

*I Quaderni dello IAI sono brevi monografie, scritte da uno o più autori – ricercatori dell'Istituto o esperti esterni – su problemi di politica internazionale che sono stati oggetto dell'attività dell'Istituto o su altri temi di particolare attualità. Essi si distinguono dalla serie di monografie e dalle riviste dell'Istituto in quanto mirano a diffondere tempestivamente e nel modo più diretto e semplice i risultati delle ricerche dell'Istituto ai propri soci e fra gli specialisti della materia. In tal modo lo IAI intende promuovere una conoscenza il più possibile aggiornata dei problemi e delle tendenze emergenti nella politica internazionale, contribuendo a renderli argomento di pubblico dibattito.*

RICCARDO ALCARO E MICHELE COMELLI

## LA POLITICA EUROPEA DI VICINATO

---

**RICCARDO ALCARO E MICHELE COMELLI**

**LA POLITICA EUROPEA DI VICINATO**

Questo Quaderno è stato reso possibile grazie al sostegno della compagnia di San Paolo

## Authors

**Riccardo Alcaro**                    *ricercatore, Istituto Affari Internazionali*

**Michele Comelli**                    *ricercatore, Istituto Affari Internazionali*



*IAI Quaderni n. 22 - ISBN 978-88-98042-67-8*

Direzione: Roberto Aliboni

Segreteria di redazione: Sandra Passariello

Tipografia Città Nuova della P.A.M.O.M., Via S. Romano in Garfagnana, 23 - 00148 Roma - tel. 066530467

# Index

<b>Prefazione</b> . . . . .	5
<b>1. Le sfide della Politica europea di vicinato</b> , di <i>Michele Comelli</i> . . . . .	7
<b>2. La Politica europea di vicinato fra l'allargamento e la Politica estera e di sicurezza comune</b> , di <i>Riccardo Alcaro</i> . . . . .	19
<b>Dossier informativo: la Politica di vicinato dell'Unione europea</b> , di <i>Riccardo Alcaro</i> . . . . .	31
<b>Bibliografia</b> . . . . .	65

---

## Prefazione

Questo nuovo Quaderno IAI riguarda la politica di vicinato dell'Unione europea. A questa nuova politica, inaugurata nel 2004, sono dedicati due saggi di analisi e un'estesa appendice che ne illustra i dettagli tecnici e operativi.

La politica di vicinato è la conseguenza diretta dell'allargamento dell'Unione europea ai paesi dell'Europa centro-orientale. Essa intende stabilire una politica di rapporti intensi e privilegiati fra l'Unione e il suo vicinato. Nel fare questo, definisce anche i confini dell'Unione.

Non è dato di valutare quanto duratura sarà questa delimitazione dei confini. In realtà, la crisi dell'Ucraina nell'inverno del 2004-05, ha dimostrato che esistono problemi politici irrisolti nell'Oriente europeo e che l'Unione potrebbe dover riaprire le porte ad altri paesi, che da vicini diventerebbero dunque membri.

Nel frattempo, la politica di vicinato offrirà ai paesi designati una forte opportunità di integrazione con il mercato interno dell'Unione. Per sottolineare l'intensità di questo legame integrativo, l'ex presidente della Commissione, Romano Prodi, ebbe a dire che ai vicini sarà dato tutto fuorché le istituzioni. Essi dovrebbero venire gradualmente integrati dal punto di vista economico, ma non avranno nell'Unione un ruolo politico.

La politica di vicinato trova le sue ragioni in Europa. Nondimeno, essa è diventata occasione per riformare i rapporti con i paesi del sud del Mediterraneo. La politica di vicinato, infatti, è una sola ed è la stessa tanto per i vicini dell'Est quanto per quelli del Sud. Molti vedono questa unificazione dei rapporti come un orientamento artificioso e credono che il Partenariato Euro-Mediterraneo, pur continuando ad esistere, ne risulterà fortemente banalizzato.

Le ragioni e i dettagli di tutto ciò sono spiegati nei lavori presentati in questo Quaderno. Il saggio di Michele Comelli esamina la Politica di vicinato all'interno del più ampio quadro della Politica estera e di sicurezza comune. Quello di Riccardo Alcaro riguarda maggiormente i meccanismi istituzionali ed esamina nell'appendice, da lui stesso curata, gli importanti dettagli operativi e amministrativi della nuova politica.

La politica di vicinato è trasversale alle attività dell'Unione. Essa si giustappone alla Pesc, come alle specifiche politiche europee che riguardano le regioni vicine. Si tratta di un aspetto importante della più ampia e penetrante crescita dell'Unione che nella ratifica della Costituzione dovrebbe trovare il suo culmine, portando l'integrazione europea a un livello più alto e complesso.

# 1. Le sfide della Politica europea di vicinato

*Michele Comelli*

Ogni fase di allargamento dell'Unione europea ha avuto implicazioni rilevanti sia a livello di politiche interne sia a livello di relazioni esterne. L'ultimo allargamento, il più considerevole nella storia dell'Unione, si è concluso il 1 maggio 2004, ed ha portato all'ingresso di dieci nuovi paesi membri, determinando un significativo cambiamento della frontiera comunitaria<sup>1</sup>. In seguito all'adesione di questi paesi, l'Unione europea attualmente confina con Bielorussia, Russia ed Ucraina ad est<sup>2</sup>. Inoltre, l'ingresso di Cipro e Malta ha contribuito al rafforzamento della dimensione mediterranea dell'Unione, aumentando l'importanza delle relazioni con i paesi della sponda meridionale del Mediterraneo.

Dopo aver portato a compimento con successo l'allargamento del 2004, l'Unione deve ora misurarsi con un nuovo, ambizioso compito: la creazione di un'area di pace, stabilità e prosperità a sud e a est dei propri confini. È esattamente questo lo scopo della Politica europea di vicinato (Pev), come risulta da due Comunicazioni della Commissione Europea, rispettivamente del marzo 2003 e del maggio 2004<sup>3</sup> ed in vari documenti approvati dal Consiglio Europeo e dal Consiglio affari generali e relazioni esterne a partire dalla fine del 2002.

Il presente articolo parte da una disamina delle origini e delle motivazioni della Politica europea di vicinato, inserita nel più vasto tentativo di rendere più coerente la politica estera europea, spesso criticata per la sua incoerenza ed il suo carattere fondamentalmente reattivo. L'articolo procede poi all'esame dei principali sviluppi della Pev fino al momento attuale, tenendo conto del fatto che si tratta di una politica *in itinere*, che rimane ai primi stadi del processo di attuazione.

Infine, si prenderà in esame il potenziale di sviluppo della Pev, nonché i problemi e le sfide che si porranno alla sua attuazione.

<sup>1</sup> I nuovi paesi membri sono: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia, Slovacchia ed Ungheria.

<sup>2</sup> In seguito al probabile ingresso della Romania nell'Unione europea nel 2007, l'Unione verrebbe a confinare anche con la Moldavia, al momento già considerata alla stregua di un "paese vicino".

<sup>3</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Wider Europe – Neighbourhood: a new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final, Brussels, 11 March 2003. <[http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf)> .

Communication from the Commission, *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, COM (2004), 373 final, Brussels, 12 May 2004. <[http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy\\_Paper\\_EN.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy_Paper_EN.pdf)>.

## 1. Origini della Pev

La Pev venne adottata dal Consiglio europeo di Salonicco del 19-20 giugno 2003<sup>4</sup>, che riprendeva le conclusioni del Consiglio affari generali e relazioni esterne (Cagre) del 16 giugno 2003<sup>4</sup>. I principî che informano la Politica di vicinato, tuttavia, sono emersi progressivamente da un dibattito che ha coinvolto una pluralità di attori politici. La consapevolezza della necessità di una politica ad hoc nei confronti dei nuovi vicini, che non hanno una prospettiva immediata di essere accettati quali candidati all'ingresso nell'Unione dopo l'ultimo, grande allargamento, si è andata affermando a partire dai primi mesi del 2002. La preoccupazione principale era quella di evitare la creazione di nuove linee di divisione in Europa. I primi documenti che delineano le necessità che stavano alla base di una politica specifica nei confronti dei paesi vicini sono: 1) le proposte di alcuni Stati membri indirizzate alla Presidenza dell'Unione europea<sup>5</sup>, in quel momento detenuta dalla Spagna; 2) il programma di lavoro della Commissione europea per il 2002<sup>6</sup>, ed un discorso tenuto dal Presidente della Commissione europea Romano Prodi alla fine del 2002<sup>7</sup>; 3) una lettera scritta congiuntamente dal Commissario per le Relazioni esterne Chris Patten e dall'Alto rappresentante per la Politica europea di sicurezza e di difesa (Pesc) Javier Solana nell'agosto 2002<sup>8</sup>.

In una lettera inviata alla Presidenza spagnola il 28 gennaio 2002, il Ministro degli esteri inglese Jack Straw esprimeva la sua preoccupazione per la situazione in Bielorussia, Ucraina e Moldavia, suggerendo l'offerta, da parte dell'Unione, di "incentivi chiari e pratici" a questi paesi "in cambio di un progresso sulla via delle riforme politiche ed economiche". La proposta prevedeva anche di garantire a questi paesi uno "speciale status di vicino" basato sull'impegno ad affermare i principî della democrazia e del libero mercato. "Tale status – continuava il documento - potrebbe tradursi in una liberalizzazione commerciale, in una relazione più stretta nel settore della Giustizia ed affari interni (Gai) ed in un dialogo privilegiato, che comprenda anche una cooperazione più approfondita nel settore della Pesc". La lettera inviata dai ministri svedesi degli Affari esteri Anna Lindh e del Commercio Leif Pagrotsky l'8 marzo 2002 conteneva un'analogia proposta, anche se l'ambito geografico era esteso fino a comprendere la Russia ed i paesi della sponda sud del Mediterraneo, secondo la formula "dalla Russia al Marocco". I due ministri proponevano di inquadrare le relazioni dell'Unione con tutti i paesi vicini in un'unica cornice. Lo scopo della proposta svedese era quello di "lanciare un forte messaggio politico" che riflettesse l'importanza assegnata ai paesi vicini, nonché di "incoraggiare la continuazione delle riforme

<sup>4</sup> Consiglio europeo di Salonicco, *Conclusioni della presidenza*, 19 e 20 giugno 2003  
<[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/76289.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/76289.pdf)>.

<sup>5</sup> Letter by UK Foreign Minister Jack Straw to the Spanish Presidency of the EU on January 28, 2002; Letter by the Swedish Foreign Minister Anna Lindh and Trade Minister Leif Pagrotsky, March 8, 2002.

<sup>6</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – *The Commission's Work Programme for 2002*, COM (2001)620 final, Brussels, 5 December 2001.

<sup>7</sup> R. Prodi, *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*, discorso tenuto presso "The Sixth Ecsa World Conference on peace, stability and security", Bruxelles, 5 dicembre 2002.

<sup>8</sup> Joint letter by EU Commissioner Chris Patten and the EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy Javier Solana, August 2002.  
<[http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/\\_0130163334\\_001\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/_0130163334_001_en.pdf)> .

economiche e politiche attraverso l'apertura di possibili nuove relazioni ed iniziative in campo economico". Secondo la proposta svedese, la creazione di una nuova tipologia di relazioni con i paesi vicini era destinata non alla sostituzione, bensì al completamento delle iniziative di cooperazione già avviate, come gli Accordi di associazione euro-mediterranei e gli Accordi di partenariato e cooperazione (Apc) con Moldavia, Russia ed Ucraina.

Anche il programma di lavoro della Commissione per il 2002 proponeva un quadro unico in cui inserire le relazioni dell'Unione con i paesi vicini. Inoltre, nel discorso pronunciato a Bruxelles nel dicembre 2002, il Presidente della Commissione Romano Prodi enunciava l'idea di una nuova politica che rendesse possibile "condividere i vantaggi dell'allargamento con i nuovi vicini dell'Unione europea". Nella visione di Prodi, tutti i paesi situati attorno ai confini dell'Unione europea dovrebbero costituire un "cerchio di amici" piuttosto che una minaccia e, affinché questo si realizzi, l'Unione dovrebbe offrire loro prospettive concrete, giungendo a "condividere tutto ma non le istituzioni".

Infine, il documento congiunto Patten-Solana suggeriva una politica indirizzata a Bielorussia, Moldavia, Ucraina e ai paesi del sud del Mediterraneo, con lo scopo di evitare "nuove linee di divisione in Europa, rispondendo al contempo alle necessità derivanti dai nuovi confini dell'Unione". Questa politica dovrebbe concentrarsi sulle seguenti aree: rafforzamento del dialogo politico; cooperazione economica ed incremento dei legami commerciali; cooperazione nel settore Gai; assistenza finanziaria; integrazione nelle politiche comunitarie.

Mentre le proposte degli Stati membri erano fundamentalmente indirizzate ad evitare l'isolamento dei nuovi vicini dell'Unione europea, le proposte della Commissione sottolineavano la necessità di creare un quadro unico di relazioni con tutti i vicini.

### **3. L'ambito geografico della Pev**

La Comunicazione della Commissione "Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours", approvata l'11 marzo 2003 individuava lo scopo della Politica di vicinato nella "creazione di una zona di prosperità e di buon vicinato" – un 'cerchio di amici' – con i quali l'Unione europea godesse di rapporti stretti, pacifici e di cooperazione". Il documento specificava anche che i paesi che formavano questo "cerchio di amici" erano i vicini dell'est e del sud. I primi comprendono Bielorussia<sup>9</sup>, Moldavia, Russia (che ora non fa più parte della Politica di vicinato<sup>10</sup>) ed Ucraina. I secondi comprendono i paesi del sud del Mediterraneo - ossia Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia<sup>11</sup>, Marocco, Autorità palestinese, Siria e Tunisia - che con-

<sup>9</sup> In realtà, l'Unione europea ha deciso di escludere la Bielorussia dalla Politica di vicinato poiché il paese è retto da un regime autoritario. Tuttavia, l'Ue attuerà alcuni dei programmi della Pev focalizzati sulla società civile.

<sup>10</sup> Per la situazione peculiare della Russia cfr. infra.

<sup>11</sup> Anche la Libia si trova, al momento, *de facto* esclusa dalla Politica di vicinato, poiché non ha ancora sviluppato relazioni ufficiali con l'Ue. Il primo passo che la Libia deve intraprendere per essere ammessa alla Politica di vicinato è la piena accettazione degli obblighi richiesti per diventare membro del Partenariato Euro-mediterraneo (processo di Barcellona).



dividono una frontiera marittima, ma non terrestre con l'Unione europea. Mentre i vicini orientali hanno una prospettiva potenziale di entrare nell'Unione, sebbene nel lungo periodo, quelli meridionali non hanno titolo per entrare a far parte dell'Unione, in quanto non sono paesi europei. Infatti, nel 1987 la Commissione ha respinto la richiesta del Marocco di diventare membro dell'Unione (allora Comunità europea), sulla scorta del fatto che non era un paese europeo, una condizione ora espressamente prevista dall'articolo 49 del Trattato sull'Unione europea.

Inoltre, il Consiglio europeo ha deciso, nel giugno 2004, di includere nella Pev anche Armenia, Azerbaigian e Georgia. Questa decisione è stata senz'altro favorita dalla "rivoluzione delle rose"<sup>12</sup>, scoppiata in Georgia nel novembre 2003.

Per quanto riguarda la partecipazione della Russia alla Pev, è necessario fare una precisazione. La Russia considera la Pev come una relazione sbilanciata, nella quale l'Unione europea detiene un ruolo guida, mentre le controparti dispongono di uno spazio di manovra limitato<sup>13</sup>. Se da un lato Mosca riconosce che l'Unione e la Russia "non hanno altra scelta se non quella di avvicinarsi reciprocamente"<sup>14</sup>, dall'altro essa preferisce sviluppare le relazioni con l'Unione su base bilaterale, in modo da ribadire il suo status di potenza regionale, piuttosto che fare parte di un quadro multilaterale come quello della Pev. Il vertice Ue-Russia di San Pietroburgo del maggio 2003 decise, infatti, il consolidamento della relazione bilaterale, con l'obiettivo della creazione dei c.d. quattro spazi comuni<sup>15</sup>. Per questa ragione, mentre la prima comunicazione della Commissione sulla Pev menzionava esplicitamente la Russia fra i paesi da includere in tale politica, le dichiarazioni seguenti sono state caratterizzate da ambiguità. Per esempio, le conclusioni del Cagre del giugno 2003 contenevano l'affermazione generica secondo cui l'Unione europea intendeva rafforzare il partenariato strategico con la Russia, mentre proseguiva il cammino verso la creazione della Pev con gli altri vicini. Attualmente, la Russia è da considerarsi al di fuori della Pev, anche se risulta difficile definire un preciso momento in cui questo divenne ufficiale. L'Unione europea ha cercato di ridimensionare il rifiuto della Russia a partecipare alla Pev, sottolineando il fatto che, seppure su base bilaterale, tutti i programmi di cooperazione decisi con Mosca possono raggiungere i loro obiettivi<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> La c.d. "rivoluzione delle rose" ha condotto alle dimissioni del presidente Eduard Shevardnadze, a seguito di proteste popolari contro le fraudolente elezioni parlamentari. Successivamente, alle elezioni presidenziali del 4 gennaio 2004 è risultato vincitore Mikheil Saakashvili, che aveva guidato le proteste di novembre. Il presidente Saakashvili considera l'adesione all'Ue ed alla Nato come priorità di lungo periodo. Cfr. Le relazioni dell'Ue con la Georgia all'indirizzo:

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/georgia/intro/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/georgia/intro/)

<sup>13</sup> Intervista dell'autore con un funzionario della Missione della Federazione russa presso l'Unione europea, Bruxelles, 15 luglio 2004.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Essi sono: spazio economico comune; spazio di libertà, sicurezza e giustizia; spazio di cooperazione nel settore della sicurezza esterna; spazio di ricerca ed istruzione, compresi gli aspetti culturali.

<sup>16</sup> Intervista dell'autore con funzionari del Consiglio, Bruxelles, 14 luglio 2004.

#### **4. Contenuti della Pev**

Successivamente all'approvazione della Politica di vicinato il Cagre del 13 ottobre 2003 diede mandato alla Commissione e, nelle materie di sua competenza, all'Alto rappresentante per la Pesc, di formulare proposte per la definizione di una serie di Piani d'azione con ciascun paese scelto. Sulla base dello Strategy Paper del 12 maggio, la Commissione ha presentato il 9 dicembre 2004 le proposte per i Piani d'azione con un primo gruppo di paesi vicini: Autorità palestinese, Giordania, Israele, Marocco, Moldavia, Ucraina e Tunisia. Tali paesi rispondevano alla condizione di avere in vigore un Accordo di Partenariato e Cooperazione con l'Unione, nel caso dei paesi dell'est, oppure un Accordo di Associazione, nel caso dei paesi mediterranei. Le proposte di piani d'azioni della Commissione sono state poi approvate dal Cagre del 13-14 dicembre 2004. Per entrare in vigore, i piani d'azione dovranno ora ottenere l'approvazione in sede di Consiglio d'Associazione o di Consiglio di Partenariato e Cooperazione. I Piani d'azione sono accordi politici, non trattati vincolanti, e quindi non necessitano delle normali procedure di ratifica nazionali. Il contenuto specifico dei Piani d'azione è stato discusso dall'Unione europea<sup>17</sup> e dalle controparti, in linea con il principio della "responsabilità condivisa", secondo il quale gli impegni devono essere assunti con il consenso di entrambe le parti e non imposti in maniera unilaterale dall'Unione. Quindi, ogni paese vicino è libero di determinare il livello di cooperazione che desidera sviluppare con l'Unione europea. Di conseguenza, mentre da un lato l'approccio della Pev è multilaterale, dall'altro la sua attuazione è prevalentemente bilaterale.

I Piani d'azione comprendono questioni relative a tutti e tre i pilastri dell'Unione, a dimostrazione del carattere trasversale della Politica di vicinato: dialogo politico e riforme; riforme economico-sociali e sviluppo; commercio, mercato e riforme della regulation (con una graduale partecipazione di questi paesi al mercato interno come obiettivo di lungo periodo); giustizia ed affari interni; network (energia, trasporti, società dell'informazione) ed ambiente, contatti tra persone (compresi quelli nei settori della scienza, tecnologia, cultura ed istruzione).

Più specificamente, la prima parte dei Piani d'azione si riferisce al dialogo politico e alla cooperazione, toccando tematiche sensibili, rispetto alle quali i negoziati si sono rivelati in alcuni casi lunghi e complessi<sup>18</sup>. Inoltre, la cooperazione politica prevede anche il possibile coinvolgimento dei paesi vicini in alcune aree della Pesc e della Pesd, come ad esempio le operazioni per la prevenzione dei conflitti e per il mantenimento della pace<sup>19</sup>.

Per quanto riguarda la parte economica, l'obiettivo principale è la parziale partecipazione dei paesi vicini al mercato interno. Questi paesi dovranno adattare la propria legislazione economica, aprire le proprie economie e ridurre le barriere commerciali, al fine di partecipare ad alcune aree del mercato unico, sebbene le modalità di tale partecipazione non siano state

<sup>17</sup> L'Ue è rappresentata dal Segretariato del Consiglio quando si discutono questioni relative al dialogo politico, dalla Commissione in tutti gli altri casi.

<sup>18</sup> Tra le questioni più delicate si segnalano le clausole sui diritti umani nel piano d'azione con la Tunisia e quelle sulla non proliferazione delle armi di distruzione di massa nel caso di Israele. Intervista con un funzionario del Consiglio, Bruxelles, 15 luglio 2004.

<sup>19</sup> Ciò dovrebbe rassicurare in modo particolare i paesi della sponda sud del Mediterraneo, che in passato non hanno sempre guardato con favore agli sviluppi in ambito Pesd.

ancora delineate con sufficiente chiarezza. Una questione che interessa particolarmente i paesi vicini è la possibilità di beneficiare della libertà di circolazione delle persone, ed in particolare – come obiettivo di lungo periodo – della possibilità di ottenere un regime di esenzione dai visti, almeno per determinate categorie di cittadini. Tuttavia, l’Unione non è disposta a concedere molto su questo punto.

Ultimo per ordine ma non importanza, la Politica di vicinato prevede la progressiva estensione ai paesi vicini di una serie di programmi comunitari, tra cui Tempus ed Erasmus Mundus, che già si sono rivelati decisivi nell’abbattimento delle barriere linguistiche tra gli studenti di diversi paesi dell’Unione.

Come si vede, le aree oggetto della Politica di vicinato sono molte. Di conseguenza, i costi di attuazione di tale politica saranno necessariamente elevati. A tal fine, la Commissione ha proposto la creazione di un nuovo strumento finanziario<sup>20</sup>, lo Strumento europeo di vicinato e partenariato, per “promuovere una progressiva integrazione economica ed una cooperazione politica più approfondita tra l’Ue ed i paesi partner” ed “affrontare le specifiche opportunità e sfide che derivano dalla vicinanza geografica tra l’Ue ed i paesi vicini”. Questo strumento diventerà effettivo con le nuove prospettive finanziarie (2007-2013) e sostituirà tutti gli strumenti finanziari, come Meda e Tacis, di cui l’Unione dispone attualmente per assistere i paesi vicini. Lo Strumento europeo di vicinato e partenariato diverrà operativo nel contesto degli accordi bilaterali tra l’Unione ed i paesi vicini, ossia i piani d’azione. Tale strumento finanziario è destinato non solamente a contrastare la povertà ed a incoraggiare lo sviluppo sostenibile, ma anche a favorire la progressiva partecipazione di questi paesi al mercato interno. Una caratteristica peculiare del nuovo strumento finanziario è la sua componente transfrontaliera. In pratica, esso finanzierà “programmi congiunti” che uniscono regioni di paesi membri e di paesi partner che condividono una frontiera comune. Tale strumento finanziario, che adotterà un “approccio simile a quello dei fondi strutturali, basato su programmazione pluriennale, partenariato e co-finanziamento” dovrebbe favorire un alleggerimento delle procedure ed un aumento dell’efficienza. Nel frattempo, cioè fino al 2007, i piani d’azione saranno finanziati attraverso i programmi già esistenti.

## **5. Le motivazioni della Pev – un nuovo approccio di politica estera?**

La Politica di vicinato è stata pensata soprattutto in vista della creazione di una zona di pace, prosperità e stabilità ai confini dell’Unione europea, al fine di impedire che il recente allargamento abbia ricadute negative come la creazione di nuove linee di divisione in Europa. In effetti, l’attuazione del regime di Schengen lungo le nuove frontiere dell’Unione europea ha già portato ad una sensibile riduzione del traffico transfrontaliero e del commercio fra i nuovi paesi membri ed i loro vicini, soprattutto tra Polonia ed Ucraina. L’Unione europea rifugge dall’adottare la logica dell’ “Europa fortezza” nei confronti di questi paesi e cerca di affrontare le sfide

<sup>20</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Financial Perspectives 2007-2013*, COM (2004) 487 final, Brussels, 14 July 2004.

emergenti – immigrazione clandestina, crimini transnazionali, contrabbando e traffico di esseri umani – attraverso la cooperazione. In pratica, l'Unione promette a questi paesi dei benefici di carattere economico, come ad esempio la possibilità di partecipare al mercato interno, a patto che essi attuino le riforme politiche ed economiche necessarie alla costituzione di un sistema politico e di un'economia di mercato simili a quelli degli Stati membri. In passato, lo strumento più efficace a disposizione dell'Unione europea per incoraggiare i paesi vicini ad attuare le riforme era la prospettiva dell'ingresso nell'Unione. In questo caso, tuttavia, l'Unione ha scelto di non offrire tale prospettiva, almeno nel breve periodo. Una ragione consiste nel fatto che l'Unione è verosimilmente destinata a risentire della c.d. "fatica da allargamento": in pratica, l'Unione affronterà, a seguito del recente allargamento, cambiamenti molto significativi in tema di ripartizione del bilancio, revisione delle attuali politiche, funzionamento delle istituzioni, scelte di politica estera ecc. Non si deve poi dimenticare il fatto che i paesi vicini sono ben lontani dal raggiungimento degli standard imposti dall'Ue e che le opinioni pubbliche degli Stati membri sono generalmente contrarie al loro ingresso nell'Unione. Inoltre, esiste già una lista di paesi per il prossimo turno dell'allargamento: in base alle conclusioni del Consiglio Europeo del 17 dicembre 2004<sup>21</sup>, Bulgaria e Romania entreranno presumibilmente nell'Unione nel gennaio 2007, mentre la Croazia dovrebbe entrarvi a distanza di uno o più anni. Per quanto riguarda la Turchia, invece, i negoziati di adesione inizieranno il 3 ottobre 2005, anche se l'ingresso nell'Unione non avverrà prima di dieci anni. Anche per i paesi dei Balcani occidentali, ossia Albania, Bosnia Erzegovina, Macedonia ed Unione di Serbia e Montenegro, l'Unione ha previsto una concreta prospettiva di adesione, benché non sia stata ancora decisa la tempistica, che sarà comunque a lungo termine<sup>22</sup>. In questo caso, tale prospettiva si deve situare nel contesto dell'importante ruolo che l'Unione ha giocato a partire dalla metà degli anni novanta per la stabilizzazione dell'area balcanica, che rimane una priorità geopolitica per Bruxelles.

