italie et l’Espagne”, 20 Dicembre 2007.
(http://www.governoitaliano.it/Presidente/Comunicati/testo_int.asp?d=37838)
- “Conférence de presse conjointe de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, et de Mme Angela Merkel, Chancelier de la République Fédérale d’Allemagne”, 3 Avril 2008.
(http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=list&cat_id=3&lang=fr&page=17)
- “Barcellona Process: Union for the Mediterranean”, Council of the European Union, Presidency Conclusions, 13-14 March 2008.
(http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/99410.pdf)

* La bibliografia comprende documenti, saggi ed articoli sull’Unione per il Mediterraneo. Per il PEM e la PEV si rimanda ai testi citati in nota e alle relative bibliografie.

- Camera dei Deputati, Ufficio Rapporti con l’Unione Europea, Bollettino Politiche dell’Unione Europea, *Unione per il Mediterraneo*, XVI legislatura, No.15, 28 novembre 2008.
- “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council”, Brussels, 20 May 2008.
(http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/docs/com08_319_en.)
- “Barcellona Process: Union for the Mediterranean”, Council of the European Union, Presidency Conclusions, Brussels, 19/20 June 2008.
(http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf)
- “Declaration des autorités locales et régionales pour la méditerranée Aux chefs d’Etat et de gouvernement réunis le 13 juillet 2008 pour un renouveau du Processus de Barcelone: l’Union pour la méditerranée”, 23 giugno 2008.
(http://www.citieslocalgovernments.org/uclg/upload/news/newsdocs/med_declaration_fr.pdf)
- “Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean”, Paris 13 July 2008.
(http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf)
- “Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo, quale ruolo per la società civile?”.
(<http://www.euromedi.org/attivita/dettaglioattivita.asp?idevento=1595>)
- “Final statement: Barcelona process: Union for the Mediterranean”, Marseille 3-4 November 2008.
(http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Final_Statement_Mediterranean_Union_EN.pdf)
- Parlamento europeo, Risoluzione su “Il processo di Barcellona: La Unione per il Mediterraneo”, 2008/2231, 19 febbraio 2009.
(<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0077+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>)
- “Union for the Mediterranean, State of Play”, Memo 09/333, Brussels, 10 July 2009.
(<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/333&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>)

- Forum Economico e Finanziario per il Mediterraneo, VII Conferenza Annuale, Documenti.

(http://www.milanomediterraneo.org/Conferenza_annuale/VII_conferenza_annuale/Forum_Economico_e_Finanziario_per_il_Mediterraneo.kl)

Saggi ed articoli

- Aliboni R., “Sarko-Med: un “nouveau souffle” o un “nouveau soufflé”? 5 luglio 2007.

(<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=575>)

- Aliboni R., “Una terza politica per il Mediterraneo?” 30 ottobre 2007.

(<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=649>)

- Aliboni R., “Unione Mediterranea: che farà l'Italia”, 18 dicembre 2007.

(<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=690>)

- Aliboni R., “L'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici”, Gennaio 2008.

(http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/85.pdf)

- Aliboni R., “L'Unione per il Mediterraneo: un addomesticamento da completare”, 26 marzo 2008.

(<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=782>)

- Aliboni R., “The Union for the Mediterranean: an update”, Roma, Documento IAI, n° 0816, giugno 2008.

(<http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0816.pdf>)

- Aliboni R., Driss A., Schumacher T., Tovas A., (eds), “Putting the Mediterranean Union into perspective”, Euromesco Paper n. 68, Giugno 2008.

(<http://www.euromesco.net/images/paper68eng.pdf>)

- Aliboni R., “La nuova Unione per il Mediterraneo tra luci e ombre”, 17 luglio 2008.

(<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=892>)

- Aliboni R., Ammor F.M., “Under the Shadow of ‘Barcelona’: From the EMP to the Union for the Mediterranean”, EuroMesco Paper, n. 77, January 2009.

(<http://www.euromesco.net/images/paper77eng.pdf>)

- Aliboni R., “L'Unione per il Mediterraneo: le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova”, Roma, Senato della Repubblica, n.110, Febbraio 2009.

(http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/110.pdf)

- Aliboni R., “Doubts and Hopes”, in *The Bridge. A quarterly review on European Integration*, n. 1/2009, Issue 11.

(http://www.bridge-mag.com/magazine/index.php?option=com_content&task=view&id=540)

- Aliboni R., “Il primo anniversario dell'Unione per il Mediterraneo”, in *MedArabNews - Perspectives*, 15 luglio 2009.

(<http://www.medarabnews.com/2009/07/15/il-primo-anniversario-dell%e2%80%99unione-per-il-mediterraneo/>)

- Aziri M., “Merkel : le projet d'Union Méditerranéenne risque de ‘désintégrer’ l'UE ”, *El Watan*, 8 Dicembre 2007.

(http://contreinfo.info/article.php3?id_article=1495)

- Balfour R., Schmid D., “Union for the Mediterranean, disunity for the EU?” European Policy Center, Policy Brief, February 2008.

(http://www.epc.eu/TEWN/pdf/235206674_Union%20for%20the%20Mediterranean.pdf)

- Behr T., Santini R.H., “Sarkozy's Mediterranean union plans should worry Brussels”, *EUObserver*, 13/11/2007.

(<http://euobserver.com/9/25112/?rk=1>)

- Cheema S.A., “Sarkozy's ‘Mediterranean Union’: What Does It Mean?”, in *Mainstream*, Vol XLV, No 29, 7 July 2007.

(<http://www.mainstreamweekly.net/article202.html>)

- Clarisse Y., “L'Union méditerranéenne de Nicolas Sarkozy est morte”, *Le Monde*, 26 Febbraio 2008.

(<http://www.lemonde.fr/web/depeches/0,14-0,39-34466372@7-37,0.html>)

- Cugusi B., “Unione per il Mediterraneo: perfezionamento o svuotamento di un disegno politico?” *CeSPI, Working Papers*, 52/2009, febbraio 2009.

(<http://www.cespi.it/WP/WP%2052%20unione-mediterraneo.pdf>)

- Duteil M., “Unione per il Mediterraneo – il più resta da fare”, 17 luglio 2008, in *Lepoint.fr*
(<http://www.medarabnews.com>)
- Emerson M., “Making sense of Sarkozy’s Union for the Mediterranean”, Centre for European Policy Studies, Policy Brief, no.155, March 2008.
(shop.ceps.eu/downfree.php?item_id=1624)
- Emerson M., Tocci N., “A little clarification, please, on the ‘Union of the Mediterranean’”, Centre for European Policy Studies, Policy Brief, 8 June 2007.
(http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1509)
- Escribano G., Lorca A., “The Mediterranean Union: a Union in search of a project” Real Instituto Elcano, Working Paper n. 13/2008, Madrid.
(http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=Elcano_in/Zonas_in/DT13-2008)
- EurActiv, “Construire l’Union méditerranéenne sur le modèle de la CECA”, 25 Ottobre 2007.
(<http://www.euractiv.fr/avenir-de-lue/article/construire-union-mediterranee-modele-ceca-00433>)
- EurActiv, “Sarkozy’s Mediterranean Union plans irk Merkel”, 13 December 2007.
(<http://www.euractiv.com/en/future-eu/sarkozy-mediterranean-union-plans-irk-merkel/article-169080>)
- EurActiv, “Germany and France reach agreement on Mediterranean Union”, 5 Marzo 2008.
(<http://www.euractiv.com/en/enlargement/germany-france-reach-agreement-mediterraneanunion/article-170739>)
- Foguet J., “Barcelona, sede de la Asamblea Regional Euromediterránea. Será un organismo análogo al Comité de las Regiones de la UE”, *El País*, 09 Gennaio 2009.
- Gattamorta M. E., “Unione per il mediterraneo: les jeux sont faits!” in *Osservatorio Strategico* Anno X – n°, 7 luglio 2008, pp. 37 – 40.
- Giannoiu M., , *Sarkozy’s proposal for a Mediterranean Union*, CE.M.ME. S Policy Paper.

- (http://www.idis.gr/GR/Ereuna/policy_papers/Mediterranean.pdf)
- Gillespie R., “A Union of the Mediterranean? Or for the EU?”, in *Mediterranean Politics*, Vol. 13, July 2008.
- Jamet F.J., “The Political and Economic Challenges of the Union for the Mediterranean”, *European Issues*, No.93, 25 March 2008.
- Kashana R., “L’Unione per il Mediterraneo come sostituto del processo di Barcellona”, 20 marzo 2008, in *Dar al Hayat*.
(<http://www.medarabnews.com>)
- Khader B., “L’Union Méditerranéenne: Une Union de projets ou un projet d’Union”, 2007.
(<http://www.euromed-management.com/blog/Articles/Khader.doc>)
- Marwan B., “Trionfa il realismo mediterraneo”, 14 luglio 2008, in *al-Jazeera*.
(<http://www.medarabnews.com>)
- Massarenti J, *Qui Parigi. Sarkò guarda a Sud*.
(<http://beta.vita.it/news/view/83660>)
- Pierron M., “L’Union pour la Méditerranée vidée”, *leJDD.fr*, 26 Febbraio 2008.
(http://www.lejdd.fr/cmc/international/20089/l-union-pour-la-mediterranee-videe_98315.html)
- Risi C., “L’azione esterna dell’Unione Europea: Processo di Barcellona e Unione per il Mediterraneo”, in *Processi Storici e Politiche di Pace*, anno III, n.5 -2008.
- Said M., *L’UpM di Sarkozy: vino vecchio in bottiglie nuove*, 16 luglio 2008, in *al Ittihad*.
(<http://www.medarabnews.com>)
- Schmid D., “Is France back in the Mediterranean?”, paper presentato al Convegno internazionale “The Euro-Mediterranean Partnership (EMP): Perspectives from the Mediterranean EU Countries”, 25-27 Ottobre 2007, Rethimon, Creta.
- Shahin Z., “Unione per il Mediterraneo: le aspirazioni dei politici e gli interessi degli Stati”, 25 giugno 2008.

(<http://www.medarabnews.com/2008/06/25/unione-per-il-mediterraneo-le-aspirazioni-dei-politici-e-gli-interessi-degli-stati>)

- Taylor P., "La France modère ses ambitions pour l'Union méditerranéenne", *La Tribune.fr*, 20 febbraio.
(<http://www.latribune.fr>)

- Zallio F., "Da Barcellona a Parigi: un Mediterraneo diverso", ISPI Policy Brief, n.92, 10 luglio 2008.
(http://www.ispionline.it/it/documents/PB_92_2008.pdf)

- Zupi M. (a cura di), *La proiezione del sistema Italia nel Mediterraneo*, Roma, Carocci, 2008.

Siti Internet

- <http://www.affarinternazionali.it>
- http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm
- http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm
- <http://www.cespi.it>
- <http://www.ena.lu>
- http://www.enpi-info.eu/indexmed.php?lang_id=450
- <http://euractiv.com>
- <http://www.euromedalex.org>
- <http://www.euromedi.org/>
- <http://www.euromesco.net>
- <http://www.iai.it>
- <http://www.ispionline.it>
- <http://www.medarabnews.com/>
- <http://www.sarkozy.fr/home/>
- <http://sarko2007.free.fr>

II PARTE

L'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti economici e le "attese" del sistema Italia

Paolo Wulzer* e Luisa Pezone**

1. Introduzione; 2. Il sistema Italia e i paesi della sponda Sud del Mediterraneo: progetti ed accordi in corso; 3. Il sistema Italia e i paesi della sponda Sud del Mediterraneo: trattative e prospettive; 4. L'Unione per il Mediterraneo: le "attese" del sistema Italia; 5. Conclusioni

1. La seconda parte della ricerca si propone di esaminare prospettive, ricadute e benefici che una piena realizzazione dell' UpM potrà avere per il "sistema Italia", in particolare per quei settori istituzionali, economici ed imprenditoriali tradizionalmente presenti ed attivi nel Mediterraneo.

