

**DOCUMENTI  
IAI**

**LA POLITICA DI VICINATO DELL'UNIONE EUROPEA  
E IL MEDITERRANEO.  
ORIENTAMENTI, STRUMENTI OPERATIVI,  
PROSPETTIVE**

*di Riccardo Alcaro e Roberto Aliboni*

IAI0542

**ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI**

# LA POLITICA DI VICINATO DELL'UNIONE EUROPEA E IL MEDITERRANEO. ORIENTAMENTI, STRUMENTI OPERATIVI, PROSPETTIVE

di Riccardo Alcaro e Roberto Aliboni<sup>1</sup>

## Introduzione

Dopo la felice conclusione dell'allargamento del primo maggio 2004, i comuni interessi di base dell'Unione Europea (garantire la sicurezza, la pace e la prosperità) si proiettano ora oltre i nuovi confini dell'Unione allargata. Ciò ha imposto all'UE di elaborare un'iniziativa strategica nei confronti del suo nuovo (e vecchio) vicinato, iniziativa che ha preso forma nella Politica Europea di Vicinato o di prossimità (PEV)<sup>2</sup>.

L'intento della PEV è costruire una solida cornice di cooperazione tra l'UE e i paesi del vicinato offrendo forme di collaborazione a largo raggio in ambito politico, economico, nel settore della sicurezza e negli scambi culturali. Nel campo economico, in particolare, sono stati fissati obiettivi molto ambiziosi: la posta finale in palio è consentire l'integrazione delle economie dei paesi vicini al mercato unico europeo, attraverso cioè la graduale estensione ai vicini delle quattro libertà di movimento delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone<sup>3</sup> che caratterizzano oggi il mercato interno dell'Unione. Al coinvolgimento economico non corrisponde una partecipazione politica dei paesi interessati nell'Unione. Nondimeno, grazie all'integrazione delle economie, l'obiettivo strategico fondamentale della politica di vicinato è di creare un "anello di amici"<sup>4</sup> attorno ai confini dell'Unione a 25, favorendo la stabilità sociale e politica dell'area del vicinato attraverso politiche cooperative molto avanzate e, con ciò stesso, la stabilità dell'Unione Europea.

La PEV è rivolta ai vicini orientali, l'Ucraina, la Bielorussia e la Moldavia (ma non la Russia); alle tre repubbliche transcaucasiche, Georgia, Azerbaigian e Armenia; a tutti i paesi della costa sud e sud-est del Mediterraneo, compresa eventualmente la Libia<sup>5</sup>. Con tutti questi paesi l'Unione già intrattiene stretti rapporti: con i vicini orientali e caucasici è in piedi il sistema degli Accordi di Partenariato e Cooperazione,

---

<sup>1</sup> R. Alcaro è ricercatore e R. Aliboni è capo del programma Mediterraneo e Medio Oriente nell'Istituto Affari Internazionali, Roma.

<sup>2</sup> La politica di vicinato è stata ufficialmente 'lanciata' dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al parlamento europeo dell'11 marzo 2003: *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2004) 104.

<sup>3</sup> Nel documento strategico della PEV, pubblicato il 12 maggio 2004, il riferimento alle "quattro libertà" è più sfumato. In particolare, è sparito l'accento alla possibilità di estendere fuori dell'Unione la libera circolazione delle persone. Cfr. la Comunicazione della Commissione del 12 maggio 2004 *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, COM (2004) 373.

<sup>4</sup> Così Romano Prodi nel discorso del 6 dicembre 2002 "A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability" alla sesta conferenza mondiale dell'ECISA.

<sup>5</sup> La Bielorussia potrà beneficiare delle iniziative della politica di vicinato soltanto una volta che avrà avviato significative riforme democratiche. Anche la Libia dovrà soddisfare due condizioni fondamentali per instaurare rapporti di vicinato con l'UE: adottare l'*acquis* di Barcellona e risolvere ogni questione ancora pendente con gli Stati membri.

mentre i paesi mediterranei sono inseriti nelle strutture del Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM) e legati all'Unione dagli Accordi di Associazione.

La PEV rivede, completa e integra tutti questi rapporti. Non si tratta di un cambiamento di rotta, ma di aggiustamenti considerevoli, che alla fine dei conti potrebbero comportare mutamenti qualitativi, sia nel campo economico - dove questi mutamenti sono desiderati - sia nel campo politico.