Con queste decisioni, si potrebbe pensare che l'Ue abbia, almeno provvisoriamente, deciso quali paesi possano entrare nell'Ue, anche a lungo periodo, e quali invece non possano avanzare richieste di adesione, stabilendo, almeno provvisoriamente "i confini dell'Unione europea"<sup>23</sup>.

Nel passato, l'Unione ha adottato due politiche distinte nei confronti dei paesi confinanti<sup>24</sup>: la prima era finalizzata alla stabilizzazione e faceva leva principalmente sulla co-

<sup>21</sup> Consiglio europeo di Bruxelles, 16 e 17 dicembre 2004, *Conclusioni della Presidenza*; [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/83209.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/83209.pdf).

<sup>22</sup> La prospettiva dell'adesione per i paesi dei Balcani occidentali è stata riaffermata nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Salonicco del 19-20 giugno 2003. <[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/76289.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/76289.pdf)>.

<sup>23</sup> In realtà, la disputa sui confini dell'Europa e sui confini dell'Unione europea, che si rifà a considerazioni di carattere geografico, culturale, linguistico, politico-constituzionale, ecc., è aperta. In particolare, l'adesione di Cipro è stata decisa a prescindere da considerazioni geografiche, così come la decisione di avviare i negoziati con la Turchia prescinde da considerazioni geografiche ed identitario-culturali. Entrambi gli aspetti, invece, erano stati tenuti in considerazione dalla Commissione nel rigettare la candidatura all'Ue del Marocco, in quanto paese non europeo.

<sup>24</sup> Cfr. A. Missiroli, "The EU and its changing neighbourhoods: stabilisation, integration and partnership" in Judy Batt, Dov Lynch, Antonio Missiroli, Martin Ortega and Dimitrios Triantaphyllou, *Partners and neighbours: a CFSP for a wider Europe*, Chaillot Paper 64, Institute of Security Studies of the European Union, Paris, September 2003, p.11. Il paper è disponibile all'indirizzo: <http://www.iss-eu.org/chaillot/chaill64e.pdf>.

operazione regionale e su forme di partenariato (regionalismo); la seconda era finalizzata all'integrazione e si basava sulla condizionalità. È indubbio che il secondo approccio, che è stato utilizzato nei confronti dei paesi dell'Europa centro-orientale che hanno fatto il loro ingresso nell'Unione, ha riscosso successo. La prospettiva di adesione, infatti, ha favorito la riforma dell'economia e del sistema politico di questi paesi in un modo che non sarebbe stato possibile altrimenti. D'altra parte, il primo approccio si è rivelato fallimentare nel caso della ex Jugoslavia negli anni novanta, ed ha cominciato a dare i primi frutti solo quando è stato affiancato dal secondo, che prevedeva l'integrazione, benché non nel breve periodo<sup>25</sup>.

Decidendo di escludere per il momento anche la sola prospettiva dell'adesione per gli attuali vicini, l'Unione si è privata di un fondamentale strumento di condizionalità positiva che poteva rivelarsi di grande efficacia nell'incoraggiare le riforme e l'allineamento con l'acquis comunitario. Tuttavia, la Pev prevede altre forme di condizionalità. Come già detto, infatti, la Comunicazione della Commissione "Wider Europe – Neighbourhood Policy" afferma chiaramente che l'Unione offrirà a questi paesi la prospettiva della partecipazione al mercato comune, nonché una serie di misure volte a promuovere la parziale liberalizzazione della circolazione di merci, servizi e capitali<sup>26</sup>. Di conseguenza, questo approccio si colloca a metà strada tra la stabilizzazione e l'integrazione, in quanto fa leva al contempo sul regionalismo – la Pev promuove la cooperazione transfrontaliera e la cooperazione intraregionale tra i paesi vicini – e la condizionalità positiva.

Una chiara innovazione della Pev è il quadro di cooperazione unico e onnicomprensivo, che copre tutti gli aspetti delle relazioni con i paesi vicini, anche se le precedenti forme di cooperazione regionale che l'Unione ha stabilito con questi paesi continuano a rimanere in vigore<sup>27</sup>. In precedenza, l'Unione aveva fatto ricorso a quadri di cooperazione e a strategie diversificate per le varie aree regionali. Il principale strumento utilizzato per definire le linee strategiche della politica dell'Unione nei confronti di una particolare area era la Strategia comune<sup>28</sup>. Come ha riconosciuto esplicitamente l'Alto Rappresentante per la Pesc Solana<sup>29</sup>, uno dei principali punti deboli delle Strategie comuni era il fatto che richiedevano lunghi e dettagliati processi negoziali da parte delle varie presidenze dell'Unione che si succedevano a

<sup>25</sup> *Idem*.

<sup>26</sup> Tuttavia, le modalità precise della partecipazione al mercato comune non sono state chiarite in maniera sufficiente.

<sup>27</sup> Le Conclusioni del Cagre del 16 giugno 2003 recitano: "Le nuove politiche di vicinato non dovrebbero sovrapporsi all'attuale quadro delle relazioni dell'Ue con la Russia, i paesi dell'Europa orientale e i partner del Mediterraneo meridionale, sviluppate nel contesto dei pertinenti accordi, delle strategie comuni, dell'iniziativa per la dimensione settentrionale e del processo di Barcellona." <[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/gena/76418.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/gena/76418.pdf)>.

<sup>28</sup> Le Strategie comuni, introdotte con il Trattato di Amsterdam, sono strumenti pensati per individuare la strategia dell'Ue nel medio-lungo periodo in relazione ad una determinata area o questione. L'Unione ha adottato tre Strategie comuni: sulla Russia, nel giugno 1999; sull'Ucraina nel dicembre 1999; sul Mediterraneo nel giugno 2000. Dati gli scarsi risultati ottenuti, una quarta strategia sul Mediterraneo non è mai stata adottata.

<sup>29</sup> The Secretary General/High Representative Javier Solana, Common Strategies Report, An evaluation report, Brussels, 21 December 2000, riportato in A. Missiroli (ed.), *Coherence for European Security Policy: Debates-Cases-Assessments*, Occasional Paper 27, The Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, giugno 2001.

cadenza semestrale. In tale modo, le Strategie comuni venivano a mancare dell'impulso politico e del senso di priorità che il Consiglio europeo avrebbe potuto trasmettere se avesse avuto un ruolo maggiore nella loro elaborazione<sup>30</sup>. Solana lamentava anche il fatto che, avendo ciascuna Presidenza una propria agenda di politica estera, alla fine la Strategia mancava di un "approccio coerente"<sup>31</sup>.

L'introduzione di un singolo approccio per tutti i paesi vicini – dall'Ucraina al Marocco, dalla Moldavia alla Siria – dovrebbe favorire la coerenza nella definizione di principi guida nelle relazioni dell'Unione con tutti i paesi vicini. All'interno di questo quadro unico, spetterà ai paesi vicini decidere quale livello di cooperazione vogliono stabilire con l'Unione. Questo costituirebbe una svolta positiva per la politica estera europea, anche se gli Stati membri non cesserebbero di favorire i propri governi "clienti", spesso con scarsa preoccupazione per democrazia e diritti umani.

Il tentativo di effettuare un cambiamento strutturale nella politica estera europea cercando di introdurre maggiore coerenza nelle relazioni con i paesi vicini è confermato dall'inclusione di un riferimento ai principi fondamentali della Pev nella prima parte ("disposizioni costituzionali"<sup>32</sup>) del Trattato Costituzionale approvato dal Consiglio europeo il 18 giugno 2004<sup>33</sup>. Una simile finalità si rinviene anche nella Strategia europea di sicurezza formulata da Solana ed adottata dal Consiglio europeo di Bruxelles il 12 dicembre 2003. Infatti, uno dei tre obiettivi strategici definiti nel documento è "favorire l'esistenza di un cerchio di paesi ben governati ad est dell'Unione europea e lungo il Mediterraneo, con cui possiamo intrattenere rapporti stretti e cooperativi"<sup>34</sup>.

## **6. I problemi della Pev**

Se da un lato la Pev è un tentativo di rendere più coerenti le relazioni dell'Unione europea con i vicini, dall'altro essa contiene molti aspetti contraddittori e problematici. Innanzitutto, la Pev si rivolge ai paesi dell'est, del sud del Mediterraneo e del Caucaso, a prescindere dalle loro differenze e possibilità di ingresso nell'Unione. Ciò è motivo di delusione per i paesi europei che hanno chiaramente espresso il desiderio di entrare nell'Unione, anche se solamente nel lungo periodo. L'Ucraina ne è l'esempio più significativo: Kiev, infatti, aspira al-

<sup>30</sup> In realtà, da un punto di vista formale, l'adozione delle Strategie comuni spettava proprio al Consiglio europeo. Di fatto, tuttavia, la loro elaborazione era di competenza della Presidenza, che doveva raggiungere un accordo a livello di gruppi di lavoro, Coreper e Consiglio, con il risultato che il testo finale era una collezione delle priorità dei vari paesi. Cfr. *ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> "L'Unione sviluppa con i paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione". Art. I.57.1. Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

<<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:IT:HTML>>.

<sup>33</sup> Cfr. E. Lannon, *Le Traité constitutionnel et l'avenir de la politique méditerranéenne de l'Ue élargie*, EuroMeSCo papers, Lisbona, giugno 2004, p.22.

<sup>34</sup> Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea di sicurezza, Bruxelles, 12 dicembre 2003, p.8. <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>>.

l'ingresso nella Ue e tende a considerare la Pev come un tentativo dell'Unione di posporre *si-ne die* ogni possibile decisione relativa all'attribuzione all'Ucraina quantomeno della "legittimità/diritto a diventare un giorno membro dell'Unione"<sup>35</sup>, inserendola in un quadro che comprende anche paesi esclusi a priori dalla *membership*. L'aspirazione europea dell'Ucraina è stata, inoltre, riaffermata più volte con vigore dal nuovo presidente, il filo occidentale e pro-europeo Victor Yushchenko, eletto il 26 dicembre 2004 al terzo turno elettorale, dopo che i turni precedenti avevano visto un sistematico ricorso ai brogli da parte del suo rivale, il filorusso Victor Janukovich. Sottolineando l'attivo ruolo avuto dall'Ue nel sostenere la necessità di elezioni libere in Ucraina e nel contribuire alla pacifica soluzione della crisi nel paese nel novembre-dicembre 2004, anche il Parlamento europeo ha espresso la necessità di dare all'Ucraina una chiara prospettiva europea, che conduca possibilmente all'adesione nell'Unione<sup>36</sup>. Tuttavia, la Commissione europea, in linea peraltro con la posizione della maggior parte degli Stati membri<sup>37</sup>, ha riaffermato che la cornice in cui inserire le relazioni tra l'Ue e l'Ucraina è e continuerà ad essere la Politica di vicinato, anche se al momento in cui scriviamo si stanno discutendo degli emendamenti alla proposta di Piano d'azione con l'Ucraina che vadano nel senso di un approfondimento dei rapporti. In ogni caso, rimane ferma la posizione dell'Ue di non fissare alcun orizzonte temporale – nemmeno a lungo periodo – per l'ingresso dell'Ucraina e di altri paesi vicini. In realtà, questa prospettiva costituirebbe un potente incentivo per indurre quei paesi ad impegnarsi sul terreno delle riforme e dell'avvicinamento alla legislazione ad agli standard comunitari.

Escludendo dunque l'adesione, quali altri benefici l'Unione è disponibile ad offrire ai paesi vicini in cambio della loro cooperazione nel portare avanti le riforme politiche ed economiche? In realtà, come è già stato evidenziato, l'Unione non sembra offrire loro molto in cambio della riforma della legislazione economica e dell'apertura delle barriere<sup>38</sup>, che risultano peraltro delle misure molte difficili da attuare, considerate le pratiche legislative ed amministrative di tali paesi. In effetti, i vicini sono molto interessati all'accesso al mercato agricolo europeo, ma non è chiaro che cosa l'Unione sia disposta a concedere in questo settore, specialmente se si pensa all'ostacolo posto dalle barriere non tariffarie all'ingresso di questi prodotti nel territorio comunitario<sup>39</sup>. L'Unione, ed in particolare alcuni Stati membri, appaiono molto riluttanti a fornire concessioni in questo settore. Un'altra richiesta, proveniente in modo particolare da Russia ed Ucraina, è la concessione dell'ingresso nell'Unione senza il visto per

<sup>35</sup> Intervista dell'autore con un funzionario della Missione dell'Ucraina presso l'Unione europea, Bruxelles, 15 luglio 2004.

<sup>36</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo sul risultato delle elezioni in Ucraina, P6\_TAPROV(2005)0009. <[http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?SAME\\_LEVEL=1&LEVEL=3&NAV=X&DE-TAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0009+0+DOC+XML+V0//IT](http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?SAME_LEVEL=1&LEVEL=3&NAV=X&DE-TAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0009+0+DOC+XML+V0//IT)>.

<sup>37</sup> Tra gli Stati membri che invece premono per dare una prospettiva europea all'Ucraina si segnala *in primis* la Polonia.

<sup>38</sup> Cfr. H. Grabbe, *How the EU should help its neighbours*, Policy brief, Centre for European Reform, June 2004, p. 4.

<sup>39</sup> Nella citata Comunicazione della Commissione *European Neighbourhood Policy Strategy Paper* del 12 maggio 2004, si legge che: "Per quanto riguarda i prodotti agricoli, la convergenza con gli standard dell'Unione europea per controlli sanitari e fito-sanitari aumenterà notevolmente il commercio tra paesi partner ed Unione europea".

almeno alcune categorie di cittadini, come ad esempio studenti, professori universitari ed atleti. Una tale concessione potrebbe favorire la cooperazione dell'Ue con i vicini nella lotta contro il terrorismo e l'immigrazione illegale, questioni rispetto alle quali la pubblica opinione dei paesi europei è molto sensibile.

Un problema correlato riguarda la possibilità dell'applicazione del principio di condizionalità ai paesi vicini, particolarmente quelli della sponda sud del Mediterraneo, nello stesso modo in cui tale principio venne applicato ai paesi dell'Europa centro-orientale. Più specificamente, il dilemma che si presenta all'Ue è spingere i governi dei paesi mediterranei al rispetto della democrazia e dei diritti umani oppure sostenere i regimi attualmente al potere, a prescindere dal rispetto di questi principi. L'Ue ha finora deciso per la seconda opzione, mossa dal timore che la spinta per la democratizzazione di questi paesi finisca per destabilizzarli, favorendo i gruppi integralisti islamici.

Un altro potenziale problema della Pev è il rischio di sovrapposizione con altre iniziative di cooperazione multilaterale intraprese negli anni passati dall'Ue, come ad esempio il Partenariato di Barcellona, cui partecipano i paesi del sud del Mediterraneo. Un chiarimento della relazione funzionale che intercorre tra questi differenti quadri di cooperazione è più che mai necessaria, al fine di minimizzare eventuali rischi di duplicazione e sovrapposizione. Parimenti, va chiarita la relazione che intercorre tra la componente multilaterale della Pev e quella bilaterale, che contraddistingue la fase della sua attuazione, che si declina nei Piani d'azione.

Un altro problema della Pev è il rifiuto della Russia di sviluppare le proprie relazioni con l'Unione nell'ambito del vicinato, preferendo la base bilaterale.

Infine, vi è la questione del finanziamento dei Piani d'azione. Nonostante le richieste della Commissione, infatti, l'attuazione della Politica di vicinato nelle prossime prospettive finanziarie (2007-2013) potrebbe essere in parte pregiudicata dalle limitate disponibilità economiche. Questo rischio è reso più concreto dal fatto che Austria, Francia, Germania, Svezia, Olanda e Regno Unito, tutti contributori netti, hanno già inviato una lettera al presidente della Commissione europea Manuel Barroso contenente la richiesta di abbassare il tetto di bilancio dell'Ue dall'attuale 1.24 all'1% del prodotto interno lordo europeo<sup>40</sup>. La questione si presenta ancora più difficile in relazione al fatto che le nuove prospettive finanziarie dovranno, tra l'altro, provvedere ad una difficile redistribuzione dei fondi strutturali tra vecchi e nuovi Stati membri.

## **Conclusioni**

L'idea di creare una politica ad hoc per i paesi vicini è nel complesso positiva, poiché intende rispondere contemporaneamente a due esigenze contrapposte: 1) garantire benefici concreti ai paesi vicini e prevenire la possibile importazione di instabilità da questi senza però soccombere alla logica della "Europa fortezza"; 2) evitare l'adesione di paesi che al momento risultano obiettivamente molto lontani dagli standard dell'Ue, soprattutto in un momento in

<sup>40</sup> "Germany says no to Barroso on EU budget", EU Observer, 26 August 2004 <<http://www.euobserver.com>>.



cui l'Unione si sta ancora adattando al grande allargamento del maggio 2004. Il nuovo approccio adottato dall'Ue con la Politica di vicinato si colloca dunque a metà strada fra la logica dell'integrazione e quella della stabilizzazione. Tuttavia, nel caso della Politica di vicinato l'Unione ha deciso di escludere il solo incentivo che si è rivelato decisivo per il successo dell'approccio integrazionista: la concreta prospettiva di adesione all'Unione. In aggiunta, gli altri benefici concreti che l'Unione è pronta ad offrire sono insufficienti oppure non sono stati delineati in maniera chiara. Appare inoltre evidente che l'Unione non concederà i benefici che interessano maggiormente i paesi vicini, vale a dire l'accesso al mercato agricolo europeo e l'ingresso senza visto per alcune categorie di cittadini.

L'idea di una cornice unica in cui inquadrare le relazioni dell'Unione con i vicini – orientali e meridionali – potrebbe fornire un significativo contributo verso la definizione di una politica estera europea più coerente. Tuttavia, la Politica di vicinato deve ancora passare il test della sua attuazione, che si rivela molto arduo per una serie di ragioni. In primo luogo, l'idea di una cornice unica si è già scontrata con l'opposizione della Russia, la quale non solo preferisce gestire i rapporti con Bruxelles in maniera bilaterale, ma ha anche forti interessi politici, economici e strategici nell'area del vicinato che potrebbero condurla, come è avvenuto in occasione della crisi ucraina nel novembre-dicembre 2004, ad entrare in contrasto con l'Unione. In secondo luogo, l'Ucraina ha come obiettivo di lungo periodo l'adesione all'Unione e ritiene che la Politica di vicinato finisca per svalutare le relazioni tra Bruxelles e Kiev, poiché inserisce in un'unica cornice tutti i paesi vicini, compresi quelli del Mediterraneo, che non entreranno nell'Ue. In terzo luogo, il successo di quest'iniziativa dipenderà in una discreta misura dall'impegno profuso dai paesi vicini, che è destinato a variare a seconda del paese in questione. Infine, questa politica richiede un significativo impegno finanziario da parte dell'Unione, rispetto al quale molti stati membri potrebbero essere riluttanti.

## 2. La Politica europea di vicinato fra l'allargamento e la Politica estera e di sicurezza comune

*Riccardo Alcaro*

### Introduzione

L'iniziativa dell'Unione europea nota come "Politica europea di vicinato" (Pev) viene lanciata l'11 marzo 2003, quando la Commissione europea, in una Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, traccia le linee guida di una nuova strategia per i rapporti con gli Stati a ridosso dei confini dell'Ue ampliata a 25 Stati<sup>1</sup>. Nel corso dell'anno seguente tutte le istituzioni europee concorrono nel definire con maggiore chiarezza la portata, gli scopi e i beneficiari dell'iniziativa di vicinato. Nel maggio 2004 la Commissione pubblica un documento di orientamento strategico che viene approvato a giugno dal Consiglio Affari generali e Relazioni esterne (Cagre)<sup>2</sup>.

La nuova iniziativa ha grandi ambizioni. L'idea fondamentale è la creazione di un'ampia area di sicurezza, prosperità e cooperazione ai confini dell'Unione allargata. La stabilità di quest'area è ritenuta di grande importanza strategica da tutte le istituzioni europee, che pertanto si sono dette pronte a proporre forme di collaborazione sempre più strette, offrendo agli Stati vicini "la prospettiva di una partecipazione al mercato unico europeo e un'ulteriore liberalizzazione e integrazione per promuovere il libero movimento di persone, beni, servizi e capitali"<sup>3</sup>. Il presidente della Commissione Romano Prodi si è spinto ad affermare che gli Stati vicini e l'Ue potranno "condividere tutto, fuorché le istituzioni"<sup>4</sup>.

La Pev è rivolta ai paesi della costa sud e sudest del Mediterraneo, alle repubbliche del Caucaso del Sud e agli Stati occidentali dell'ex Unione Sovietica<sup>5</sup>. Ad ognuno di loro l'Unione europea offre la possibilità di elaborare congiuntamente un accordo, detto Piano d'Azione, in cui fissare obiettivi e priorità e indicare le misure per una collaborazione sempre più stretta in tutti i settori compresi nella Pev (dialogo politico, rispetto dei diritti umani, regolamentazioni economiche e commerciali, integrazione infrastrutturale, scambi culturali ecc.).

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104, 11 marzo 2003 (d'ora in poi solo 'Comunicazione *Wider Europe*'). Il testo integrale della Comunicazione è disponibile sul sito [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf).

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione, *European Neighbourhood Policy – strategy paper*, COM (2004) 373, 12 maggio 2004 (d'ora in poi solo *strategy paper*; il testo integrale è disponibile sul sito [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy\\_Paper\\_EN.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy_Paper_EN.pdf)); cfr. anche le Conclusioni finali del Cagre del 14 giugno 2004 ([http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/040614\\_GAERC\\_Conclusion\\_on\\_ENP\\_\(provisional\\_version\).pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/040614_GAERC_Conclusion_on_ENP_(provisional_version).pdf)).

<sup>3</sup> Cfr. la Comunicazione *Wider Europe*, p. 4.

<sup>4</sup> Si veda Cfr. il discorso di Prodi "A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability", tenuto a Bruxelles il 6-12-2002 in occasione della Sesta Conferenza mondiale dell'Ecsa.

<sup>5</sup> I paesi "vicini" sono quindi i seguenti: Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Moldavia, Siria, Tunisia e Ucraina. Anche l'Autorità nazionale palesti-

Già prima della pubblicazione della Comunicazione *Wider Europe*, la questione dei rapporti con i paesi vicini era stata sollevata da più parti. Anzi un interesse specifico nei confronti del “vicinato” data fin dai primi anni novanta, quando vennero identificati i tre fattori chiave delle aree geopolitiche di interesse prioritario dell’Unione europea: le aree in questione devono essere geograficamente prossime, socialmente e politicamente stabili e libere da minacce per gli Stati membri dell’Ue.

L’avvicinarsi del grande allargamento ad est ha portato la questione all’ordine del giorno. Invece di otto Stati disciplinati, con istituzioni democratiche giovani ma stabili e politiche volte alla convergenza con la legislazione comunitaria, a partire dal primo maggio 2004 il confine orientale separa l’Unione da paesi sotto tutti i punti di vista molto problematici. Sparito il cordone dei paesi candidati, questioni una volta distanti – come, per fare qualche esempio, la crisi della Transnistria, o la sicurezza degli impianti nucleari in Ucraina – sono diventate improvvisamente più urgenti<sup>6</sup>.

La pressione proveniente da est non sembra inoltre avere distolto l’attenzione dell’Unione dalle sfide, non certo nuove, poste dall’area del Mediterraneo meridionale e sud-orientale. Complice l’ingresso di Malta e Cipro, l’Unione appare decisa ad attivare per mezzo della Pev forme di collaborazione che il Partenariato euro-mediterraneo non è riuscito a promuovere o sostenere efficacemente<sup>7</sup>.

Nelle sue linee generali, l’iniziativa di vicinato ha raccolto largo sostegno nell’Unione, tanto nelle istituzioni quanto nell’opinione della maggior parte degli analisti. Dappertutto si è ammonito sul rischio di nuovi muri sorti a dividere ancora l’Europa e ribadita la necessità che l’Ue dia un segnale chiaro, soprattutto a quei paesi con evidenti aspirazioni all’adesione (l’Ucraina e la Moldavia, ma anche il Marocco, che ha avanzato la richiesta di adesione la prima volta nel 1987), sul fatto che la nuova Unione non si trasformerà in una fortezza<sup>8</sup>.

nese (Anp) beneficerà dell’iniziativa. L’inserimento della Bielorussia nella Pev è sospeso, con l’eccezione di azioni a vantaggio della società civile, fino a quando persisteranno le gravi violazioni di elementari libertà politiche e civili perpetrate dal regime di Lukashenko. La Libia potrà partecipare dei programmi Pev solo una volta adottato l’*acquis* di Barcellona e regolate tutte le questioni pendenti con gli Stati membri dell’Ue.

