

COMISSÃO INTERMEDITERRÂNICA  
COMMISSIONE INTERMEDITERRANEA  
COMISIÓN INTERMEDITERRÁNEA



ΔΙΑΜΕΣΟΓΕΙΑΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ  
COMMISSION INTERMEDITERRANEENNE  
اللجنة المتوسطية المشتركة



## **UN PARTENARIATO EURO-MEDITERRANEO RINNOVATO PER LA PACE, L'OCCUPAZIONE E LO SVILUPPO SOSTENIBILE**

*Imprimere un nuovo impulso fondato sulla convergenza al processo di Barcellona*

**Le regioni mediterranee propongono a tutti gli Stati dell'Unione europea e del Mediterraneo  
una strategia per il Mediterraneo**

*Contributo agli incontri tra i Capi di Stato e di Governo del 13 e 14 luglio 2008 a Parigi*

*e*

*Alla consultazione della Commissione europea sulla riforma budgetaria dell'Unione europea<sup>1</sup>*

**Gennaio 2008**

---

<sup>1</sup> SEC(2007)1188 definitivo

## **SCHEMA**

### **Introduzione: Le regioni a favore di un partenariato rinnovato nel bacino del Mediterraneo**

#### **I. Perché un partenariato euro-mediterraneo rinnovato? – p. 4**

**I.1** – Il nuovo contesto della globalizzazione – **p.4**

**I.2** - Acquis e lacune del processo di Barcellona – **p.5**

**I.3** – Sfide ambientali aggravate dalle conseguenze imprevedibili del riscaldamento climatico – **p.12**

**I.4** – Lo sviluppo come unica risposta possibile al problema delle migrazioni nel Mediterraneo – **p.14**

**I.5** – Una nuova tappa nel partenariato euro-mediterraneo – **p.14**

#### **II. I cinque grandi principi di una nuova strategia – p.16**

**II.1** – Da una politica di cooperazione esterna a una politica di convergenza – **p.16**

**II.2** - Un quadro euro-mediterraneo allargato – **p.20**

**II.3** – Metodi che hanno dimostrato la loro efficacia – **p.21**

**II.4** – Le condizionalità e le relazioni nord-sud – **p.22**

**II.5** – Verso una cooperazione rafforzata nel Mediterraneo – **p.23**

#### **III. Un piano d'azione per il Mediterraneo – p.27**

**III.1** – una politica di convergenza per il periodo 2014-2020 – **p.27**

- Med-Regio
- Agri-Med
- Med-Funds
- Cult-Med

**III.2** - 2008-2013: sei anni per gettare nuove basi politiche e tecniche – **p.33**

- Rilanciare il dibattito politico
- Gli strumenti

**III.3** – Costruire una nuova governance multilivello nel Mediterraneo – **p.34**

### **Conclusione: Un calendario per il Mediterraneo – p. 36**

## **Introduzione: le regioni a favore di un partenariato rinnovato nel Mediterraneo**

In occasione del decimo anniversario della firma della Dichiarazione di Barcellona, un gran numero di regioni mediterranee, convocate dalla CRPM (Conferenza delle regioni periferiche marittime) su invito della Catalogna, si sono riunite a Barcellona il giorno prima del vertice, decise a portare nuove idee e a contribuire attivamente all'avanzamento del Partenariato. Hanno firmato una dichiarazione congiunta<sup>2</sup> con le città nella quale affermavano in particolare che *“le autorità locali e regionali hanno un ruolo di primo piano da svolgere nel Partenariato euro-mediterraneo e devono partecipare alla definizione dei suoi orientamenti strategici futuri”*. In tale ottica la Commissione Intermediterranea della CRPM<sup>3</sup> ha adottato il 4 luglio 2007 a Granada (Andalusia), in occasione della sua assemblea generale annuale, una dichiarazione finale destinata alle principali autorità decisionali euro-mediterranee nella quale venivano sostenuti un certo numero di principi essenziali relativamente agli orientamenti di una futura politica euro-mediterranea. La riflessione è stata approfondita su richiesta del Presidente della CRPM, Claudio Martini. Le proposte di seguito presentate sono il frutto dei lavori così avviati.