L' UpM, infatti, come analizzato, presenta alcuni elementi in grado di costituire il quadro ideale per dare un nuovo e più deciso impulso all'azione del "sistema Italia" nel Mediterraneo.

In primo luogo, la connotazione prettamente tecnica e progettuale della nuova organizzazione, che individua gli ambiti prioritari di intervento in settori economici e sociali strategici di particolare rilevanza: l'ambiente, con particolare riferimento alla lotta all'inquinamento nel Mediterraneo; i trasporti; la protezione civile; le energie alternative, con il progetto di "Piano Solare Mediterra-

* Dottore di ricerca in *Storia delle Relazioni Internazionali*, svolge attività didattica e di ricerca presso l'Università degli Studi "Roma Tre" e l'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale".

** Responsabile Ufficio Progetti, Studi e Ricerche della Fondazione Mezzogiorno Europa. Ha curato e coordinato diverse pubblicazioni in tema di energia, microcredito, Europa e lavoro.

neo”; l’alta formazione e la ricerca, nel cui ambito è stata prevista l’istituzione di un’Università Euro-Mediterranea; lo sviluppo economico, sociale ed imprenditoriale dell’area mediterranea. In secondo luogo, la flessibilità regionale di tali progetti che potranno investire tutti o solo una parte dei partner, a seconda del loro grado di interesse e di coinvolgimento nello specifico settore di intervento. Questa sorta di “cooperazione a più velocità” nel Mediterraneo potrebbe consentire alle realtà italiane di porsi in prima fila nell’implementazione dei progetti con i paesi della sponda Sud. In terzo luogo, la decisa apertura, prevista nell’UpM, agli attori non statali, come le autorità locali, le imprese e le organizzazioni non governative, costituisce un quadro istituzionale di estremo interesse per l’Italia, in cui la forte crescita della cooperazione decentrata ha già permesso ad enti, istituzioni, autorità locali e organizzazioni della società civile di assumere una decisa proiezione internazionale, spesso con il Mediterraneo come area di intervento privilegiata.

Questa parte del lavoro si propone pertanto di fornire una mappatura, ancora parziale e provvisoria, sulle principali iniziative in corso tra il “sistema Italia” e i Paesi del Mediterraneo, sulle possibilità di ulteriori sviluppi di interesse bilaterale e sulle aspettative riposte nella nascente Unione per il Mediterraneo. Pur avendo un’impostazione di ampio respiro, l’indagine si è concentrata soprattutto su alcuni settori di rilevanza strategica: l’energia, con particolare riferimento alle fonti rinnovabili; l’agricoltura, soprattutto per quel che riguarda le pratiche innovative e gli scambi commerciali; le politiche di trasferimento tecnologico, in modo particolare la produzione industriale ad elevato valore aggiunto; il rapporto credito-impresa; l’innovazione tecnologica, di processo e di prodotto; l’analisi dei criteri di managerialità; le politiche di cooperazione culturale multilaterale e bilaterale, soprattutto in riferimento agli scambi di docenti e studenti dei Paesi mediterranei.

Sulla base di questi elementi, sono stati pertanto elaborati tre quesiti che sono stati sottoposti alle principali realtà del “sistema Italia” operanti nel bacino mediterraneo. La prima domanda ha riguardato i progetti o gli accordi bilaterali in corso con i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo; la seconda ha inteso rilevare le prospettive e le aspettative future di progetti, accordi e trattative con questi Paesi; la terza ha indagato le attese e i vantaggi che l’UpM potrebbe recare alle realtà interessate.

Per offrire una panoramica sufficientemente completa, pur senza alcuna pretesa statistica, delle realtà italiane operanti nel Mediterraneo, sono stati individuati come destinatari delle interviste una serie di soggetti, in modo particolare enti, istituzioni ed imprese, alcuni con un forte radicamento territoriale, altri con una più accentuata proiezione internazionale. Nel primo gruppo si annoverano: *Regione Campania, Università degli Studi di Palermo, Università degli Studi di Bari, Università degli Studi della Basilicata, Università della Calabria, Camera di Commercio di Potenza, Confindustria Brindisi, Confindustria Calabria, Confindustria Sicilia, Unione Industriali Napoli, Banca Monte dei Paschi di Siena, SDI Group, Gruppo Editoriale “Il Denaro”*. Fanno invece parte del secondo gruppo: *Ambasciata d’Italia in Marocco, Ambasciata d’Italia in Tunisia, ICE – Tunisi¹, Israel-Italy Chamber of Commerce and Industry, Camera di Commercio Italiana in Egitto, Camera di Commercio Italiana in Marocco, FORMEZ – C.A.I.M.E.D, MEDREC, Osservatorio EuroMediterraneo e del Mar Nero*.

L’insieme di questi enti costituisce un campione emblematico, che permette però di fornire un quadro sufficientemente preciso sia del quadro delle relazioni esistenti tra alcune realtà economiche e sociali italiane e i paesi del Mediterraneo, sia del possibile impatto che l’Unione per il Mediterraneo potrà avere su di esse. La

¹ Le informazioni relative all’ICE – Tunisi sono inserite nei paragrafi relativi all’Ambasciata d’Italia in Tunisia.

raccolta di dati oggettivi, di pareri e punti di vista dei soggetti interessati, ha consentito di sviluppare un'analisi ragionata dei fabbisogni e delle opportunità future che il "Sistema Italia" dovrà essere in grado di cogliere nei rapporti con la sponda meridionale del Mediterraneo. Per ovvie ragioni di opportunità ed affinità, lo studio si è focalizzato soprattutto su soggetti afferenti al contesto meridionale, senza però trascurare, visto il forte riscontro suscitato dall'UpM a livello nazionale, altre realtà territoriali direttamente interessate ad un rafforzamento della dimensione mediterranea dell'Unione Europea.

Una dimensione che potrà essere incentivata dall'azione dell'UpM, le cui iniziative non intendono porsi in concorrenza con quelle comunitarie, ma in supporto ad esse, per promuovere una più approfondita rete di relazioni tra i paesi delle due Sponde del Mediterraneo.

2. Questo paragrafo si propone di analizzare i progetti e gli accordi in corso tra le istituzioni e gli enti considerati e i paesi della sponda Sud del Mediterraneo.

Regione Campania

Grazie alla loro vicinanza geografica, ai legami storici e ai flussi migratori, i Paesi della sponda meridionale ed orientale del Mediterraneo rappresentano i partner fondamentali nella strategia di cooperazione internazionale della Regione Campania.

I numerosi progetti e le iniziative in atto verso i Paesi mediterranei - in particolare Tunisia, Marocco, Egitto, Turchia, Algeria, Israele e Palestina - fanno riferimento a due Accordi Quadro: quello per la Cooperazione Istituzionale nel Mediterraneo, e quello per il sostegno alla Cooperazione Regionale.

Con il "Programma Quadro per la Cooperazione Istituzionale nel

Mediterraneo", la Regione si è prefissata l'obiettivo di intervenire in vari ambiti: in quello culturale con il coinvolgimento dell'Università Orientale e dell'Università Suor Orsola Benincasa, in quello sanitario con il sostegno dell'Ospedale Cardarelli di Napoli, in quello della logistica e dei trasporti, e in quello economico e produttivo. Insieme alle altre regioni italiane, la Campania partecipa inoltre al "Programma di Sostegno alla Cooperazione Regionale", proposto dal MAE, che ha come obiettivo la costituzione di partenariati stabili e duraturi volti all'elaborazione di una strategia di cooperazione coerente ed unitaria nel bacino del Mediterraneo.

I settori interessati da questo Accordo Quadro sono quello delle interconnessioni materiali e immateriali, quello dell'ambiente, delle infrastrutture socio-sanitarie, della cultura e dello sviluppo economico. I Paesi partner individuati sono il Marocco, la Tunisia, l'Algeria e l'Egitto.

La Regione Campania, infine, collabora attivamente con la C.R.P.M (Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime d'Europa), e con la relativa Commissione Intermediterranea, di cui detiene la Vice-Presidenza

Università degli Studi di Palermo

Le azioni per l'Internazionalizzazione che impegnano l'Ateneo di Palermo sono orientate verso una rinnovata attenzione di politica transfrontaliera con i Paesi rivieraschi del Mediterraneo attraverso la realizzazione di molteplici programmi di cooperazione e di ricerca congiunti. L'Università di Palermo ha stipulato accordi con numerosi atenei dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo (Tunisia, Egitto, Marocco, Israele, Libano, Turchia, Cipro). Ha realizzato con alcuni di essi, Egitto e Libia, programmi di formazione congiunta di corsi di laurea, master e dottorati di ricerca. Partecipa assieme ad altre Università siciliane alla Fondazione Universitaria Italo-Libica, ed all'istituendo Politecnico del Mediterraneo e l'Università Euromediterranea (EMUNI).

Università degli Studi di Bari

L'Università di Bari segnala varie attività già in essere. In particolare, sono in essere ben 27 convenzioni con Università di Paesi che si affacciano al Mar Mediterraneo: Albania (7 convenzioni); Algeria (1); Bosnia Erzegovina (1); Cipro (1); Grecia (2); Israele (1); Montenegro (2); Slovenia (1); Spagna (7); Tunisia(4).

Come si nota già da questi pochi numeri, la proiezione internazionale dell'Università di Bari relativamente al bacino del Mediterraneo si esercita più spiccatamente verso l'Adriatico e l'area sud orientale del Mare Nostrum. Questo è connaturato alla vocazione a Est e Sud-Est che Bari vanta da sempre e si incardina in parte anche nelle direttrici del culto di San Nicola, a tal punto che l'Ateneo barese sta rafforzando proprie iniziative con i Paesi ricadenti in quelle direttrici.

Ciò non di meno, l'Università di Bari guarda anche alla sponda Sud del Mediterraneo. Gran parte delle attività con quest'area viene realizzata mediante la Comunità delle Università del Mediterraneo (CUM), di cui si dirà più oltre. Per quanto riguarda gli accordi realizzati direttamente dall'Ateneo barese con Università di quest'area, si segnalano attività nel campo della matematica, dello studio dei fenomeni migratori nonché iniziative volte a sostenere il processo di pace in Medio Oriente.

Sul primo punto spicca soprattutto l'attività editoriale del Dipartimento di Matematica. Dall'anno 2004 è stata infatti istituita la rivista scientifica internazionale "Mediterranean Journal of Mathematics – MedJM", che diffonde lavori originali di ricerca relativi a tutti i settori della Matematica. La Rivista, il cui Comitato di Redazione si compone di matematici francesi, spagnoli, marocchini, algerini, tunisini, egiziani, israeliani, ciprioti, greci, croati, sloveni, è divenuta in poco tempo una rivista scientifica moderna e competitiva a livello internazionale, e viene valutata più che positivamente dall'intera comunità matematica internazionale. Gli

articoli sottoposti per una eventuale pubblicazione provengono in larga parte dalle Università del Mediterraneo. Attraverso tale iniziativa il Dipartimento di Matematica intende dare un contributo allo sviluppo di nuove collaborazioni scientifiche e al processo di interazione tra le Università dei paesi del Mediterraneo.