In questo capitolo ci concentriamo sul versante mediterraneo della PEV, cioè sulla giustapposizione della PEV al PEM. Tralasciamo le prospettive politiche e ci concentriamo, invece, sui mutamenti istituzionali e organizzativi con il proposito di fornire elementi per una riflessione riguardante le prospettive economiche della PEV, anche se è difficile pronunciarsi in merito nel momento in cui la nuova politica sta per essere lanciata. Molto si è detto sulle insufficienze del PEM. La PEV si preannuncia con caratteristiche diverse e, in generale, più pragmatiche del PEM. L'interrogativo è se la PEV riuscirà a innescare lo sviluppo che è mancato con il PEM.

Perciò, qui di seguito provvediamo innanzitutto un quadro degli orientamenti e degli strumenti, in modo da dare al lettore una base conoscitiva necessaria a considerare le prospettive. Nella seconda parte dell'articolo forniamo qualche considerazione su queste prospettive e cerchiamo di dare una prima risposta agli interrogativi sugli effetti della PEV in termini di sviluppo economico.

## Lo “strategy paper” e l’articolazione generale della PEV

Gli strumenti della politica di vicinato sono una serie di documenti di carattere strategico (lo “strategy paper”), di *situational analysis* (i “country reports”), di programmazione operativa (i Piani d’Azione), e di programmazione finanziaria (lo strumento europeo di vicinato e partenariato).

Il finanziamento della politica di vicinato verrà assicurato dal coordinamento degli strumenti finanziari esistenti (sia interni che esterni) nel quadro delle attuali prospettive finanziarie, e da uno strumento *ad hoc* a partire dal 2007. Del finanziamento ci occupiamo più avanti, dopo l’illustrazione degli strumenti di analisi e programmazione.

Lo “strategy paper” o documento di orientamento strategico presenta il quadro generale della politica di vicinato, indicandone i principi e gli obiettivi e ponendo le basi per l’elaborazione degli strumenti<sup>6</sup>.

La Commissione ha poi il compito di preparare dei “country reports” per illustrare la situazione di ogni paese interessato dalla PEV in relazione ad ognuna delle di potenziale cooperazione. I “country reports” forniscono inoltre il quadro generale dei rapporti che l’UE intrattiene con lo Stato vicino. Questi documenti di *situational analysis*, funzionano solo come base preparatoria per la stesura, in una fase successiva, di un piano d’azione congiunto<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione del 12 maggio 2004 *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, COM (2004) 373.

<sup>7</sup> Il 12 maggio 2004, contestualmente allo “strategy paper”, la Commissione ha pubblicato anche sette di questi “country reports”, relativi all’Ucraina e alla Moldavia, ad Israele e all’Autorità Nazionale Palestinese, alla Giordania, al Marocco e alla Tunisia.

## **I piani d'azione: criteri metodologici**

Il piano d'azione è propriamente lo strumento operativo della politica di vicinato, ed è effettivamente ciò che ne contraddistingue metodi e pratiche rispetto ad altre politiche dell'Unione già esistenti. Viene negoziato direttamente dalle istituzioni comunitarie e dalle autorità dei paesi partner. In questo modo si dà corso ai due orientamenti più rilevanti introdotti dalla politica di vicinato: la responsabilità condivisa e la differenziazione.

La responsabilità condivisa (*joint ownership*) è un tentativo per superare le difficoltà connesse al più tradizionale criterio della condizionalità. Quest'ultima ha funzionato efficacemente nel quadro delle politiche di allargamento, mentre ha dato scarsi risultati in altri contesti, come il PEM. Evidentemente gli Stati sono molto più restii a vincolarsi alle condizioni imposte dall'Unione se non hanno la prospettiva di divenirne membri. La Commissione si è orientata pertanto verso una strategia più concertativa, in base alla quale l'Unione e i paesi partner concorrono alla stesura degli accordi con equa ripartizione di responsabilità. In questo modo i piani d'azione non sono un'iniziativa della sola UE, ma vengono costruiti su una piattaforma comune, che fissa gli obiettivi primari della cooperazione con i paesi partner sulla base di valori condivisi e del riconoscimento dei reciproci interessi.

Poiché ogni paese partner negozierà fin da principio le priorità e i modi della collaborazione, ne segue che l'UE si appresta ad avviare, nel quadro della PEV, forme di cooperazione ad intensità variabile. Ciò dipende sia dalla volontà politica dei governi partner sia dalle risorse, umane e finanziarie, di cui questi governi dispongono. Tenere conto debitamente delle specificità nazionali, legate alla collocazione geografica, alla situazione politica, sociale, economica ecc., risponde all'esigenza di dare una maggiore efficacia alle misure concordate.