La Commissione Intermediterranea, su pressione del suo presidente Michel Vauzelle e in stretto contatto con la rete degli Istituti del Mediterraneo (RIM<sup>4</sup>), ha portato a termine una vasta serie di consultazioni presso istituti europei ed internazionali, esperti di grande levatura, personalità competenti di varie diplomazie nazionali ed anche autorità regionali e locali mediterranee direttamente implicate in ogni fase del processo. Le Regioni mediterranee sono in effetti direttamente interessate dall'evoluzione delle politiche euro-mediterranee e ciò per diverse ragioni. Sono dotate di competenze sempre più vaste, a nord del Bacino, ed anche a sud si intravedono i primi cenni di questa evoluzione, e, per effetto del progressivo ritiro degli Stati, sono destinate a misurarsi con la globalizzazione. In questi ultimi anni, con il moltiplicarsi dei contatti a livello mondiale, il campo d'azione di esclusiva competenza dei governi nazionali è andato restringendosi progressivamente. Vari settori, fino a ieri riservati alla sfera nazionale, sono gestiti a livello europeo o persino in seno ad istanze sovranazionali. Altri corrispondono a competenze sempre più ampiamente trasferite dagli Stati alle Regioni e alle altre forme di autorità locali che sono così diventate dei partner imprescindibili su tutte le questioni mediterranee. Il loro sviluppo dipende dal futuro delle complementarietà economiche tra le due sponde, elemento ancora più evidente quando si parla di ambiente. Per alcune regioni l'interesse è motivato dal fatto che una larga fetta della loro popolazione proviene dai paesi mediterranei ed è quindi particolarmente sensibile, sia sul piano personale che familiare, al verificarsi di eventi drammatici nel loro paese d'origine. Le Regioni subiscono inoltre gli effetti dei conflitti sui flussi migratori, con l'arrivo di rifugiati sulle coste mediterranee, in fuga dalle zone di guerra o di miseria, e che spesso bisogna accogliere in situazioni di emergenza. Molte regioni europee intrattengono inoltre rapporti di amicizia e di cooperazione con territori del sud del Mediterraneo. Nel corso degli anni sono stati conclusi partenariati che col tempo si sono approfonditi. Sono inoltre presenti sempre più direttamente nelle zone in preda a conflitti e sono portate non solo a dare il loro contributo nelle situazioni di emergenza ma anche a partecipare, attraverso la cooperazione, alla ricostruzione e alla riqualificazione. Sono infine e soprattutto in grado di fornire una base di conoscenze e una capacità di accompagnamento assolutamente essenziali alla definizione di nuove politiche territoriali. Questo approccio deve essere seguito collaborando con gli altri livelli di collettività territoriale; torneremo su questo punto alla fine delle nostre proposte. Le Regioni sono legittimate da tutti questi motivi a diventare partner a pieno titolo di una costruzione mediterranea all'interno della quale desiderano assumere pienamente il loro ruolo. Hanno quindi deciso di avviare una riflessione sulle evoluzioni istituzionali e programmatiche necessarie per posizionare il Mediterraneo al centro di un nuovo approccio di sviluppo, che travalichi il classico dialogo nord/sud e associ in modo paritario gli attori territoriali delle due sponde.

---

<sup>2</sup> Dichiarazione delle regioni e delle città del Partenariato euro-mediterraneo, in occasione del 10 anniversario della firma della Dichiarazione di Barcellona *Barcelone*, il 26 novembre 2005. <http://www.barcelona10.org/>

<sup>3</sup> Associazione delle 48 autorità regionali del perimetro mediterraneo (Portogallo-Spagna-Francia-Italia-Gracia-Cipro -Malta-Tunisia-Marocco-Libano), parte integrante della Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime d'Europa (CRPM)

<sup>4</sup> RIM: Rete degli Istituti del Mediterraneo: Institut Europeu de la Mediterrània, Barcellona; Institut de la Méditerranée, Marsiglia; CESPI, Roma; Institut Robert Schumann, Firenze; Istituto Paralleli, Torino; Fundación tres culturas, Sevilla.

## I. PERCHÉ UN PARTENARIATO EURO-MEDITERRANEO RINNOVATO?

### I.1 – Il nuovo contesto della globalizzazione

Crocevia storico di scambi culturali ed economici, di tensioni e di dialogo politico, anello d'unione tra Oriente ed Occidente, tra il Nord e il Sud, tra popoli e territori d'Europa, Africa ed Asia, il Mediterraneo è sempre stato un punto di riferimento per l'Europa e uno spazio di relazioni privilegiate per i paesi rivieraschi. La posta in gioco di questo dialoghi, in un contesto sempre più globalizzato, è di importanza fondamentale per tutti gli Stati che si affacciano sul Mediterraneo ma anche per tutta l'Europa, mediterranea e non.

La globalizzazione è in effetti una realtà e un processo che investe attualmente lo spazio mediterraneo, con tutto ciò che comporta sia in termini di opportunità ma anche di nuove forme di concorrenza, di nuove sfide e rischi di destrutturazione per territori ancora mal preparati a un impatto di tale forza. La globalizzazione non deve essere intesa solo come effetto di un mercato allargato bensì come accelerazione e approfondimento di una dinamica globale che trova origine nello sviluppo plurisecolare del capitalismo del mercato. Questa dinamica ha raggiunto oggi un livello di espansione inedito sia a livello geografico che di ramificazioni sociali. Tocca tutte le società umane e sviluppa, a livello del pianeta, logiche di crescita e di innovazione ma anche di trasformazione sociale, culturale, ambientale o politica.

In questo contesto, il futuro delle relazioni tra l'Europa e i paesi mediterranei è strettamente legato a una riflessione sul futuro dell'Europa e dei suoi contatti con gli spazi che le sono vicini. Il progetto presentato in queste pagine per il Mediterraneo rientra chiaramente nella visione di un'Europa aperta sui paesi che la circondano e con i quali deve instaurare un partenariato privilegiato per realizzare uno spazio di pace, prosperità e sicurezza. Uno spazio di 800 milioni di abitanti che deve definirsi all'interno della globalizzazione per cambiarne la rotta ed equilibrarla, ma soprattutto per tenere testa alle nuove superpotenze emergenti. L'organizzazione di ciò che alcuni definiscono un'"Eurosfera"<sup>5</sup>, ed altri una nuova forma di regionalizzazione avanzata, è chiaramente la prossima tappa di una riflessione sulla trasformazione dell'Europa.