<sup>6</sup> Sulla dimensione ‘orientale’ della Pev cfr. H. Haukkala, *A Hall in the Wall? Dimensionalism and the EU’s “New Neighbourhood Policy”*, UPI Working Papers 41, 2003, e H. Haukkala e A. Moshes, *Beyond “Big Bang”: the Challenges of EU’s Neighbourhood Policy in the East*, FIIA report 9/2004.

<sup>7</sup> Rispetto alla Dichiarazione di Barcellona, che inaugurò nel 1995 il Partenariato euro-mediterraneo, le Comunicazioni della Commissione sulla Pev non offrono rilevanti novità strategiche. La differenza tra le due iniziative dell’Unione, pertanto, si misura non sui fini ma sui mezzi per conseguirli: la Pev privilegia la collaborazione bilaterale rispetto all’approccio multilaterale tipico del Partenariato e sostituisce il criterio ‘*one-size-fits-all*’ con quello della *joint ownership*. Inoltre fissa un obiettivo più ambizioso di quello del Partenariato: non solo l’instaurazione di una zona di libero scambio, ma l’integrazione, seppure settoriale, delle economie dei paesi vicini nel mercato unico. Sul rapporto tra il Partenariato euro-mediterraneo e la Pev cfr. R. Aliboni, *Dove va il Partenariato Euromediterraneo? Vicinato, Medio Oriente allargato, strategia euro-araba*, Italia-mondoarabo no. 2, 2004, e E. Lannon, *Le Traité constitutionnel et l’avenir de la politique méditerranéenne de l’Ue élargie*, EuroMesco papers, n. 32, giugno 2004.

<sup>8</sup> Sulla necessità di evitare nuove linee divisorie in Europa, cfr. la lettera scritta nel settembre 2002 dal Commissario alle Relazioni esterne Chris Patten e dall’Alto rappresentante per la Pesc Javier Solana (la lettera è pubblicata su *Uniting Europe* del 9 settembre 2002). Sulla politica di vicinato in generale, cfr. W. Wallace, *Looking after the neighbourhood: responsibilities for the EU-25*, Groupement d’études et de recherches

Una volta riconosciuta l'opportunità strategica di una politica di vicinato per garantire o tentare di garantire stabilità all'area del "vicinato", molti analisti passano a considerare che cosa in effetti l'Unione europea possa offrire ai paesi vicini per incentivarli a cooperare. Nonostante sembri estremamente generosa, la proposta della partecipazione (parziale) delle economie del vicinato al mercato unico europeo viene considerata in generale con grande scetticismo. L'impegno che l'Unione chiede in cambio in termini di allineamento legislativo a parti dell'*acquis*, di controllo delle frontiere e dei flussi migratori e di riforme in campo politico, appare ad alcuni eccessivo. Il sospetto che in molti paesi vicini manchi la volontà politica di perseguirlo è diffuso. La discussione si è pertanto concentrata su quale sia il reale valore aggiunto di un'iniziativa che non ha sempre incontrato fra i suoi destinatari il favore sperato<sup>9</sup>.

Il tema è stato largamente dibattuto, anche se non sempre con la necessaria chiarezza<sup>10</sup>. Non altrettanto discusso invece è stato il tema del valore aggiunto della Pev per l'Unione europea, al di là dell'accenno, fondamentale ma sempre vago, di creare una zona di stabilità politica e sociale a ridosso dei suoi confini. Non è quindi di scarso interesse considerare più approfonditamente quali vantaggi di lungo periodo possano venire all'Ue dall'adozione di un'organica politica estera come la Pev.

La politica di vicinato è un passo in avanti nella definizione di due questioni fondamentali per il futuro dell'Unione: i suoi confini geografici e la creazione di una politica estera comune. Questa è la tesi centrale sostenuta nel presente articolo.

Certamente la risoluzione di questioni così importanti riposa sulla volontà politica degli Stati membri e non sull'adozione di una politica settoriale. E tuttavia la Pev, se darà almeno in parte i risultati sperati, offrirà in entrambi i casi un valido contributo: in primo luogo, perché

Notre Europe, luglio 2003; M. Emerson, *The Wider Europe Matrix*, CEPS, Bruxelles, 2003; M. Benedek, *From Neighbour to Member or Associate? The Future of the European Union's Neighbourhood Policy*, EU Policy Network, ottobre 2003; J. Batt, D. Lynch, A. Missiroli, M. Ortega e D. Triantaphyllou, *Partners and Neighbours: a CFSP for a wider Europe*, Chaillot paper n. 64, ISS, settembre 2003.

<sup>9</sup> Seppure per motivi opposti, la Russia e l'Ucraina hanno reagito con diffidenza. Mentre la prima non è disposta a trattare con l'Unione forme di collaborazione vincolate ad una qualsivoglia forma di condizionalità, la seconda ha visto nell'iniziativa di vicinato un tentativo di scoraggiare le sue ambizioni di adesione. Durante l'estate 2004 l'Ucraina sembrava essersi rassegnata al fatto che non esistono nel breve-medio periodo reali possibilità di una sua adesione all'Ue (cfr. le dichiarazioni del presidente Kuchma del 27 luglio, riportate sul *Bulletin Quotidien Europe* n. 8756 del 28 luglio 2004), ma la "rivoluzione arancione" del novembre-dicembre 2004 ha riportato la questione in primo piano. Nel gennaio 2005 il Parlamento europeo ha votato una mozione a favore dell'apertura di prospettive di *membership* per l'Ucraina, cui però né il Consiglio né la Commissione hanno dato seguito (cfr. Proposta di risoluzione a seguito di una Dichiarazione della Commissione,

B60038/05, <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=IT&OBJID=93245&LEVEL=3&MODE=SIP&NAV=X&LSTDOC=N>).

<sup>10</sup> Heather Grabbe, all'epoca vicedirettrice del Centre for European Reform di Londra, nonché una delle più lucide commentatrici, ha giustamente sottolineato come ai considerevoli impegni che la partecipazione alla Pev richiede ai paesi vicini si debba accompagnare uno sforzo altrettanto considerevole da parte dell'Unione nel venire incontro alle loro richieste. In particolare, nota Grabbe, una graduale liberalizzazione dei mercati agricoli europei e una politica di immigrazione meno restrittiva e più cooperativa costituirebbero senza dubbio un super incentivo a partecipare ai programmi della Pev e ad aumentare la convergenza verso gli standard dell'Unione (cfr. H. Grabbe, *How the EU should help its neighbours*, CER policy brief, giugno 2004, [http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief\\_eu\\_neighbours.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_eu_neighbours.pdf)).

la dimensione politica del “vicinato” fornirà ai paesi che coltivano ambizioni di adesione un’alternativa accettabile; in secondo luogo, perché avrà dimostrato che la logica dell’allargamento, la politica esterna dell’Unione di maggiore successo, è almeno parzialmente replicabile anche fuori del contesto dell’allargamento.

## 2. La Pev e i confini dell’Unione europea

Non esiste un criterio universalmente sostenibile per determinare fin dove l’Unione debba estendersi. Essa non ha un profilo sufficientemente definito per potere fornire da sé questa discriminante. Non esiste una tradizione politica unitaria in Europa e i suoi confini geografici non coincidono con un’area geopolitica omogenea. Anzi, da questo punto di vista, l’Europa è un intreccio di aree differenti, che in parte si sovrappongono, per le quali l’Unione costituisce senza dubbio un polo d’attrazione, ma con un grado di intensità variabile e non uniforme<sup>11</sup>.

Una conseguenza di tutto ciò è l’impossibilità di definire chi debba e chi non debba fare parte dell’Unione basandosi su un’opinione largamente condivisa. È vero che l’articolo 49 del Trattato Ue, stabilendo le condizioni per l’adesione all’Unione, parla genericamente di “Stati europei”<sup>12</sup>. Si può presumere pertanto che la geografia fornisca, se non un criterio, almeno un limite.

Di questa opinione è Michael Emerson del Centre for European Policy Studies di Bruxelles, il quale è persuaso che l’Europa geografica condivida un destino comune, quello della c.d. “europeizzazione” (*Europeanisation*)<sup>13</sup>. Questo concetto indica una forma specifica di modernizzazione caratterizzata ideologicamente dall’enfasi sulla vita democratica, sull’economia di mercato, sulla tolleranza interculturale, sulla libertà dei costumi e così via. Più che un fenomeno culturale di cui l’intero continente sarebbe partecipe, però, l’“europeizzazione” è una raccolta empirica di elementi che caratterizzano l’Unione europea in quanto soggetto politico-istituzionale. Può pertanto valere come schema interpretativo dell’influenza ideologica dell’Unione sul suo ambiente circostante e come orientamento di base delle sue politiche esterne, non però come un criterio analitico credibile per definire chi può far parte dell’Unione.

Al di là di queste considerazioni di carattere teorico, il criterio ‘geografico’ è stato in ogni caso messo in crisi dall’ingresso di Cipro e dal conferimento dello status di candidato alla Turchia.

Se è piuttosto complicato stabilire chi possa fare parte dell’Ue, è più facile individuare chi non può non farne parte: un nucleo di paesi democratici, con un alto tasso di industrializzazione e sviluppo tecnologico, una tradizione comune e soprattutto un interesse perdurante alla stabilità strutturale delle aree nelle quali esercitano i loro affari. Gli allargamenti del 1973 e del 1995 sono coerenti con questi presupposti. Quelli del 1981, 1986 e 2004 lo sono soprat-

<sup>11</sup> Michael Emerson, del Centre for European Policy Studies di Bruxelles, concepisce la “matrice” dell’Unione allargata come l’intreccio di diversi indirizzi geopolitici, di cui l’Ue è a volte il promotore unico, a volte in collaborazione/competizione con gli Usa e la Russia (cfr. M. Emerson, *The Wider Europe Matrix*, cit.).

<sup>12</sup> Così pure il nuovo Trattato Costituzionale, artt. I-1, paragrafo 2 e I-58, paragrafo 1.

<sup>13</sup> Cfr. M. Emerson, *The Wider Europe Matrix*, cit., pp. 2-3.

tutto con l'ultimo elemento indicato. Alla stessa logica risponde il previsto allargamento ai Balcani.

Sulla base di queste premesse, la questione dei limiti dell'Unione acquisisce una fisionomia più precisa: il recente ingresso nell'Ue di dieci Stati strutturalmente poco rodati ed economicamente molto più deboli dei vecchi membri e il futuro allargamento ai Balcani e alla Turchia sembrano spingere al limite la capacità dell'Unione di conseguire gli obiettivi della stabilità e della prosperità all'interno di una cornice istituzionale comune. Ciò vuol dire che, almeno nel breve-medio termine, l'Unione ha materialmente possibilità minime di espandersi ancora. Più che una chiara strategia a lungo termine (come l'idea di un'unione politica), sulla quale non c'è accordo sufficiente né nelle cancellerie né nell'opinione pubblica europee, sono i fatti che impongono un criterio per definire fin dove l'Ue può allargarsi. È un criterio pragmatico, e non potrebbe essere altrimenti: le condizioni economiche e politiche dei paesi ai confini dell'Ue a 25 non offrono la garanzia che gli obiettivi della creazione stessa dell'Unione e di ogni suo allargamento, cioè la stabilità e la pace, possano essere mantenuti in un'Unione super-allargata. Al contrario, l'effetto – credo sia questa l'opinione dei più – sarebbe contrario: instabilità invece di stabilità.

A sostegno di questa conclusione possono essere portati alcuni esempi: come conciliare le politiche cooperative e distensive di Bruxelles e degli Stati membri verso la Russia con la prospettiva di un'adesione all'Ue di Ucraina e/o Moldavia? Mosca sarebbe disposta a vedere chiudersi le frontiere con le ex repubbliche sovietiche o ad accettare un Mar Nero 'europeo'? E, procedendo sempre in ordine sparso, come conciliare l'adesione di alcuni paesi mediterranei, che porterebbe le frontiere dell'Ue nel cuore dell'Africa sahariana, con l'esigenza sempre più sentita di un controllo efficace delle frontiere? Senza contare naturalmente gli effetti di una dilatazione del genere sui processi di *decision-making* e sull'efficacia della burocrazia europea.

Chiarito che l'adesione non è una prospettiva credibile, il problema di come impostare i rapporti di prossimità rimane sul tavolo. Qui sta l'importanza della politica di vicinato: rivolgendosi a determinati paesi e non ad altri, essa certifica una situazione di fatto, in cui i paesi indicati come vicini sono esclusi dalla possibilità di aderire all'Ue (per lo meno nel breve-medio periodo); ma dall'altro lato non rinuncia a perseguire gli obiettivi chiave dell'Unione, la pace e la stabilità, offrendo loro un elevato grado di cooperazione, vicino a volte all'integrazione.

### **3. La Pev e la politica estera europea**

Nei documenti pubblicati dalle istituzioni comunitarie relativi alla politica di vicinato, il contributo che essa può offrire nel dare una risposta alla domanda ancora aperta sui confini dell'Unione non viene certo enfatizzato. Al contrario viene più volte ribadito che la qualifica di "vicino" non preclude definitivamente la via ad un'eventuale adesione. Si tratta di una questione delicata, e del resto non è in questo contesto che deve essere presa una decisione finale al riguardo. Opportunamente le istituzioni comunitarie sottolineano un altro genere di vantaggi che la Pev porterebbe all'Ue.

Il primo posto nell'elenco di tali vantaggi riportato dallo *strategy paper* del 12 maggio 2004 è occupato dal contributo che la Pev offrirà nel “sostenere e portare avanti gli obiettivi di politica estera dell'Ue”<sup>14</sup>. Al di là del tono enfatico, il punto merita attenzione.

Per capire quali possono essere i vantaggi che la Pev porterà alla “politica estera dell'Ue”, bisogna tenere fermo questo, che la politica di vicinato è legata a filo doppio al recente allargamento. Quindi è di qui che bisogna prendere le mosse.

L'impatto dell'allargamento sulle politiche esterne dell'Unione ha una duplice natura: da una parte i nuovi paesi membri mettono sul tavolo questioni di interesse più marcatamente nazionale; dall'altra però il loro ingresso impone all'Unione nel suo complesso di elaborare una strategia coerente verso i suoi nuovi confini esterni.

È logico che un'espansione comporti per l'Ue una moltiplicazione di obiettivi di politica estera e allo stesso tempo una chiarificazione dei suoi interessi di base<sup>15</sup>. Mentre i primi sono variabili e dipendono dai singoli Stati membri, i secondi, legati come sono alla nascita stessa dell'Unione, sono invece più uniformi: garantire la sicurezza, promuovere la prosperità e mantenere la pace. Gli allargamenti, con riferimento soprattutto al “round mediterraneo” e a quello del 2004, si sono dimostrati mezzi efficaci per conseguire questi obiettivi. Oggi, dopo l'ingresso di dieci nuovi Stati molto più poveri dei vecchi e con la prospettiva di includerne altri ancora più poveri, l'allargamento è un'opzione sempre più problematica e comunque non praticabile nel breve periodo.

Che la si consideri una strategia di lungo termine oppure di ripiego, la politica di vicinato è quindi il tentativo di perseguire i fini strutturali dell'Unione anche fuori dell'immediato contesto dell'allargamento. Date le condizioni attuali, essa appare come il ‘naturale’ propagarsi all'esterno degli interessi propriamente ‘europei’.

Proprio questa conformità tra gli scopi fondanti dell'Ue e gli obiettivi della Pev spiega perché il modo in cui è impostata la Pev ricorda più da vicino le pratiche dell'allargamento che quelle di una politica estera tradizionale. Rispetto a quest'ultima, la politica di vicinato ha un profilo di più basso livello: infatti trova un primo limite nel suo indirizzo regionale ed una seconda barriera nei margini di autonomia delle politiche dell'Unione, più ristretti rispetto a quelli di uno Stato sovrano. Pur considerando tutto ciò, tuttavia, bisogna riconoscere che almeno sulla carta il fine strumentale della politica di vicinato è di qualità superiore rispetto a quelli tipici della politica estera degli Stati: non tende all'instaurazione di intese cordiali, accordi commerciali o alleanze strategiche, bensì ad una cooperazione a tutto campo che, in alcuni settori, sfocia in una parziale integrazione.

Questi due livelli, quello di una politica estera tradizionale e quello di un'azione esterna che riproduce parzialmente le pratiche dell'allargamento, vanno tenuti distinti, se si vuole dare una risposta alla domanda: quale vantaggi porta la Pev ad una politica estera comune?

<sup>14</sup> *Strategy paper*, p. 8.

<sup>15</sup> Sulle opportunità e le sfide dell'allargamento ad est e nel Mediterraneo, cfr. H. Grabbe, *The Constellations of Europe. How Enlargement will transform the EU*, Centre for European Reform, Londra, 2004; sull'allargamento in generale, cfr. N. Nugent (a cura di), *European Union Enlargement*, Palgrave Macmillan, Basingstock e New York, 2004.

Al livello di una politica estera tradizionale i nuovi Stati membri aggiungono interessi nazionali particolari (nuovi) a interessi nazionali particolari (vecchi). Il dibattito in sede di Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) mira poi a trovare un minimo comune denominatore sul quale ci sia unanime consenso. La Pev invece rappresenta un'evoluzione coerente delle attività esterne dell'Unione europea in quanto tale. Questi due aspetti conseguono in pari grado dall'allargamento e in parte si intrecciano. Tuttavia riflettono logiche diverse: la prima segue dinamiche intergovernative, la seconda dinamiche comunitarie.

Questa 'sfasatura' tra il livello 'comunitario' rappresentato dalla Pev e quello intergovernativo è resa evidente tanto dal basso profilo della politica di vicinato quanto dalla logica che ne detta i criteri, che è quella integrativa e non concorrenziale dell'allargamento. Si può aggiungere che anche la difficoltà di distinguere tra azione interna ed azione esterna, una caratteristica che la politica di vicinato ha ereditato dall'allargamento, è tipica dell'approccio 'comunitario'. Ciò deriva dal fatto che gli interessi di base dell'Ue – pace stabilità prosperità – possono essere conservati in modo integrale solo se vengono perseguiti anche all'esterno dei confini<sup>16</sup>.

Ora, se considerazioni del genere sembrano eccedere l'ambito specifico di un'iniziativa importante ma settoriale come la Pev, e se anche il buon senso invita alla cautela riguardo alle sue reali possibilità di successo e all'importanza che gli stessi governi dell'Ue le accordano nelle loro agende, si risponderà che tali obiezioni sono corrette nella sostanza, ma non centrano il punto. Il quale consiste in effetti nel sottolineare come l'Unione europea, quando agisce come soggetto unitario e non come somma di tanti singoli, tende a servirsi anche all'esterno dei mezzi con i quali si è nel tempo costruita all'interno. Da questo punto di vista la Pev potrebbe rappresentare nel lungo periodo un elemento importante nella definizione dell'Unione come *global player*. Infatti la politica di vicinato non ha solo a che fare con obiettivi esterni concreti e specifici, com'è naturale, ma contribuisce anche a delineare più marcatamente la fisionomia dell'approccio dell'Ue verso i paesi terzi. I rapporti di vicinato sono, o sarebbero, o saranno, l'esemplificazione più progredita (ad eccezione dei rapporti di pre-adesione, che pure ne hanno fornito la matrice) del 'modo europeo' di intrattenere relazioni esterne. Poiché questo punto è ciò che in questa sede preme di più sottolineare, sono opportune alcune chiarificazioni.

#### **4. I criteri metodologici della Pev**

Lo strumento operativo della Pev è l'accordo bilaterale chiamato Piano d'Azione. Nonostante si basi in parte su accordi giuridici già esistenti (gli Accordi di Associazione e quelli di Partenariato e Cooperazione), il Piano d'Azione è un accordo politico e non un trattato internazionale. Beneficia pertanto di una maggiore flessibilità grazie al carattere non vincolante

<sup>16</sup> Non è casuale che una delle principali novità operative che la Pev vuole introdurre è una riforma degli strumenti finanziari esterni, tesa ad eliminare i vincoli geografici e permettere di finanziare i programmi con un'unica linea di budget da impiegare indistintamente all'interno e all'esterno dei confini dell'Ue. Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Financial Perspectives 2007-2013*, COM (2004) 487, 14 luglio 2004, in cui viene delineato il nuovo quadro dei futuri strumenti esterni dell'Ue: la Pev sarà dotata di uno strumento finanziario ad hoc, lo strumento europeo di vicinato e partenariato (Enpi, *European Neighbourhood and Partnership Instrument*).



delle sue disposizioni. È possibile inoltre che alcuni Stati vicini mostrino meno disponibilità a collaborare in settori come le riforme politiche o il rispetto dei diritti umani, se devono firmare accordi giuridicamente vincolanti.

Basandosi sui Piani d'Azione, la Pev tende dunque a privilegiare l'approccio bilaterale rispetto a quello multilaterale. Essa risponde all'esigenza di accelerare e migliorare la cooperazione già esistente con gli Stati vicini, e un approccio bilaterale diretto è giudicato funzionale al perseguimento degli obiettivi della Pev. Seguire costantemente un approccio multilaterale potrebbe infatti andare a discapito degli sforzi verso una maggiore convergenza dei paesi vicini più interessati a cooperare. Quello che conta non è intestardirsi su un multilateralismo poco fecondo, ma raggiungere risultati concreti.

L'Unione europea preferisce l'opzione multilaterale là dove è persuasa che costituisca uno strumento più efficace nel perseguimento o nella difesa dei propri interessi. Si tratta pertanto di una scelta strumentale, certamente prudente nel trattare grandi questioni politiche, poco efficace però nella gestione di quelle di più basso profilo come la Pev. Ad ogni modo è la logica integrativa e non l'approccio multilaterale ciò che contraddistingue il 'modo europeo' di intrattenere relazioni esterne.

Inoltre la Pev non dispone l'abbandono dell'approccio multilaterale. Propone di mantenerlo e, dove possibile, svilupparlo. In particolare alcuni settori di collaborazione di grande importanza, come la cooperazione transfrontaliera o lo sviluppo della rete infrastrutturale tra l'Unione e l'Europa dell'est e il Mediterraneo, possono essere gestiti esclusivamente favorendo la cooperazione regionale e sub-regionale.

I Piani d'Azione e, più in generale, la politica di vicinato poggiano su tre criteri fondamentali:

– la *joint ownership* (che potrebbe tradursi con "responsabilità condivisa"). I Piani d'Azione vengono negoziati e quindi redatti congiuntamente da entrambe le parti. Tutto ciò che un Piano d'Azione contiene è pertanto frutto di un'intesa reciproca, e la responsabilità dell'applicazione delle misure decise ricade ugualmente sull'Unione come sugli Stati vicini.

– La differenziazione. Poiché frutto di un'intesa, ogni Piano d'Azione deve riflettere le diverse esigenze dei partner, compatibilmente con le loro necessità materiali, i loro interessi economici e la loro volontà politica di collaborare.

– Infine l'incentivazione, che fornisce gli elementi propulsivi della Pev, garantendo vantaggi in cambio di intese (soprattutto nel settore delle riforme politiche e del rispetto dei diritti umani).

Il principio della *joint ownership* e quello della differenziazione costituiscono le novità metodologiche più rilevanti della Pev. Il primo è stato introdotto nel tentativo di superare le difficoltà legate all'uso della condizionalità fuori del contesto dell'allargamento. Quando l'adesione non è sul piatto, infatti, l'efficacia della condizionalità si attenua. Non c'è ragione, o ci sono meno ragioni, per uno Stato terzo di sottoporsi alla morsa dell'adeguamento strutturale alle condizioni imposte dall'Ue, se non ha la prospettiva di condividere un giorno tutti i diritti e i vantaggi della *membership*, di divenire cioè pari agli altri Stati membri. Tolta la prospettiva dell'accessione, l'Ue non può permettersi un approccio troppo rigido nei confronti degli Stati terzi. La *joint ownership* offre una valida alternativa, perché presuppone un compromesso, laddove la condizionalità presuppone obbedienza.

Il principio della differenziazione si fonda in parte sulle stesse ragioni. È ragionevole supporre infatti che i paesi vicini siano più o meno disponibili a concordare obiettivi comuni e a condividere la responsabilità del loro perseguimento a seconda di quanto l'Unione è in grado di venire incontro alle loro esigenze. I paesi dell'arco del vicinato sono molto diversi fra loro da tutti i punti di vista. Adottare un approccio pragmatico, modulato su problematiche specifiche, sembra una scelta ragionevole. Del resto non bisogna dimenticare che l'obiettivo di lungo termine della Pev è una larga convergenza degli interessi dell'Unione e di tutta l'area circostante. Per questo motivo la differenziazione viene praticata comunque all'interno di un quadro unico di riferimento, articolato in diverse aree di cooperazione politica, culturale, economica e nel settore della sicurezza.

Qui interviene il terzo criterio, l'incentivazione, che in un certo senso chiude il cerchio: se la *joint ownership* ripartisce le responsabilità e la differenziazione salvaguarda la specificità di ogni paese, l'incentivazione traccia le linee guida fondamentali di ogni tipo di collaborazione. L'Unione si dichiara disponibile a discutere gli accordi congiuntamente e ad assumere un atteggiamento flessibile, ma in ogni caso sono i *suoi* standard che essa offre, nella ferma convinzione che un avvicinamento ai suoi regimi giuridici costituisca un vantaggio a prescindere. Quest'ultimo criterio rende più degli altri manifesto il carattere sbilanciato della Pev, che rimane nonostante tutto una politica che riproduce, in forma più sfumata, un sistema di relazioni internazionali di tipo *hub-and-spokes*.