Gli studi migratori sono coordinati dal Dipartimento per lo Studio delle Società Mediterranee e sono svolti in collaborazione con vari atenei controparti della Tunisia. Le interazioni danno luogo alla realizzazione di convegni e di pubblicazioni congiunte, anche in lingua.

Sull'ultimo aspetto, va evidenziata l'esperienza del Centro Interdipartimentale di Ricerche sulla Pace (CIRP), fondato nel 1989 e diretto dal 1995 dal prof. Glauco Ambrosi. Tra le sue varie iniziative, il CIRP ha organizzato, a partire dal 1998 e l'iniziativa si è ripetuta anche in seguito, la Scuola estiva per laureati israeliani e palestinesi, iniziata nel 1998 sul tema "Aspetti diplomatici del processo di pace in Medioriente". Le valutazioni positive sull'iniziativa, espresse dagli studenti, hanno indotto il Centro a rinnovarla nel 1999, sempre sul processo di pace in Medioriente ma considerandone gli aspetti economici; è stata ancora rinnovata nel 2000, su aspetti culturali del processo di pace in Medioriente. Si è potuto realizzare la Scuola estiva concernente il Medioriente grazie ad accordi con alcune istituzioni culturali medio-orientali, come la "Al-Quds University" di Gerusalemme e il "Centro Peres per la pace" di Tel Aviv.

Più in generale, come detto, le attività dell'Università di Bari nei confronti della sponda Sud del Mediterraneo avvengono anche attraverso la Comunità delle Università del Mediterraneo (CUM). La CUM è stata fondata nel 1983, con lo scopo di generare un processo di rinnovamento e modernizzazione che aiutasse gli aderenti a superare molti seri problemi. Allora, sollecitati da un'ansia di cooperazione culturale avente come fine lo sviluppo civile e so-

ziale dei popoli che, nonostante le pur profonde diversità esistenti, erano e sono ancora uniti da sottili ma tenaci fili non solamente geografici ma anche etici e religiosi, il Rettore dell'Università di Bari ed un gruppo di docenti, ritennero di contribuire a promuovere una unione stabile delle istituzioni culturali universitarie, capace di generare quel processo di rinnovamento e di modernità che possa consentire ai popoli il superamento di numerosi, gravi problemi. Nacque così a Bari la CUM che in questi anni ha continuato questo processo attraverso una serie di iniziative che hanno visto sempre continue e convinte adesioni al punto da raggiungere e superare le 160 Università aderenti. Negli oltre 25 anni di attività la CUM ha svolto un'intensa attività come è testimoniato dalle borse di studio erogate a giovani ricercatori di Università dell'area mediterranea, dalla partecipazione a progetti di ricerca promossi da almeno tre Università di tre Paesi mediterranei, dalla istituzione delle Scuole Mediterranee Universitarie aventi lo scopo di promuovere convegni scientifici e, alternativamente, corsi di formazione per ricercatori universitari. Le Scuole Universitarie Mediterranee (attualmente in numero di 20, a seconda delle varie tematiche scientifiche) costituiscono un ottimo punto di incontro di specialisti delle Università Mediterranee sulle varie tematiche oltre che un proficuo centro di formazione per i giovani laureati. La CUM ha inoltre intensi collegamenti con organismi internazionali come l'UNESCO, l'Unione Europea, il Consiglio d'Europa.

La CUM concretizza la cooperazione tra le Università attraverso il finanziamento e la realizzazione di progetti di ricerca su problemi di comune interesse; lo svolgimento di attività didattiche con scambio di docenti e di studenti e la realizzazione di Scuole Universitarie Mediterranee; l'istituzione di borse di studio per studenti e giovani ricercatori, da fruire presso le Università della CUM; lo scambio di informazioni nell'ambito della Ricerca Scientifica; lo scambio di personale scientifico, di docenti e di studenti. A

titolo d'esempio, dal 1987 sono state erogate 152 borse di studio: Albania (17); Egitto (20); Francia (15); Grecia (8); Iraq (1); Israele (2); Italia (32); Jugoslavia (2); Libano (5); Libia (3); Malta (5); Marocco (19); Spagna (15); Tunisia (2); Turchia (6).

Università degli Studi della Basilicata

L'Università della Basilicata ha in corso progetti relativi a convenzioni di dottorato con il Marocco e con la Grecia, e accordi di collaborazione LLP Erasmus con la Grecia e la Turchia.

Università della Calabria

L'Università della Calabria nutre grande interesse per lo sviluppo delle relazioni didattico/scientifiche con le Università dei Paesi dell'area del Mediterraneo.

In questa ottica, si colloca l'adesione dell'UniCal alla Fondazione Italia-Libia, che l'Ateneo auspica possa contribuire al miglioramento dei suddetti rapporti favorendo forme di collaborazione proficue.

Va anche ricordato l'attivazione di un Corso di Dottorato nel settore della Chimica in co-tutela con l'Università al Manar di Tunisi mentre, sempre con lo stesso Paese, è in corso di definizione un accordo di scambio per accogliere studenti tunisini nelle lauree specialistiche dell'Università della Calabria.

Importante, infine, è anche l'accordo di partenariato firmato lo scorso luglio a Dakar, in Senegal, presso il Bureau Régional de l'Education UNESCO, che prevede per il biennio 2009/2011 la concessione di 30 borse di studio (15 per ogni anno accademico) ad altrettanti studenti dei paesi africani dell'area sub Sahariana.

Camera di Commercio di Potenza

La Camera di Commercio di Potenza non ha attualmente in corso progetti o accordi bilaterali con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo.

Confindustria Brindisi

La Confindustria di Brindisi ha attivato negli ultimi anni uno specifico servizio di supporto ai processi di internazionalizzazione delle piccole e medie imprese. I Paesi dell'Area Mediterranea, però, non sono oggetto di tale iniziativa, anche se alcune aziende associate hanno da tempo decentrato parte delle proprie attività produttive in Tunisia e a Malta, attratte dal minor costo del lavoro e dalle prospettive di nuovi mercati.

Confindustria Calabria

La Confindustria Calabria auspica che, per quanto riguarda i programmi già in essere nei settori culturale, scientifico, tecnologico e commerciale, le azioni previste vengano a realizzarsi nel futuro anche con la stipula di programmi esecutivi settoriali pluriennali in modo tale da operare con più incisività nei vari ambiti e ottenere tutti quei vantaggi derivanti anche da economie di scala sia esterne che interne. Sarebbe, altresì, vantaggioso basar tali programmi, nei casi in cui sia possibile, sul principio della settennialità della programmazione UE, cosicché si possa garantire una maggiore dotazione finanziaria oltre che il conseguimento di obiettivi ancor più ambiziosi. Confindustria Calabria inoltre pone l'attenzione anche sull'esigenza di investire nello sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili. I Paesi che si affacciano sul Mediterraneo hanno infatti un vantaggio naturale rispetto ad altre zone continentali, disponendo in abbondanza di tre risorse energetiche "pulite" e ad impatto ambientale quasi nullo: quella solare, quella eolica e quella del mare.

Confindustria Sicilia

Sono attualmente in corso accordi bilaterali tra Confindustria Sicilia e le Autorità tunisine e marocchine per garantire supporto allo sviluppo delle piccole e medie imprese maghrebine, ed alcuni

protocolli d'intesa con banche tunisine e marocchine per gestire al meglio i flussi monetari verso questi Paesi.

Confindustria Sicilia segnala la presenza di un progetto di partenariato pubblico e privato per la definizione delle politiche di sviluppo transfrontaliero, che trova applicazione nell'ambito del "Programma Italia- Tunisia 2007-2013". Per quanto riguarda questo quinquennio, la Sicilia si è dotata di un Piano Regionale per l'energia, al fine di programmare al meglio l'utilizzo dei fondi strutturali stanziati in partenariato con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo.

Unione Industriali Napoli

L'Unione Industriali di Napoli è da sempre impegnata nella promozione dei rapporti economico- commerciali delle imprese associate con l'estero, nel consolidamento delle relazioni internazionali, e nella diffusione dei servizi di internazionalizzazione. Una densa attività di coordinamento, sia a livello interno (tra i vari Presidenti di Sezione e Gruppi), sia con soggetti esterni², si è resa necessaria per raggiungere una molteplicità di obiettivi: lo sviluppo della promozione commerciale e della cooperazione internazionale, il potenziamento del metodo partecipativo, l'implementazione di un'azione di lobbying finalizzata all'erogazione di finanziamenti per lo sviluppo di progetti di export ed internazionalizzazione delle imprese. Si è inoltre proceduto all'implementazione di attività promozionali di filiera, e alla definizione di un piano di iniziative per lo sviluppo internazionale in specifici comparti.

Un grande Paese del Mediterraneo, il Marocco, è stato inoltre incluso tra le tappe del *Roadshow* nazionale per i settori auto-motive, aeronautico, elettronico, tessile e dell'industria alimentare.

Si segnala infine l'organizzazione di incontri e seminari per lo svilup-

² Partner prioritari in questo ambito sono il Ministero dello Sviluppo Economico/Commercio Internazionale, le Camere di Commercio, gli Enti Locali, gli Istituti di Credito, ICE, SIMEST e SACE.

po dei rapporti con la Tunisia, e di missioni di concerto tra l'Unione Industriali e Confindustria, che riguardano, tra i vari Paesi, Israele.

Banca Monte dei Paschi di Siena

L'attenzione della Banca Monte dei Paschi di Siena è focalizzata soprattutto sulla realtà tunisina, a cui l'istituto bancario guarda con particolare attenzione. A tal riguardo viene segnalata l'esistenza di un Accordo, siglato nel 2008, relativo ad un primo progetto di interconnessione elettrica tra Italia e Tunisia, portato a termine dalla società mista Terna-STEG.

SDI Group

SDI Group, realtà imprenditoriale operante nel settore della formazione e dell'innovazione tecnologica, attraverso SDI Group Med, è da anni attiva a proporre e a trasferire sul mercato internazionale iniziative finalizzate all'applicazione dei Trattati di Lisbona e di Goteborg, riassumibili nelle tre E: *Education, Environment, Energy*. A tal fine, nei Paesi del Maghreb e in Egitto, il Gruppo ha realizzato una fitta rete di collaborazioni e partnership con istituzioni, enti ed Autorità locali: dai consigli comunali alle associazioni di agricoltori, dalle Camere di Commercio alle agenzie governative. I settori privilegiati dallo SDI Group, sono quelli delle energie alternative, dello sviluppo e del turismo sostenibili.

Gruppo editoriale "Il Denaro"

Il Denaro- Giornale dell'Europa Mediterranea- è da anni impegnato in progetti di scambio con i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo.

Tra le iniziative attuate, si segnala "Napoli incontra Betlemme", progetto realizzato dalla Camera di Commercio di Napoli in collaborazione con Comune di Napoli, Camera di Commercio di Betlemme, Osservatorio Euromediterraneo e del Mar Nero, Co-

munità Palestinese Campania, Compagnia delle Opere Campania, al fine di incentivare lo scambio culturale e socio economico tra Napoli e la città di Betlemme.

Il gruppo editoriale è inoltre promotore di una Web TV per Asso-camerestero, che ha tra i principali obiettivi la diffusione di informazioni, iniziative ed opportunità di business in cinque Paesi del Mediterraneo (Marocco, Tunisia, Egitto, Grecia e Turchia), in cui operano le Camere di Commercio Italiane.