La sfida principale che pone l'edificazione di questo vasto insieme è rappresentata dal suo tipo di governance, e più specificatamente le relazioni da instaurare con paesi che non hanno vocazione che, più semplicemente, non desiderano far parte delle istituzioni europee. Questo tipo di governance deve permettere di gettare le basi di una zona integrata e solidale che rispetti le sovranità e le specificità di ciascuno dei popoli che la compongono. A tale fine bisognerà gestire la complessità di relazioni già intessute tra una serie di comunità che condividono tutto o parte delle 80.000 pagine dell'*acquis* comunitario e che tuttavia non collaborano in tutti i settori.

Non si tratta di un problema nuovo. L'Europa è già stata confrontata alla sfida della diversità e dell'allargamento e ne è uscita piuttosto bene. L'invito di Jean Monnet ad "ampliare il contesto modificando i dati di base" vale in particolar modo per i nuovi vicini dell'Europa. È in questi termini che si gioca la più difficile prova per la politica estera dell'Europa, tanto più che, con la globalizzazione, non è più l'unico polo di attrazione della regione. La Russia si serve delle sue ricche risorse energetiche per ritagliarsi di nuovo uno spazio nel mondo e costruire un impero con i vicini che dipendono da lei per l'energia. A sud e ad est la presenza americana è già notevole. Gli Stati Uniti sono inoltre un partner economico importante di numerosi paesi con i quali hanno concluso o stanno negoziando un accordo di libero scambio. Anche la Cina è sempre più presente sulla scena mediterranea con un'offerta politica ed economica esente da ogni condizionalità.

Il Mediterraneo è, per motivi storici, uno dei luoghi più visibili dove si esprime questa complessità di uno spazio da costruire, vivo e aperto sulle proprie differenze, un luogo privilegiato di contatti interculturali che trae la sua forza dalla capacità di saper riunire, senza attenuarle, le differenze che la strutturano. Il futuro del continente europeo all'interno di un insieme si gioca quindi nel Mediterraneo, nel tipo di relazione che saprà instaurare con esso per poter essere presente sulla scena internazionale a lungo termine e diventare una potenza credibile in grado di cogliere le sfide della globalizzazione. Riuscire nel Mediterraneo e con il Mediterraneo vuol dire dare all'Europa gli strumenti per proiettarsi verso le sue nuove frontiere costruendo uno spazio fondato sulla

---

<sup>5</sup> Espressione utilizzata da Mark Leonard "Why Europe will run the 21st Century" (Perché l'Europa guiderà il Ventunesimo secolo) e ripresa successivamente dal Presidente della Commissione europea Manuel Barroso

diversità culturale, il dialogo, la tolleranza e su una visione multipolare del mondo. Vuol dire anche rinnovare, reinterpretare la nozione di “frontiera” in un contesto di scambi globalizzati, di migrazioni e quindi, così facendo, anche la nozione d’identità individuale e collettiva.

## **I.2 – ACQUIS E LACUNE DEL PROCESSO DI BARCELLONA**

La conclusione della politica di allargamento ad est e l’adozione di un nuovo trattato permettono di collocare nuovamente la questione delle relazioni tra l’Europa e i paesi mediterranei al centro dell’agenda politica. Il dibattito che si aprirà prossimamente deve partire dalle valutazioni e dalle critiche che erano state formulate durante la preparazione, nel 2005, del decimo anniversario del partenariato euro-mediterraneo. Nonostante le difficoltà incontrate, si era giunti a dei risultati importanti con la firma da parte di tutti i partner di un Piano di lavoro su 5 anni che si iscriveva nella nuova politica di vicinato avviata nel 2003 dalla Commissione europea. Nella Dichiarazione della Presidenza <sup>6</sup> le parti firmatarie del Partenariato avevano anche, sempre in questa occasione, riaffermato la loro determinazione a perseguire ed ad attuare i principi della Dichiarazione di Barcellona.

In occasione **della IX riunione euro-mediterranea dei ministri degli Affari Esteri** tenutasi a Lisbona lo scorso 5 e 6 novembre, i ministri hanno constatato con soddisfazione “che, dodici anni dopo la sua creazione, il processo di Barcellona è sfociato in un dialogo e in una cooperazione rafforzati in tutta una serie di campi di interesse comune per i partner euro-mediterranei. Nonostante i risultati positivi ottenuti fino ad oggi, i ministri sono consapevoli del fatto che è necessario tenere conto delle nuove evoluzioni per rafforzare in futuro il processo di Barcellona. I ministri pongono l’accento sul ruolo importante che il processo di Barcellona può svolgere per raccogliere le sfide comuni che la regione euro-mediterranea deve affrontare”. I ministri hanno inoltre sottolineato “che, se effettivamente il processo di Barcellona potrebbe essere arricchito da altre iniziative volte a rafforzare i legami politici, economici e culturali tra i paesi euro-mediterranei, è tuttavia necessario ricordare quanto tutti i partner tengano fortemente al processo di Barcellona, che ribadiscono essere il fulcro delle relazioni dell’UE con i paesi mediterranei”<sup>7</sup>.