I tre criteri restituiscono in modo sufficientemente chiaro la logica dei rapporti di vicinato. È interessante notare come i primi due ne marchino la differenza dalla logica dell'allargamento, mentre il terzo ne sottolinea la continuità. Alcuni hanno parlato in proposito di logica dell'"interdipendenza"<sup>17</sup>. Vi sono buoni argomenti per essere d'accordo: la Pev sostituisce l'approccio *one-size-fits-all* dei negoziati di adesione e la rigida condizionalità collegativi con la duplice opzione della *joint ownership* e della differenziazione. Ciò nonostante, la definizione di "interdipendenza" con riferimento ai rapporti di vicinato va presa con le molle. In primo luogo perché l'incentivazione è una forma di condizionalità mascherata – la si può chiamare, senza imbarazzo, "condizionalità positiva"<sup>18</sup>. In secondo luogo perché "interdipendenza" non coincide con "uguaglianza": a prescindere da come siano impostate le relazioni reciproche, l'enorme sbilanciamento di forze nei rapporti bilaterali tra l'Ue e i paesi del vicinato non verrà meno. L'Unione rimarrà il partner dominante, e non solo in termini di risorse. Per quanto possa essere generosa, la Politica europea di vicinato resta un'iniziativa strategica fondata su rapporti di forza e di opportunità, anche se viene declinata diversamente da una politica di potenza (che l'Ue non può permettersi perché non ne possiede lo strumento principale, l'esercito). Le relazioni esterne dell'Unione sono legate strutturalmente all'espansione commerciale, da cui risulta che lo strumento esterno di maggiore efficacia è stato ed è tuttora il mercato unico.

<sup>17</sup> Cfr. D. Lynch, *The European Neighbourhood Policy*, paper presentato al workshop "European Neighbourhood Policy: Concepts and Instruments", organizzato a Praga il 9 e il 10 giugno 2004 dalla Commissione europea in collaborazione con Dgap, Cefres e Iir.

<sup>18</sup> Cfr. T. Schumacher e F. Neugart, *Thinking about the EU's Future Neighbourhood Policy in the Middle East: From Euro-Mediterranean Partnership to "Barcelona Plus"*, in C-P. Hanelt, G. Luciani e F. Neugart (a cura di), *Regime Change in Iraq: The Transatlantic and Regional Dimensions*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Firenze, 2004, p. 188.

È questo elemento che caratterizza la Pev, molto di più anche di criteri metodologici pur rilevanti come la *joint ownership*. Per questo motivo la continuità con la logica dell'allargamento non va misconosciuta, anche se i rapporti di vicinato dovessero ridursi ad un'ombra dei rapporti di pre-adesione.

La dimensione del 'vicinato' fornisce un'alternativa all'adesione e istituisce nello stesso tempo un referente politico, il paese 'vicino' appunto, dotato di uno status privilegiato nel sistema delle relazioni esterne dell'Unione. Lo status di "vicino" non prelude a quello di candidato, ma implica una possibilità di un'integrazione con l'Unione preclusa alla maggior parte dei paesi terzi<sup>19</sup>.

## Conclusione

Nella prima Comunicazione della Commissione lo status di "vicino" veniva offerto sulla base della prossimità geografica<sup>20</sup>. Nel corso dei dibattiti successivi in seno alle istituzioni europee la categoria del "vicinato" ha progressivamente perso questa connotazione empirica per assumerne una più politica. Determinante in questo senso è stata la reazione della Russia che ha rifiutato quasi con sdegno l'eventualità di impostare i rapporti con l'Unione vincolandoli a forme sia pure mascherate di condizionalità. In seguito all'auto-esclusione della Russia, nessuno dei paesi "vicini" ha la caratura di un attore globale in grado di competere con l'Unione europea. Questo potrebbe accentuare lo sbilanciamento delle parti nei rapporti di vicinato, nello stesso tempo però favorire la crescita dell'Ue a potere regionale.

Patrick Messerlin ha scritto che la politica commerciale dell'Unione è pesantemente influenzata da considerazioni politiche "because the EC has no other way (foreign policy or army) to express its political views"<sup>21</sup>. In effetti l'ampia gamma di opzioni fornite dalla Pev per la collaborazione tra l'Ue e il vicinato poggia sull'offerta commerciale, che è ciò che rende la Pev appetibile. Sulla scorta dell'argomento di Messerlin si può pertanto definire la politica di vicinato come un'iniziativa commerciale a forte connotazione politica. La Pev è coerente con il sistema di accordi commerciali preferenziali che l'Ue ha costruito nel tempo, e anzi ne costituisce una forma particolarmente sviluppata.

Un rischio che si corre nell'adottare una definizione del genere è perdere di vista la dimensione geografica dell'iniziativa. Di nuovo è il caso di sottolineare che la Pev risponde agli interessi dell'Ue non solo in quanto sono un compromesso tra gli interessi nazionali degli Stati membri, ma anche e soprattutto in quanto ne sono la sintesi. Questi interessi di base propriamente 'europei' sono intrinsecamente legati alla prossimità geografica per aspetti come la si-

<sup>19</sup> Fanno eccezione i paesi membri dell'Area economica europea (Norvegia, Islanda e Liechtenstein) e dell'Area europea di libero scambio (Svizzera).

<sup>20</sup> Non senza qualche forzatura. La Moldavia infatti non confina con l'Ue, ed è stata inserita nel novero dei paesi vicini in virtù del fatto che condivide una frontiera con la Romania, paese prossimo all'adesione.

<sup>21</sup> P. Messerlin, *Measuring the costs of protection in Europe*, International Institute for Economics, Washington D.C., 2001, citato da A. van den Hoven, *The European Union as an International Economic Actor*, in N. Nugent (a cura di), *European Union Enlargement*, cit., p. 221.

curezza, i flussi migratori, le politiche energetiche ecc., e possono essere difesi e promossi solo all'interno di un quadro di cooperazione più ampio.

Il profilo dell'Ue che viene fuori da una considerazione 'teorica' della politica di vicinato è più complesso di quello di un attore puramente commerciale. Giudicata sulla base degli interessi che difende e promuove, la Pev è più simile alla politica di allargamento che ad una politica commerciale. Infatti le "political views" della Pev, di cui l'offerta di integrazione nel mercato unico costituisce l'asse portante, sono molto simili alle "political views" che hanno motivato l'espansione dell'Unione.

La logica della Pev, che risponde alle stesse esigenze strategiche dell'allargamento, contribuisce a definire la natura dell'Ue come potere regionale e *global player*: i paesi vicini vengono invitati a condividere i vantaggi di una graduale integrazione in un mercato unico di cui non hanno scritto e non scriveranno mai le regole. Letta in profondità, l'espressione usata da Prodi "*everything but institutions*" si rivela più di uno slogan enfatico. Infatti contiene tutti gli elementi che caratterizzano la Pev.

# La politica di vicinato dell'Unione europea

## Dossier informativo

Riccardo Alcaro

### 1. Cos'è la politica di vicinato dell'Unione europea

#### *Gli obiettivi*

L'idea a fondamento della Politica europea di vicinato (Pev) è la creazione di una grande area di sicurezza, prosperità e cooperazione a ridosso dei confini dell'Unione allargata. La 'visione' che la anima è la sostituzione di 'una frontiera che separa' con 'una frontiera che tiene insieme'.

Per promuovere la stabilità dell'area del vicinato, l'Unione è pronta ad offrire forme di collaborazione sempre più strette, aprendo la via verso l'integrazione delle economie dei paesi vicini nel mercato unico.

Originariamente la Commissione aveva offerto ai paesi vicini "la prospettiva di una partecipazione al mercato unico europeo e a un'ulteriore liberalizzazione e integrazione per promuovere il libero movimento di persone, beni, servizi e capitali"<sup>1</sup> e il Presidente della Commissione Romano Prodi si è spinto ad affermare che gli Stati vicini e l'Ue dovranno "condividere tutto, fuorché le istituzioni"<sup>2</sup>. Oggi, anche se questa nota 'visionaria' sembra essere venuta meno (la menzione – poco realistica, ma di grande impatto simbolico – della libera circolazione delle persone è sparita dai documenti ufficiali), la Politica di vicinato viene presentata come una delle colonne portanti dell'azione esterna dell'Unione<sup>3</sup>.

#### *Lo spazio geografico della Pev*

La Pev è indirizzata agli Stati vicini che non hanno al momento prospettive di adesione all'Unione europea. Conseguentemente la Pev non riguarda gli Stati candidati ufficialmente, Bulgaria, Romania, Croazia e Turchia, né i Balcani occidentali (per i quali è prevista un'adesione futura).

La Pev è rivolta ai c.d. "Stati occidentali di nuova indipendenza" (Wnis, *Western Newly Independent States*), ovvero gli Stati occidentali della Confederazione degli Stati Indipendenti (Csi): Bielorussia, Moldavia e Ucraina; alle tre repubbliche transcaucasiche: Armenia, Azer-

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003) 104, 11 marzo 2003 (d'ora in poi solo Comunicazione *Wider Europe*), p. 4.

<sup>2</sup> Si veda il discorso di Prodi "A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability", tenuto a Bruxelles il 6 dicembre 2002 in occasione della Sesta Conferenza mondiale dell'Ecsa, disponibile sul sito web <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

<sup>3</sup> Come testimonia l'attribuzione delle competenze sulla Pev alla DG Relex e al Commissario per le Relazioni esterne, divenuto il "Commissario per le Relazioni esterne e la Politica di vicinato".

baigian e Georgia; ai paesi del Mediterraneo orientale e meridionale: Algeria, Autorità nazionale palestinese (Anp), Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Siria e Tunisia. La Bielorussia potrà partecipare dei vantaggi offerti dalla Pev solo quando avrà avviato rilevanti riforme democratiche e allentato il cappio stretto attorno alle libertà civili e politiche.

La partecipazione della Libia alla Pev è subordinata all'adozione dell'*acquis* del Partenariato euro-mediterraneo e alla risoluzione di ogni contenzioso pendente con gli Stati membri dell'Ue.

La base dei rapporti tra l'Ue e la Russia non sarà la Pev, bensì la strategia comune decisa a S. Pietroburgo nella primavera del 2003 e articolata nei Quattro Spazi Comuni. Tuttavia la Commissione suggerisce di coinvolgere la Russia in alcuni programmi di vicinato (in particolare nei settori della cooperazione sub-regionale e transfrontaliera) e di offrirle conseguentemente la possibilità di avvalersi dei finanziamenti erogati dal futuro strumento di vicinato e partenariato.

#### *Le aree di collaborazione*

La politica di vicinato si pone obiettivi ambiziosi. Il rapporto del Parlamento europeo<sup>4</sup> sulla Comunicazione dell'11 marzo 2003 che ha lanciato il progetto, distingue tre grandi aree di collaborazione:

– il settore del **dialogo politico e della difesa dei diritti umani** comprende: intese per valorizzare un effettivo multilateralismo che contemplino anche l'ipotesi di coinvolgere i paesi partner in attività legate alla Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) e alla Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd), come la prevenzione dei conflitti e/o la gestione delle crisi; misure che garantiscano il rispetto dello Stato di diritto; azioni a tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali; misure per l'adozione dei più elementari diritti sociali e del lavoro; condivisione di programmi di ricerca e di approfondimento professionale e di dialogo interculturale.

– il settore della **cooperazione economica e commerciale** vuole favorire la creazione di vere e proprie economie di mercato, quindi incentivare riforme economiche strutturali, sviluppare il settore privato, aumentare il flusso di investimenti esteri diretti, porre le basi infine per una vera e propria zona di libero scambio e per una integrazione parziale nel mercato unico europeo. In questo ambito rientra anche la collaborazione nel settore delle politiche infrastrutturali (trasporti, energia, tutela ambientale).

– il settore della **sicurezza interna ed esterna** riguarda tanto la cooperazione regionale per affrontare congiuntamente le minacce esterne, quanto la collaborazione bilaterale in materia giudiziaria e di polizia. La lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo da una parte e la gestione dei flussi migratori dall'altra sono le priorità di questa area di collaborazione.

Il fine remoto della Pev è integrare tutta l'area a ridosso dei confini dell'Ue a 25 nel mercato unico europeo, consentire quindi nel tempo la piena circolazione dei beni e facilitare

<sup>4</sup> Si veda il Rapporto del Parlamento europeo sulla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *Wider Europe- Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, A5-0378/2003, 5 novembre 2003, redatto dall'on. Pasqualina Napoletano.

quella dei capitali, dei servizi e delle persone. L'integrazione nel mercato unico appare anche lo strumento di maggiore efficacia per raggiungere gli standard di libertà e benessere indicati come obiettivi. L'integrazione solleciterà infatti considerevolmente le legislazioni dei paesi vicini ad adottare parti dell'*acquis communautaire*.

### *Gli strumenti operativi*

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

Lo *strategy paper* o documento di orientamento strategico<sup>5</sup>, che la Commissione ha pubblicato il 12 maggio 2004, presenta il quadro d'insieme della politica di vicinato, indicandone i principi e gli obiettivi e ponendo le basi per l'elaborazione degli strumenti.

Ora, secondo le disposizioni dello *strategy paper*, l'Unione deve:

– definire con ogni paese vicino (con il quale sia già in vigore un Accordo di Associazione o di Partenariato e Cooperazione)<sup>6</sup> un set di obiettivi primari, con riferimento ad ognuna delle grandi aree di collaborazione indicate sopra.

– Elaborare congiuntamente un Piano d'Azione dove vengono determinate più concretamente le priorità fissate con il paese vicino e indicate passo dopo passo le modalità d'esecuzione.

– Definire le condizioni per istituire una nuova generazione di accordi internazionali, i c.d. Accordi di Vicinato, in modo da conferire ai rapporti di vicinato una loro specifica cornice istituzionale.

I *country reports*, preparati dalla Commissione, illustrano la situazione di ogni paese vicino in merito alle aree di potenziale collaborazione e forniscono il quadro dei rapporti con l'Ue. Questi documenti di *situational analysis*, piuttosto sintetici a dir la verità, funzionano come base preparatoria per la stesura, in una fase successiva, di un Piano d'Azione congiunto<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione, *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, COM (2004) 373.

<sup>6</sup> Gli Accordi di Cooperazione e Partenariato sono in vigore con l'Ucraina dal febbraio 1998 e con la Moldavia dal luglio 1998. Accordi di Partenariato e Cooperazione sono in vigore anche con l'Armenia, la Georgia, l'Azerbaigian (dal luglio 1999 in tutti e tre i casi). L'accordo con la Bielorussia, firmato nel 1995, è stato sospeso a causa delle persistenti violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte del regime di Lukashenko. Per quanto riguarda i paesi del Mediterraneo meridionale e orientale, sono in vigore Accordi di Associazione Euromediterranei con l'Anp (ad interim, dal luglio 1997), la Tunisia (dal marzo 1998), il Marocco (dal marzo 2000), Israele (dal giugno 2000), la Giordania (dal marzo 2002) e dal giugno 2004 anche con l'Egitto. 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 (si spera che possa entrare in vigore nella prima parte del 2005), così come con l'Algeria. I negoziati per l'Accordo di Associazione con la Siria si sono conclusi nell'autunno 2004.

<sup>7</sup> Il 12 maggio scorso, contestualmente allo *strategy paper*, la Commissione ha pubblicato anche sette di questi *country reports*, relativi alla Moldavia e all'Ucraina, all'Anp e ad Israele, alla Giordania, al Marocco e alla Tunisia.

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. Si dà così corso alle novità metodologiche più rilevanti introdotte dalla politica di vicinato, che si fonda essenzialmente su tre criteri:

– la *joint ownership*<sup>8</sup>: entrambi i partner si riconoscono in una determinata politica e la fanno propria. Questo vuol dire che la responsabilità dell’elaborazione e dell’attuazione dei Piani d’Azione ricade egualmente sull’Ue e il paese partner.

– La differenziazione. I Piani d’Azione sono documenti *tailor-made* con riferimento alla peculiare condizione politica, sociale ed economica dei paesi vicini, nonché allo stato dei loro rapporti con l’Unione.

– Infine l’incentivazione. Pur non vincolando i partner ad obiettivi stabiliti preventivamente per proprio conto, l’Ue esorta i partner ad allinearsi ai suoi standard.

I Piani d’Azione non sono trattati internazionali, bensì accordi tecnici o politici che si basano in parte su alcuni punti fondamentali degli Accordi di Associazione o di Partenariato e Cooperazione. Inoltre, al contrario di questi ultimi, che hanno durata illimitata o tendono a durare indeterminatamente<sup>9</sup>, i Piani d’Azione hanno un raggio d’azione molto limitato nel tempo, non inferiore ai 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<sup>10</sup>, con la partecipazione di rappresentanti della Presidenza e del Segretariato del Consiglio e dell’Alto rappresentante per la Pesc, e dalle autorità dei paesi partner. Il testo che risulta dai negoziati è la bozza o proposta di Piano d’Azione, che nell’Ue deve essere sottoposta al Consiglio Affari generali e Relazioni esterne (Cagre), che ne raccomanda l’adozione da parte dei Consigli di Associazione o di Cooperazione, a seconda che si tratti di un membro del Processo di Barcellona o di un paese orientale.

Dal punto di vista legale, tutto questo prende la forma di una proposta della Commissione per una decisione del Consiglio circa la posizione dell’Ue in seno al Consiglio di Associazione o Cooperazione in relazione all’adozione di una raccomandazione sull’implementazione del Piano d’Azione<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> La versione italiana dello *strategy paper* traduce *joint ownership* con “collaborazione”.

<sup>9</sup> Gli Accordi di Partenariato e Cooperazione hanno una durata di dieci anni, ma si rinnovano automaticamente anno per anno a meno che una delle parti non denunci per iscritto il trattato entro sei mesi dalla data di estinzione. Gli Accordi di Associazione Euromediterranei hanno invece durata illimitata. Gli Accordi di Associazione ad interim, nonostante indichino una data entro la quale dovrà essere stipulato un Accordo di Associazione vero e proprio, rimangono in vigore fino alla conclusione dello stesso anche successivamente a quella data.

<sup>10</sup> In un primo momento la *task force* istituita appositamente per la politica di vicinato, diretta dal vicedirettore della Direzione Generale Relex (Relazioni esterne) Michael Leigh, ha fatto riferimento al Commissario per l’Allargamento Günther Verheugen. Nella nuova Commissione Barroso la politica di vicinato è diventata competenza esclusiva della DG Relex e del Commissario per le Relazioni esterne e la Politica di vicinato Benita Ferrero Waldner.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, *On the Commission proposals for Action Plans under the European Neighbourhood Policy (ENP)*, COM (2004) 795, 9 dicembre 2004.



L'attività di monitoraggio verrà svolta nella cornice degli organi creati nell'ambito del Processo di Barcellona o del sistema di Accordi di Partenariato e Cooperazione, in modo da salvaguardare il principio della *joint ownership* anche nella fase successiva ai negoziati (gli stessi Consigli o i Comitati o sub-comitati di Associazione o Partenariato). 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 o di Cooperazione.

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. La Comunicazione 795 del 9 dicembre 2004, che presenta le proposte di Piani d'Azione, ha fissato un primo termine per il primo rapporto della Commissione sullo stato di avanzamento della Pev nel corso del 2006 e un secondo termine nel 2007. Ogni proposta di cambiamento o sviluppo dei legami pattizi dell'Ue con i paesi partner verrà avanzata sulla base di questi rapporti.

In base ai risultati raggiunti, infatti, il Consiglio valuterà l'opportunità di coinvolgere i paesi partner più 'virtuosi' in una nuova generazione di trattati internazionali, gli Accordi di Vicinato, in sostituzione degli Accordi di Associazione e di Partenariato e Cooperazione. Finora, comunque, gli Accordi di Vicinato sono un'ipotesi o tutt'al più una prospettiva di lungo periodo. 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.

La politica di vicinato tende a privilegiare l'approccio bilaterale, perché risponde all'esigenza di accelerare e migliorare la cooperazione già esistente con gli Stati vicini: un approccio bilaterale diretto è giudicato più funzionale alla struttura a 'geometria variabile' della Pev. Seguire costantemente un approccio multilaterale può andare a discapito degli sforzi verso una maggiore convergenza.

Ciò non vuol dire che l'approccio multilaterale viene abbandonato. Alcuni settori di collaborazione, come la cooperazione transfrontaliera o lo sviluppo della rete infrastrutturale tra l'Unione e l'Europa dell'est e il Mediterraneo, possono essere gestiti esclusivamente favorendo la cooperazione regionale e sub-regionale.

### *Gli strumenti finanziari*<sup>12</sup>

A tutt'oggi la cooperazione fra l'Ue, gli Stati membri e i paesi vicini si fonda su una numerosa serie di strumenti di finanziamento e programmazione, ognuno dei quali istituito da un apposito Regolamento. Gli strumenti attuali dell'Ue nella cooperazione transfrontaliera e sub-regionale/transnazionale sono i seguenti:

<sup>12</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, COM (2003) 393, primo luglio 2003; lo *strategy paper*; la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Financial Perspectives 2007-2013*, COM (2004) 487, 14 luglio 2004, e la Comunicazione *On the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspectives 2007-2013*, COM (2004) 626, 29 settembre 2004.

a) L'Iniziativa comunitaria Interreg III<sup>13</sup>, finanziata con i Fondi strutturali (più precisamente dal Fondo europeo di sviluppo regionale, Fesr), è diretta alla gestione della cooperazione transfrontaliera e transnazionale fra gli Stati membri e i paesi vicini. Il problema di Interreg, dal punto di vista della Pev, è l'impiego obbligatorio dei Fondi strutturali solo all'interno dell'Unione. Per i programmi Interreg che comportano attività esterne ai confini dell'Unione, è necessario quindi trovare di volta in volta diverse fonti di finanziamento.

b) I programmi Phare Cbc<sup>14</sup> finanziano la cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri e gli Stati candidati e tra questi ultimi fra loro.

c) Il programma Tacis Cbc<sup>15</sup> finanzia i progetti relativi alla cooperazione transfrontaliera nelle regioni occidentali della Russia e nei Nis (*Newly Independent States*).

d) Cards<sup>16</sup> è lo strumento chiave di programmazione e di finanziamento nel Processo di Stabilizzazione e di Associazione dei Balcani occidentali, favorendo la cooperazione regionale e nazionale, transfrontaliera e interregionale fra i paesi dell'area e fra loro e l'Unione.

e) Il programma Meda<sup>17</sup> finanzia progetti di cooperazione regionale con i paesi della costa sud e sudest del Mediterraneo da parte dell'Ue, ma non direttamente da parte dei suoi membri.

La diversità delle procedure contemplate nei Regolamenti dei vari strumenti ha limitato il potenziale della cooperazione lungo le frontiere dell'Unione. Le difficoltà sorgono in prima istanza a partire dalla sostanziale divergenza dei sistemi di finanziamento e di gestione del budget, ciò che implica ancora differenti ruoli e responsabilità a seconda del programma per la Commissione europea e per le autorità nazionali e locali. In particolar modo bisogna segnalare le difficoltà in quanto segue:

a) nei livelli di finanziamento;

b) nel processo di programmazione (differenti fonti di programmazione);

c) nella selezione dei progetti (cioè processi di valutazione e selezione separati dalle procedure di decisione);

d) nella realizzazione dei progetti (sono diverse le regole che governano i processi di approvvigionamento esterno o interno);

e) nel monitoraggio dei progetti (differenti procedure di *reporting*, monitoraggio e valutazione).

In altre parole, per realizzare un progetto che copra aree sia dentro che fuori i confini, i beneficiari oggi devono presentare domanda per due diversi programmi, con evidenti problemi di coerenza, di allocazione di fondi e di ritardi. L'adozione della Pev favorirebbe una riforma degli strumenti finanziari in modo da superare o comunque attenuare considerevolmente le suddette difficoltà. Nel quadro delle prossime prospettive finanziarie 2007-2013, la Commissione ha proposto l'introduzione di uno strumento finanziario ad hoc per la Pev, il c.d. "strumento europeo di vicinato e partenariato".

<sup>13</sup> Regolamento del Consiglio (CE) n. 1260/1999 del 26 giugno 1999 (cfr. anche le Interreg III *Guidelines*, OJ C143, 23 maggio 2000).

<sup>14</sup> Regolamento del Consiglio (CE) n. 2760/98 del 18 dicembre 1998.

<sup>15</sup> Regolamento del Consiglio (CE, Euratom) n. 99/200 del 29 dicembre 1999.

<sup>16</sup> Regolamento del Consiglio (CE), n. 2666/2000 del 5 dicembre 2000.

<sup>17</sup> Regolamento del Consiglio (CE) n. 2698/2000 del 27 novembre 2000.

Poiché le procedure di selezione, decisione, implementazione e supervisione dei programmi di Phare, Cards, Tacis e Meda sono state unificate, i problemi più grandi riguardano il coordinamento con Interreg e, soprattutto, il vincolo posto all'uso interno od esterno delle risorse comunitarie. Per questo motivo, a prescindere dall'eventuale riforma degli strumenti esistenti, lo strumento di vicinato verrebbe dotato in partenza di un budget utilizzabile indifferentemente all'interno e all'esterno dell'Unione europea.

La Commissione prevede una strategia in due fasi: la prima, periodo 2004-2006, consiste in un generale coordinamento dei programmi già esistenti in modo da indirizzarli verso la maggiore convergenza possibile; la seconda la loro sostituzione con uno strumento di finanziamento ad hoc.

*PRIMA FASE.* Il coordinamento di programmi diversi non è una novità. La Commissione ha già sperimentato con successo la gestione condivisa – per mezzo di strutture di coordinamento e procedure di programmazione e selezione comuni – di Interreg e Phare Cbc nel lungo processo di adesione dei nuovi Stati membri. Qualche progresso è stato fatto anche nel coordinare Interreg con Tacis Cbc, segnatamente alla frontiera russo-finlandese. Entrambi questi tentativi hanno incontrato difficoltà sia di carattere procedurale che legale: il già citato impiego obbligatorio dei Fondi strutturali di Interreg solo all'interno dell'Unione ha limitato il raggio d'azione di queste misure. Le difficoltà, sia sul fronte del budget che su quello legale, non sono di poco conto e non si può sperare in un loro superamento a breve termine. È necessario infatti affrontare la questione della separazione, oggi vigente, tra budget interno ed esterno.

Il primo passo è l'introduzione nel quadro dei Piani d'Azione di Programmi di vicinato che, nelle intenzioni, saranno elaborati congiuntamente dai soggetti coinvolti su entrambi i versanti delle frontiere. Il raggio d'azione dei programmi di vicinato è molto ampio: infrastrutture nei trasporti, ambiente, energia, telecomunicazioni e gestione transfrontaliera; investimenti nella coesione economica e sociale; collaborazioni e legami *people-to-people*; assistenza tecnica per l'*institution building* e altre riforme politiche, giudiziarie ed economiche; sicurezza interna ed internazionale.