Il Denaro sviluppa poi azioni di comunicazione e cooperazione sulle tematiche richieste da una pluralità di soggetti, tra cui la Fondazione Mediterraneo, Sprint Campania- Sportello per l'Internazionalizzazione delle Imprese, Anna Lindh Foundation, ed Aisec International.

Ambasciata d'Italia in Marocco

Le relazioni tra Italia e Marocco sono eccellenti sotto tutti i punti di vista, sia sotto il profilo politico che sotto quello economico-commerciale. Anche grazie all'intenso scambio socio-culturale, l'Italia è seriamente intenzionata a svolgere un ruolo attivo nel processo di sviluppo del Regno del Marocco. A tal fine i due Paesi sono stati chiamati a valorizzare le reciproche similitudini e a moltiplicare le rispettive qualità di talento e creatività, valorizzando le radici profonde che uniscono i due popoli.

La cooperazione italo-marocchina è un soggetto in divenire, le relazioni bilaterali tra i due Paesi si stanno sempre più rafforzando, e anche a livello decentrato, molti enti locali mostrano uno spiccato interesse e un grande protagonismo nella collaborazione con il Marocco. Sono in vigore da tempo vari accordi quadro di cooperazione tra il Governo marocchino e il Parco Scientifico e Tecnologico per l'ambiente di Torino sotto il patrocinio della Regione Piemonte. Sempre nello stesso ambito, nel 2007 è stato firmato un accordo tra l'Università di Torino e la Facoltà di Scienze

e Tecniche di Settat, per lo stanziamento di cinque borse di studio indirizzate allo sviluppo di ricerca e formazione su temi quali le scienze della vita, le nanotecnologie e la modellazione ambientale. A livello di collaborazione interuniversitaria si rileva inoltre l'esistenza di un accordo di partenariato tra l'Università Al Akhawayn di Ifrane e la Business Management School ISUFI di Lecce. Questa intesa ha dato vita ad un centro di formazione in "e-business management" a Casablanca, comprensivo di una scuola mediterranea di studi avanzati e di un centro di ricerca.

Nell'ambito della cooperazione culturale, è poi da rilevare l'esistenza di un Programma Esecutivo dell'Accordo di Cooperazione Culturale, Scientifica e Tecnologica fra Italia e Marocco, firmato nel 1998 e rinnovato fino al 2011, le cui competenze sono state recentemente estese ad altri ambiti di ricerca quali l'energia e l'ambiente, le scienze mediche e biologiche, le tecnologie marine e quelle applicabili alla conservazione dei beni culturali, l'alimentazione e l'agricoltura.

Ambasciata d'Italia in Tunisia

L'Ambasciata italiana rileva la presenza italiana in Tunisia soprattutto nel settore energetico. Sin dal 1961, infatti, l'ENI è presente nel Paese nordafricano, e dal 1977, in osservanza degli accordi fra lo Stato tunisino e l'ENI, sono stati avviati i lavori di costruzione del Transmed, il sistema di gasdotti che collegano l'Italia ai giacimenti di gas algerini attraverso il Mediterraneo e la Tunisia. Per gestire le attività legate ai gasdotti, sono state costituite società di gestione, alcune a totale controllo italiano, altre di proprietà tunisina, e la società Sergaz S.A. di cui l'ENI detiene il 67%, e l'ETAP (società petrolifera tunisina) il restante 33%.

La Tunisia ha un forte interesse all'interconnessione elettrica con l'Europa, e nutre l'ambizione di diventare esportatrice di elettricità. Il progetto per la creazione di una "anello di interscambio" di energia tra la sponda Sud e quella Nord, si è concretizzato nella firma di

due MoU siglati a Tunisi nel biennio 2007/ 2008, tra il Ministero Italiano per lo Sviluppo Economico e l'omologo tunisino³.

Israel-Italy Chamber of Commerce and Industry

Tra Israele ed Italia sono stati siglati negli anni, numerosi accordi bilaterali che interessano i settori più diversi, e spaziano dalla collaborazione in ambito doganale alla cooperazione internazionale per le operazioni di polizia. Di seguito vengono riportati gli estremi di alcuni accordi indicati dalla "Camera di Commercio ed Industria Italo- Israeliana", con un breve accenno al loro contenuto.

- Accordo bilaterale di collaborazione industriale, scientifica e tecnologica. Firmato nel 2000, è entrato in vigore il 1.10.2002. Grazie all'Accordo, sono stati finanziati direttamente più di 30 progetti di ricerca tecnologica e industriale che coinvolgono le principali aziende e centri di ricerca dei due Paesi. L'Accordo prevede l'organizzazione di numerose conferenze, seminari e workshop italo-israeliani su varie tematiche, dalle tecnologie ambientali all'intelligenza artificiale, ai nuovi materiali, alla biologia molecolare e cellulare, all'agricoltura, all'astrofisica, alle applicazioni scientifiche, ai beni culturali e all'oncologia. L'Accordo ha stimolato inoltre importanti programmi di collaborazione tra ospedali israeliani e italiani, al fine di contribuire alla formazione del personale medico e favorire la ricerca cardiologica ed oncologica. Nell'ambito dell'intesa sono state realizzate significative iniziative di alcune Regioni italiane (quali la Toscana e il Veneto) riguardanti la fornitura di attrezzature sanitarie e materiale specializzato, nonché lo scambio di esperienze e stages di formazione⁴.

³ Come evidenziato anche dall'ICE-Tunisi, la promozione delle energie rinnovabili è una delle priorità assolute del governo tunisino, costantemente alla ricerca di una strategia energetica che tenga conto degli sviluppi socio-economici del Paese e del rispetto ambientale. A tal fine, negli ultimi anni è stato rilevato un crescente coinvolgimento dei poteri pubblici nella formazione di quadri ed ingegneri, nella creazione di progetti di "efficienza energetica" nelle strutture pubbliche, e nel rafforzamento delle potenzialità locali nel settore delle energie rinnovabili. Per questo motivo l'ICE intravede nel settore energetico le opportunità più concrete e proficue per gli investimenti sia locali che esteri, in particolare per quelli italiani.

⁴ Si veda la pagina web http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Are_Geografiche/Mediterr_

- Accordo bilaterale di cooperazione tra i Ministeri della Salute. Firmato nel 2002, è in vigore dal 2003. L'Accordo consente di approfondire i già intensi rapporti tra i due Paesi nel settore medico, attraverso la collaborazione tra i centri israeliani, in particolare il "Rambam Medical Center" di Haifa, e le strutture sanitarie italiane. La principale controparte italiana è rappresentata dall' "Istituto Regina Elena" di Roma.

- Accordo bilaterale di cooperazione culturale e scientifica. Firmato nel 1971, in vigore dal 1972. L'Accordo culturale prevede dei protocolli esecutivi che vengono rinnovati di volta in volta. Nell'ambito del protocollo triennale 2004- 2007, sono stati realizzati cinque progetti congiunti di particolare rilevanza nel campo della ricerca scientifica di base.

- Dichiarazione di Intenti per la Cooperazione Agricola. Firmato nel dicembre 2003 dai rispettivi Ministri dell' Agricoltura, a margine dell'incontro "Meeting on Agriculture: Research and Applications".

- Accordo tra la Regione Lombardia e il Ministero della Salute Israeliano sulla cooperazione nei settori della sanità e della medicina. Firmato in Israele il 17 marzo 2008 ed entrato in vigore in pari data. Attraverso questo Accordo le Parti si sono impegnate a collaborare in vari campi, tra cui la terapia intensiva e il primo soccorso di emergenza, l'applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in ambito sanitario, la cura e il trattamento delle malattie croniche.

Vi sono poi numerosi Accordi e Memoranda firmati tra Ministeri ed Università, centri di ricerca ed istituzioni culturali dei due Paesi. Tra i più recenti si citano:

- Il MoU firmato nel 2003 tra il Ministero Italiano per l'Ambiente ed il Territorio, e l'Università di Tel Aviv, attraverso il quale il Ministero dell'Ambiente ha destinato 1.500.000 euro per la realizzazione di programmi di cooperazione congiunti.

- L' Accordo siglato nel 2003 tra l'Università di Haifa e l'Istituto Trentino di Cultura, allo scopo di realizzare un progetto di ricerca triennale, per il quale sono stati stanziati 1.200.000 euro.

Camera di Commercio Italiana in Egitto

Nel marzo 2009 il Ministro dello Sviluppo Economico Scajola, e il suo omologo egiziano Rachid hanno firmato il Piano di azione 2009-2012, che rinnova il precedente del 2005, e che risulta essere il principale strumento programmatico della cooperazione economica e finanziaria italo-egiziana. Il piano di azione congiunto si inserisce in un contesto di partenariato strategico tra i due Paesi e di fortissima crescita delle relazioni economiche e commerciali: l'interscambio si è infatti raddoppiato negli ultimi tre anni, e l'Italia è oggi il primo partner commerciale del Cairo tra i Paesi UE. Ad inizio 2009 è stato lanciato da Asteria (Istituto per lo Sviluppo Tecnologico e la Ricerca Applicata) il progetto di costruzione in Egitto di tre centri per l'innovazione ed il trasferimento tecnologico dedicati alle piccole e medie imprese appartenenti ai settori del mobile e dell'arredo, del trattamento, trasformazione e conservazione dei prodotti agroalimentari, e dell'industria elettromeccanica. Fine ultimo del progetto è lo sviluppo e la qualificazione delle realtà locali operanti nel settore industriale, ma anche il miglioramento delle capacità di sviluppo economico della pubblica amministrazione egiziana operante nelle regioni industriali del Greater Cairo e Damietta.

Vi è poi un importante Accordo siglato nel 2008 tra Poste Italiane ed Egypt Post, per lo sviluppo e il potenziamento tecnologico del servizio postale egiziano. L'intesa tra gli operatori postali mira a favorire l'innovazione del sistema tramite l'introduzione di servizi a valore aggiunto, a favorire la condivisione di informazioni tecniche, e a diffondere le soluzioni più avanzate applicabili al settore postale.

Per quanto concerne il rapporto credito-impresa, in Egitto è pre-

sente Intesa San Paolo (che nel 2006 ha acquistato l'80% di Bank of Alexandria), il gruppo Unicredit che si avvale della pluriennale esperienza di consulente *in loco* per seguire la clientela business dell'area, e BNP Paribas (capogruppo di Banca Nazionale del Lavoro), che è operativa in Egitto dal 1975 con una succursale al Cairo che dispone di una cinquantina di sportelli in varie regioni del Paese. Altre banche hanno optato invece per una presenza sul mercato in forma indiretta, attraverso accordi di collaborazione con intermediari locali. In particolare, da una recente indagine è emerso che cinque gruppi bancari italiani hanno stipulato accordi con le banche egiziane, finalizzati all'assistenza della reciproca clientela e alla gestione delle rimesse degli immigrati.

Camera di Commercio italiana in Marocco

La Camera di Commercio Italiana in Marocco, rispetto ai settori di interesse, (energia, trasferimento tecnologico, cooperazione culturale, agricoltura) rileva un numero piuttosto esiguo di iniziative italiane in Marocco.

Nel settore energetico- industriale, la Snam sta portando a termine un vasto progetto di modernizzazione ed ampliamento dell'unica raffineria marocchina (Samir), mentre la Ansaldo-Breda ha fornito alle ferrovie marocchine 12 treni con relativa messa in opera e manutenzione.