Tuttavia, tutti i protagonisti concordano nel riconoscere l’esistenza di lacune e della necessità di rilanciare un processo che, nel 1995, aveva suscitato un eccezionale slancio politico e i cui principi restano di attualità. Malgrado le critiche di cui è stato oggetto, il partenariato resta comunque un *acquis* irreversibile che è sopravvissuto a tutte le crisi del Vicino Oriente e alla disunione magrebina. Ha dimostrato di essere, in circostanze difficili, uno strumento forte delle relazioni euro-mediterranee. La firma degli Accordi di associazione, rafforzati dai Piani d’azione nell’ambito della politica europea di vicinato, conferma che il Partenariato avanza.

Tuttavia, nonostante i progressi fatti, i risultati ottenuti sono scarsi.

### ***Il contesto geopolitico nel Mediterraneo continua a peggiorare***

Il contesto geopolitico nel quale si iscriveva la Conferenza euro-mediterranea di Barcellona è decisamente cambiato rispetto ad oggi. Cinque anni dopo la fine dell’Unione sovietica e nella dinamica del processo di Oslo, tutto lasciava pensare allora che il Mediterraneo avrebbe tratto beneficio da un mondo riappacificato. Invece, dal 1995 ad oggi, la realtà geopolitica regionale non ha fatto che peggiorare. La persistenza del conflitto israelo-palestinese ha bloccato sul nascere il processo politico previsto negli accordi di partenariato. L’11 settembre e la guerra con l’Irak hanno poi alimentato la sfiducia reciproca facendo dubitare della pertinenza di proseguire il partenariato avviato.

Contemporaneamente, l’allargamento europeo ha cambiato il contesto e ridefinito l’ambito di questa iniziativa che pone i paesi arabi, la Turchia e Israele di fronte a un’Europa allargata. Infine, l’iniziativa detta “del Grande Medio Oriente”, lanciata dagli Stati Uniti, è stata per i paesi interessati un’ulteriore fonte di complessità e preoccupazione.

<sup>6</sup> Vertice organizzato in occasione del decimo anniversario del partenariato euro-mediterraneo – Dichiarazione del presidente. Bruxelles, 28 novembre 2005 15073/05 (Presse 326)

<sup>7</sup> Conclusioni della IX riunione euro-mediterranea dei ministri degli Affari Esteri, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/96969.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/96969.pdf)

La guerra del Libano, scoppiata nel luglio 2006, ha ricordato agli Europei che il Mediterraneo non è un semplice spazio di attività e scambi ma uno spazio in preda a fortissime tensioni politiche capaci di destabilizzare in qualsiasi momento l'intera regione. Con questa crisi, il Medio Oriente ricorda all'Unione europea, come se ce ne fosse ancora bisogno, quali potrebbero essere le conseguenze, per la sua stabilità, dall'avere alle sue porte un insieme geopoliticamente instabile e al contempo economicamente e socialmente sottosviluppato.

### ***Una crescita economica insufficiente a coprire il fabbisogno occupazionale***

Dal punto di vista economico, il sistema di interrelazioni creato tra l'Europa e i paesi mediterranei non ha dato i risultati sperati. La progressiva liberazione degli scambi sulla quale verteva la rubrica economica del partenariato non ha dinamizzato la produzione né l'occupazione (vedi Figura 1). Come viene sottolineato nel rapporto 2007 della Banca Mondiale sull'economia mondiale, ad eccezione dell'Africa Subsahariana e dell'America Latina, gli indicatori di crescita e di competitività economica dei paesi del Magreb e del Vicino Oriente sono i più bassi del mondo (vedi Figura 2).

I ritmi di crescita dei paesi mediterranei sono insufficienti per garantire un lavoro a chi arriva sul mercato. Secondo un recente studio dell'OCSE, entro i prossimi quindici anni in questi paesi bisognerebbe creare 40 milioni di posti di lavoro per mantenere il tasso di disoccupazione ai livelli attuali (vedi Figura 3). Per raggiungere questo obiettivo è necessario un tasso di crescita dal 7 all'8 % che invece è di solo il 4%.

Oggi, circa un giovane su due che esce dal sistema scolastico non trova lavoro. Nonostante i notevoli investimenti e i progressi fatti in materia di istruzione, si nota oggi una inadeguatezza tra l'offerta educativa nel suo complesso e la domanda di lavoro. Questa mancanza di corrispondenza è uno dei fattori che spiegano il forte tasso di disoccupazione dei diplomati della scuola secondaria e che dimostra lo scarso ritorno su investimento nel capitale umano per effetto dell'inadeguatezza della formazione alle offerte del mercato del lavoro. È impensabile, per motivi etici, umani come anche politici e sociali, lasciare che i giovani mediterranei cadano nella povertà, nell'estremismo lasciando loro come prospettiva quella di andare ad ingrossare i flussi migratori incontrollati.