La Commissione ha assicurato che la differenziazione non sarà spinta così in là da divenire incompatibile con un coerente approccio regionale, e lo "strategy paper" dispone esplicitamente uno sviluppo e un rafforzamento della collaborazione multilaterale in riferimento ad aree dove l'approccio regionale risulta più funzionale, come la cooperazione transfrontaliera nel Mediterraneo o lo sviluppo di una rete infrastrutturale euromediterranea. Ciò nonostante, è innegabile che la PEV, basata com'è sui piani d'azione, privilegia un approccio bilaterale. La politica di vicinato non è stata pensata per sostituire politiche già esistenti, ma per integrarle, rimediando dove possibile alle loro deficienze. Evidentemente l'approccio bilaterale diretto è stato giudicato più funzionale a raggiungere gli scopi dell'Unione: premiando la maggiore disponibilità a cooperare di alcuni paesi si spera di innescare un "effetto domino" di emulazione. Nel caso in cui questa speranza rimanesse delusa, comunque gli sforzi di un singolo paese verso una maggiore convergenza non andranno persi.

## **I piani d'azione: forma e iter di approvazione**

I piani d'azione vengono negoziati nel quadro degli Accordi di Associazione esistenti<sup>8</sup>. I piani sono accordi tecnici o politici con un raggio d'azione non inferiore ai

---

<sup>8</sup> Al momento sono in vigore Accordi di Associazione Euromediterranei con il Marocco (dal marzo 2000), la Tunisia (dal marzo 1998), la Giordania (dal marzo 2002), l'ANP (*ad interim*, dal luglio 1997), Israele

tre anni ma non superiore ai cinque. Sono soggetti quindi ad una continua revisione e ad un costante aggiornamento.

I piani d'azione vengono negoziati congiuntamente dalla Commissione, con la partecipazione di rappresentanti della Presidenza del Consiglio e dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), e dalle autorità dei paesi partner. Una volta approvato dal Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (CAGRE), il testo del piano d'azione viene formalmente adottato dai Consigli di Associazione.

L'attività di monitoraggio verrà svolta nella cornice degli organi del PEM, in modo da salvaguardare il principio della *joint ownership* anche nella fase successiva ai negoziati. Fra l'altro è previsto che ogni modifica che una delle parti ritenga necessaria possa essere discussa e concordata nella fase di preparazione delle decisioni dei Consigli di Associazione.

Tenendo in considerazione le valutazioni fornite dai paesi partner, la Commissione ha il compito di stilare periodicamente dei rapporti per certificare lo stato di avanzamento della cooperazione. I piani d'azione possono infatti essere modificati e adattati alla luce dei risultati raggiunti in vista dell'adempimento delle misure concordate. Lo "strategy paper" suggerisce la presentazione di un rapporto di medio termine entro due anni dall'intesa sul piano d'azione, a cui dovrà seguire un altro rapporto entro tre anni.

Oltre alla ovvia funzione di aggiornamento, questi rapporti possono servire al Consiglio dell'UE per valutare l'opportunità di coinvolgere i paesi partner più "virtuosi" in una nuova generazione di trattati internazionali, gli Accordi di Vicinato. Per il momento, il fulcro della politica di vicinato resta lo strumento flessibile del piano d'azione, cui vengono affidate le chiavi del successo della nuova iniziativa dell'Unione. Ma com'è fatto un piano d'azione?

## **I piani d'azione: struttura e contenuti**

La differenziazione ha inciso in modo significativo sul testo definitivo dei vari accordi. Ciò nonostante i piani d'azione conservano una struttura comune sul quale costruire concrete forme di cooperazione. Questa sorta di "scheletro" consta di sei rubriche:

- Dialogo e riforme politici.
- Riforme e sviluppo sociali ed economici.
- Riforma delle regolamentazioni del commercio e del mercato.
- Cooperazione in materia di affari interni e giudiziari.
- Trasporti, energia, telecomunicazioni e ambiente.
- Contatti "people-to-people".