A livello culturale, si segnalano attività di cooperazione che coinvolgono il CERISDI, il Ministero degli Affari Esteri e le Autorità marocchine, per la concessione di borse di studio a giovani marocchini. È inoltre attivo uno scambio di docenti tra l'Università di Palermo e l'Università di Fez, tra quella di Salerno e quella di Casablanca. L'Università di Lecce, da parte sua, accoglie un buon numero di studenti marocchini nei propri corsi post-lauream.

Formez - C.A.I.MED

Il 21 maggio 2002, il Governo Italiano (On Frattini) e le Nazioni Unite (vice Segretario generale) hanno firmato un Accordo di cooperazione internazionale finalizzato allo scambio di innovazione nella pubblica amministrazione, che affida all' UNDESA (United Nations Department for Economic and Social Affairs) e al Formez (Centro di Formazione Studi per il Dipartimento della Funzione Pubblica), l'Istituzione del "C.A.I. MED- Centro per l'innovazione amministrativa nella Regione Euromediterranea", con sede a Napoli c/o il Formez. L'intento principale del Centro è quello di fornire assistenza ai processi decisionali dei Paesi della Regione Mediterranea nell'avvio delle riforme delle pubbliche amministrazioni, e di promuovere la loro progressiva armonizzazione con i modelli e le buone pratiche rilevati nei sistemi amministrativi europei ed internazionali.

Il C.A.I.MED si propone quindi di veicolare lo scambio di tali informazioni e conoscenze sull'innovazione nella pubblica amministrazione, attraverso attività implementate e gestite sia da UNDESA che da Formez. Tra i progetti di maggiore rilievo si segnala il Programma per l'Innovazione nell'Amministrazione Pubblica dei Paesi del Mediterraneo (InnovMed), promosso da UNDESA e supportato da Formez, di cui beneficiano i seguenti Paesi: Albania, Algeria, Autorità Palestinese, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Libano, Macedonia, Marocco, Serbia e Montenegro, Siria, Egitto, Giordania, Libia, Tunisia e Turchia.

Nell'ambito della Convenzione con la Regione Campania, il Formez, attraverso il C.A.I.MED, ha realizzato un'attività di formazione di alto profilo, selezionando 20 giovani da impegnare nella realizzazione del "Programma di cooperazione alla diffusione dei modelli organizzativi di bilancio e contabilità nei Paesi del Sud del Mediterraneo". Fine ultimo del programma è quello di fornire conoscenze e competenze sulle tematiche riguardanti le politiche

di sviluppo regionali, nazionali, comunitarie ed internazionali, inerenti l'area del Mediterraneo.

È inoltre stata avviata una rete di contatti con i soggetti che, a diverso livello e a vario titolo, promuovono e sostengono l'innovazione amministrativa in ambito nazionale, europeo ed internazionale; un vero e proprio "Network degli Innovatori", che insieme al sistema di documentazione on-line del C.A.I. MED costituisce un valido strumento di condivisione delle conoscenze e di divulgazione di best practices per il sostegno alla formazione continua e/o a distanza condiviso ed istituzionalizzato tra tutti i paesi dell'area euromediterranea. Il sito del Centro contiene infatti i più avanzati studi nazionali e comparativi dei Paesi dell'Area Euro-mediterranea, e la documentazione relativa ai sistemi delle pubbliche amministrazioni dell'intera Regione. L'attività di studio derivante dalla stretta collaborazione tra UNDESA e Formez ha infatti prodotto una vasta documentazione di analisi, studi e ricerche, che negli anni sono diventati materiale di riferimento sulla riforma amministrativa nell'Area di interesse, inseriti in siti di riguardo come quello dell'Università di Harvard e dell'UNPAN (United Nations Global Network on Public Administration).

*MEDREC*⁵

Il Centro Mediterraneo per le Energie Rinnovabili ha come missione, oltre allo sviluppo di progetti dimostrativi, attività di formazione e di disseminazione. Il MEDREC, di base a Tunisi e creato dal Ministero Italiano dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, coinvolge istituzioni governative e internazionali di Algeria, Egitto, Libia, Marocco e Tunisia. Il Centro è *focal point* del Programma per le Energie Rinnovabili nel Mediterraneo (MEDREP), iniziativa lanciata durante il Vertice Mondiale sullo Sviluppo So-

⁵ I contenuti relativi al MEDREC sono stati realizzati sulla base delle informazioni fornite dalla Camera di Commercio Italiana in Egitto.

stenibile svoltosi a Johannesburg nel 2002. Il Programma si pone l'obiettivo di fornire servizi di energia sostenibile alle popolazioni rurali, di contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici incrementando la quota delle energie rinnovabili prodotte, e di sviluppare un sistema di mercato sostenibile delle energie rinnovabili con i Paesi a sud del Mediterraneo.

Osservatorio EuroMediterraneo e del Mar Nero

È attualmente in corso il progetto di cooperazione "EuroNablus" promosso dall'Osservatorio, e basato sull'accordo tra città europee (Napoli, Lille, Dundee e Stavanger), e la città palestinese di Nablus. L'Osservatorio è stato inoltre promotore del progetto editoriale "Volto del Mediterraneo/Mediterranean People", che prevede la realizzazione di cinque volumi fotografici e l'organizzazione di eventi riguardanti il complesso tema del confronto tra etnie, culture e credi religiosi della realtà mediterranea. A livello accademico, è attualmente in vigore un accordo di scambio di laureati e docenti tra l'Università "Federico II" di Napoli (partner dell'Osservatorio Euromediterraneo) e l'Università palestinese "National An-Najah", che ha già beneficiato di finanziamenti da parte del MIUR.

3. Questo paragrafo si propone di esaminare le trattative e le prospettive di cooperazione esistenti tra i paesi della sponda Sud del Mediterraneo e gli enti del sistema Italia considerati nella presente ricerca.

Regione Campania

Nell'ambito della nuova programmazione quinquennale, la Regione Campania continuerà a dedicare particolare attenzione ai rapporti con la sponda Sud, sia attraverso i programmi di cooperazione terri-

toriale previsti a livello europeo, sia attraverso le risorse specificamente destinate all'internazionalizzazione e ai partenariati territoriali.

Due sono nello specifico i progetti a cui la Regione si dedicherà in modo attivo: il Programma ENPI- CBC e il PO MED. Il primo offrirà la possibilità di presentare progetti di cooperazione in vari ambiti: sviluppo economico e sociale, promozione della sostenibilità ambientale e del dialogo culturale, agevolazione degli spostamenti di persone, beni e capitali nell'area di riferimento. Le priorità specifiche del secondo programma saranno volte principalmente al rafforzamento delle capacità innovative e alla promozione di uno sviluppo policentrico integrato tra le varie realtà mediterranee, alla protezione dell'ambiente, alla promozione di uno sviluppo sostenibile, e al miglioramento delle condizioni di mobilità ed accessibilità ai territori mediterranei.

Università degli Studi di Palermo

Nei piani futuri dell'Università di Palermo è previsto il consolidamento dei programmi già in atto e la realizzazione di programmi di mobilità studenti e docenti, di progetti di ricerca bilaterali e multilaterali con gli atenei dei Paesi del Maghreb e del Medio Oriente, e la stipula di accordi analoghi con i Paesi che ancora non hanno avuto modi di inserirsi in tali iniziative.

Università degli Studi di Bari

Tra le strutture dell'Università di Bari particolarmente attive nella realizzazione di progetti e accordi con i paesi del Mediterraneo si segnala soprattutto il Dipartimento di Lingue e Letterature Romanze e Mediterranee, che sta attualmente lavorando ad un'intesa con l'Istituto Superiore Arabo di Traduzione di Algeri. In generale, il Dipartimento in questione è impegnato nella progettazione di iniziative di cooperazione culturale con i paesi del bacino mediterraneo, con particolare riguardo agli scambi di docenti e studenti e

alla promozione di autori della Sponda Sud.

Con il Piano triennale l'Università di Bari si è impegnata, tra l'altro, a concorrere a completare e rafforzare il processo di Barcellona, nonché la piena attuazione della nuova Politica di Vicinato, concorrendo a realizzare un vero spazio comune euromediterraneo e valorizzando le reti di relazioni già intessute attraverso la costituzione del CIRCEOS (un consorzio di quasi 50 Università che si estende da Bari, attraverso la sponda Est dell'Adriatico fino alla Polonia, la Russia e l'Ucraina) e della richiamata CUM.

Gli obiettivi specifici della CUM sono i seguenti. Riaffermare e sviluppare il ruolo e la funzione della cultura e della ricerca scientifica e tecnologica per favorire lo sviluppo dei Paesi del Mediterraneo, avendo come punto di riferimento finale, oltre che il progresso delle scienze, il miglioramento dei rapporti tra popoli del Bacino ed il loro sviluppo civile e sociale. Promuovere la cooperazione scientifica tra le Università mediterranee nel rispetto della diversità e della specificità delle differenti entità nazionali, favorendo il confronto tra esperienze, metodologie e risultati di ricerca maturati. Istituire collegamenti permanenti tra le Università, attraverso lo scambio reciproco di informazioni ed esperienze culturali e scientifiche, di docenti e studenti.

Università degli Studi della Basilicata

Le prospettive future dell'Ateneo della Basilicata con i paesi del Mediterraneo riguardano in particolare tre ambiti. In primo luogo, la promozione del sistema di istruzione italiano. In secondo, la realizzazione di iniziative di partenariato con istituzioni universitarie finalizzate ad implementare la mobilità degli studenti e dei docenti ed all'istituzione di nuovi corsi e curricula comuni. Infine, il rafforzamento della cooperazione con strutture universitarie e di ricerca con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo, al fine di da realizzare scambi di competenze e metodologie innovative nei settori della ricerca e del trasferimento tecnologico.

Università della Calabria

L'Ateneo è fortemente interessato a favorire un incremento degli scambi di studenti nonchè della partecipazione delle Università dei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo attraverso programmi per dottorati congiunti, di doppia laurea o di borse di studio. In quest'ultimo settore, in particolare, la grande capacità ricettiva dell'Ateneo ha permesso il lancio di un programma assai ampio, che prevede borse di vitto e alloggio per studenti delle lauree specialistiche, per il quale si auspica un rafforzamento della presenza di studenti dell'area mediterranea. Verso questo obiettivo punta una missione esplorativa che l'UniCal ha programmato a breve, finalizzata a verificare la possibilità di una cooperazione didattico/scientifica nei paesi del Sud del Mediterraneo.

Camera di Commercio di Potenza

Le prospettive di progetti futuri riguardano soprattutto la realizzazione di azioni di sistema con altre Camere di Commercio, da organizzarsi attraverso l' Unioncamere nazionale.

Confindustria Brindisi

Nel passato sono stati intrattenuti frequenti contatti tra la Confindustria di Brindisi e quella tunisina, per approfondire eventuali modalità di collaborazione nel settore tessile e dell'abbigliamento. Questo ambito, insieme a quello aeronautico esplorato attraverso contatti con la Libia e con Malta, costituisce il settore di maggior interesse in vista di progetti futuri con i Paesi della sponda meridionale.