Il reddito pro capite, altra variabile dello sviluppo, cresce ad un ritmo troppo lento per poter delineare prospettive di convergenza con i paesi europei (vedi figure da 4 a 7). Pur variando da un paese all'altro, le percentuali rimangono a livelli bassi rispetto ad altri paesi emergenti. Osservando le performance di questi ultimi anni, ci vorrebbero quasi 50 anni per colmare questo divario. Il partenariato di Barcellona non ha modificato i ritmi constatati nel lungo periodo nei vari paesi.

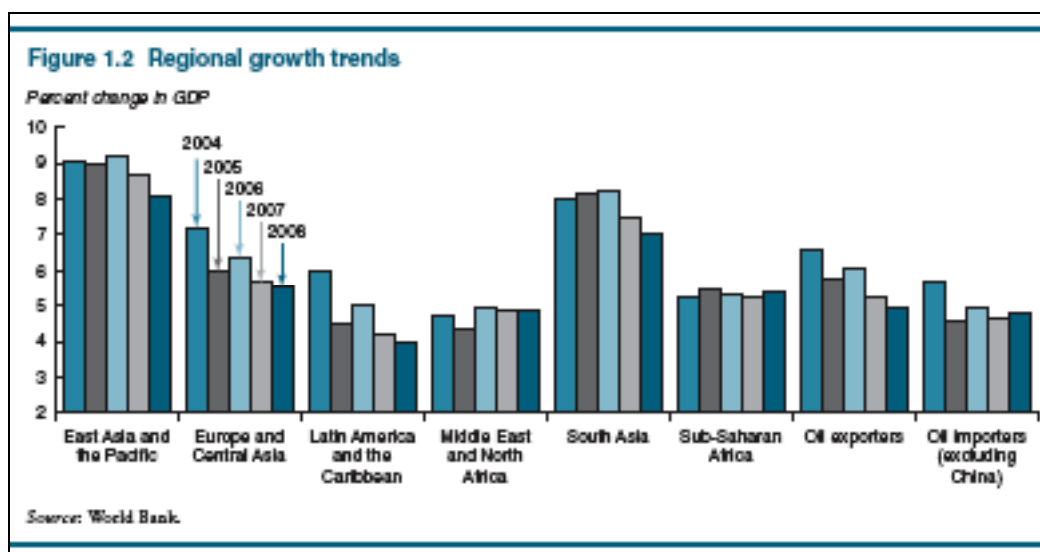
Malgrado i progressi recenti, soprattutto nel settore dell'energia, i paesi mediterranei attirano poco gli investimenti stranieri. Rispetto ai nuovi Stati membri dell'Ue, i paesi mediterranei offrono meno garanzie: i rischi politici legati ad un forte aumento della disoccupazione sono più alti e l'assenza della prospettiva di entrata nell'Ue impedisce ai paesi del Mediterraneo di beneficiare di un potente effetto leva che stimoli rapidamente la transizione. La "non prospettiva" di adesione non favorisce l'attuazione rapida di riforme e non consente quindi di rafforzare negli investitori stranieri la credibilità dei poteri pubblici, il che porta a un minor livello di garanzia.

**Figura 1**  
Tassi di crescita media dei paesi mediterranei

Annual averages (%)	Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Morocco	Syria	Tunisia
<b>GDP PPP*</b>							
1976-80	6.5	10.8	3.8	16.2	5.8	6.7	6.4
1981-87	3.3	4.7	3.8	5.8	3.4	2.2	4.0
1988-97	1.3	4.1	5.0	2.4	3.0	5.8	4.1
1998-03	3.7	4.6	2.3	3.4	3.5	2.9	4.5
<b>1976-03</b>	<b>3.2</b>	<b>5.5</b>	<b>3.9</b>	<b>5.8</b>	<b>3.7</b>	<b>4.4</b>	<b>4.6</b>