Per creare Programmi di vicinato che possano fare capo ai vari Meda, Tacis ecc., la Commissione ritiene necessario operare fin da subito i passaggi seguenti:

- L'allocazione di fondi per le aree coperte da ogni Programma di vicinato verrà effettuata nell'ambito degli strumenti esterni senza oltrepassare le prospettive finanziarie attuali. La quota per lo Stato membro o gli Stati membri verrà fissata dalla Commissione nel quadro della decisione che adotta la componente "Fondi strutturali" del Programma.

- Le regole dei comitati preposti alla gestione dei Programmi dovranno assicurare una *partnership* bilanciata tra Stati membri e Stati vicini.

- Dovrà operare un singolo processo di domanda e un unico processo di selezione sia per gli aspetti interni che per quelli esterni dei progetti di ogni Programma.

- Le procedure per la decisione finale sulle componenti esterne ed interne dei progetti selezionati congiuntamente, nonché per la contrattazione e i pagamenti, rimarranno quelle richieste dai Regolamenti dei vari strumenti.

- Saranno armonizzate le procedure per monitorare, documentare e valutare entrambe le componenti. Per questo si dovrebbe incoraggiare l'introduzione di un sistema per un regolare scambio di *best practices and experiences* sulla base dei risultati dei vari progetti.

Questa fase intermedia non richiede l'apertura di nuove fonti di finanziamento, né modifiche rilevanti alla base giuridica dei vari strumenti di finanziamento: i Fondi strutturali continueranno ad essere impiegati dentro i confini dell'Ue, i fondi esterni al di fuori. Lo scopo è quello di permettere una selezione dei progetti (ognuno dei quali conterrà una componente interna ed una esterna) condivisa dalle autorità nazionali e regionali o locali sia degli Stati membri che degli Stati vicini. Interreg continuerà a finanziare così la componente interna, mentre gli altri Regolamenti quella esterna. Dal punto di vista dei soggetti interessati però – ed è questo l'elemento rilevante – le due componenti opereranno nell'ambito di un unico processo.

Senza compromettere dunque i vincoli di budget correnti, la Commissione prevede, per il periodo 2004-2006, un'allocazione di fondi pari in tutto a 955 milioni, di cui 700 per Interreg, 90 per Phare, 75 per Tacis e 45 sia per Cards che per Meda.

La prospettiva finanziaria della Pev, al contrario di quella politica, include anche i paesi dei Balcani occidentali. Nonostante non siano paesi ufficialmente "vicini", sono tuttavia Stati limitrofi non (ancora) candidati riconosciuti<sup>18</sup>, e pertanto non sarebbe opportuno, ritiene la Commissione, escluderli dall'assistenza finanziaria coordinata prevista nell'ambito della Pev. Con l'introduzione delle nuove prospettive finanziarie però l'assistenza ai Balcani occidentali sarà delegata interamente al nuovo strumento di pre-adesione.

*SECONDA FASE.* Originariamente, la Commissione aveva previsto l'introduzione di uno "strumento europeo di vicinato" (Eni, *European Neighbourhood Instrument*) a complemento degli strumenti esterni esistenti (o dei loro successori). Il nuovo strumento avrebbe dovuto operare in due settori distinti, detti "finestre", dedicati alla cooperazione transfrontaliera il primo e alla cooperazione transnazionale il secondo.

Successivamente però le cose sono cambiate. Nel quadro della grande riforma degli strumenti esterni dell'Unione, le cui linee guida sono state abbozzate dalla Commissione in una Comunicazione pubblicata a metà luglio 2004 (a cui è seguita un'altra a settembre dedicata espressamente agli strumenti di assistenza esterna), si è resa evidente la necessità della Pev di disporre di uno strumento finanziario più a largo raggio, in linea con l'estensione e la caratura delle sue ambizioni.

La Commissione intende operare una drastica riduzione e razionalizzazione di tutti gli strumenti esterni dell'Ue, che passeranno da circa trenta a tre solamente: lo strumento di pre-adesione (Ipa, *Instrument for Pre-Accession*), lo strumento europeo di partenariato e vicinato (Enpi, *European Neighbourhood and Partnership Instrument*)<sup>19</sup> e lo strumento di "cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica" (Dceci, *Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument*). A questi si aggiungeranno i due strumenti di risposta alle crisi

<sup>18</sup> Secondo la definizione della Comunicazione di luglio sulle nuove prospettive finanziarie 2007-2013 gli Stati occidentali dei Balcani sono "candidati potenziali", qualifica usata per distinguerli dai "candidati riconosciuti" (Bulgaria, Romania, Croazia e Turchia).

<sup>19</sup> Secondo una fonte della Commissione, la denominazione originaria di "strumento europeo di vicinato" è stata modificata in "strumento europeo di vicinato e partenariato" in seguito alle rimostranze della Russia, che da subito ha mostrato fastidio per essere divenuta 'oggetto' di un politica dell'Unione ed evidentemente preferisce qualificare le sue relazioni con l'Ue come rapporti di "partenariato" più che di "vicinato".

(lo strumento per la stabilità e lo strumento per l'aiuto umanitario) e l'assistenza macrofinanziaria (Mfa, *Macro-Financial Assistance*).

Ipa sostituirà Phare e gli altri strumenti legati alle procedure di accessione, nonché Cards, conseguentemente al prospettato futuro ingresso nell'Unione di tutti gli Stati dei Balcani occidentali.

Lo strumento europeo di vicinato e partenariato o Enpi sostituirà Tacis, Meda e altri strumenti tematici (come l'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani, Eidhr)<sup>20</sup> e sosterrà finanziariamente la cooperazione prevista con i paesi inseriti nel vicinato e la Russia. Enpi agirà nel contesto degli accordi bilaterali esistenti, ma sarà incentrato soprattutto sull'attuazione dei Piani d'Azione. Comprenderà il sostegno alle misure intese ad una progressiva integrazione economica e ad una più profonda cooperazione politica, inclusi il ravvicinamento delle legislazioni, lo sviluppo delle istituzioni, la partecipazione ai programmi e alle agenzie comunitari e lo sviluppo di infrastrutture comuni. L'obiettivo è rendere compatibili le economie dei paesi vicini con il mercato unico europeo, in vista di una futura (parziale) integrazione. Per rendere più efficace l'assistenza e la cooperazione, Enpi si baserà su alcune pratiche già rodiate nel processo di allargamento (come l'utilizzo del programma TaieX<sup>21</sup>, per es.).

Una rilevante novità sia di Enpi che di Ipa consiste nella possibilità di impiegare i fondi dello strumento in attività di cooperazione transfrontaliera su entrambi i lati delle frontiere esterne dell'Unione. In questo modo si intende superare una delle principali difficoltà legate all'attuale sistema di strumenti finanziari. Ipa ed Enpi disporranno di componenti specifiche in grado di combinare obiettivi di politica di coesione con obiettivi di politica esterna e pertanto le risorse saranno attinte tanto dalla rubrica "coesione" quanto dalla rubrica "politiche esterne" delle nuove prospettive finanziarie. Verranno adottate una metodologia comune e una gestione armonizzata fondata sulla programmazione pluriennale, il partenariato e il co-finanziamento, sul modello delle procedure del Fondo di coesione (che co-finanzierà i progetti transfrontalieri).

Poiché i tre strumenti esterni dell'Unione copriranno ogni settore politico, non c'è bisogno di creare strumenti distinti per trattare aspetti esterni di politiche interne. I nuovi strumenti esterni saranno pertanto dotati di disposizioni specifiche in grado di preservare la coerenza e l'efficacia delle politiche da loro finanziate, senza incorrere nell'ostacolo dei vincoli geografici. All'interno degli strumenti pertinenti saranno inserite misure adeguate e complete "per assicurare che si tenga debitamente conto degli aspetti esterni delle politiche interne", precisa la Comunicazione. In particolare si fa riferimento alle politiche ambientali, di asilo e di immigrazione, dogane e fiscalità, trasporti e istruzione (per es. per ciò che riguarda il programma di istruzione superiore Tempus). In alcuni casi sarà necessario che i fondi vengano erogati su base esclusivamente tematica e non geografica, perché servono obiettivi multilaterali (come per es. consentire all'Ue di promuovere i suoi interessi ambientali a tutto campo, senza riguardo per le priorità dei singoli paesi coinvolti nella cooperazione).

I programmi Pev potranno inoltre beneficiare dei fondi assicurati dall'assistenza macrofinanziaria, che ha dimostrato negli anni passati di essere un valido strumento di stabilizzazio-

<sup>20</sup> *European Initiative for Democracy and Human Rights.*

<sup>21</sup> *Technical Assistance Information Exchange Office*: è il programma di assistenza tecnica che l'Ue ha messo a disposizione degli Stati aderenti per l'allineamento all'*acquis communautaire*.

ne economica e un motore di riforme strutturali per i paesi destinatari. Nonostante la Mfa sia destinata a qualsiasi paese terzo, la Comunicazione ne enfatizza l'importanza per i paesi vicini (Stati occidentali di nuova indipendenza, Caucaso meridionale, Medio Oriente e Mediterraneo del Sud).

La Commissione intende proporre un considerevole aumento della somma destinata ai nuovi strumenti finanziari.

## 2. Breve storia della Pev

### *Prima della Comunicazione Wider Europe*

Un interesse specifico delle istituzioni europee nei confronti del “vicinato” data dal 1992, quando il Consiglio identificò i tre fattori chiave sulla base dei quali individuare aree geopolitiche di interesse primario per l'allora Comunità europea: la *prossimità geografica*; l'*interesse degli Stati membri alla strutturale stabilità* dell'area in questione; la *possibilità di minacce alla sicurezza* della Comunità.

Nel corso degli anni novanta la necessità di instaurare relazioni “bilanciate” con il vicinato è stata riproposta più volte<sup>22</sup>, ma è solo nel 2002 che l'idea di una effettiva “politica di prossimità o vicinato” prende corpo.

L'ipotesi è sostenuta per la prima volta in una lettera, datata 28 gennaio 2002, indirizzata dal ministro degli Esteri britannico Jack Straw alla Presidenza spagnola, in cui viene espressa preoccupazione circa le ripercussioni dell'allargamento ad est sulle tre repubbliche ex sovietiche occidentali (Ucraina, Bielorussia, Moldavia). In particolare si pone l'accento sulle difficoltà cui andrebbe incontro il costante flusso transfrontaliero con i futuri membri dell'Ue in seguito all'adozione del sistema di Schengen. Straw invita già allora il Consiglio a prendere in considerazione l'idea di conferire alle repubbliche dell'est uno “status di vicino” e offrire loro assistenza in cambio di progressi sul fronte delle riforme politiche.

A quella di Straw segue di lì a poco una lettera scritta dall'allora ministro degli Esteri svedese Anna Lindh e dal suo collega di governo, ministro dei Trasporti Leif Pagrotsky, che ne riprende sostanzialmente i contenuti, ma che estende la copertura geografica dell'iniziativa alla Russia, al Medio Oriente e al Mediterraneo meridionale. L'idea è quella di dotare l'Unione di una piattaforma unica sulla quale impostare i rapporti di vicinato. La nuova iniziativa integrerebbe e non sostituirebbe le politiche dell'Unione già esistenti, come il Processo di Barcellona<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Il Consiglio europeo di Essen, dicembre 1994, preparando l'imminente Conferenza di Barcellona, ha riconosciuto esplicitamente la necessità di stabilire dei “rapporti bilanciati con i paesi vicini”; nel giugno 1995 il Consiglio di Cannes dichiarava “un'ambiziosa politica di cooperazione” con il Mediterraneo la necessaria controparte della politica di apertura verso l'est. Nella c.d. Agenda 2000, adottata il 15 luglio 1997, la Commissione ammoniva sul rischio di creare “nuove linee divisorie in Europa”.

<sup>23</sup> Cfr. la lettera del ministro degli Esteri britannico Jack Straw alla Presidenza spagnola del 28 gennaio 2002 e la lettera del ministro degli Esteri e del ministro dei Trasporti svedesi Anna Lindh e Leif Pagrotsky alla Presidenza spagnola dell'8 marzo 2002.

Nell'agosto successivo viene pubblicato un paper scritto a quattro mani dall'Alto rappresentante per la Pesca Javier Solana e dal Commissario alle Relazioni esterne Chris Patten<sup>24</sup>, incaricati dal Cagre di tracciare le linee guida delle politiche dell'Unione nei confronti dei vicini. Patten e Solana suddividono il "vicinato" – ovvero l'area comprendente i paesi limitrofi senza prospettive di breve-medio termine di accesso all'Unione - in tre aree: i *Balcani*, inquadrati nel Processo di Stabilizzazione e Associazione; i paesi del *Mediterraneo*, inseriti nel Processo di Barcellona; e gli *Stati occidentali dell'ex Unione Sovietica*: Russia, Ucraina, Bielorussia e Moldavia. Sono questi ultimi – ed in modo particolare l'Ucraina – che devono divenire oggetto di una "iniziativa di politica di vicinato" che tenda ad approfondire la collaborazione già esistente sulla base degli Accordi di Partenariato e Cooperazione. Patten e Solana, nonostante elenchino una lunga serie di possibili aree di cooperazione, preferiscono mantenere un profilo basso per evitare di suscitare in questi paesi immotivate speranze di adesione. Suggestiscono però di dotare la nuova iniziativa di uno strumento finanziario per la cooperazione transfrontaliera. La lettera accenna anche alla possibilità di concludere con questi paesi accordi di nuova generazione, detti "Accordi Europei di Vicinato", fondati su valori politici ed economici condivisi. Per questo la Bielorussia a causa del regime autoritario di Lukashenko viene indicata solo come potenziale candidato a partecipare dell'iniziativa di vicinato –. La Russia viene indicata più come partner "esterno" che come un effettivo beneficiario dell'iniziativa in conseguenza delle sue aspirazioni globali. Avviare collaborazioni regionali senza includervi la Russia però non avrebbe senso, conclude la lettera.

Ad inizio dicembre 2002 infine il Presidente della Commissione Romano Prodi può parlare espressamente della necessità di costruire attorno all'Unione un "anello di amici" con i quali "condividere tutto, fuorché le istituzioni"<sup>25</sup>.

### *Nasce la Politica europea di vicinato*

L'11 marzo 2003 la Commissione rende pubblica una Comunicazione sulla nuova iniziativa di vicinato o prossimità<sup>26</sup>. Qui si fa riferimento ad un'esplicita "politica di vicinato o prossimità" nei confronti non solo della Russia e degli Stati occidentali dell'ex Urss: Bielorussia, Moldavia e Ucraina, ma anche dei paesi del Mediterraneo del Sud e dell'Est, ovvero i membri del Partenariato euro-mediterraneo ad eccezione dei paesi candidati (Malta, Cipro e la Turchia). Oltre alla maggiore estensione geografica, che mira ad affiancare in un unico quadro la "dimensione orientale" dell'Unione con la sua "dimensione meridionale", la Comunicazione mette chiaramente in luce l'obiettivo ultimo della politica di vicinato: offrire ai paesi vicini la partecipazione (settoriale) al mercato unico europeo sulla base di un dialogo politico in grado di assicurarne la stabilità e promuoverne lo sviluppo. La politica di vicinato viene presentata come complementare e non sostitutiva delle politiche esistenti. Viene raccolto il suggerimento della lettera Patten/Solana di creare uno strumento finanziario ad hoc per la gestione transfrontaliera. La Comunicazione mette chiaramente in luce che essere "vicini" non comporta essere "candidati".

<sup>24</sup> La lettera è pubblicata su *Uniting Europe* del 9 settembre 2002.

<sup>25</sup> Cfr. il discorso di Prodi alla sesta conferenza mondiale dell'Ecsa del 6 dicembre 2002, cit.

<sup>26</sup> Comunicazione *Wider Europe*, cit..

Il Consiglio Affari generali e Relazioni esterne del 16 giugno 2003 e successivamente il Consiglio europeo riunitosi a Salonicco il 20 e 21 giugno successivi accolgono con favore la Comunicazione *Wider Europe*. Nell'ottobre successivo il Cagre incarica la Commissione e l'Alto rappresentante per la Pesc di avviare colloqui esplorativi con i paesi partner per la stesura di bozze di Piani d'Azione.

Il 5 novembre 2003 il Parlamento europeo pubblica un rapporto sulla Comunicazione *Wider Europe*<sup>27</sup>. In generale il rapporto valuta molto positivamente l'iniziativa di vicinato e suggerisce alcune ambiziose modifiche al progetto della Commissione.

In primo luogo, il Pe propone di estendere la portata geografica della Pev alle repubbliche transcaucasiche – Georgia, Azerbaigian e Armenia – nonché alla Libia – “osservatore” del Partenariato euro-mediterraneo – e alla Mauritania. Inoltre secondo il Pe andrebbe valutata con attenzione l'opportunità di inserire nei programmi della Pev anche i paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo (Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman e Qatar), nonché l'Iraq, l'Iran e l'Afghanistan. Inoltre il PE spinge per associare ai paesi vicini gli Stati europei non membri per dimensioni (i microstati), per scelta (Norvegia, Islanda e Svizzera) o per mancanza dei requisiti necessari (i Balcani occidentali).

In secondo luogo, il Pe suggerisce di evitare di diffondere nei paesi vicini la percezione del “vicinato” come alternativa all'adesione. L'associazione degli Stati balcanici occidentali, destinati prima o poi ad entrare nell'Unione, darebbe un'importante segnale in questo senso.

In terzo luogo il Pe suddivide la collaborazione prevista nell'ambito della Pev in tre aree: dialogo politico e difesa dei diritti umani; cooperazione economica; sicurezza. Questa articolazione è giudicata migliore della struttura a tre pilastri del Partenariato euro-mediterraneo – partnership politica e di sicurezza; cooperazione economica; collaborazione sociale e culturale – perché impedirebbe la marginalizzazione della cooperazione in ambito sociale, culturale e nel rispetto e nella difesa dei diritti umani.

In quarto luogo il Pe ipotizza relazioni istituzionali su più livelli: bilaterali, regionali e sub-regionali. Ritene opportuna una più stretta collaborazione con il Consiglio d'Europa e con l'Osce (alla quale potrebbero aderire i paesi mediterranei e mediorientali), promuove l'idea di rendere la Conferenza Europea l'organo permanente della politica di vicinato e auspica l'istituzione di un'assemblea parlamentare euro-mediterranea.

Delle ambiziose proposte del Pe solo alcune sono state finora prese in considerazione. In particolare, a partire dal Cagre del 14 giugno 2004, l'Armenia, l'Azerbaigian e la Georgia sono ufficialmente entrate nel novero dei paesi vicini. La Libia rimane un potenziale candidato, come del resto aveva già suggerito la Commissione. Il resto è stato o messo da parte (come l'estensione della copertura geografica della Pev alla regione del Golfo e all'Afghanistan) oppure lasciato implicitamente in sospeso (come l'allargamento dell'Osce ai paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente).

#### *Il dibattito nel Coreper*

Il dibattito in seno al Comitato dei Rappresentanti permanenti (Coreper) sulla politica di vicinato si concentra nei mesi precedenti la pubblicazione del documento di orientamento

<sup>27</sup> Cfr. il rapporto Napoletano, cit.



strategico, (il Coreper tiene due riunioni sulla Pev il 3 e il 10 marzo 2004). Alcune questioni fondamentali ancora in sospeso vengono risolte in questa sede, non sempre però con unanime consenso.

La separazione dello status di 'vicino' da quello di 'candidato' non incontra opposizioni significative. Né si registrano sostanziali contrasti di opinione su alcuni aspetti concernenti i Piani d'Azione: possono essere conclusi solo con quegli Stati con cui sia già in vigore un Accordo di Associazione o di Partenariato e Cooperazione; hanno natura tecnica o tutt'al più politica (non giuridicamente vincolante); durano un numero contenuto di anni.

Gli argomenti che animano la discussione, portando sul tavolo opinioni discordi, sono soprattutto tre: se legare gli sviluppi della politica di vicinato verso Israele e l'Anp al processo di pace; se includere o escludere la Russia; se adottare un approccio basato su una condizionalità rigida o flessibile.

È interessante notare come non sia ricostruibile alcuno schieramento definito in merito a questi temi. Non si riconosce una posizione comune dell'asse franco-tedesco, per es., né i paesi dell'est sembrano avere opinioni simili<sup>28</sup>. Piuttosto, e ciò sembra dopotutto più logico in merito ad una politica di indirizzo regionale, si possono riconoscere qua e là somiglianze tra posizioni di paesi che appartengono alla stessa area sub-regionale (così per es. un paese scandinavo e uno baltico, la Svezia e la Lituania, oppure due paesi mediterranei, come la Francia e l'Italia, si trovano spesso dalla stessa parte).

Riguardo al primo punto, la discussione oppone chi ritiene opportuno inserire nei Piani d'Azione con Israele e l'Anp misure dirette alla risoluzione del processo di pace attraverso riferimenti alla *roadmap* messa a punto dal Quartetto (Usa, Ue, Russia e Onu), e chi invece considera più prudente evitare di creare un vincolo tra i due aspetti. La Germania sposa questo secondo approccio, mentre la Francia, l'Italia ed altri preferiscono un più attivo *engagement*. La Francia in particolare suggerisce di integrare le priorità della Pesc nell'area del vicinato (segnatamente la gestione delle crisi, la non proliferazione di armi di distruzione di massa, la lotta al terrorismo e l'iniziativa per i diritti umani) nella Pev.

Per quanto concerne il secondo punto, il confronto fra chi ritiene necessario associare la Russia all'iniziativa di vicinato (in particolare la Svezia e la Lituania) e chi invece suggerisce di dotare le relazioni con la Russia di uno statuto privilegiato specifico, come i Paesi Bassi o la Danimarca, verrà risolto dalla Russia stessa con la sua auto-esclusione dalla Pev.

Infine, in merito al terzo punto, particolare importanza riveste la posizione del Regno Unito, lo Stato – lo si ricordi – che per primo ha sostenuto l'opportunità di elaborare una strategia di vicinato. I britannici favoriscono un approccio "modulare", fortemente caratterizzato dalla condizionalità: ogni paese partner dovrebbe negoziare con l'Unione un set di obiettivi realistici e non passare ad ulteriori forme di collaborazione fino a quando gli obiettivi del primo set non sono stati raggiunti. Altri paesi, fra cui la Germania e l'Italia, sono invece contrari a porre l'accento sulla condizionalità, e favoriscono l'opzione più 'morbida', in base alla quale l'Unione dovrebbe fissare dei *benchmarks* solo nel quadro della *joint ownership*.

<sup>28</sup> In ciò dando ragione a quegli esperti che non credono ad un 'blocco' dell'est, ma ad un insieme variegato di interessi nazionali (cfr. H. Grabbe, *The Constellations of Europe. How Enlargement will transform the EU*, Centre for European Reform, Londra, 2004).

In generale, la politica di vicinato ha incontrato l'appoggio di tutti i governi, con la significativa eccezione dei Paesi Bassi, che nutrono dubbi sull'opportunità dell'iniziativa<sup>29</sup>.

*Lo strategy paper e le decisioni del Consiglio Affari generali e Relazioni esterne del 14 giugno 2004*

Il documento strategico pubblicato dalla Commissione il 12 maggio 2004 e le Conclusioni finali del Cagre del 14 giugno successivo (rinnovate poi dal Consiglio europeo del 17-18 giugno) riflettono il dibattito che ha animato le varie istituzioni europee.

– La Comunicazione non parla più propriamente di “condizionalità”, mentre pone un forte accento sulla “*joint ownership*” e sulla “differenziazione”. A prima vista, quindi, sembra che la posizione più ‘morbida’ sostenuta anche dall'Italia abbia prevalso su quella più rigida del Regno Unito.

– I Piani d'Azione, viene riconosciuto, sono accordi politici negoziati congiuntamente ai paesi vicini.

– Non viene fatto nessun accenno specifico alle priorità della Pesc nelle regioni comprese nel vicinato, e tuttavia questo non esclude che la Pev possa sovrapporsi alla Pesc riguardo ad alcune materie (come la sicurezza interna ed esterna o la difesa dei diritti umani).

– Il novero dei paesi vicini comprende ancora la Federazione Russa.

– La posizione della Bielorussia viene ‘congelata’, viene cioè offerto aiuto alla società civile ma non al governo autoritario di Lukashenko.

– Non viene esplicitata nessuna connessione necessaria tra la conclusione dei Piani d'Azione e il processo di pace in Medio Oriente.

– La questione dell'adesione all'Unione, infine, viene separata dal conferimento dello status di ‘vicino’. Le due cose non si elidono a vicenda<sup>30</sup>.

Nello *strategy paper* la ‘visione’ che anima la Pev sbiadisce. Rispetto alla Comunicazione *Wider Europe*, l'obiettivo della condivisione con i paesi vicini delle “quattro libertà” dell'Ue viene tralasciato, abbandonata la prospettiva della libera circolazione delle persone. Resta in piedi peraltro l'impalcatura cooperativa complessiva.

Il Cagre del 14 giugno 2004 aggiunge delle significative modifiche alla posizione della Commissione:

– ritiene che la Pev debba procedere in pieno accordo con la Strategia di sicurezza europea;

– sottolinea il fatto che la collaborazione con la Russia poggia sui Quattro Spazi Comuni decisi a S. Pietroburgo nella primavera 2003. Questa decisione sembra certificare una esclusione di fatto della Russia dalla Pev (sul sito web della Pev la Russia non è più indicata tra i partner);

– afferma che il livello della relazione con ogni paese vicino dipenderà dal grado di intensità con cui il paese in questione si sforzerà di realizzare le priorità fissate di comune accordo;

<sup>29</sup> Non a caso nella presentazione delle priorità della Presidenza olandese per il semestre luglio-dicembre 2004, nel corso del quale peraltro sono state presentate le prime sette proposte di Piani d'Azione, la politica di vicinato non è nemmeno nominata.