In ognuna di queste aree il piano d'azione stabilisce degli obiettivi sia di breve che di lungo periodo. Ogni obiettivo viene ancorato a specifiche misure o azioni da

---

(dal giugno 2000), e l'Egitto (dal giugno 2004). Con il Libano è in vigore dal 2003 un Accordo di Associazione *ad interim*, limitato a questioni commerciali, ed è in corso di ratifica l'Accordo di Associazione, così come con l'Algeria. I negoziati per l'Accordo di Associazione con la Siria si sono conclusi il 19 ottobre 2004.

intraprendere. I tempi e i modi del raggiungimento degli obiettivi forniranno indicazioni rilevanti per definire lo stato delle relazioni reciproche – avranno in altre parole la funzione di *benchmarks*. Le priorità raccolte sotto le prime due rubriche sono particolarmente importanti per stabilire la velocità e l'intensità dei progressi compiuti.

Nell'ambito della prima rubrica sono compresi gli sforzi per raggiungere intese per un effettivo multilateralismo, che coinvolgerebbe i paesi partner anche in attività legate alla PESC e alla Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), come la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi; gli incentivi al rafforzamento delle istituzioni e della *governance* democratiche, nel cui ambito è costantemente richiamata la necessità di sostenere riforme volte ad assicurare l'indipendenza del potere giudiziario, la capacità amministrativa/giudiziaria e la lotta alla corruzione; del pari, gli incentivi a garantire i diritti delle donne e delle minoranze; infine, gli incentivi a garantire i diritti del lavoro fondamentali in base alle numerose Convenzioni patrocinate dall'ILO.

Lo scopo primario delle misure da intraprendere nell'ambito della seconda rubrica è la riduzione della povertà. In questo quadro una particolare attenzione è dedicata ad un avvicinamento agli standard europei in materia di politiche sociali e dell'occupazione. L'integrazione solleciterà infatti considerevolmente le legislazioni dei paesi vicini ad allineare i propri regimi giuridici all'*acquis communautaire*.

Per quanto riguarda la circolazione dei beni, si tende all'abbattimento progressivo delle barriere tariffarie e non tariffarie e all'instaurazione di un'efficiente cooperazione amministrativa. L'area del Processo di Barcellona ha già visto degli accordi in tal senso ed una prima asimmetrica liberalizzazione ha avuto luogo. Il traffico dei prodotti industriali dovrebbe essere facilitato dai cosiddetti ACAA (Agreements on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products), volti ad approssimare i diversi regimi giuridici sulle dogane, a favorire i controlli sulla sicurezza dei beni e ad aumentare la lotta alla frode e alla contraffazione. Ugualmente prioritari sono i controlli sanitari sui prodotti agricoli e sugli animali importati.

Un settore che presuppone strutturalmente l'adozione di regimi giuridici compatibili è quello della libera circolazione dei servizi. Si tratta di istituire organi di vigilanza, regolamentazioni per l'attività di revisione che permettano un funzionamento normale dei mercati finanziari. Tutto ciò è particolarmente importante perché potrebbe innescare una spirale virtuosa nel flusso di capitali in entrata nelle economie dei paesi vicini.

I partner dell'UE dovranno essere incoraggiati a favorire il più possibile la libera concorrenza anche grazie ad autorità di vigilanza indipendenti e con poteri adeguati.

Ultimo punto in materia economica, ma non per questo il meno importante, è la necessità di incrementare la trasparenza del sistema fiscale, aumentare quindi la convergenza con il Codice di condotta per la tassazione degli affari dell'UE, in linea con i requisiti richiesti dalla OMC (Organizzazione Mondiale per il Commercio). La PEV prevede infatti una serie di provvedimenti volti ad accordare le economie dei paesi vicini ai principi della OMC.

Nella rubrica "giustizia e affari interni" sono comprese misure specifiche per la sicurezza delle frontiere dei paesi vicini, un'opera di sorveglianza e repressione difficile e dispendiosa. I piani d'azione dovrebbero quindi includere misure per rafforzare il controllo delle frontiere, come il sostegno per la creazione e l'addestramento di corpi di polizia di frontiera non militare e misure per rendere i documenti di viaggio più sicuri.

L'obiettivo dovrebbe essere quello di facilitare la circolazione delle persone aumentando allo stesso tempo gli standard di sicurezza. I piani d'azione potrebbero quindi includere cooperazione in materia di immigrazione, di asilo, di facilitazioni alla concessione dei visti per l'UE, nonché naturalmente una serie di misure contro il terrorismo, il crimine organizzato, il traffico di droga e armi, il riciclaggio di denaro e i crimini finanziari. Sono auspiccate la ratificazione delle più rilevanti convenzioni internazionali al riguardo e la collaborazione con Europol e Eurojust.