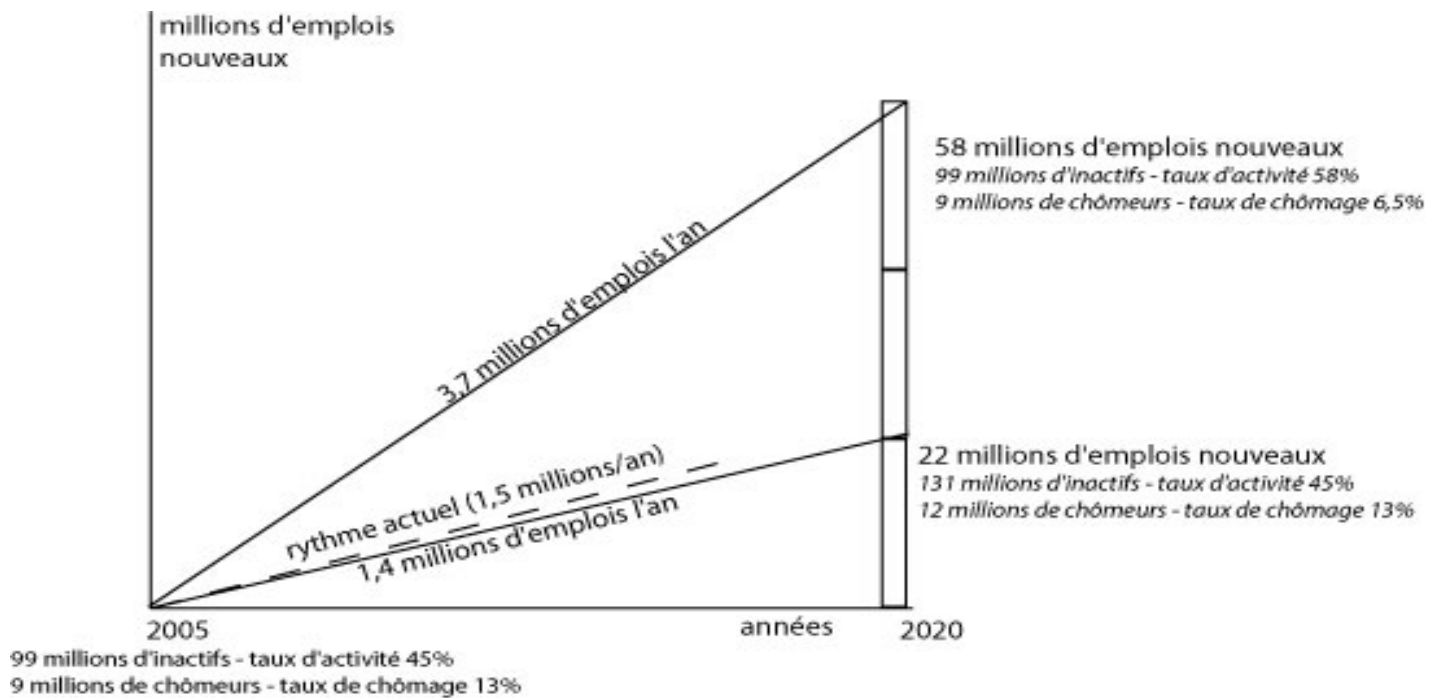
Fonti: Banca mondiale

**Figura 2**  
Tendenze regionali della crescita mondiale



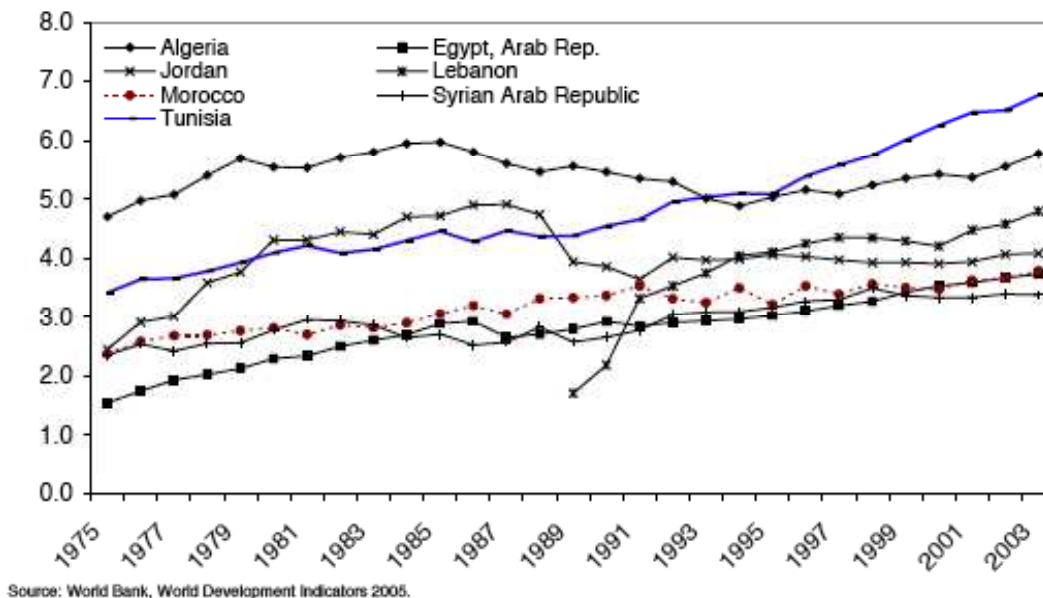
Fonti: Banca mondiale

**Figura 3**  
**Fabbisogno di posti di lavoro da creare entro il 2020 nei paesi mediterranei**



Fonti: Femise e OCSE

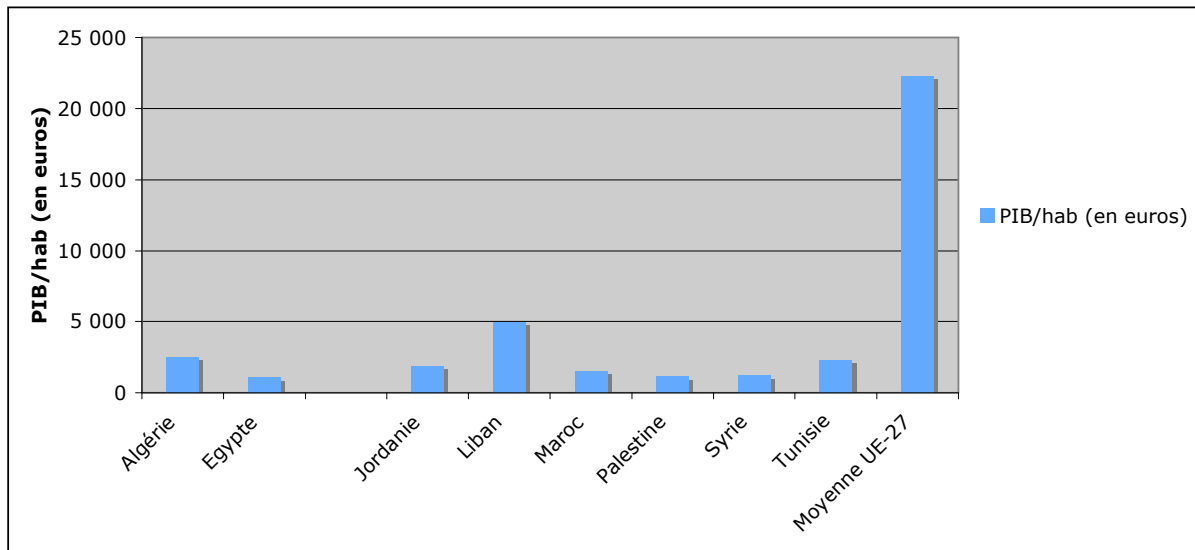
**Figura 4**  
**Reddito pro capite nei paesi mediterranei a parità di potere d'acquisto (PPP)**