<sup>30</sup> Cfr. lo *strategy paper*, cit.

- fissa la durata minima dei Piani d’Azione a tre anni, con possibilità di rinnovo previo comune consenso;
- indica il termine di due anni per la prima valutazione del livello di implementazione dei Piani d’Azione, sulla base di rapporti preparati dalla Commissione in stretta collaborazione con l’Alto rappresentante per la Pev nelle materie di sua competenza, e tenendo conto anche degli ‘input’ dei partner;
- conferma che i negoziati per i Piani d’Azione possono essere conclusi solo con quei paesi con i quali sono già in vigore Accordi di Associazione o di Partenariato e Cooperazione; raccoglie l’invito da parte francese a integrare la Pev con il Partenariato strategico per il Mediterraneo e il Medio Oriente, inclusa la risoluzione del conflitto israelo-palestinese;
- include nella Pev le repubbliche transcaucasiche (Armenia, Azerbaigian e Georgia);
- ricorda che la soluzione del conflitto in Transnistria costituisce la pietra angolare per ogni collaborazione futura con la Moldavia<sup>31</sup>.

#### *Lo stato attuale della Pev*<sup>32</sup>

Nonostante le precise disposizioni del Cagre del 14 giugno 2004, le proposte di Piani d’Azione per i paesi della “prima ondata”: Anp, Giordania, Israele, Marocco, Moldavia, Tunisia e Ucraina, non sono state presentate prima della pausa estiva. Conseguentemente alle difficoltà incontrate nel negoziato con alcuni paesi, il Consiglio ha ritenuto più opportuno rimandare la presentazione delle proposte a dopo l’estate. Il Cagre dell’11 ottobre 2004 ha incaricato la Commissione di presentare le proposte di Piani d’Azione il 20 ottobre 2004<sup>33</sup>, ma il termine non è stato rispettato<sup>34</sup>. Poiché era intenzione di tutte le istituzioni europee che le proposte per i Piani d’Azione della “prima ondata” fossero presentate contemporaneamente, la presentazione delle bozze è stata rimandata fino alla conclusione di tutte le trattative. Il 9 dicembre 2004 la Commissione ha pubblicato le bozze, in vista della loro approvazione da parte del Cagre del 13 e 14<sup>35</sup>.

**Ucraina.** L’Ucraina ha sempre posto in cima alle sue priorità l’integrazione nell’Unione. Per questo motivo, si è mostrata sempre diffidente nei confronti della Pev, che viene vista come un espediente per escluderla dalla possibilità di accesso.

Nel corso dell’estate 2004 le cose sembrano essere cambiate e l’Ucraina è apparsa rassegnata a partecipare alla Pev. Tanto che, il 26 luglio, il presidente Leonid Kuchma ha clamorosamente annunciato che l’Ucraina non aveva più come obiettivo, neanche di lungo termine, l’adesione all’Ue<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Conclusioni finali del Consiglio Affari generali e Relazioni esterne – Affari generali, 10189/04 (Presse 195), 14 giugno 2004, p. 10.

<sup>32</sup> Fine gennaio 2005.

<sup>33</sup> Cfr. le Conclusioni finali del Cagre – Relazioni esterne, 12770/04 (Presse 276), 11 ottobre 2004, [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/040614\\_GAERC\\_Conclusion\\_on\\_ENP\\_\(provisional\\_version\).pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/040614_GAERC_Conclusion_on_ENP_(provisional_version).pdf).

<sup>34</sup> Cfr. *Bulletin Quotidien Europe* n. 8806, 14 ottobre 2004, e n. 8808, 16 ottobre 2004.

<sup>35</sup> Cfr. la Comunicazione 795, cit.

<sup>36</sup> Cfr. *Bulletin Quotidien Europe* n. 8756, 28 luglio 2004.

La “rivoluzione arancione” del novembre-dicembre 2004 ha di nuovo cambiato le carte in tavola. Sotto l’impulso della protesta popolare, che ha assunto un carattere immancabilmente anti-russo, le aspirazioni ucraine all’adesione sono tornate a farsi sentire. Il neo-eletto presidente Viktor Yushenko ha confermato che, per parte sua, il “futuro dell’Ucraina è nell’Unione europea”<sup>37</sup>. Il Parlamento europeo ha raccolto il testimone adottando nel gennaio 2005 una dichiarazione a favore delle aspirazioni ucraine<sup>38</sup>. La Commissione e il Consiglio però hanno ribadito che le relazioni tra l’Unione e l’Ucraina si baseranno nell’immediato futuro sul Piano d’Azione approvato a dicembre 2004.

L’Alto rappresentante per la Pesc, Javier Solana, ha recentemente elaborato delle proposte per emendare e rendere “più concreto” il Piano d’Azione. Le proposte di Solana verranno discusse al Cagre del 30 gennaio 2005. La nuova presidenza ucraina ha comunque intenzione di seguire la strada tracciata dalla Pev, considerata una tappa obbligata per l’adesione. Il vice premier designato da Yushenko, Oleg Rybachuk, che sarà incaricato degli Affari europei, ha auspicato di potere realizzare le misure contenute nel Piano d’Azione in due anni invece che nei tre previsti.

Il Consiglio di Cooperazione Ue-Ucraina dovrebbe adottare la raccomandazione del Cagre (e del parlamento ucraino) per l’implementazione del Piano d’Azione nel corso della riunione del 21 febbraio 2005<sup>39</sup>.

**Moldavia.** I negoziati con la Moldavia si sono conclusi prima dell’estate 2004. Il governo di Chisinau è stato uno dei più entusiasti sostenitori della Pev, grazie anche alla prospettiva di un coinvolgimento diretto dell’Unione nella risoluzione del conflitto con i separatisti della Transnistria.

**Giordania.** Come la Moldavia, la Giordania ha accolto favorevolmente l’iniziativa di vicinato dell’Unione. Si tratta dopotutto di un paese che ha dimostrato un’elevata capacità di assorbire le risorse messe a disposizione dall’Ue.

**Marocco.** Al club dei paesi favorevoli alla Pev appartiene anche il Marocco. Alcuni punti in relazione ai legami con l’Organizzazione mondiale del commercio (Omc) e alla forma di dialogo politico con l’Ue (il Marocco è l’unico paese mediterraneo a beneficiare di un canale di dialogo politico rafforzato) hanno reso più complicato il negoziato.

**Tunisia.** La rubrica dedicata ai diritti umani, questione controversa per un governo autoritario come quello di Ben Ali, ha suscitato diversi problemi tra i negoziatori tunisini.

<sup>37</sup> Cfr. EU Observer, 24 gennaio 2005, <http://www.euobserver.com/?sid=9&aid=18218>.

<sup>38</sup> Parlamento europeo, proposta di risoluzione a seguito di una Dichiarazione della Commissione, B60038/05, <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=IT&OBJID=93245&LEVEL=3&MODE=SIP&NAV=X&LSTD OC=N>, 10 gennaio 2005, redatta dagli onn. Annemie Neyts-Uyttebroeck, Gra?yna Staniszewska, Bronis?aw Geremek e Cecilia Malmström.

<sup>39</sup> Cfr. *Bulletin Quotidien Europe*, n. 8872, 22 gennaio 2005, p. 4.

**Autorità nazionale palestinese.** Le parti hanno presto raggiunto un accordo. Data la situazione in cui versano i Territori e la loro disastrata amministrazione, il Piano d'Azione per l'Anp non è potuto essere per forza di cose molto articolato.

**Israele.** Nonostante il favore con cui Israele ha accolto l'iniziativa di vicinato – Israele ha elevate aspettative sulle opportunità di cooperazione con l'Ue – i negoziati hanno ricevuto una battuta d'arresto su tre questioni su cui il governo israeliano si è mostrato poco propenso a trattare: la non proliferazione di armi di distruzione di massa, la lotta al terrorismo e il processo di pace.

Grandi difficoltà sono state incontrate per arrivare ad un accordo sulle formulazioni concernenti il processo di pace in Medio Oriente (Mepp) e le armi di distruzione di massa (Adm). Le delegazioni tedesca, polacca e ceca hanno invitato ad adottare una certa flessibilità nei confronti di Israele, in modo da rendere possibile la conclusione dei negoziati. Le delegazioni francese, svedese e irlandese invece hanno insistito sulla necessità di mantenersi coerenti con riguardo, da una parte, alle formulazioni già convenute con gli altri partner e, dall'altra, agli obiettivi e alle posizioni dell'Ue. Il Regno Unito ha esortato il Consiglio a dare il suo accordo prima della formalizzazione dei Piani d'Azione per potere verificare la loro coerenza. La Svezia e in una certa misura la Spagna avevano anche dichiarato la loro disponibilità a portare avanti lo stesso la presentazione dei sei Piani d'Azione, se davvero fosse risultata impossibile la conclusione del negoziato con Israele.

Al termine di una trattativa estenuante si è infine arrivati ad un compromesso sulle questioni più spinose. Il Piano d'Azione è stato adottato dal Consiglio d'Associazione Ue-Israele il 13 dicembre 2004, a margine del Cagre che ha approvato le proposte presentate dalla Commissione il 9 dicembre.

**Egitto, Libano e Caucaso del Sud.** La Commissione intende pubblicare i *country reports* per le repubbliche transcaucasiche, con le quali sono in vigore Accordi di Cooperazione e Partenariato, per l'Egitto, il cui Accordo di Associazione è in vigore dallo scorso giugno, e per il Libano, con cui è in vigore un Accordo di Associazione ad interim limitato a materie commerciali (l'Accordo di Associazione vero e proprio, ancora in corso di ratifica da parte di alcuni Stati membri, dovrebbe entrare in vigore nella prima parte del 2005), entro il Consiglio europeo di marzo 2005. Se i tempi e i modi dei negoziati già conclusi dovessero riproporsi anche per questi paesi, è lecito aspettarsi l'approvazione dei Piani d'Azione entro la fine del 2005. Tuttavia, essendo le condizioni e le conseguenti priorità molto diverse, i tempi (soprattutto per il Caucaso meridionale) potrebbero allungarsi.

### **3. Appendici**

#### **APPENDICE A**

##### *La Pev nel quadro del nuovo Trattato costituzionale*

La collocazione della politica di vicinato nel quadro del Trattato costituzionale è stata affrontata tempestivamente ed esaurientemente da Erwan Lannon e Peter Van Elsuwege in un ar-

titolo apparso nel 2003<sup>40</sup>. Naturalmente il testo di riferimento era allora la bozza preparata dalla Convenzione. La versione definitiva approvata a Bruxelles il 18 giugno 2004 dalla Conferenza intergovernativa non presenta però modifiche sostanziali degli articoli presi in considerazione<sup>41</sup>, e pertanto le conclusioni di Lannon e Van Elsuwege sono da considerarsi tuttora valide. Le considerazioni contenute in questa appendice sono largamente debitrice delle loro conclusioni.

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa non fa menzione dell'espressione "politica di vicinato" e tuttavia dedica un titolo specifico, il Titolo VIII della prima parte, a "L'Unione e l'ambiente circostante". La dimensione del 'vicinato' riceve così una sorta di certificazione costituzionale – rilevante novità rispetto al Trattato di Nizza.

L'unico articolo contenuto dal titolo VIII, l'**articolo I-57**, riporta la stessa dicitura "L'Unione e l'ambiente circostante" e consiste di due paragrafi soltanto. Il primo recita:

"1. L'Unione sviluppa con gli Stati limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione."

È degno di nota che "l'ambiente circostante" venga esplicitamente distinto dal resto del mondo come oggetto di un'attenzione particolare da parte dell'Unione europea. I rapporti con gli "Stati limitrofi" sono improntati sulla base di "relazioni privilegiate". Il richiamo ai valori testimonia la volontà dell'Unione di porsi come un referente politico esemplare per questi paesi<sup>42</sup>. Lannon e Van Elsuwege fanno notare come l'approccio basato sulla condizionalità o quantomeno su un'incentivazione ad adeguarsi agli standard europei sia implicito nel richiamo ai "valori dell'Unione" come fondamento del "buon vicinato".

Il secondo paragrafo dell'articolo I-57 accenna alla forma contrattuale che la "relazione privilegiata" potrebbe assumere:

"2. A tale scopo, l'Unione può concludere accordi specifici con i paesi interessati. Detti accordi possono comportare diritti ed obblighi reciproci e la possibilità di condurre azioni in comune. La loro attuazione è oggetto di una concertazione periodica".

<sup>40</sup> E. Lannon e P. Van Elsuwege, "The EU's emerging neighbourhood policy", in P. G. Xuereb (ed.), *Euro-Med Integration and the 'Ring of Friends': the Mediterranean's European Challenge*, vol. IV, European Documentation and Research Centre, University of Malta, Malta, 2003, pp. 21-84. Lannon è tornato sull'argomento nel giugno 2004, senza presentare però grandi novità di interpretazione (cfr. E. LANNON, *Le Traité constitutionnel et l'avenir de la politique méditerranéenne de l'Ue élargie*, EuroMesco papers, n. 32, giugno 2004). Sull'argomento si veda anche R.A. Cangelosi e G. Buccino Grimaldi, "L'azione esterna dell'Unione", in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, il Mulino, Bologna 2003, pp. 95-96.

<sup>41</sup> Ci sono alcune eccezioni. Nel testo preparato dalla Convenzione, il paragrafo 2 dell'art. I-57 (allora I-56) conteneva un rimando all'art. III-325, allora III-227, che è caduto ("[...] l'Unione può concludere accordi specifici con gli Stati interessati *secondo le disposizioni dell'articolo III-227*"); è stata cambiata la formulazione del periodo finale del paragrafo 1 dell'art. III-323, allora III-225; nel paragrafo 2 dell'art. III-325 è stato aggiunto il riferimento all'autorizzazione alla firma dei trattati da parte del Consiglio; l'art. III-325 è stato in parzialmente ristrutturato, con qualche lieve modifica al contenuto.

<sup>42</sup> Si tenga presente che la Nota esplicativa pubblicata dal Segretariato della Convenzione nell'aprile 2003 conferma espressamente che l'articolo I-57 "sets out the Union's intention to establish a 'neighbourhood' policy. There is no equivalent article/provisions in the current treaties [...]. The proposed text provides a loose but coherent framework for relations with its neighbours" (cfr. E. Lannon e P. Van Elsuwege, *op. cit.*, pp. 35-36).

I Piani d'Azione in cui si articola la Pev sono accordi politici e non trattati internazionali, e pertanto le disposizioni contenute in questo paragrafo – compresa quella relativa alla “concertazione periodica” – non vengono propriamente applicate. Tuttavia due considerazioni si impongono: in primo luogo è innegabile che lo spirito di questo articolo trovi piena corrispondenza nelle procedure dei Piani d'Azione, che sono accordi bilaterali a largo raggio (in questo modo certificano il carattere speciale della relazione fra i partner) e hanno durata limitata (sono cioè soggetti ad una continua rivisitazione). In secondo luogo i riferimenti ad una possibile nuova generazione di accordi internazionali dell'Ue, i c.d. Accordi di Vicinato, contenuti nelle Comunicazioni della Commissione dell'11 marzo 2003 e del 12 maggio 2004, sono pienamente in linea con il dettato dell'articolo. Lannon e Van Elsuwege notano peraltro che l'accenno ai “diritti ed obblighi reciproci” è derivato dall'articolo 310 del Trattato Ce, ovvero la base legale degli Accordi di Associazione Euromediterranei, di cui gli Accordi di Vicinato costituirebbero uno sviluppo. La consultazione periodica, aggiungono, viene assicurata dall'attività dei Consigli di Associazione (e di Partenariato)<sup>43</sup>. La Pev non modifica questo stato di cose, dal momento che non prevede l'istituzione di nuovi organi di raccordo tra l'Ue e i partner.

L'articolo I-57 del Trattato costituzionale fornisce quindi una solida base legale per l'impianto generale delle politiche dell'Unione nei confronti dell'area del vicinato, perché ne stabilisce la posizione privilegiata nella gerarchia dei comuni interessi esterni (pur senza aggiungere misure dettagliate).

Il significato del titolo VIII della prima parte diventa più chiaro dando uno sguardo alle norme che indicano le condizioni legali dell'azione esterna dell'Unione. Il capo VI del titolo V (Azione esterna dell'Unione) della terza parte del Trattato costituzionale è dedicato alla conclusione degli accordi internazionali. L'**articolo III-323** specifica che l'Unione può stipulare un accordo con Organizzazioni internazionali o Stati terzi qualora sia necessario per realizzare uno degli obiettivi fissati dalla Costituzione. Ora, l'articolo I-57 fissa chiaramente un obiettivo dell'Unione: sviluppare una relazione privilegiata con il vicinato. Pertanto la sua importanza per giustificare il carattere speciale delle relazioni di vicinato risulta qui evidente.

In base all'**articolo III-324**, l'Unione può concludere con uno o più paesi terzi e/o Organizzazioni internazionali degli accordi di associazione che comportano diritti ed obblighi reciproci, così come procedure speciali e azioni comuni. Una forma particolare di accordo internazionale, in linea con l'accenno dell'articolo I-57 agli “accordi specifici” con i paesi vicini, non è menzionata. Non è stata costruita, sottolineano giustamente Lannon e Van Elsuwege, una base legale specifica per accordi internazionali diversi da quelli oggi in vigore. L'articolo III-324 è infatti la copia dell'articolo 310 Ce, sul quale si fondano gli Accordi di Associazione<sup>44</sup>.

Un'indiretta, corrispondenza tra gli obiettivi della politica di vicinato e il testo del Trattato costituzionale è ravvisabile anche nell'**articolo III-325**, che mira a uniformare le procedure di negoziazione tra l'Unione e gli Stati terzi o le Organizzazioni internazionali. L'unificazione

<sup>43</sup> *Ibidem*, pp. 36-37.

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 38-39.

delle procedure nei rapporti esterni coincide con l'esigenza di 'istituzionalizzare' i rapporti con i paesi vicini espressa dalla politica di vicinato<sup>45</sup>.

## APPENDICE B

### *Com'è fatto un Piano d'Azione?*

Questa sezione dà una panoramica generale dei punti concreti in cui concretamente si dovrebbe articolare la collaborazione a largo raggio tra l'Unione europea e i paesi partner. Quanto riportato si basa sulle proposte di Piani d'Azione che la Commissione, in collaborazione con rappresentanti della Presidenza e del Segretariato del Consiglio, nonché dell'Alto rappresentante per la Pesc, ha negoziato bilateralmente con ognuno dei partner. Il testo, presentato dalla Commissione il 9 dicembre 2004, è stato poi passato all'esame del Cagre del 13 e 14. Con una decisione formale, il Consiglio ha disposto l'adozione di una posizione della Comunità europea e dei suoi Stati membri in seno ai vari Consigli di Associazione o Partenariato e Cooperazione che raccomandano l'implementazione del Piano d'Azione. Una volta aggiunto il voto del paese partner a quello della Comunità e dei suoi membri, il Piano d'Azione viene definitivamente e formalmente approvato.

<sup>45</sup> Si può provare ad immaginare, seguendo il testo dell'articolo III-325, quale sarebbe la procedura dei negoziati per la conclusione di un Accordo di Vicinato (o qualunque altra forma prenderanno i trattati con i paesi vicini), tenendo come punto di riferimento gli Accordi di Associazione, che vengono esplicitamente richiamati nel testo.

– La Commissione o il ministro degli Affari esteri dell'Unione (per questioni rientranti nell'ambito della Pesc) sottopongono una raccomandazione al Consiglio per aprire i negoziati (paragrafo 3).

– Il Consiglio autorizza con una decisione l'apertura dei negoziati e nomina il negoziatore dell'Unione, dandogli se necessario delle direttive precise oppure affiancandogli un comitato di consultazione (paragrafi 3 e 4).

– Su proposta del negoziatore, il Consiglio con una decisione lo autorizza alla firma dell'accordo e, se ve ne fossero, delle disposizioni di applicazione provvisoria precedente l'entrata in vigore (paragrafo 5).

– Con un'ulteriore decisione il Consiglio autorizza il negoziatore a concludere l'accordo (paragrafo 6, primo comma). La decisione che autorizza la conclusione dell'accordo deve essere adottata solo dopo che il Parlamento europeo vi abbia consentito, con l'eccezione di materie riguardanti esclusivamente la Pesc. Il Parlamento e il Consiglio possono inoltre decidere una scadenza per l'approvazione o meno dell'accordo (paragrafo 6, secondo comma)–

– Il Consiglio delibera all'unanimità (paragrafo 8, secondo comma).

– Può anche autorizzare il negoziatore, all'atto della conclusione, ad approvare adattamenti dell'accordo se quest'ultimo ne prevede l'adozione con una procedura semplificata o da parte di un organo istituito dall'accordo stesso (paragrafo 7, che deroga dai paragrafi 5, 6 e 9).

– Se un organismo istituito da un trattato internazionale (come il Consiglio d'Associazione o il suo omologo nel quadro dell'eventuale Accordo di Vicinato) deve adottare atti che hanno effetti giuridici, il Consiglio, su proposta della Commissione o del ministro degli Esteri dell'Unione, può adottare una decisione formale che sospende l'applicazione dell'accordo e definisce nello stesso tempo le posizioni da adottare a nome dell'Unione nell'organismo creato dall'accordo. Questa eventualità non sussiste quando gli atti in questione sono volti ad integrare o modificare il quadro istituzionale dell'accordo (perché, si suppone, la parola in quel caso spetta solamente alle istituzioni comunitarie e non all'organismo istituito dal trattato).

– Il Parlamento europeo deve essere costantemente aggiornato dello stato dei negoziati (paragrafo 10).

– La Corte di Giustizia, che può essere adita da uno Stato membro, dal Consiglio, dal Parlamento o dalla Commissione, emette un parere che impedisce l'entrata in vigore dell'accordo o di alcune sue parti se giudicati incompatibili con il Trattato costituzionale (paragrafo 11).



Per quanto siano documenti bilaterali, i Piani d'Azione tentano dove possibile di favorire la cooperazione regionale.

Le priorità individuate con ogni partner vogliono essere allo stesso tempo ambiziose e realistiche, formulate in modo tale da consentire un'effettiva valutazione degli impegni presi dalle parti.

L'attuazione e il monitoraggio sono affidati agli organi congiunti creati dagli Accordi di Associazione o Partenariato e Cooperazione (Consigli, Comitati o sub-comitati di Associazione o Partenariato e Cooperazione).

La Commissione redigerà periodicamente dei rapporti su progressi e battute d'arresto, invitando i partner a fornire informazioni e avvalendosi delle competenze di altre Organizzazioni internazionali, come il Consiglio d'Europa, l'Osce, le agenzie delle Nazioni Unite o le istituzioni finanziarie internazionali. La Commissione sottoporrà al Consiglio un primo gruppo di rapporti nel corso del 2006 e un secondo nel 2007. Per le questioni concernenti la cooperazione politica si avvarrà della collaborazione dell'Alto rappresentante per la Pesc.

I Piani d'Azione costituiscono la base per eventuali futuri legami pattizi tra l'Ue e i paesi del vicinato. La Commissione ha prospettato una nuova, più evoluta generazione di trattati, gli Accordi Europei di Vicinato, in sostituzione degli accordi oggi vigenti.

Il contributo finanziario dell'Unione verrà erogato dagli strumenti Meda (per i paesi del Processo di Barcellona) e Tacis (per i paesi dell'est, compresa la Russia) fino al 2006 e successivamente da Enpi, lo strumento finanziario ad hoc per la politica di vicinato.

#### **PROSPETTIVE DI UNA NUOVA PARTNERSHIP**

I Piani d'Azione tracciano innanzitutto la cornice nella quale si dovrà sviluppare la nuova *partnership* con l'Unione europea. Si tratta di una serie di misure che evidentemente i negoziatori europei considerano la piattaforma irrinunciabile sulla quale costruire i rapporti di vicinato:

- La prospettiva di pervenire, oltre la cooperazione, ad un grado significativo di integrazione, comprensivo di una parziale partecipazione al mercato unico europeo, e la possibilità di accedere progressivamente ai programmi e a prendere parte alle politiche dell'Ue.
- Il miglioramento della cooperazione politica, accrescendone portata ed intensità.
- La convergenza con la legislazione economica europea, la riduzione continua delle barriere al commercio per stimolare crescita e investimenti.
- L'incremento del supporto finanziario da parte dell'Unione.
- Il sostegno all'allineamento alle norme e agli standard dell'Ue per mezzo del programma di assistenza tecnica Taiex.

#### **SCHEMA GENERALE DEI PIANI D'AZIONE**

I Piani d'Azione seguono uno schema comune, articolato in sei grandi aree di collaborazione:

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

## I. DIALOGO E RIFORME POLITICI

- La prima area contiene di solito le seguenti rubriche:
- Democrazia e Stato di diritto.
- Diritti umani e libertà fondamentali.
- Diritti sociali e diritti fondamentali del lavoro.
- Cooperazione in politica estera e di sicurezza, prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi.
- Cooperazione regionale.

Ognuna di queste rubriche contiene poi una serie di capitoli, corrispondenti alla misura da intraprendere o, più in generale, all'obiettivo che si vuole perseguire. La suddivisione dei capitoli sotto le rubriche non è uniforme, anche se non presenta differenze notevoli. All'interno dei capitoli però sussiste un significativo grado di differenziazione. Nei casi della Giordania, del Marocco e della Tunisia, inoltre, è stata inserita una divisione tra obiettivi di breve e di medio termine. L'Anp fa eccezione, perché ogni misura è subordinata all'obiettivo principale della creazione delle condizioni per uno Stato palestinese democratico e di diritto. La priorità assoluta per la Moldavia è la risoluzione del conflitto in Transnistria.

In generale i punti evidenziati riguardano le questioni seguenti:

- Rafforzamento delle istituzioni e della *governance* democratiche, fra la quali è sempre richiamata la necessità di sostenere riforme volte ad assicurare l'indipendenza del potere giudiziario, la capacità amministrativa/giudiziaria e la lotta alla corruzione. Inoltre si fa accenno allo sviluppo, al rafforzamento e/o alla difesa della libertà d'espressione, compresa la libertà dei media, il rispetto delle minoranze, la tutela dei diritti dei minori, le pari opportunità per le donne, la promozione del diritto di associazione. È sempre esplicitato il sostegno al divieto di tortura e di trattamento disumano e degradante, con particolare riferimento all'ambito della detenzione arbitraria e alle violenze sui detenuti (anche in fase pre-giudiziale).