Confindustria Calabria

Gli obiettivi futuri della Confindustria Calabria sono incentrati attorno allo sviluppo delle energie rinnovabili e all'utilizzo congiunto delle risorse naturali, al fine di incrementare l'impatto positivo sull'ambiente e l'occupazione in tutti i Paesi coinvolti. La coope-

razione futura dovrà essere dunque incentrata sull'esportazione di *best practices* negli ambiti più vari, e sulla creazione di una rete universitaria tra i vari Paesi mediterranei, una sorta di "forum dell'alta conoscenza", ove le istituzioni possano dialogare tra loro, informarsi sui diversi progetti, ed attuare scambi di docenti e ricercatori secondo le proprie esigenze. Questa sinergia avrà di certo ricadute positive sul sistema economico dell'area mediterranea, mettendo in relazione continua e diffusa le realtà imprenditoriali con il sistema dell'alta conoscenza dell'area stessa. Un così articolato flusso informativo sarà in grado di produrre effetti di lungo periodo sul benessere delle comunità nazionali, poiché il trasferimento di *know-how* alle aziende si trasformerà in innovazioni di prodotto e di processo, con conseguenze positive anche in termini di occupazione e di formazione di nuove figure professionali. Accanto a questi fattori prevalentemente scientifici e industriali se ne dovranno affiancare altri riguardanti la sfera socio-culturale; in questo ambito, un ruolo importantissimo dovrà essere svolto dai dipartimenti di cultura dei ministeri degli Esteri dei diversi Paesi, che dovranno promuovere nuovi progetti e potenziare gli accordi già in essere, per far meglio comprendere la realtà mediterranea come un'entità unica, complessa e vitale, capace di superare le divergenze derivanti da fattori culturali, storici, sociali e ambientali.

Il Mediterraneo, quindi, dovrà divenire davvero il *mare nostrum*, di tutti i paesi rivieraschi, nel quale ogni Stato coopera per il benessere materiale e spirituale di tutti gli abitanti, implementando anche quelle politiche di sviluppo in senso sostenibile, rispettose dell'ambiente e dell'ecosistema marino, le quali non sono più rinviabili.

Confindustria Sicilia

La Confindustria Sicilia, in merito al secondo quesito, ha rimandato al Comitato Energia dell'ente stesso. Da ciò si evince che i futuri progetti verteranno, tendenzialmente, sul settore energetico.

Unione Industriali Napoli

Attraverso una serie di eventi e di incontri con aziende campane internazionalizzate, si intenderà promuovere un crescente sviluppo delle aggregazioni di filiera e di comparto, in modo di incrementare il commercio con l'estero. Indispensabile a tal fine sarà lo sviluppo di Consorzi campani di Export, nonché l'organizzazione di attività di informazione sulle reali opportunità-Paese. Indispensabile sarà poi il coinvolgimento del Corpo Consolare straniero presente a Napoli, con cui verrà stabilito un fitto calendario di incontri e una serie di iniziative che coinvolgeranno le aziende commerciali e culturali, e lo sviluppo di una *Business Community* internazionale.

Banca Monte dei Paschi di Siena

Per quanto riguarda la Tunisia, regione-focus per MPS, sono in fase di realizzazione alcuni poli tecnologici in vari settori. Sulla scia di quello già attivo a Tunisi, si prevede la costruzione di ulteriori poli nei seguenti ambiti: agroalimentare, tessile, informatico, meccanico, elettrico, farmaceutico e ambientale.

SDI Group

I progetti futuri del Gruppo sono orientati prevalentemente alle attività di sviluppo sostenibile, in relazione alla responsabilità sociale ed ambientale. In tale ottica è stato messo in cantiere lo sviluppo di un partenariato tra il Governatorato di Biserta, la Provincia di Siracusa e quella di Agrigento, finalizzato alla realizzazione di un laboratorio per lo sviluppo sostenibile, e la collaborazione di SDI Group con varie ONG locali, al fine di realizzare progetti di consumo e produzione sostenibile. Sono inoltre previste collaborazioni con grandi imprese locali per sviluppare progetti di responsabilità sociale e tutela ambientale.

Gruppo Editoriale "Il Denaro"

Grazie alla collaborazione offerta dai Consolati stranieri a Napoli, è

in fase di realizzazione "Denaro Diplomatico", inserto su cartaceo e su web, dedicato alle comunità straniere che vivono in Campania. Il gruppo editoriale dispone poi di un vasto archivio informatico, comprendente una "sezione Mediterraneo" che viene messa a disposizione, così come la banca dati "denaro finanziamenti.it", per ottenere informazioni sui progetti e le opportunità di accordo con i Paesi della sponda sud.

Ambasciata d'Italia in Marocco

Un campo di potenziale intervento per la cooperazione italo-marocchina potrebbe essere quello dell'energia. Da tempo infatti il Marocco sta vivendo una fase di grande modernizzazione e di riforme, e, in ragione della forte dipendenza energetica dall'estero, sta indirizzando il proprio interesse principalmente verso lo sviluppo delle energie alternative, potenzialmente favorito dalle caratteristiche geofisiche del territorio marocchino. Altro settore di interesse è quello primario, dato il peso di tale settore in rapporto al prodotto interno lordo del Paese, che però risente di una carenza tecnologica e necessiterebbe di progetti di sviluppo e ammodernamento delle metodologie di coltivazione, e di una più efficace meccanizzazione del sistema.

Ambasciata d'Italia in Tunisia

Per quanto riguarda la costruzione del sistema Transmed, è attualmente in corso un progetto di potenziamento e miglioramento del sistema, che vede coinvolte le italiane Snam- progetti e la Nuovo Pignone, in collaborazione con un buon numero di società locali. In campo elettrico, è in progetto la costruzione di un cavo di interconnessione elettrica che colleghi Cap Bon e la Sicilia, e la realizzazione di una nuova centrale elettrica che sarà oggetto di una gara d'appalto internazionale. Sono poi in corso contatti esplorativi tra il gruppo siciliano Mon-

cada Energy Group e le Autorità tunisine per la realizzazione di una *merchant line* di portata ridotta.

Israel-Italy Chamber of Commerce and Industry

Come indicato dalla Camera di Commercio italo-israeliana, tra i due Paesi è in fase di negoziazione un buon numero di accordi bilaterali⁶:

- Convenzione bilaterale in materia di attività lavorativa per i consorti dei membri del Corpo Diplomatico.
- Accordo bilaterale per la conversione reciproca delle patenti di guida.
- Accordo bilaterale di assistenza giudiziaria e sul riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze in ambito civile.
- MoU di cooperazione scientifica nel settore agricolo. Il testo del MoU, modificato sulla base delle indicazioni del Contenzioso Diplomatico, è stato inoltrato in Israele nel mese di aprile 2007. Si è in attesa di un riscontro da parte delle competenti Autorità israeliane.
- Accordo bilaterale in materia di previdenza (sicurezza) sociale. Per la realizzazione dell'Accordo sono stati chiesti pareri tecnici a Ministero del Lavoro, MEF, INPS, INAIL, INPDAP. Le prime due amministrazioni hanno sottolineato la mancanza di fondi per la necessaria copertura finanziaria dell'Accordo.
- MoU di collaborazione nel campo della difesa. Firmato a Parigi nel giugno 2003, si attende lo scambio di notifica da parte israeliana; l'Italia ha completato le procedure interne di ratifica con la legge n.94 del 17/05/05.

⁶ Lo stato degli Accordi è aggiornato al Tavolo di Coordinamento per lo sviluppo delle relazioni bilaterali tra Italia ed Israele (Roma, 23 ottobre 2008).

Camera di Commercio Italiana in Egitto

A conferma del partenariato strategico tra i due Paesi, recentemente si sono svolti Vertici tra i due Governi, appuntamenti in sede di G-8, nonché un incontro tra il Presidente egiziano e il Primo Ministro italiano in occasione del Forum economico e Finanziario incentrato su PMI, energia e infrastrutture, tenuto a Milano. Da questi eventi la collaborazione tra i due Paesi uscirà senz'altro rafforzata, e darà l'avvio a nuove iniziative di cooperazione nei settori di interesse.

Entro il 2010 è prevista inoltre la realizzazione di una zona euro-mediterranea di libero scambio, inizialmente limitata al settore industriale, ed ora ampliata al settore agricolo, in cui l'Egitto, grazie alla copiosa produzione agricola, potrebbe giocare un ruolo di primo piano. Nel quadro dei negoziati avviati tra l'UE e i Paesi del Sud e dell'Est del Mediterraneo (PSEM), il dibattito procede speditamente e riguarda essenzialmente la velocità e il metodo da applicare a tale processo.

Camera di Commercio Italiana in Marocco

La Camera di Commercio lamenta la debole presenza italiana in Marocco nel campo delle energie rinnovabili, settore che interessa particolarmente il Governo marocchino. Sarebbe dunque utile un maggiore impegno in questo ambito, che darebbe modo di far conoscere ed apprezzare l'alto profilo della tecnologia italiana alle imprese e alle Autorità marocchine.

In particolare l'energia solare, sul modello degli innovativi progetti realizzati da Enel-Enea, potrebbe destare l'interesse delle Autorità locali, e la Camera di Commercio, a tal riguardo potrebbe proficuamente svolgere la propria attività di ricerca di validi partner industriali in loco.

A livello accademico, la Camera di Commercio italiana sottolinea l'esigenza di procedere verso una collaborazione più strutturata nella

formazione tecnica e ingegneristica, per esempio attraverso l'organizzazione di master sotto la guida delle Università italiane, realizzabili anche in collaborazione con la stessa Camera di Commercio.

Formez - C.A.I.MED

Molti sono i Paesi interessati alle attività realizzate da Formez ed UNDESA attraverso il C.A.I.MED, in particolare la Tunisia, che ha espresso la necessità di adattare al proprio contesto amministrativo le innovazioni già inserite con successo in altri Paesi. Tra gli obiettivi prossimi del Formez- C.A.I.MED c'è poi l'estensione dei progetti già collaudati e di successo, a tutti quei Paesi che ancora non sono riusciti a beneficiarne. Le attività del Centro saranno destinate non solo ai Paesi dell'Area, ma anche ai singoli cittadini, al settore privato e alla società civile di tali Paesi, e saranno realizzate tenendo conto di un'articolazione sub-regionale (Area Balcanico-Adriatica, Area Nord Africana, Area Egeo-Mediorientale). L'area di riferimento istituzionale/amministrativa afferisce non solo ai Paesi sud del Mediterraneo ma altresì a tutti i Paesi europei. L'elenco dei Paesi europei che operano in collaborazione con il C.A.I.MED è infatti molto lungo, e comprende: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria.

MEDREC

I progetti pilota del MEDREC sono attualmente in fase di espansione in tutti i Paesi del Nord Africa, e gli esperti del Centro hanno elaborato una serie di potenziali progetti da mettere a punto in Algeria, Egitto, Libia, Marocco e Tunisia. Queste iniziative sono volte al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- fornire elettricità alle popolazioni rurali isolate attraverso l'installazione di mini-reti nei villaggi;

- accelerare l'integrazione dell'energia rinnovabile sulle reti nazionali;
- desalinizzare l'acqua marina per incrementare la disponibilità di acqua potabile e per l'irrigazione;
- incrementare il pompaggio di acqua a destinazione agricola attraverso sistemi solari, eolici e a biomasse;
- fornire sistemi di illuminazione e di raffreddamento per la conservazione alimentare, a privati ed aziende agricole e di pesca tramite sistemi di energia rinnovabile;
- creare *joint-ventures* ed altri servizi di produzione, assemblaggio e distribuzione/installazione nei Paesi associati;
- promuovere programmi di certificazione e standardizzazione per le attrezzature necessarie.

Osservatorio EuroMediterraneo e del Mar Nero

Le prospettive e le aspettative future sono intrinsecamente legate allo sviluppo delle attività dei soggetti facenti parte della Rete sviluppata dall'Osservatorio, per lo più soggetti istituzionali, politici e culturali presenti nei Paesi della sponda sud del Mediterraneo, soprattutto in Israele e nei Territori Palestinesi, ma anche in Egitto e nei Paesi del Maghreb.