L'Unione Europea inserisce tra le sue priorità più urgenti e rilevanti la disponibilità e la sicurezza energetiche. La PEV sviluppa in questo senso un fine primario dell'Unione, che è il maggiore importatore di petrolio del mondo e il secondo consumatore ed è circondata dalle riserve petrolifere più copiose, tutte accessibili attraverso paesi vicini (Nord Africa, Medio Oriente, Caucaso del sud e Russia). La Commissione ritiene vitale la possibilità di assicurarsi la piena disponibilità di energia, nonché la protezione tanto dei sistemi di trasporto quanto di produzione o trasformazione delle risorse. Per garantirsi energia efficiente e risparmio di energia l'UE non può che passare per accordi molto stretti con i paesi interessati (la maggioranza degli Stati vicini) e la PEV non può che fare delle politiche energetiche un suo asse centrale.

Nel settore dei trasporti si pensa ad alcuni cambiamenti strutturali in grado, si spera, di migliorare l'efficienza e la sicurezza dei trasporti, come l'introduzione della concorrenza nei servizi portuali e nei trasporti aerei, l'interoperabilità dei sistemi ferroviari ecc. È necessario quindi espandere i progetti di opere pubbliche nel settore dei trasporti anche all'area di vicinato.

La protezione dell'ambiente dovrebbe essere migliorata, nelle intenzioni della Commissione, attraverso un "mix" di cooperazione regionale, nazionale e internazionale. Soprattutto la disponibilità e la qualità dell'acqua dovrebbe essere al centro delle politiche comunitarie di vicinato (oltre ai temi tradizionali della gestione di rifiuti, dell'inquinamento dell'aria e della lotta contro la desertificazione).

L'ultima area di collaborazione prevista dai piani d'azione riguarda settori di cooperazione civile e privata. I settori di cooperazione prevista sono grosso modo quattro: la ricerca e lo sviluppo tecnologico; l'educazione e la formazione professionale; la sanità pubblica; la cooperazione interregionale. Si tratta di tematiche che presentano una fisionomia transnazionale.

L'estensione dei programmi europei di scambi culturali e di approfondimento professionale per lavori qualificati a persone dei paesi vicini, tutti molto più poveri degli Stati membri, offre un contributo significativo per lo sviluppo delle loro società civili. In questo campo l'UE avanza la proposta di integrare gli Stati vicini nei "Community Framework Programmes" (se già non vi partecipano) e più in generale nell'area di ricerca UE.

La tutela della sanità pubblica svela la sua "anima" transnazionale quando si pensa alla necessità di un sistema di prevenzione dalle malattie infettive e quindi il trattamento adeguato di ciò che può causarle, o di un meccanismo di allerta rapida per evitare il diffondersi di epidemie (si propone l'integrazione in EUPHIN, lo "European Union Public Health Information Network"), come anche alla necessità di costruire degli indicatori sanitari credibili nei paesi che ne sono sprovvisti, sostenere la cooperazione con l'Organizzazione Mondiale della Sanità, e creare un sistema di

consultazione permanente per elaborare in anticipo delle strategie di risposta alle minacce sanitarie.

L'ultimo punto merita di essere sottolineato, seppur brevemente. La cooperazione tra le autorità locali, ONG e soggetti privati con interessi inter- o transnazionali – ciò che va sotto il nome di partenariati territoriali – contiene probabilmente un potenziale insospettato per infittire e rendere più salda la rete di rapporti fra Stati limitrofi.

### **Lo strumento finanziario del vicinato**

Come abbiamo detto, accanto alla messa a punto dei tradizionali strumenti di analisi e programmazione e all'introduzione di elementi nuovi, come il piano d'azione, è necessario considerare la strumentazione finanziaria che la PEV intende adottare. Lo strumento finanziario è d'importanza cruciale per la nuova politica. Anche qui, ci troviamo di fronte a un riorientamento degli strumenti esistenti in combinazione con alcune regole nuove<sup>9</sup>.