- Adeguamento al diritto internazionale attraverso l'implementazione delle più rilevanti convenzioni sui diritti umani (e relativi protocolli) patrocinate dalle Nazioni Unite e/o dal Consiglio d'Europa.

- Garanzia dei diritti fondamentali del lavoro in base alle numerose Convenzioni patrocinate dall'Organizzazione internazionale del lavoro.

- Individuazione di minacce comuni, cooperazione in materia di sicurezza, di prevenzione dei conflitti, di gestione delle crisi e di non proliferazione di armi di distruzione di massa.

- Messa in opera di politiche di integrazione o cooperazione regionale.

- Sviluppo del decentramento amministrativo e dell'auto-governo locale.

Sulla base di questo schema di base, i Piani d'Azione si diversificano a seconda delle condizioni politiche del paese partner e dello stato delle sue relazioni con l'Unione europea.

All'Ucraina, considerate le sue ambizioni di *membership*, viene richiesto un adeguamento più marcato agli standard dell'Ue in materia di difesa e promozione delle libertà politiche e civili (come, per es., assicurare lo svolgimento corretto delle elezioni presidenziali nel 2004 e parlamentari nel 2006); di adattamento al diritto internazionale (si richiede l'allestimento delle misure legislative necessarie per l'adesione allo Statuto di Roma che istituisce la Corte penale internazionale); di lotta alla non proliferazione di armi di distruzione di massa (l'Ucraina ospita numerose centrali nucleari); di cooperazione regionale, visto l'importante ruolo che può

giocare nella risoluzione del conflitto in Transnistria; di collaborazione per attuare gli obiettivi della Strategia di sicurezza europea; di individuare, insieme alle autorità dell'Ue, le opportunità di partecipazione dell'Ucraina ad operazioni Pesd.

Nel Piano d'Azione Ue-Moldavia la priorità è garantire la stabilità delle istituzioni di una Moldavia riunita alla Transnistria, oggi di fatto indipendente dal governo di Chisinau e protetta, o comunque garantita, dalla 14ma Armata russa.

Un altro esempio di marcata differenziazione è Israele. Dati gli standard democratici delle sue istituzioni, questa rubrica si concentra più che sulle riforme, sulla cooperazione in materia di sicurezza. Particolarmente difficile, come detto in precedenza, è stata la trattativa a proposito della non proliferazione di armi di distruzione di massa, a causa del programma nucleare israeliano, ufficialmente inesistente. Il compromesso raggiunto prevede che sia l'Unione che Israele dichiarino il loro impegno a contrastare la proliferazione, tuttavia non in base ad un codice di condotta unico, bensì ognuno in base al proprio<sup>46</sup>. Israeliani ed europei coopereranno in base agli elementi compatibili delle rispettive strategie: adeguamento agli obblighi internazionali contratti in tema di armi di distruzione di massa, dei loro vettori e dei regimi di controllo alle esportazioni e al transito di armi e relativi materiali<sup>47</sup>.

Per quanto riguarda il conflitto con i palestinesi, Israele si dichiara disposto a collaborare con l'Ue, in quanto membro del Quartetto, nel quadro della *roadmap* – in vista cioè della creazione di uno Stato palestinese. Non si fa cenno però ai confini di un tale Stato (nei documenti ufficiali dell'Ue viene sempre ribadito che gli Stati membri considerano legittime le pretese dei palestinesi di costruire uno Stato sui confini del 1967).

La rubrica sulle riforme politiche del Piano d'Azione Ue-Anp si concentra sulla creazione dei requisiti di base di un potere statale centrale. In modo particolare si esorta l'Anp a dotarsi di una bozza di costituzione democratica e a costruire un sistema politico funzionale, comprensivo di una legge elettorale aggiornata, di partiti politici regolari, di un apparato amministrativo più efficiente e meno dipendente dal potere politico, di un codice giuridico unificato per la Cisgiordania e la Striscia di Gaza.

In entrambi gli accordi con Israele e l'Autorità nazionale palestinese si fa riferimento all'impegno per la lotta contro l'antisemitismo e l'islamofobia.

Nei Piani d'Azione con i paesi arabi la parte di questa rubrica relativa alle istituzioni è più scarna. Nel caso della Giordania l'accento viene posto essenzialmente sulla necessità di promuovere il dialogo sulla democrazia nella società civile e di riformare in senso più liberale la legge sui partiti politici e il sistema elettorale (in Giordania una delle due Camere che compongono l'Assemblea nazionale è elettiva). Per il Marocco si fa riferimento soprattutto alle riforme amministrative in grado di rafforzare le pratiche democratiche, ma non si parla di legge elettorale, di sistema di rappresentanza ecc. Più genericamente la Tunisia viene invitata a favorire un maggiore coinvolgimento della società civile nella vita pubblica.

<sup>46</sup> L'Ue in base alla Strategia dell'Unione europea contro la proliferazione di armi di distruzione di massa, approvata dal Consiglio europeo nel dicembre 2003; Israele in base alla *Israel's vision on the long-term goals of regional security and arms control process in the Middle East*, risalente al 1992.

<sup>47</sup> L'Ue ha comunque rivendicato il successo di essere arrivata ad un accordo scritto su una questione su cui Israele è sempre stato restio a trattare.

## 2. RIFORME E SVILUPPO SOCIALI ED ECONOMICI

La seconda area, sebbene sia tratteggiata in modo più vago, mantiene una certa uniformità. I capitoli più ricorrenti sono i seguenti:

- Politiche sociali e per l'occupazione.
- Economia di mercato.
- Riforme strutturali.
- Sviluppo sostenibile.
- Sviluppo regionale.
- Politiche monetarie, fiscali e valutarie (tasso di cambio).
- Riforma dell'agricoltura.

Lo scopo primario delle misure da intraprendere in quest'area di collaborazione è la riduzione della povertà (con l'eccezione di Israele, il cui reddito pro capite è su livelli europei). In questo quadro una particolare attenzione è dedicata ad un avvicinamento agli standard europei in materia di politiche sociali e dell'occupazione.

Per favorire lo sviluppo di un'autentica economia di mercato i Piani d'Azione fanno riferimento specifico alla promozione degli investimenti e più in generale allo sviluppo del settore privato attraverso una maggiore effettività dei regimi giuridici e regolamentari vigenti e una maggiore trasparenza. Le misure di sostegno alle riforme strutturali vanno inquadrare in questa prospettiva. Vengono promosse soprattutto le grandi privatizzazioni, sul modello probabilmente di quelle condotte in Europa negli ultimi quindici vent'anni.

Lo sviluppo sostenibile è indicato tra le priorità.

L'Ucraina ha l'assoluta necessità di stabilire un'economia di mercato pienamente funzionante e di affrontare pertanto le questioni del meccanismo di formazione dei prezzi, del controllo degli aiuti statali e del contesto legale a garanzia di una concorrenza corretta tra gli operatori economici.

Il grado di sviluppo dell'economia israeliana è paragonabile a quello dell'Unione europea. Non mancano quindi gli ambiti nei quali avviare un'attiva collaborazione: l'adeguamento agli standard europei in materia di politiche sociali e per l'occupazione; le grandi privatizzazioni; il trasferimento di *know-how* circa le pratiche migliori in materia di deindustrializzazione.

Per l'Autorità palestinese è cruciale creare le basi per un affidabile controllo delle finanze pubbliche, per rendere più trasparente il settore e per combattere la diffusa corruzione. Un obiettivo importante è anche la creazione di un sistema pensionistico funzionante.

I paesi arabi – Tunisia, Marocco e Giordania – sono fatti oggetto di assistenza nell'elaborazione di politiche monetarie, fiscali e valutarie più coerenti e funzionali, in vista di una stabilizzazione degli indicatori macroeconomici. Anche lo sviluppo regionale è un punto sempre presente: è importante quindi rafforzare l'autonomia finanziaria e amministrativa dei poteri locali, impedire squilibri regionali eccessivi e migliorare le capacità di sviluppo locale.

Il Marocco, in particolare, viene invitato ad attuare una politica agricola coerente, che tenga conto anche della qualità dei prodotti, in modo da creare le condizioni per una zona di libero scambio dei prodotti agricoli con l'Ue.

### **3. RIFORMA DELLA REGOLAMENTAZIONE DEL COMMERCIO E DEL MERCATO**

La cooperazione prevista in quest'area è articolata su più livelli, sottoposti ad un grado di differenziazione particolarmente marcato.

Lo schema suddivide la terza area di collaborazione in cinque grandi capitoli, ognuno dei quali poi articolato in capitoletti:

- Movimento di beni.
- Diritto di stabilimento, diritto societario e servizi.
- Movimento di capitale e pagamenti correnti.
- Movimento di persone, incluso il movimento di lavoratori, e coordinamento della sicurezza sociale.

Altre aree essenziali (tassazione, concorrenza, proprietà intellettuale ecc.).

A proposito del movimento dei **beni**, è prevista, dove ancora non sia stata conseguita, l'attuazione degli articoli degli Accordi di Partenariato e Cooperazione o di Associazione che regolano la materia. L'incremento degli scambi commerciali dovrebbe passare attraverso l'eliminazione delle barriere non tariffarie e tariffarie (per i prodotti industriali) e lo sviluppo delle potenzialità nel settore delle esportazioni.

Per quanto riguarda i prodotti agricoli, di estrema importanza per le economie vicine, non si prevede più di un "esame delle possibilità per un'ulteriore liberalizzazione" del loro commercio<sup>48</sup>.

Altro punto ricorrente sono le politiche doganali, in merito alle quali viene proposta una semplificazione delle procedure, con la prospettiva a medio-lungo termine (a seconda del paese di riferimento) di un allineamento agli standard Ue e internazionali.

Per quanto riguarda gli standard, i regolamenti tecnici e la valutazione di conformità (ovvero le aree armonizzate), l'obiettivo è facilitare l'accesso al mercato europeo dei prodotti industriali, aprendo la possibilità dell'inclusione dei paesi partner negli Accordi di valutazione di conformità e di accettazione dei prodotti industriali. Per ciò che concerne invece le aree non armonizzate (eliminazione delle restrizioni e semplificazioni amministrative) si punta soprattutto all'incremento della cooperazione amministrativa, con misure specifiche tarate per ogni paese.

Le questioni sanitarie e fitosanitarie sono inserite in tutti gli accordi, con l'obiettivo generico di incrementare le misure di sicurezza dei beni alimentari e non alimentari e di facilitarne conseguentemente lo scambio.

Infine, il movimento di beni riguarda anche la protezione dei consumatori, circa la quale la diffusa richiesta è cooperare per raggiungere la compatibilità (quando non l'allineamento legislativo) con gli standard europei.

Il secondo capitolo, che riguarda il diritto di stabilimento, il diritto societario e i **servizi**, indica per i vari paesi vicini una serie di misure simili nella sostanza, ma diverse per grado di intensità. In linea di massima, si tratta di aumentare gradualmente l'erogazione reciproca di servizi in alcuni settori. Si tratta in ogni caso di misure già contenute negli Accordi di Associazione e in quelli di Partenariato e Cooperazione.

Il terzo capitolo, concernente i movimenti di **capitale** e i pagamenti correnti, si richiama anch'esso ad articoli dei trattati già in vigore e contiene, oltre all'impegno per la piena libera-

<sup>48</sup> Con l'eccezione, vista prima, del Marocco.

lizzazione dei movimenti di capitale per investimenti diretti, anche l'obiettivo di lunga scadenza della liberalizzazione di altri movimenti di capitale.

Il quarto capitolo, in merito ai movimenti di **persone (lavoratori)** e al coordinamento della sicurezza sociale, basandosi su disposizioni evidentemente finora inevase degli Accordi di Associazione e di Cooperazione e Partenariato, fissa due punti essenziali: l'eguale trattamento dei lavoratori migranti sia per le condizioni di impiego che di lavoro; e il coordinamento della sicurezza sociale in modo da evitare forme di discriminazione.

Il quinto capitolo contiene un insieme di altre questioni essenziali: tassazione, politiche della concorrenza, proprietà intellettuale e industriale, appalti pubblici, politiche per le imprese e le capacità di elaborazione statistica. Si tratta di argomenti che in larga parte rientrano già negli Accordi di Associazione e di Partenariato e Cooperazione. I Piani d'Azione prevedono misure basilari per la partecipazione delle economie dei paesi vicini al mercato unico: avvicinamento agli standard europei dei sistemi di tassazione; sviluppo di regimi legislativi e regolamentari della concorrenza compatibili con quelli dell'Ue (aiuti di Stato, autorità antitrust, peso sul settore privato dei monopoli di Stato a carattere commerciale, imprese pubbliche o imprese private che godono di speciale trattamento); garanzie per l'effettiva protezione della proprietà intellettuale e industriale; gare d'appalti realmente concorrenziali e graduale apertura reciproca dei mercati degli appalti pubblici; creazione di un sistema regolamentare adatto allo sviluppo delle piccole e medie imprese; buona gestione delle finanze pubbliche; convergenza dei metodi statistici con gli standard europei.

Nei Piani d'Azione Ue-Ucraina e Ue-Moldavia si fa esplicito riferimento al sostegno alla loro adesione all'Omc, un obiettivo prioritario soprattutto per l'Ucraina. I progressi nelle regolamentazioni del mercato e del commercio che il Piano d'Azione prospetta dovrebbero facilitare il riconoscimento da parte dell'Ue dell'economia ucraina come "economia di mercato", passaggio obbligatorio per potere avviare i negoziati di adesione.

All'Ucraina inoltre vengono offerte misure di prevenzione dalle restrizioni quantitative dei beni (quote), una graduale eliminazione delle licenze alle importazioni e una progressiva rimozione di ogni misura discriminatoria nel commercio dei beni.

Il Piano d'Azione Ue-Israele prospetta l'apertura di negoziati bilaterali per la liberalizzazione del mercato dei servizi. Lo spinoso problema dell'origine delle merci israeliane prodotte nei Territori Occupati è taciuto. Si promette solamente uno scambio di informazioni "sullo sviluppo futuro delle regole d'origine, nonché dei sistemi di cumolazione".

#### **4. COOPERAZIONE NEGLI AFFARI INTERNI E GIUDIZIARI<sup>49</sup>**

La quarta area di collaborazione non costituisce una novità. Esistono infatti degli accordi in materia sia con i paesi del Mediterraneo (negli Accordi di Associazione) che con la Moldavia e l'Ucraina (con la quale è stato concluso nel dicembre 2001 un Piano d'Azione apposito). È opportuno però sottolinearne l'importanza per lo meno per due ragioni: la prima è la rilevanza che la cooperazione transfrontaliera riveste per la politica di vicinato (messa in evidenza tanto dallo *strategy paper* del maggio 2004 quanto dalle Comunicazioni sulle nuove pro-

<sup>49</sup> Questa rubrica è assente dal Piano d'Azione Ue-Anp.

spettive finanziarie e gli strumenti di assistenza esterna)<sup>50</sup>. L'altra ragione riguarda più da vicino i paesi vicini, perché una legislazione sull'immigrazione più inclusiva (o comunque più cooperativa) potrebbe costituire uno dei due maggiori valori aggiunti della Pev (l'altro essendo la graduale liberalizzazione dei prodotti agricoli).

La collaborazione in materia di affari interni e giustizia si articola soprattutto in due direzioni:

- la prima è quella dell'immigrazione e della gestione delle frontiere;
- la seconda la lotta al crimine organizzato e, di nuovo, al terrorismo;

Il primo punto affrontato nell'ambito della collaborazione sull'**immigrazione** è un graduale avvicinamento legislativo dei paesi vicini alle norme degli Stati membri sull'asilo e sui rifugiati – ciò che significa anche la ratifica o l'implementazione delle più importanti convenzioni internazionali al riguardo<sup>51</sup>. L'obiettivo è combattere più facilmente l'immigrazione illegale e incentivare l'adeguamento alle norme di riammissione. L'intento è rendere i regimi giuridici dei paesi vicini compatibili con le disposizioni del Trattato di Schengen, condizione indispensabile per avviare un dialogo su eventuali facilitazioni sui visti di ingresso per l'Ue.

La gestione delle frontiere, altro elemento di fondamentale importanza, si fonda in primo luogo sullo sviluppo delle capacità di monitorare i flussi migratori e di migliorarne il controllo. L'Unione offre assistenza finanziaria e tecnica non solo nella gestione, ma anche nella regolamentazione del fenomeno.

Le voci dedicate alla **lotta contro il crimine organizzato** mirano ad instaurare una collaborazione a largo raggio: dalla lotta al traffico di droga e di persone a quella contro il riciclaggio di denaro e i crimini finanziari. La lotta contro l'abuso di stupefacenti dovrebbe essere impostata sulla prevenzione e la riabilitazione, misure già contenute negli accordi in vigore. Non mancano ripetuti richiami all'unione delle forze dell'Ue e dei paesi del vicinato nella lotta al terrorismo.

La collaborazione giudiziaria e di polizia passa per l'aggiornamento dei regimi giuridici (in materia per es. di estradizione) e per il mutuo scambio di informazioni e di esperienze, nonché per la condivisione di strategie comuni o comunque convergenti, in linea con il bisogno crescente di una cooperazione transnazionale degli apparati giudiziari ed investigativi.

La cooperazione tra l'Unione europea e l'Ucraina in quest'area precede l'avvio della politica di vicinato ed è regolata da un apposito Piano d'Azione su Giustizia e Affari interni che le parti hanno stipulato nel dicembre 2001. Sulla base di questo accordo, priorità e strumenti attuativi vengono comunemente decisi nel corso di incontri ministeriali tra la troika europea e i rappresentanti del governo ucraino. La politica di vicinato aggiunge all'ampia gamma di settori di cooperazione il dialogo "costruttivo" per ridurre le limitazioni alla concessione dei visti di ingresso nell'Ue, una misura notoriamente indigesta agli ucraini. Un accordo in questo campo però è subordinato ad un'intesa soddisfacente per gli europei sulle procedure di riam-

<sup>50</sup> Cfr. le Comunicazioni della Commissione del 12 maggio 2004 (373), del 14 luglio 2004 (487) e del 29 settembre 2004 (626).

<sup>51</sup> In particolare, la Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951 e il Protocollo sullo status dei rifugiati del 1967, che riconosce il diritto di chiedere asilo e di non essere mandato in un paese dove si rischi la persecuzione o la tortura, entrambi patrocinati dalle Nazioni Unite.

missione. Il Consiglio esaminerà i progressi raggiunti alla fine del 2005 e potrà eventualmente aggiungere nuovi obiettivi e azioni congiunte nel quadro del Piano d'Azione Pev.

Né nel Piano d'Azione Ue-Israele né in quello Ue-Giordania è menzionata la questione dei rifugiati palestinesi in Libano, Siria e Giordania.

## 5. TRASPORTI, ENERGIA, SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE, AMBIENTE

Una rete di trasporti più sviluppata e più sicura, un approvvigionamento energetico più efficiente e meno costoso e la difesa dell'ambiente sono priorità immediate. Un ammodernamento strutturale in questi settori può essere vantaggioso sia per gli Stati membri che per quelli vicini. La natura di settori di cooperazione come le reti di trasporti o l'energia, necessariamente dipendenti dalla configurazione geografica e dalle risorse naturali, nonché il variabile grado di sviluppo tecnologico tra i paesi partner, favorisce un'accentuata differenziazione.

La collaborazione nel settore dei **trasporti** investe strade, ferrovie, trasporti aerei e marittimi e navigazione satellitare. L'elaborazione di una strategia coerente nel settore dei trasporti è al primo posto nei Piani d'Azione, in modo da promuovere la convergenza con gli obiettivi illustrati dal Libro Bianco sui Trasporti dell'Ue in un quadro coordinato di interventi infrastrutturali. Per l'Ucraina e la Moldavia, in particolare, si prospetta la continuazione a partecipare allo sviluppo dei Corridoi pan-europei e al programma Traceca<sup>52</sup>.

Per quanto riguarda il settore delle strade, si rinvia alla necessità di un ulteriore allineamento agli standard tecnici internazionali, con l'inserimento di una serie di misure molto dettagliate relative alla regolamentazione del settore dei trasporti stradali (concessione di patenti, elaborazione di un piano di sicurezza stradale, misure volte a regolare gli standard lavorativi dei vettori ecc.). Il fulcro della collaborazione nell'area delle ferrovie consiste nell'interoperabilità con la rete ferroviaria dell'Unione europea, in special modo per garantire alcune rotte ad alta velocità per gli operatori nei trasporti. Non mancano però neanche in questo capitolo voci rivolte all'ammodernamento della struttura amministrativa, soprattutto garantendo assistenza alla ristrutturazione delle compagnie di proprietà statale. L'interconnessione con le reti di trasporti europei è un obiettivo primario anche della cooperazione nel settore dei trasporti marittimi e aerei. Grande importanza viene data alle facilitazioni alle imprese private per aprire loro l'accesso alla gestione dei porti o degli aeroporti. Viene presa in considerazione anche la cooperazione nel settore della navigazione satellitare, in modo particolare per Israele, che partecipa al programma Galileo, ma anche per la Giordania, il Marocco, la Tunisia e l'Ucraina.

L'Unione trae grandi vantaggi dagli accordi con alcuni paesi del vicinato nella cooperazione nel settore dell'**energia**. La convergenza verso gli obiettivi energetici dell'Ue è fissata come obiettivo primario. I paesi vicini vengono invitati alla convergenza verso gli standard Ue nei mercati dell'elettricità e del gas, in modo da ammodernare i network dell'energia e allestire sistemi di transito (molto importanti in Ucraina) delle risorse energetiche verso l'Unio-

<sup>52</sup> *Transport Corridor Europe Caucasus Asia*. Si tratta di un programma, finanziato anche da Tacis, per la costruzione di reti di trasporto dall'Asia centrale all'Unione europea, passando per il Caucaso. Vi partecipano gli Stati membri dell'Ue ed alcuni paesi candidati (Bulgaria, Romania e Turchia), Armenia, Azerbaijan, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Mongolia, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina e Uzbekistan.



ne, che è il primo importatore mondiale di energia. In questo settore diventa poi particolarmente importante la cooperazione regionale e sub-regionale, come mostrano gli accenni alla creazione di un mercato energetico integrato nel Maghreb. Non manca l'importante capitolo sulla cooperazione nel settore dell'energia atomica con l'Ucraina<sup>53</sup>. In tutti i casi si fa riferimento all'importanza di garantire la sostenibilità dello sviluppo, in particolare attraverso l'impiego più massiccio di fonti di energia rinnovabili.

La cooperazione nell'area della **società dell'informazione** prevede, al di là di un generico progresso nelle politiche e nella regolamentazione del settore delle telecomunicazioni e del riconoscimento degli obblighi e diritti universali degli utenti, alcune misure più dettagliate, come l'inclusione nella rubrica Ist (*information society technologies*) del Sesto Programma Quadro di ricerca e sviluppo della Comunità, l'esortazione ad assicurare la tutela dei dati personali o il mutuo riconoscimento delle firme elettroniche. Anche in questo caso viene prospettata la creazione di un mercato elettronico regionale per i paesi del Maghreb.

Infine, la cooperazione nell'area della difesa dell'**ambiente** copre tre settori principali: l'assistenza tecnica per una buona *governance* ambientale, le misure di prevenzione dei danni ambientali in linea con le disposizioni del summit di Johannesburg e una cooperazione a largo raggio, che includa anche la stipulazione di appositi accordi bilaterali.

## 6. CONTATTI PEOPLE-TO-PEOPLE

L'ultima area di collaborazione prevista dai Piani d'Azione riguarda la società civile, sia nella sua dimensione pubblica che in quella privata. I settori di cooperazione prevista sono grosso modo quattro:

- La ricerca e lo sviluppo tecnologico.
- L'educazione e la formazione professionale e la cooperazione culturale.
- La sanità pubblica.
- La cooperazione interregionale.

Si tratta di tematiche che presentano una fisionomia transnazionale. L'estensione dei programmi di scambi culturali, approfondimenti professionali per lavori qualificati ecc., europei a cittadini dei paesi vicini, tutti molto più poveri degli Stati membri, offre loro vantaggi significativi. L'Ue avanza la proposta di integrare gli Stati vicini nei progetti inseriti nel Sesto Programma Quadro di ricerca e sviluppo (se già non vi partecipano) e più in generale nell'area di ricerca Ue, nonché la partecipazione ai programmi per la formazione e l'educazione superiore come Tempus III o Erasmus Mundus. In questo contesto viene anche prospettata l'adesione al c.d. Processo di Bologna (per la promozione dell'autonomia delle università, l'ammodernamento dei *curricula* e l'adozione del sistema dei crediti). Attenzione particolare dovrebbe essere rivolta allo sviluppo delle capacità tecnologiche funzionali alla crescita di un piccolo mondo imprenditoriale.

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 del 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*),

<sup>53</sup> Si adottano, fra le altre, le misure necessarie per chiudere completamente l'impianto nucleare di Chernobyl.

costruire degli indicatori sanitari credibili nei paesi che ne sono sprovvisti, di sostenere la cooperazione con l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) e di creare un sistema di consultazione permanente per elaborare in anticipo delle strategie di risposta alle minacce sanitarie.

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 grande potenziale per infittire e rendere più salda la rete di rapporti fra Stati limitrofi. Questo tipo di collaborazione può essere un mezzo efficace per creare le condizioni di una maggiore prossimità sociale. Oltre ai governi e le amministrazioni, infatti, è necessario che anche i gruppi sociali, le comunità locali usino una lingua comune. Qui sono in gioco gli interessi materiali e culturali che gruppi di privati (imprese, consorzi ecc.) o comunità locali di diversi paesi possono condividere.