A tal fine l'Osservatorio auspica la continuazione di opportuni finanziamenti statali ed europei, per tenere in vita le attività promosse.

4. In questo paragrafo, vengono approfondite le attese e le aspettative degli enti e delle istituzioni del "Sistema Italia", considerati nella ricerca, nei confronti dell'Unione per il Mediterraneo.

Regione Campania

La Regione Campania si pone l'obiettivo generale di stimolare la

cooperazione tra territori per trasformare lo spazio Mediterraneo in una regione competitiva a livello internazionale, assicurando crescita e occupazione per le generazioni future, sostenendo la coesione territoriale, e contribuendo attivamente alla protezione dell'ambiente, attraverso lo sviluppo di progetti di partenariato transnazionale. In quest'ottica, la Campania guarda con molto favore all'UpM, certa che il target del co-sviluppo possa essere notevolmente incentivato attraverso una crescente cooperazione tra le diverse regioni mediterranee, e l'elaborazione di una strategia comune che possa restituire al Mediterraneo la centralità economica, sociale e culturale.

La Regione Campania ha dedicato una giornata di studio all'UpM, tenuta lo scorso 6 novembre, per approfondire gli aspetti politici e la progettualità, nel corso della quale si è cercato di tirare il bilancio del primo anno di vita dell'Unione per il Mediterraneo e di valutare come la Campania e l'Italia possano contribuire al suo successo.

Università degli Studi di Palermo

Le azioni intraprese dell'Ateneo vedono anche coinvolte le forze produttive della regione (associazioni industriali e commerciali) e sono rivolte alla realizzazione di quanto previsto dalla dichiarazione di Barcellona, e cioè alla realizzazione di un'area di libero scambio che agevoli la condivisione di progetti di ricerca e di formazione. Tutto ciò che possa potenziare il sistema viene visto con grande favore dai responsabili del settore internazionalizzazione dell'Ateneo di Palermo.

Università degli Studi di Bari

L'Università di Bari è pronta a sostenere il rafforzamento armonico delle interazioni con la sponda Sud del Mediterraneo, proponendosi anche come supporto scientifico di iniziative della società

civile e degli affari. Un'occasione in tal senso che è allo studio è di sostenere l'iniziativa, promossa dalla Confartigianato di Bari (in accordo con la Confartigianato Nazionale) e varata nell'ambito della Fiera del Levante del settembre 2007, della costituzione della Comunità delle PMI del Mediterraneo. L'obiettivo di questa Comunità è di intensificare la cooperazione e l'integrazione produttiva delle PMI dei Paesi che si affacciano sulle sponde del Mediterraneo. Il varo della Comunità ha visto la presenza di delegazioni rappresentative delle PMI di Libia, Malta, Romania, Slovenia, Tunisia, Turchia, Francia, Egitto e Marocco. La creazione di filiere produttive sovranazionali è oramai un fattore di successo nella competizione globale. Nel Mediterraneo sono soprattutto le PMI ad aver bisogno di un supporto all'internazionalizzazione e di una protezione dai suoi contraccolpi negativi. Se le PMI dell'area si integreranno sempre più, sapranno cogliere meglio le occasioni offerte dalla riacquisita centralità del Mediterraneo, soprattutto in vista della creazione di un'area di libero scambio a partire dal 2010. L'Università di Bari è stata invitata ad affiancare le altre istituzioni locali per rafforzare le basi scientifiche dell'iniziativa.

In generale, le strutture scientifiche e didattiche dell'Università di Bari segnalano la necessità che, nel quadro dell'Unione per il Mediterraneo, possano individuarsi quei canali di finanziamento indispensabili alle attività di cooperazione accademica e culturale con i paesi della Sponda Sud, sia di quelle già in atto che di quelle messe in cantiere.

Università degli Studi della Basilicata

Nell'ottica dell'Università della Basilicata, l'UpM può rappresentare un valore aggiunto in primo luogo per migliorare la visibilità della sua offerta formativa e della ricerca scientifica. Inoltre, nell'ambito dell'Unione per il Mediterraneo, l'Ateneo potrebbe far sentire la propria voce nel dibattito internazionale per la soluzio-

ne delle problematiche ambientali ed energetiche. Infine, l'UpM potrebbe consentire di implementare le politiche di cooperazione culturale multilaterale e bilaterale, nonché gli scambi ed i contatti a livello scientifico che preludano all'attivazione di progetti di ricerca e di progetti di integrazione di offerta formativa aperti al mercato ed al mondo del lavoro.

Università della Calabria

Un supporto nelle direzioni indicate e, più in generale, la collaborazione da parte dell'UpM per favorire il raggiungimento degli obiettivi che l'Ateneo che si è prefissato, risulterebbero di grande importanza per l'Università della Calabria e per il successo dei rapporti che essa è fortemente interessata a stabilire con i Paesi della Sponda Sud del Mediterraneo.

Camera di Commercio di Potenza

La Camera di Commercio è interessata a partecipare ad eventuali programmi di partenariato con i Paesi della sponda Sud, in considerazione dell'importanza crescente del Mediterraneo nei mercati e nei traffici internazionali.

Confindustria Brindisi

L'Area del Mediterraneo costituisce una zona di grande interesse per l'associazione brindisina, che guarda alla sponda Sud come ad una grande opportunità di sviluppo per il sistema economico del Mezzogiorno, ed auspica per questo la creazione di una strategia e di modalità operative comuni verso l'area in oggetto.

Confindustria Calabria

La realtà calabrese, dalla realizzazione dei diversi progetti che sono già *in itinere* e di quelli che saranno proposti e implementati, si attende di potenziare il suo ruolo di centro nevralgico del Medi-

terraneo. La Calabria potrà sviluppare la logistica grazie alle sue infrastrutture portuali, e diventare l'anello di congiunzione per gli scambi commerciali nel Mediterraneo tra UE e i Paesi del Medio Oriente. Grazie alle proprie eccellenze universitarie, la regione potrà rivelarsi un valido partner nei programmi di ricerca dei più diversi ambiti. I suoi prodotti, sia quelli del settore agro-alimentare che quelli di alto valore tecnologico, potranno approfittare di un mercato più ampio e ricco di potenzialità. La Calabria potrà altresì contribuire con le proprie risorse naturali e culturali, già conosciute ed apprezzate, e che potranno esserlo ancora di più attraverso iniziative di promozione turistica nei vari Paesi dell'area mediterranea.

Confindustria Sicilia

Il maggior vantaggio dell'UpM si ricaverà dai lavori di indagine e di studio, che potranno costituire utili strumenti di lavoro e di pianificazione strategica dei programmi di cooperazione. La conoscenza dei dati permetterà alle aree regionali transfrontaliere del bacino mediterraneo di essere più coerenti con gli altri strumenti della Politica Europea di Vicinato e con il Partenariato Euro-Mediterraneo

Unione Industriali Napoli

L'Unione Industriali di Napoli guarda con favore alla collaborazione con il MAE e la Fondazione Mezzogiorno Europa e alla loro attività di ricerca, in quanto molto interessata alle eventuali ricadute positive dell'UpM, che nella sua attività investirebbe settori nevralgici per il mondo imprenditoriale quali il trasferimento tecnologico, l'agricoltura, le politiche di cooperazione multilaterale e bilaterale.

Banca Monte dei Paschi di Siena

Al momento non si esprimono giudizi sulle aspettative né sugli eventuali vantaggi che l'istituto creditizio potrebbe ottenere dall'UpM, ma è forte la convinzione che qualsiasi iniziativa di carattere istituzionale potrà comunque apportare un contributo positivo al processo di internazionalizzazione delle imprese italiane, che spesso si trovano impreparate di fronte alle incognite relative agli investimenti e ai posizionamenti all'estero.

SDI Group

Dall'UpM ci si aspetta una maggiore disponibilità di fondi per progetti sud-sud e nord-sud, una riduzione dei vincoli burocratici e il rafforzamento delle azioni ad impatto visibile sulle comunità più esposte agli effetti delle politiche di globalizzazione finanziaria e terziarizzazione delle economie mediterranee.

Gruppo Editoriale "Il Denaro"

L'Unione per il Mediterraneo potrebbe consentire la creazione non solo di una piattaforma del "Sistema Italia in ascolto", ma anche di un "Sistema Campania in ascolto". Tale idea potrebbe aiutare la rete delle imprese, delle professioni e del no-profit, a massimizzare le opportunità offerte da una platea più ampia di attori euro-mediterranei. In tale contesto Il Denaro godrebbe dei vantaggi generati dal proliferare di informazioni sulle tematiche in oggetto, e potrebbe a sua volta offrirsi come amplificatore e distributore di queste informazioni presso i propri target di riferimento.

Ambasciata d'Italia in Marocco

La creazione dell'UpM è un evento di grande importanza per tutti i Paesi del Mediterraneo, sia dal punto di vista della politica euro-mediterranea, che da quello dello sviluppo economico e sociale

delle due sponde del Mediterraneo. La formula di "Unione per il Mediterraneo" è sicuramente originale rispetto ai contesti precedenti in quanto differisce dal quadro comunitario, introducendo un forum di discussione nuovo tra i Paesi membri. È necessario tuttavia procedere in modo coordinato per poter sfruttare appieno tutte le possibilità di collaborazione, senza correre il rischio di contrapporsi al sistema UE.

Come già ribadito nella sezione precedente, i settori nei quali si potrebbero trarre i maggiori vantaggi dalla UpM, anche in chiave di relazioni italo-marocchine, sono: il settore energetico che potrebbe essere interessato da accordi specifici, anche in considerazione del fatto che il Mediterraneo rappresenta un importante crocevia per il trasporto degli idrocarburi provenienti dal Golfo Persico e dall'Arabia Saudita, ed il comparto agricolo, che potrebbe essere foriero di importanti risultati, anche alla luce del prospettato abbattimento delle barriere doganali previsto dal recente Statuto Avanzato UE-Marocco.

Ambasciata d'Italia in Tunisia

Riguardo il terzo quesito, l'Ambasciata non ha fornito risposte, ma dalla documentazione inviata è facile dedurre che le attività che meglio potranno giovare dell'UpM, sono quelle che coinvolgono la produzione agricola e il settore energetico⁷.

⁷ In merito alle aspettative sull'Unione per il Mediterraneo, l'ICE Tunisi sottolinea che l'attuale situazione di crisi economica sta spingendo molte imprese italiane ad abbandonare le proprie mire verso mercati più lontani e a focalizzare i propri interessi nei Paesi della riva Sud del Mediterraneo. In questo senso sono molte le testimonianze dirette di piccole e medie imprese che sono arrivate in Tunisia negli ultimi tempi, in considerazione della vicinanza geografica e quindi dei minori costi di trasporto, del mercato comunque in crescita e delle legislazioni favorevoli.

In particolare i settori che stanno conoscendo una crescita evidente sono quelli dell'elettromeccanica, dell'ambiente e dell'agroalimentare. Secondo l'ICE Tunisi, tuttavia, gli ostacoli per poter considerare sempre di più il Mediterraneo come un unico grande mercato e dare seguito alla proposta francese, sono tuttavia di natura più prettamente politica e strettamente connessi all'evoluzione della situazione in Medio Oriente.