I documenti dell'Unione si riferiscono a questo strumento finanziario come “strumento europeo di vicinato e partenariato” (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*, ENPI). Nelle prime proposte della Commissione, ENPI si presentava come un fondo distinto da quelli per le cooperazioni esterne regionali oggi in vigore (i programmi CARDS - per i Balcani - PHARE - per i paesi ex sovietici - e MEDA - per il Mediterraneo). Successivamente, sembra essere invece prevalsa l'idea di un assetto finale al 2007 nel quale ci sarebbe un unico strumento finanziario operante, come oggi, ai tradizionali livelli bilaterale e multilaterale e, inoltre, al nuovo livello della cooperazione transfrontaliera e transnazionale. Questi due nuovi tipi di cooperazione riguarderanno le regioni interne ai diversi stati partner o altre entità sub-statali. Viene, perciò, introdotto un terzo livello operativo nei rapporti fra l'UE e i suoi vicini: accanto a quello bilaterale e a quello multilaterale emerge un livello inter-regionale, che potrà essere transfrontaliero, se le regioni sono alle frontiere, e transnazionale se le regioni - appartenendo a paesi diversi - non lo sono.

Il modello operativo che viene giustapposto a quello dei fondi esterni tradizionali è il modello dell'esperienza Interreg, il programma di cooperazione inter-regionale interno alla stessa Unione, finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Questo programma riguarda la cooperazione fra le regioni dell'Unione, ma ha già una limitata componente esterna. Per esempio, nel Mediterraneo esistono un programma Interreg Marocco-Spagna e uno Interreg Marocco-Gibilterra (che sono di tipo transfrontaliero), nonché un programma Interreg Medocc (Mediterraneo occidentale) e

---

<sup>9</sup> Cfr. le Comunicazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del primo luglio 2003, *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, COM (2003) 393; del 14 luglio 2004, *Financial Perspectives 2007-2013*, COM (2004) 487; del 29 settembre 2004, *On the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspectives 2007-2013*, COM (2004) 626. Gli aspetti finanziari della PEV sono molto dettagliatamente analizzati nello studio a cura di José Luis Rhi-Sausi, Raffaella Coletti, Battistina Cugusi, *Strumenti e metodologie dei programmi di prossimità nel Mediterraneo nella fase di transizione. Prospettive per la cooperazione interregionale*, presentato dal CeSPI al Convegno su “Sperimentazione delle politiche di prossimità nel Mediterraneo Occidentale”, Napoli 22-23 luglio 2004.



un altro Interreg Archimed (di tipo transnazionale, cioè con la partecipazione di regioni di diversi paesi non necessariamente insistenti sulla stessa “frontiera”).

Nei programmi Interreg, la cooperazione fra componenti interne ed esterne nasce sulla piattaforma del coordinamento fra strumenti finanziari interni, nella fattispecie il FESR e gli attuali strumenti di cooperazione regionale esterna della stessa UE (o anche di altre fonti). Questo coordinamento costituirà l’ossatura della transizione all’attuazione completa della PEV nel 2007. Quando la transizione sarà terminata, lo strumento unico per il vicinato per le sue azioni di finanziamento della cooperazione transfrontaliera e transnazionale fra regioni si coordinerà con il FESR.

Insomma, al 2007 si può prevedere un unico strumento UE per la cooperazione finanziaria con i paesi vicini, siano essi dell’Est Europa o del Mediterraneo. Questo strumento destinerà i suoi fondi alla cooperazione bilaterale, a quella multilaterale e a quella inter-regionale (transfrontaliera e transnazionale). Nel porre in essere la cooperazione inter-regionale si coordinerà con il FESR. In questa prospettiva, va osservato che, nel caso del Mediterraneo, l’UE prevede di destinare un’attenzione particolare alla cooperazione fra regioni del Sud, anche come premessa a una più proficua ed efficiente cooperazione transfrontaliera e transnazionale in senso Nord-Sud.

Nei piani dell’UE, i programmi transfrontalieri e transnazionali di prossimità hanno alcuni obiettivi precisi, che abbiamo già rapidamente ricordato, ma sui quali conviene ritornare. Le priorità di massima sono due: in primo luogo, predisporre la partecipazione dei partner mediterranei alla rete transeuropea di energia e trasporti; in secondo luogo, sostenere tutte quelle attività di omogeneizzazione e cooperazione che hanno lo scopo di facilitare l’acquisizione dell’*acquis* comunitario da parte dei vicini e, perciò, l’integrazione dei mercati. Per quanto riguarda l’energia, tre programmi sono già avviati (l’integrazione del mercato maghrebino dell’elettricità; la creazione di un mercato integrato del gas nel Mashreq; l’integrazione energetica fra Israele e Palestina). Nel campo dei trasporti è prevista la promozione di uno spazio comune aereo euro-mediterraneo; il rafforzamento della sicurezza marittima; la promozione del piccolo cabotaggio e delle “autostrade” del mare in connessione con la rete europea terrestre; lo sviluppo del sistema di navigazione satellitare “Galileo” anche sulla sponda meridionale.