Ricercatori del Centro studi di politica internazionale di Roma hanno definito il concetto di partenariato territoriale come un “rapporto di reciprocità” fra comunità locali che costruiscono uno spazio comune, di cui i governi sub-nazionali sono il perno. I partenariati territoriali si fondano su processi durevoli di dialogo politico, sulla creazione di sistemi di *governance* democratica e quindi sulla partecipazione attiva dei diversi soggetti in gioco, sulla concertazione di programmi d'azione mirati al cosviluppo equo e sostenibile, che sappiano valorizzare le forze endogene del territorio<sup>54</sup>. La Pev dovrebbe rispondere all'esigenza di riequilibrare il ruolo dei governi sub-nazionali nella formulazione e nell'esecuzione delle politiche esterne dell'Unione, dove finora hanno accusato una diffusa marginalizzazione<sup>55</sup>. I partenariati territoriali possono fiorire e prosperare all'interno di un quadro di finanziamento omogeneo (cioè parimenti attento alle due parti delle frontiere esterne dell'Ue) e di gestione condivisa a più livelli (comunitario, nazionale, locale).

## APPENDICE C

### *Quale il “valore aggiunto” della Pev?*

Lo *strategy paper* della Pev pubblicato dalla Commissione il 12 maggio 2004 fornisce un elenco di elementi che costituirebbero il reale “valore aggiunto” della politica di vicinato, tanto per l'Unione europea quanto per il vicinato<sup>56</sup>. La Pev:

1. Fornirà un valido contributo alla definizione e al consolidamento della Pesc.
2. Eviterà l'aprirsi di nuove linee divisorie in Europa, offrendo un “significativo grado di integrazione”, fino alla partecipazione (settoriale) al mercato unico europeo.

<sup>54</sup> A. Rotta, V. Pedicini e A. Stocchiero, *Il coordinamento degli strumenti di cooperazione nella politica di prossimità*; B. Cugusi e A. Stocchiero, *Decentramento e governance democratica a livello locale nella politica di prossimità*, documenti di lavoro presentati dal Centro studi di politica internazionale di Roma alla Conferenza Internazionale su “Il Partenariato interregionale nella politica di prossimità: il Mediterraneo e i Balcani”, Ancona, 17 e 18 ottobre 2003 (disponibili sui siti web <http://www.cespi.it/Ancona/Paper2.PDF> e <http://www.cespi.it/Ancona/paper7.PDF>).

<sup>55</sup> Come ha anche lamentato il Comitato delle Regioni (cfr. Comitato delle Regioni, Parere in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: “Europa ampliata-Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali”, COM (2003), 104, e alla Comunicazione della Commissione – “Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità”, COM (2003) 393, Relex 0-13, 9 ottobre 2003).

<sup>56</sup> Cfr. lo *strategy paper*, pp. 8-9.

3. Incrementerà la portata e l'intensità del dialogo politico con gli Stati vicini.
4. Incoraggerà il progresso economico e sociale del vicinato, e stimolerà le riforme politiche.
5. Fornirà assistenza per la risoluzione dei contenziosi bilaterali in corso.
6. Si doterà di uno strumento finanziario ad hoc. In generale renderà necessaria una maggiore allocazione di fondi per gli strumenti indirizzati alle aree interessate dal vicinato. L'unificazione delle procedure per partecipare ai programmi comunitari e l'uso di fondi comunitari indistintamente fuori e dentro i confini esterni dell'Unione sono misure in grado di rinnovare i meccanismi di assistenza e cooperazione degli Stati membri con i loro vicini.
7. Consentirà l'apertura graduale di programmi comunitari nei settori della cultura, dell'educazione, dell'ambiente, della ricerca tecnica e scientifica.
8. Fornirà assistenza tecnica e programmi di *twinning* a coloro che vogliono adottare standard europei.
9. Ha l'obiettivo di creare nuovi rapporti contrattuali fra l'Unione e i suoi vicini nella forma di Accordi Europei di Vicinato.

Sulla carta i vantaggi della politica di vicinato non sono pochi. Il vero problema è il più ovvio: se dalla carta si passerà alla realtà.

Un singolo quadro di riferimento giuridico e procedurale per le relazioni esterne dell'Unione costituisce un'innovazione importante, il cui significato si estende al di là della maggiore funzionalità e investe la natura dell'Unione come soggetto politico, supportandone il ruolo di attore nel mondo. Definire anche nella realtà i connotati del vicinato tracciati sulla carta significherebbe nel lungo periodo dare maggiore spessore all'Unione come potere di riferimento (non solo economico, e non certo militare) di una macroregione che si estende dal Marocco all'Azerbaijan alla Scandinavia. La politica di vicinato contribuirà a definire le priorità degli interessi esterni dell'Unione, a loro volta base di una politica estera comune, perché se non altro imporrà nel tempo un approccio intergovernativo più coerente all'interno dell'Unione. Inoltre non è da sottovalutare che, nel medio-lungo termine, gli Stati membri e gli Stati vicini si avviano allo sviluppo di standard politici sia sul modo di trattare che sulle questioni da trattare.

Alcuni commentatori danno molta importanza all'incremento di investimenti stranieri esteri che la politica di vicinato dovrebbe determinare. La cosa viene sottolineata soprattutto perché gli scarsi flussi di investimento sono uno dei maggiori fallimenti del Processo di Barcellona. Non è chiaro perché costoro credano che la politica di vicinato possa riuscire là dove ha fallito il Partenariato euro-mediterraneo. Ad ogni modo, secondo le stime della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, i paesi vicini potrebbero beneficiare di costi di transazione più bassi grazie ad un generale allineamento dei regimi giuridici nei settori della finanza e del commercio. Ciò significa più trasparenza, procedure semplificate, avvicinamento delle condizioni di concorrenza. Inoltre il prevedibile progressivo incremento del reddito nei nuovi membri dell'Unione potrebbe favorire i paesi vicini, e questo soprattutto in un regime di scambi privilegiato, grazie a dei vantaggi comparati più vantaggiosi<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> United Nations Economic Commission for Europe, Committee for trade, industry and enterprise development, Seventh session (13 e 16 maggio 2003), "Trade, Business and Investment in a wider Europe", workshop tenuto il 7 aprile 2003, Nota del Segretariato, 1 maggio 2003 (si vedano i punti 40, 41 e 42), dispo-

Dal punto di vista economico, quindi, la ‘carota’ con la quale l’Unione attira gli Stati vicini consiste nella collaborazione e nell’assistenza finanziaria, in un più facile accesso ai programmi dell’Ue e nel potenziale incremento del commercio, che dovrebbe essere rilevante in seguito all’instaurazione di una grande zona di libero scambio dall’estremo nord del continente europeo fino alla sponda sud del Mediterraneo.

Il principio della *joint ownership* ha introdotto la novità di negoziare direttamente le proposte di Piani d’Azione, ma la reale portata della Pev si potrà misurare soltanto in base a quanto l’Unione è disposta ad offrire. Heather Grabbe, del Centre for European Reform di Londra, ha chiaramente indicato la posta in palio nel breve-medio periodo:

- la liberalizzazione (graduale) dei prodotti agricoli e
- una politica di immigrazione meno restrittiva e più cooperativa<sup>58</sup>.

Per i paesi vicini vedersi aprire i mercati agricoli europei e allentare i lacci alle dogane costituirebbe senza dubbio un super-incentivo a partecipare ai programmi della Pev e ad aumentare la convergenza verso gli standard dell’Unione. Considerata l’importanza strategica degli obiettivi di lungo termine della Pev e il grande supporto che i provvedimenti sopra indicati garantirebbero all’iniziativa di vicinato, una battaglia politica per sostenerli sarebbe segno di maturità e lungimiranza.

## APPENDICE D

### *Che fine fa il Partenariato euro-mediterraneo nel contesto della Pev?*

La Pev non è pensata per sostituire le politiche correnti dell’Unione, bensì per integrarle. Pertanto il Partenariato euro-mediterraneo, le sue strutture e procedure non subiranno modifiche conseguentemente all’adozione dei Piani d’Azione. In effetti c’è chi si è domandato come mai rivolgere l’iniziativa di vicinato ad un gruppo di paesi già coinvolti in un ambizioso progetto di collaborazione bilaterale/multilaterale come il Processo di Barcellona. La lettera Patten/Solana sulle politiche dell’Unione nei confronti dei suoi vicini individuava esclusivamente i paesi dell’est come destinatari della nuova iniziativa. È stata la Commissione, dietro suggerimento dell’allora ministro degli Esteri svedese Anna Lindh, a estendere l’area del vicinato alla regione mediterranea. La Commissione è convinta che il valore aggiunto della Pev debba poter essere offerto anche ai partner mediterranei. Poiché non si ha alcuna esperienza della Pev all’opera, è ora possibile formulare solo delle ipotesi di massima circa il suo impatto sul Processo di Barcellona. Qui di seguito si fa riferimento a testi di alcuni autori che si sono interrogati sulla questione.

Tobias Schumacher, dell’Istituto Europeo di Firenze, distingue la posizione di chi crede che la Pev avrà effetti negativi sul Partenariato da quella di chi crede che avrà effetti positivi.

Secondo i sostenitori della prima opzione, l’approccio differenziato dei Piani d’Azione, che mira a creare legami bilaterali molto forti tra i singoli paesi vicini e l’Ue, rischia di allentare i legami regionali che invece il Partenariato vorrebbe rafforzare e valorizzare.

nibile sul sito web [www.unece.org/trade/tips/docs/ctied7/none\\_03\\_03.pdf](http://www.unece.org/trade/tips/docs/ctied7/none_03_03.pdf) (citato in E. Lannon e P. Van Elsuwege, *op. cit.*, p. 61).

<sup>58</sup> Cfr. H. Grabbe, *How the EU should help its neighbours*, *Cer policy brief*, giugno 2004.

Stando a quanto sostengono gli altri, invece, non c'è motivo perché una cooperazione rafforzata tra i singoli paesi dell'area mediterranea e l'Unione dovrebbe minare le basi di una collaborazione regionale multilaterale. Di fatto i Piani d'Azione lasciano del tutto inalterata la struttura a tre pilastri del Partenariato, e anzi in parte sviluppano singolarmente forme di cooperazione (politica, economica, culturale) che finora hanno ristagnato nel contesto del Processo di Barcellona, il cui approccio *one-size-fits-all* non ha dato i frutti sperati<sup>59</sup>.

Erwan Lannon e Peter Van Elsuwege, dell'Istituto Europeo dell'Università di Gand, ritengono necessario che, all'interno della politica di vicinato, siano mantenuti gli orientamenti strategici del Partenariato che indicano nei paesi della sponda sud del Mediterraneo dei partner politici credibili per la risoluzione dei grandi nodi regionali (immigrazione, lotta al terrorismo, *partnership* commerciale, processo di pace in Medio Oriente). Il rischio è che la minaccia terrorista, avvertita in modo confuso non solo dalle opinioni pubbliche ma anche da parte delle amministrazioni europee, porti a considerare l'area del Maghreb e quella del Mashreq solo dal punto di vista della sicurezza. È assolutamente necessario ai fini della politica di vicinato e più in generale della stessa Unione che la questione della sicurezza sia affrontata in questi paesi parallelamente alla collaborazione politica e all'integrazione economica, come parti complementari di uno stesso quadro. In questo senso il Partenariato fornisce un quadro istituzionale multilaterale essenziale per mantenere una prospettiva regionale, mentre la Pev, libera da 'lacci multilaterali', può avviare una sorta di "collaborazione rafforzata" con singoli paesi<sup>60</sup>.

Anche Roberto Aliboni, dell'Istituto Affari Internazionali di Roma, indica nella differenziazione e flessibilità i punti di forza della Pev, senza però nascondere i rischi conseguenti: "Se non interviene una differenziazione o una sub-regionalizzazione dei rapporti, il vicinato si paleserà come la banalizzazione del Mediterraneo... in pratica la sua scomparsa politica. Ora, è pur vero che una differenziazione dei profili-paese è assicurata dai Piani d'Azione, che consentono di modulare le misure secondo le capacità, gli obiettivi e le possibilità del paese in questione. Tuttavia la modulazione dei Piani d'Azione accentua il rapporto bilaterale con l'Unione e li ordina secondo le *performances*, scardinando i contesti sub-regionali. Ciò limita fortemente l'articolazione di relazioni orizzontali fra i paesi vicini, che resta fondamentale per lo sviluppo economico dei partner e il successo della cooperazione che l'Unione intende avviare<sup>61</sup>".

La struttura più snella e, sulla carta, più funzionale della Pev tende a creare una rete di relazioni fra l'Ue e i suoi vicini secondo un modello *hub and spokes*. Si tratta di un esito inevitabile, dato l'enorme squilibrio economico, sociale e politico dei partner. La struttura multilaterale del Partenariato potrebbe offrire pertanto la possibilità di controbilanciare questa tendenza, di sapore egemonico o semi-egemonico, che la Pev darà ai rapporti di vicinato dell'Ue.

<sup>59</sup> T. Schumacher, "Riding the Winds of Change: The Future of the Euro-Mediterranean Partnership", *The International Spectator*, vol. XXXIX, no. 2, aprile-giugno 2004; cfr. anche T. Schumacher e F. Neugart, "Thinking about the EU's Future Neighbourhood Policy in the Middle East: From the Euro-Mediterranean Partnership to 'Barcelona Plus'", in C.P. Hanelt, G. Luciani e F. Neugart (a cura di), *Regime Change in Iraq: The Transatlantic and Regional Dimensions*, Bartelsmann Foundation, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, marzo/luglio 2004.

<sup>60</sup> E. Lannon e p. Van Elsuwege, op. cit..

<sup>61</sup> R. Aliboni, "Dove va il Partenariato euro-mediterraneo? Vicinato, Medio Oriente allargato, strategia euro-araba", in *Italiamondoarabo*, no. 2, 2004.

## Documentazione essenziale

- Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: *Wider Europe-Neighbourhood: A new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2004) 104, 11 marzo 2003.
- Conclusioni finali della Presidenza del Consiglio europeo, 11638/03, 19 e 20 giugno 2003.
- Comunicazione della Commissione: *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, COM (2003) 393, 1 luglio 2003.
- Conclusioni finali della 2533a riunione del Consiglio Affari generali e Relazioni esterne – Relazioni esterne, 13099/03 (Presse 292), 13 ottobre 2003.
- Conclusioni finali della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles, 15188/03, 16 e 17 ottobre 2003.
- Rapporto del Parlamento europeo sulla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: *Wider Europe-Neighbourhood: A new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, A5-0378/2003, 5 novembre 2003.
- Parere del Comitato delle regioni in merito alle Comunicazioni della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: *Wider Europe-Neighbourhood: A new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours e Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, 9 ottobre 2003.
- Comunicazione della Commissione: *European Neighbourhood Policy – strategy paper*, COM (2004) 373, 12 maggio 2004.
- Conclusioni finali del Consiglio Affari generali e Relazioni esterne – Affari generali, 10189/04 (Presse 195), 14 giugno 2004.
- Conclusioni finali della Presidenza del Consiglio europeo, 10679/04, 17 e 18 giugno 2004.
- Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: *Financial Perspectives 2007-2013* COM (2004) 487, 14 luglio 2004.
- Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: *on the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007-2013*, COM (2004) 626, 29 settembre 2004.
- Proposta della Commissione per un Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio: *laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument*, COM (2004) 628, 2004/0219 (COD), 29 settembre 2004.
- Comunicazione della Commissione al Consiglio: *on the Commission proposals for Action Plans under the European Neighbourhood Policy (ENP)*, COM (2004) 795, 9 dicembre 2004.

---

## Bibliografia

- Aliboni, Roberto (2004) – “Dove va il Partenariato Euromediterraneo? Vicinato, Medio Oriente allargato, strategia Euro-Araba”, *Italiamondoarabo*, no. 2, Camera di Commercio Italo-Araba, Roma.
- Aliboni, Roberto (2004) – “Geopolitical implications of the European Neighbourhood Policy”, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, n. 1 (primavera 2005).
- Balfour, Rosa e Rotta, Alessandro (2005) – “Accidental Neighbours or Real Partners? The European Neighbourhood Policy and its Instruments”, *The International Spectator*, vol. XL, n. 1, gennaio-marzo 2005.
- Batt, Judy (2003) – “The enlarged EU’s external borders – the regional dimension”, in J. Batt, D. Lynch, A. Missiroli, M. Ortega e D. Triantaphyllou, *Partners and Neighbours: a CFSP for a wider Europe*, Chaillot Paper no. 64, Institute for Security Studies, Parigi.
- Benedek, Marton (2003) – *From Neighbour to Member or Associate? The Future of the European Union’s Neighbourhood Policy*, EU Policy Network.
- Cangelosi, Rocco A. e Buccini Grimaldi, Giuseppe (2003) – “L’azione esterna dell’Unione”, in E. Bassanini e G. Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l’Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, il Mulino, Bologna.
- Centro Studi di Politica Internazionale, *Governi sub-nazionali, partenariati territoriali e politica di prossimità: Unione europea-Balcani-Mediterraneo* (2003), documento di lavoro presentato dal Centro Studi di Politica Internazionale di Roma alla Conferenza internazionale su “Il Partenariato interregionale nella politica di prossimità: il Mediterraneo e i Balcani”, Ancona 17/18 ottobre 2003 (disponibile nel sito web <http://www.cespi.it/Ancona/paper1.PDF>).
- Centro Studi di Politica Internazionale, *Lo sviluppo sostenibile nella politica di prossimità* (2003), documento redatto dal Centro Studi di Politica Internazionale di Roma sulla base della relazione presentata dalla Regione Basilicata, in collaborazione con l’Unità tecnica internazionalizzazione del MAE, alla Regione Marche come contributo per la preparazione della Conferenza internazionale su “Il Partenariato interregionale nella politica di prossimità: il Mediterraneo e i Balcani”, Ancona, 17/18 ottobre 2003 (disponibile nel sito web <http://www.cespi.it/Ancona/paper5.PDF>).
- Centro Studi di Politica Internazionale, *Verso la creazione del nuovo strumento finanziario di prossimità* (2003), documento redatto dal Centro Studi di Politica Internazionale di Roma sulla base della relazione presentata dalla Regione Lombardia alla Regione Marche come contributo per la preparazione della Conferenza internazionale su “Il Partenariato interregionale nella politica di prossimità: il Mediterraneo e i Balcani”, Ancona, 17/18 ottobre 2003 (disponibile nel sito web <http://www.cespi.it/Ancona/Paper6.PDF>).
- Cugusi, Battistina e Stocchiero, Andrea (2003) – *Decentramento e governance democratica a livello locale nella politica di prossimità*, documento di lavoro presentato dal Centro Studi di Politica Internazionale di Roma alla Conferenza internazionale su “Il Parte-

- nariato interregionale nella politica di prossimità: il Mediterraneo e i Balcani”, Ancona 17/18 ottobre 2003 (disponibile nel sito web <http://www.cespi.it/Ancona/paper7.PDF>).
- Dannreuther, Roland, a cura di (2004) – *European Union Foreign and Security Policy. Towards a neighbourhood strategy*, Routledge, Londra e New York.
- Emerson, Michael (2003) – *The Shaping of a Policy Framework for the Wider Europe*, Policy Brief No. 39, Centre for European Policy Studies, Bruxelles.
- Emerson, Michael (2003) – *Institutionalising the Wider Europe*. Policy Brief No. 42, Centre for European Policy Studies, Bruxelles.
- Emerson, Michael (2003) – *The Wider Europe Matrix*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles.
- European Round Table of Industrialists (2004) – *ERT's vision of a bigger Single Market. The position of the European Round Table of Industrialists on the EU's Neighbourhood Policy*, rapporto preparato dall'ERT Enlargement Working Group.
- Grabbe, Heather (2004) *The Constellations of Europe. How Enlargement will transform the EU*, Centre for European Reform, Londra.
- Grabbe, Heather (2004) – *How the EU should help its neighbours*, CER policy brief, Centre for European Reform, Londra.
- Haukkala, Hiski (2003) – *A Hall in the Wall? Dimensionalism and the EU's "New Neighbourhood Policy"*, UPI Working Papers 41, Ulkopoliittinen instituutti (UPI o FIIA, Finnish Institute of International Affairs), Helsinki.
- Haukkala, Hiski e Moshes, Arkady (2004) – *Beyond "Big Bang": the Challenges of EU's Neighbourhood Policy in the East*, FIIA report 2004, n. 9, Ulkopoliittinen instituutti (UPI o FIIA, Finnish Institute of International Affairs), Helsinki.
- Hillman, Andrew E. (2004) – *The Forgotten Borderland: Options for the EU policy with Belarus*, EPC Background Paper, European Policy Centre, Bruxelles.
- Johansson-Nugués, Elisabeth (2004) – “A ‘Ring of Friends’? The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean”, in *Mediterranean Politics*, Vol. 9, No. 2, estate 2004, Abingdon (Oxfordshire, UK).
- Lannon, Erwan e Van Elsuwege, Peter (2003) “The EU's emerging Neighbourhood Policy and its potential impact on the Euro-Mediterranean 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.
- Lannon, Erwan (2004) – *Le Traité constitutionnel et l'avenir de la politique méditerranéenne de l'UE élargie*, EuroMesco papers, n. 32, giugno 2004, Lisbona.
- Lynch, Dov (2003) – “The new Eastern Dimension of the enlarged EU”, in J. Batt, D. Lynch, A. Missiroli, M. Ortega e D. Triantaphyllou, *Partners and Neighbours: a CFSP for a wider Europe*, Chaillot Paper no. 64, Institute for Security Studies, Parigi.
- Lynch, Dov (2004) – *The European Neighbourhood Policy*, documento di lavoro presentato alla Conferenza su “ENP: Concepts and Instruments” organizzata a Praga il 9-10 giugno 2004 dalla Commissione europea.
- Lynch, Dov (2004) – *The European Neighbourhood Policy: Security Aspects*, paper presentato alla Conferenza su “The Challenges of the European Neighbourhood Policy”, Roma, 26-27 novembre 2004.



- Missiroli, Antonio (2003) “The EU and its changing neighbourhoods: stabilisation, integration and partnership”, in J. Batt, D. Lynch, A. Missiroli, M. Ortega e D. Triantaphyllou, *Partners and Neighbours: a CFSP for a wider Europe*, Chaillot Paper no. 64, Institute for Security Studies, Parigi.
- Nemyria, Grygoriy (2004) – *Ukraine’s Future within the Newly Enlarged Europe*, policy brief, Bartelsmann Foundation; Center for European and International Studies, Kyiv; East-West Institute; EuroRegion Ukraine, Kyiv; International Renaissance Foundation, Kyiv; Open Society Institute, Bruxelles.
- Orsello, Gian Piero (2003) – *Costituzione europea e vicinato*, documento di lavoro disponibile nel sito web <http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/orsello.pdf>, Università di Roma “La Sapienza”.
- Ortega, Martin (2003) – “A new EU policy on the Mediterranean?”, in J. Batt, D. Lynch, A. Missiroli, M. Ortega e D. Triantaphyllou, *Partners and Neighbours: a CFSP for a wider Europe*, Chaillot Paper no. 64, Institute for Security Studies, Parigi.
- Philippart, Eric (2003) – *The Euro-Mediterranean Partnership: unique features, first results and future challenges*, Working Paper No. 10, Centre for European Policy Studies, Bruxelles.
- Rotta, Alessandro e Pedicini, Valeria e Stocchiero, Andrea (2003) – *Il coordinamento degli strumenti di cooperazione nella politica di prossimità*, documento di lavoro presentato dal Centro Studi di Politica Internazionale di Roma alla Conferenza internazionale su “Il Partenariato interregionale nella politica di prossimità: il Mediterraneo e i Balcani”, Ancona 17/18 ottobre 2003 (disponibile nel sito web <http://www.cespi.it/Ancona/Paper2.PDF>).
- Schumacher, Tobias (2004) – “Riding the Winds of Change: The Future of the Euro-Mediterranean Partnership”, *The International Spectator*, vol. XXXIX, no. 2, aprile-giugno 2004, Istituto Affari Internazionali, Roma.
- Schumacher, Tobias (2004) – *The Barcelona Process between “Wider Europe” and “Strategic Partnership Initiative with the Mediterranean and the Middle East”*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Firenze.
- Schumacher, Tobias e Neugart, Felix (2004) – “Thinking about the EU’s Future Neighbourhood Policy in the Middle East: From the Euro-Mediterranean Partnership to ‘Barcelona Plus’”, in C.P. Hanelt, G. Luciani e F. Neugart (a cura di), *Regime Change in Iraq: The Transatlantic and Regional Dimensions*, Bartelsmann Foundation, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Monaco e Firenze.
- Tocci, Nathalie (2005) – “The European Neighbourhood Policy: Responding to the EU’s Post-Enlargement Challenges?”, *The International Spectator*, vol. XL, n. 1, gennaio-marzo 2005.
- Triantaphyllou, Dimitrios (2003) – “The Balkans between stabilisation and membership”, in J. Batt, D. Lynch, A. Missiroli, M. Ortega e D. Triantaphyllou, *Partners and Neighbours: a CFSP for a wider Europe*, Chaillot Paper no. 64, Institute for Security Studies, Parigi.
- Triantaphyllou, Dimitrios (2003) – “The 13<sup>th</sup> candidate – Turkey: Whither its march towards the EU?”, in J. Batt, D. Lynch, A. Missiroli, M. Ortega e D. Triantaphyllou, *Partners*

- and Neighbours: a CFSP for a wider Europe*, Chaillot Paper no. 64, Institute for Security Studies, Parigi.
- Wallace, William (2003) – *Looking after the neighbourhood: responsibilities for the EU-25*. Groupement d'études et de recherches Notre Europe.
- Zucconi, Mario (2003) – *La creazione di una zona di pace e di stabilità attorno all'Unione europea*, documento di lavoro presentato dal Centro Studi di Politica Internazionale di Roma alla Conferenza internazionale su “Il Partenariato interregionale nella politica di prossimità: il Mediterraneo e i Balcani”, Ancona 17/18 ottobre 2003 (disponibile nel sito web <http://www.cespi.it/Ancona/Paper8.PDF>).