Fonti: Banca mondiale

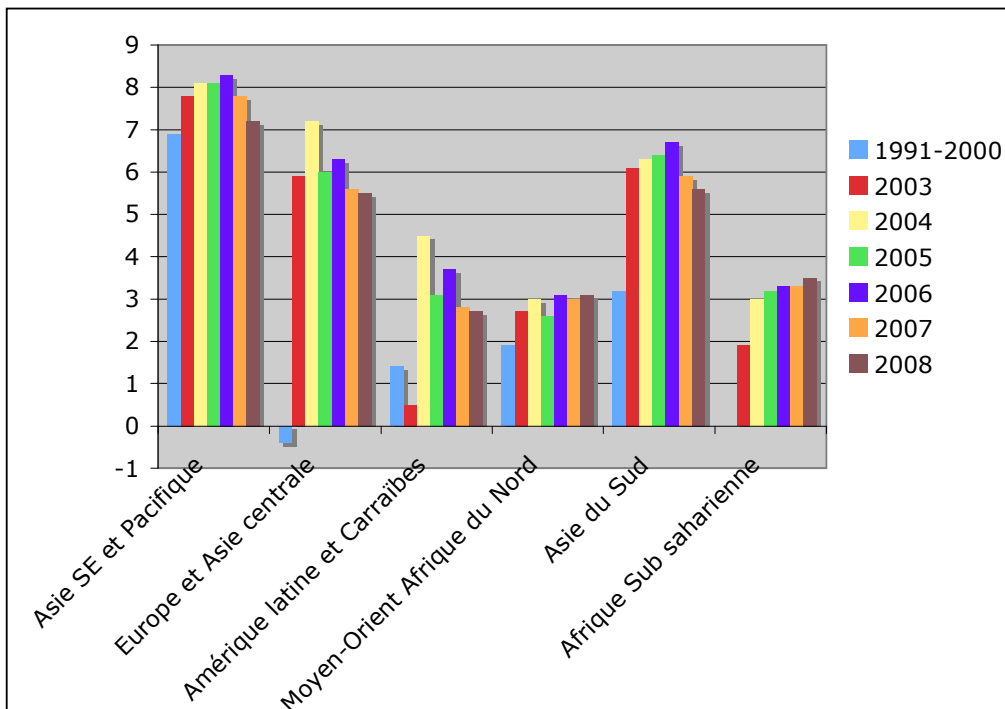


**Figura 5**  
**Il divario in termini di reddito pro capite nel Mediterraneo**



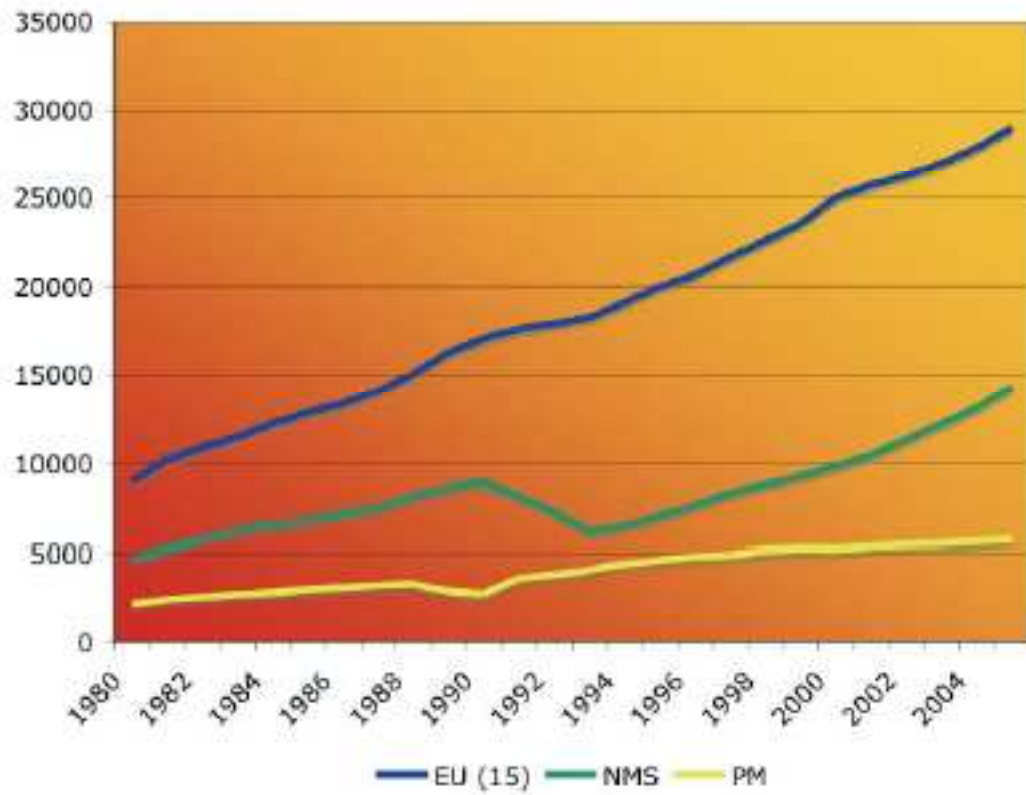
**Fonti: Istituto del Mediterraneo sulla base di dati forniti dalla Commissione Europea**

**Figura 6**  
**Tendenze mondiali di crescita del PIL pro capite**



**Fonti: Istituto del mediterraneo sulla base di dati forniti dalla Banca mondiale**

**Figura 7**  
**Evoluzione del PIL pro capite (a parità di potere d'acquisto) 1980-2005**



Source : WEO, avril 2004.

## ***Flussi finanziari in aumento ma di impatto limitato sull'andamento della crescita***

Dopo anni di atonia, i flussi degli investimenti diretti esteri (IDE) verso i paesi mediterranei sono in aumento<sup>8</sup>. Stando agli studi della Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD) che contabilizza i flussi finanziari registrati nei conti esteri dei paesi, gli IDE calcolati nei paesi del partenariato (Turchia e Israele compresi) sono passati da una decina di miliardi di dollari nel 2000 ad una trentina nel 2005 e a quasi 40 miliardi nel 2006. Queste cifre, pur essendo importanti per la bilancia dei pagamenti dei paesi interessati, devono essere interpretate con prudenza. L'aumento rilevato è fortemente concentrato su un ristretto numero di paesi (Turchia e Israele tra i primi) e in settori detti di rendita (banche, immobiliare, energia...). Metà di questi movimenti sono flussi finanziari (prese di partecipazione, entrate derivanti da privatizzazioni o creazione di filiali) che non corrispondono allo sviluppo di capacità produttive quanto piuttosto