## **Qualche valutazione in prospettiva**

Abbiamo esaminato brevemente gli orientamenti politici principali, le istituzioni e gli strumenti finanziari della PEV. Su questi elementi già da tempo è in corso un’ampia discussione pubblica<sup>10</sup> con lo scopo di valutare quale sarà l’impatto politico

---

<sup>10</sup> Sulla PEV in generale, si vedano Roberto Aliboni “Geopolitical implications of the European Neighbourhood Policy”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, no. 1, primavera 2005; Heather Grabbe *How the EU should help its neighbours*, CER policy brief, Centre for European Reform, 2004, Londra; Michael *The Wider Europe Matrix*, Centre for European Policy Studies, 2003, Bruxelles. Sull’impatto della PEV sul Partenariato Euro-Mediterraneo, si vedano Raffaella A. De Sarto, Tobias Schumacher, “From EMP to ENP: What’s at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, no. 1, primavera 2005; Elisabeth Johansson-Nugués, “A ‘Ring of Friends’? The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean”, *Mediterranean Politics*, Vol. 9, No. 2, estate 2004; Erwan Lannon, Peter van Elsuwege, “The EU’s emerging Neighbourhood Policy and its potential impact on the Euro-Mediterranean

ed economico della nuova politica. In questa sezione conclusiva del capitolo proviamo a sottolineare alcuni punti che appaiono più rilevanti per il futuro della PEV.

La nuova politica mediterranea che dovrebbe risultare dalla giustapposizione della nuova PEV e del vecchio PEM promette di essere uno strumento meglio articolato del passato, essenzialmente perché introduce una maggiore flessibilità decisionale e strumentale laddove l'esperienza del PEM ha dimostrato esserci una coesione politica e ideologica fra i partner troppo scarsa perché la cooperazione euro-mediterranea possa veramente funzionare, come se il Partenariato Euro-Med fosse una "community" né più né meno che la stessa Unione. In realtà, mentre non c'è dubbio che esiste una sincera e interessata volontà di cooperazione fra le due sponde del Mediterraneo, questa volontà ha altrettanto indubbiamente dei limiti politici evidenti.

La "comunità" euro-mediterranea non è in grado di adottare uno stile troppo multilaterale o collettivo: è perciò giusto, come avverrà con la PEV, che i rapporti bilaterali assumano maggiore rilevanza. È anche utile l'introduzione del livello transfrontaliero e transnazionale, cioè del livello della cooperazione fra regioni e gruppi di regioni, trasversalmente - se così si può dire - alle frontiere. Questa prospettiva deluderà chi ha sempre coltivato l'ideale dell'emergere di una compatta comunità euro-mediterranea, con una sua speciale solidarietà politica e culturale. Al contrario, ci si avvia verso una forte differenziazione, nella quale, all'interno di un'ampia e generica cornice di cooperazione collettiva fra le due sponde, prevarranno le cooperazioni bilaterali di quei paesi che vorranno e avranno convenienza e capacità di integrarsi profondamente con il mercato dell'Unione e di stabilire relazioni speciali con le sue istituzioni. L'introduzione della "responsabilità condivisa", che non è poi null'altro che la libera presa a carico da parte dei partner interessati di obiettivi e politiche comuni (che dunque possono anche rifiutare), aiuterà questa differenziazione e bilateralizzazione dei rapporti euro-mediterranei in un contesto decisamente dominato dall'Unione come centro di un modello di rapporti a raggiera.

Ne risulterà il rapporto multilaterale banalizzato? Troppo presto per dirlo. In ogni caso, mentre il rischio è forte dal punto di vista politico, da quello economico una forte deriva dall'ideale della "community" alla realtà dello "hub and spokes" è inevitabile, ma resta sempre il grande quadro della zona di libero scambio che servirà ad unire in un lungo processo chi sarà più e chi meno integrato, chi sarà puntuale alle scadenze e chi dovrà aspettare.