Israel-Italy Chamber of Commerce and Industry

Come già accaduto per i precedenti quesiti, la Camera di Commercio italo-israeliana, non ha dato risposte dirette, ma ha solamente indicato alcuni dati da cui si possono produrre le seguenti considerazioni.

Sulla base dell'Accordo di Cooperazione nel campo della Ricerca e dello Sviluppo Industriale, Scientifico e Tecnologico tra Italia ed Israele, vengono pubblicati con cadenza regolare dei Bandi di raccolta per progetti congiunti di ricerca, al fine di favorire un attivo scambio tra i due Paesi nei settori più diversi.

Anche in ambito culturale la cooperazione tra i due Paesi è molto intensa, e si sviluppa nell'ambito dell'Accordo di Cooperazione Culturale del 1971. Grazie a questi due accordi, in Israele si è sviluppata negli ultimi anni una grande passione per tutto ciò che riguarda la lingua e la cultura del nostro Paese, e la richiesta culturale, in costante aumento, abbraccia tutte le sfere della vita culturale italiana.

La numerosa comunità di ebrei italiani presente in Israele, ha senz'altro favorito questa tendenza, attraverso la ricerca e la valorizzazione del vasto patrimonio ebraico italiano, e la proficua collaborazione con le associazioni che rappresentano gli ebrei di origine italiana in Israele, che include anche la grande comunità di ebrei di origine libica, composta per il 70% da ebrei di cultura italiana.

Particolare rilievo è dato poi alla cooperazione interuniversitaria e all'attività dell'Istituto Italiano di Cultura, presente in Israele dal 1960, e le cui attività sono in costante ampliamento. In continuo aumento è la richiesta di corsi di lingua italiana, sia da parte di privati che di istituzioni. La nostra lingua è materia di insegnamento in varie università israeliane, ed è al centro dell'Accordo siglato tra l'Istituto di Cultura Italiana di Tel Aviv e il prestigioso centro Interdisciplinare di Herzelya. In base a queste considerazioni offerte dalla Camera di Commercio italo-israeliana, i settori che meglio potrebbero giovare dell'UpM potrebbero essere quindi

quello culturale e quello della ricerca e dello sviluppo industriale, tecnologico e scientifico.

Camera di Commercio Italiana in Egitto

L'UpM potrebbe rivelarsi un valido strumento per ovviare ad una serie di problemi e ridurre l'inevitabile impatto che alcune innovazioni potrebbero causare sulle parti più deboli della realtà produttiva. L'UpM, ad esempio, potrebbe contribuire ad adeguare il ritmo e l'intensità del processo di apertura dei mercati agricoli, a sviluppare partenariati e gemellaggi più stretti, a porre l'accento sullo sviluppo rurale in vista di un'agricoltura multifunzionale, e a predisporre misure di accompagnamento per sostenere l'ammmodernamento delle strutture di produzione dei Paesi interessati.

Camera di Commercio Italiana in Marocco

Per la Camera di Commercio Italiana in Marocco, l'utilità dell'UpM si potrebbe rivelare nella capacità di intensificare le relazioni economiche tra le due sponde del Mediterraneo.

L'Italia, nello specifico, è poco presente in Marocco relativamente agli investimenti, e potrebbe approfittare delle azioni multilaterali realizzate nel quadro dell'Unione per il Mediterraneo, per intensificare la propria presenza in questo ambito.

Formez - C.A.I.MED

Dall'esame delle attività svolte e dei progetti futuri, è lecito supporre che il Formez - C.A.I.MED, già così presente ed attivo nell'area, trarrà grande giovamento dall'UpM e dalle semplificazioni che tale istituzione saprà introdurre nella Regione Mediterranea.

MEDREC

Il MEDREC non ha dato una risposta precisa a questo quesito, ma dalla documentazione inviata, e dall'esame dei progetti in cor-

so e di quelli futuri, si evince che l' UpM potrà essere un valido strumento in grado di semplificare i rapporti, già floridi, tra il Centro e i Paesi del Nord Africa, consentendo una più agevole attuazione delle numerose iniziative in programma.

Osservatorio EuroMediterraneo e del Mar Nero

Nell' ottica dell' Osservatorio, l' UpM potrebbe incentivare le attività di "scambio dal basso" tra i singoli attori della vita culturale e politica, operanti nei Paesi della sponda Sud e in Europa. L'UpM potrebbe infatti facilitare gli spostamenti di persone da una sponda all'altra del Mediterraneo, e catalizzare maggiori investimenti volti alla mobilità bilaterale. Sarebbe poi utile a garantire una più ampia e trasparente opera di informazione da parte dei media, contribuendo anche alla riduzione del divario tecnologico esistente tra Nord e Sud, soprattutto a favore delle nuove generazioni. Dal punto di vista politico, l'Osservatorio auspica un maggiore impegno dei Paesi aderenti all' UpM verso le drammatiche vicende del conflitto israelo-palestinese, al quale l' Osservatorio ha dedicato negli anni una specifica attenzione, attraverso una fitta rete di progetti di cooperazione.

5. L'elaborazione delle risposte fornite dagli enti coinvolti nella ricerca ha offerto molteplici spunti di riflessione per i tre elementi dell'indagine: l'individuazione dei settori attualmente coinvolti dalle attività del "sistema Italia" nel Mediterraneo, i futuri e auspicati ambiti di intervento, le attese nei confronti dell' UpM. Per quanto riguarda i progetti e gli accordi in corso con i Paesi della sponda Sud, è da registrare un gran numero di iniziative poste in essere in tutti i settori di riferimento. Una posizione privilegiata spetta all'ambito culturale, oggetto di concrete forme di collaborazione, che prevedono, oltre allo

stanziamento di borse di studio e alla realizzazione di corsi post-lauream congiunti, intense attività di scambio di docenti e di studenti, al fine di garantire un flusso continuo di conoscenze e di informazioni tra le due sponde del Mediterraneo.

Altro ambito di grande interesse è il settore energetico, in particolare quello delle energie rinnovabili, strettamente connesso con l'attualissimo tema della tutela ambientale e paesaggistica. Uno degli elementi di maggiore affinità tra i paesi Mediterranei è infatti la grande valenza del patrimonio naturale, una ricchezza da difendere e da mettere a frutto nella maniera meno invasiva possibile. Non è un caso, infatti, che la principale richiesta dei Paesi del Maghreb, nell'ambito dei futuri progetti targati UpM, riguardi il trasferimento di tecnologia per la realizzazione di impianti fotovoltaici, eolici e geotermici. La produzione di energia "pulita" libererebbe molti di questi Paesi da una stringente dipendenza energetica, tanto più se si considerano le caratteristiche fisiche e climatiche dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, per le quali il sole e il vento costituiscono una "materia prima" a basso costo e a massimo rendimento. Per tali motivi, dunque, proprio sul settore energetico vertono i progetti futuri di molti enti, e anche l'Italia guarda con favore allo sviluppo delle energie rinnovabili, cercando di trarre giovamento dalla condivisione di conoscenze ed esperienze con la sponda Sud.

Per quanto concerne le prospettive future di progetti e accordi, l'indagine ha segnalato grandi possibilità di incremento degli scambi commerciali con i Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente, soprattutto nell'ottica della creazione della futura zona euro-mediterranea di libero scambio prevista dal Partenariato Euro-Mediterraneo. Tali paesi, infatti, sono stati oggetto, negli ultimi anni, di un progressivo e sorprendente aumento dell'interscambio con il nostro Paese, fino a raggiungere livelli altissimi come nel caso dell'Egitto.

Un altro elemento da tenere in debita considerazione, inoltre,

come segnalato dalle nostre Ambasciate e dalle Associazioni di industriali presenti sul territorio, è la grande spinta di rinnovamento che da qualche anno coinvolge Paesi come il Marocco e la Tunisia, i cui Governi hanno recentemente iniziato a promuovere e favorire un vasto piano di riforme in vari ambiti, in primo luogo quelli della semplificazione amministrativa e dell'ottimizzazione dei sistemi di produzione. In quest'ultimo campo, soprattutto, le conoscenze scientifiche e tecnologiche dei paesi europei si rivelerebbero preziose, soprattutto se accompagnate da programmi di responsabilizzazione civile e sociale. A tal riguardo è opportuno segnalare l'opera del *Formez- C.A.I.MED*, in collaborazione con l'agenzia delle Nazioni Unite *UNDESA*, e gli ottimi risultati da essa registrati in tali realtà.

In tema di sviluppo, l'attività di cooperazione rivolta a contesti problematici come quelli che ancora permangono in molte zone del Nord Africa e del Medio Oriente potrà avere benefici effetti anche a livello politico- diplomatico. Da sempre infatti il nostro Paese si è distinto per il significativo contributo offerto nelle aree di crisi del Mediterraneo, e l'attività dei nostri connazionali è sempre stata accolta con grande favore in tutti i Paesi della sponda Sud.

Per quanto riguarda, infine, le attese del "Sistema Italia" verso l'Unione per il Mediterraneo, la nuova "creatura" euro-mediterranea ha incontrato grande favore presso tutti i soggetti interpellati. In generale, è emersa con evidenza la convinzione della notevole opportunità che essa può rappresentare per tutto il "Sistema Italia" nel suo complesso. In particolare, l'indagine sin qui svolta ha segnalato un consenso pressoché unanime nei confronti dell'UpM, le cui ricadute positive potranno irradiarsi a vari livelli: dal piano economico per gli enti e i gruppi imprenditoriali coinvolti, a quello socio-culturale per la società civile, a quello politico con il ricollocamento del Mediterraneo al centro di un più ampio sistema di relazioni. Particolarmente apprezzata è risultata la di-

mensione tecnica e progettuale dell'UpM, così come la sua forte proiezione al coinvolgimento della società civile nelle sue molteplici articolazioni.

Dalla presente ricerca, quindi, è emerso con chiarezza un alto livello di attese del "sistema Italia" nei confronti dell'Unione per il Mediterraneo. Si tratta di risultati indicativi e tendenziali, che andranno necessariamente confermati da una ricerca più completa ed esaustiva, da rivolgersi ad un più ampio numero di realtà economiche e sociali del Paese.

Fin da ora, però, è possibile formulare l'auspicio di un forte impegno italiano, nell'ambito dell'Unione Europea, nel delicato e complesso passaggio dalla fase delle dichiarazioni a quella operativa dell'UpM, al fine di contribuire a creare quel quadro rinnovato delle relazioni euro-mediterranee che potrà consentire al "sistema Italia" di dispiegare tutte le sue potenzialità nel Mediterraneo.

Elenco delle istituzioni e degli enti

Enti ed istituzioni territoriali

- Regione Campania
- Università degli Studi di Palermo
- Università degli Studi di Bari
- Università degli Studi della Basilicata
- Università della Calabria
- Camera di Commercio di Potenza
- Confindustria Brindisi
- Confindustria Calabria
- Confindustria Sicilia
- Unione Industriali Napoli
- Banca Monte dei Paschi di Siena
- SDI Group
- Gruppo editoriale “Il Denaro”

Enti ed istituzioni con proiezione internazionale

- Ambasciata d'Italia in Marocco
- Ambasciata d'Italia in Tunisia
- ICE - Tunisi
- Israel-Italy Chamber of Commerce and Industry
- Camera di Commercio Italiana in Egitto
- Camera di Commercio Italiana in Marocco
- FORMEZ – C.A.I.M.E.D.
- MEDREC
- Osservatorio EuroMediterraneo e del Mar Nero

Finito di stampare
nel mese di gennaio 2010
dalla Legma>Napoli
per la Fondazione Mezzogiorno Europa