Non solo dobbiamo aspettarci un quadro di prestazioni variegato, ma in virtù dell'importanza che assumerà la cooperazione fra le regioni dei partner euro-mediterranei dobbiamo anche aspettarci un quadro a forte geometria variabile, nel quale le diverse cooperazioni bilaterali che prenderanno vigore si combineranno con gruppi trasversali di cooperazioni interregionali. Potremo avere il caso in cui alcuni paesi della sponda sud instaureranno una cooperazione bilaterale debole con l'UE nei rapporti nazionali, ma una cooperazione forte di alcune loro regioni con altre regioni (quindi una cooperazione "transnazionale" o "transfrontaliera" forte).

Nel complesso, la regione euro-mediterranea non potrà esibire uno grado di sviluppo omogeneo, ma avrà delle punte e dei ritardi, oltretutto non necessariamente

---

Partnership", in P. G. Xuereb (a cura di), *Euro-Med Integration and the 'Ring of Friends': the Mediterranean's European Challenge-vol. IV*, European Documentation and Research Centre, University of Malta, Malta.

coincidenti con le frontiere nazionali. Questa tendenza promuoverà forse degli squilibri territoriali ma anche la società civile, là dove una società civile vibrante esiste e là dove esistono istanze istituzionali e politiche locali più avanzate e vivaci di quelle nazionali. Un quadro generale quindi molto mosso, sul quale è difficile fare previsioni.

Alcuni particolari in questo quadro complessivo appaiono, inoltre, molto incerti nella prospettiva di un'attuazione concreta della PEV. Abbiamo visto le previsioni di sviluppo di un sistema nuovo e più complesso per il finanziamento della politica di vicinato e dei programmi di prossimità. La Commissione sostiene di conseguenza un'adeguata dotazione finanziaria della PEV. Nei rapporti intergovernativi questo sostegno è per contro meno sicuro. I governi dei paesi appena divenuti membri dell'Unione - e alcuni governi già membri da tempo - vedono ovviamente lo sforzo finanziario verso i vicini come una sottrazione di risorse per i propri bisogni nazionali, più in particolare per quelli delle proprie regioni. Questo dibattito non è risolto e influenzerà fortemente tutta la transizione verso l'attuazione della PEV.

Contiguo a questo dibattito sugli aiuti finanziari è quello dell'alternativa fra aiuti e liberalizzazione commerciale. L'integrazione dei vicini nel mercato interno è un fattore di concorrenza che alcuni Stati non vedono di buon occhio, specialmente in campo agricolo. Gli Stati del Sud Europa preferiscono in generale una politica che abbia come principale strumento gli aiuti finanziari, mentre altri stati preferiscono un'apertura commerciale rapida e completa. Questo dibattito, davvero non nuovo né sorprendente, contribuirà anch'esso a dare una forma definitiva alla PEV - disattendendo probabilmente le aspettative.

Infine, la più recente letteratura<sup>11</sup> solleva dubbi sulla reale possibilità e sull'estensione concreta della libertà di movimento delle persone, nonché sulla reale fattibilità della metabolizzazione da parte dei paesi vicini dell'enorme *acquis* che l'integrazione nel mercato interno comporta. In effetti, la lista di adempimenti e conformità appare temibile, dagli standard industriali, alla concorrenza, alle fitte regolamentazioni settoriali. Tutto ciò è stato ingoiato dagli attuali Stati membri dell'UE non senza fatica. Sarà possibile ai paesi sud-mediterranei adottarli in tempi significativi? Costituirà questo percorso un fattore di ulteriore differenziazione? quanti arriveranno alla meta?

Dubbi sono da sollevare anche sull'attuazione della libertà di movimento, un terreno sul quale l'UE è visibilmente in grave imbarazzo, molto lacerata e tendenzialmente conservatrice. Per ora, mentre il primo anno della transizione - il 2004 - è già finito e s'inizia il secondo dei tre, si assiste in materia di immigrazione a iniziative restrittive, come quella di stabilire in Nord Africa dei "campi" finanziati dall'UE per trattenere le ondate clandestine, mentre assai poco si dice circa lo sviluppo di un'organica e aperta politica di accoglimento e integrazione degli emigranti non clandestini. Qui si potrebbe cadere davvero nel più puro velleitarismo, a fronte del fatto che una politica di vicinato nel Mediterraneo che non sviluppi una maggiore apertura verso l'immigrazione davvero toglierebbe a tale politica ogni credibilità e convenienza per molti dei paesi cui è indirizzata.

---

<sup>11</sup> I due punti menzionati sono sviluppati nell'articolo di R.A. Del Sarto, T. Schumacher, *cit.*