a trasferimenti di crediti. La quota di investimenti produttivi corrispondenti a nuove risorse industriali rimane largamente minoritaria (con l'eccezione di Renault a Tangeri). Si rileva infine che la quota relativa degli IDE in provenienza dall'Europa è in forte calo; l'Europa occupa solo il terzo posto tra gli investitori nella regione, dietro ai Paesi del Golfo e agli Stati Uniti. Le rimesse degli immigrati sono in aumento. In un paese come il Marocco, superano le entrate in divisa del settore turistico. Rappresentano quasi 20 miliardi di dollari nel 2004<sup>9</sup> per i paesi del Mediterraneo. Tuttavia questi flussi sono diretti quasi esclusivamente al sostegno delle famiglie.

L'aiuto pubblico allo sviluppo, stimato nel 2004 a 5 miliardi di dollari, è destinato in larga parte ad operazioni d'emergenza (quasi un terzo all'Autorità palestinese) o al sostegno delle attività correnti di funzionamento dello Stato e dei servizi pubblici (Egitto, Giordania). La quota investita sui fattori strutturali di sviluppo è troppo bassa.

Esistono invece reali difficoltà ad orientare il risparmio locale su investimenti produttivi creatori di occupazione a lungo termine. Nel complesso, e rispetto a quanto è successo in altre economie in via di trasformazione, l'inadeguatezza e la cronicità dei malfunzionamenti del sistema bancario possono essere additati come uno dei principali ostacoli allo sviluppo dei paesi del Mediterraneo<sup>10</sup>. Per essere più precisi, i principali malfunzionamenti non riguardano tanto le banche d'affari che si occupano di investimenti e capitale di rischio (un settore che, tutto sommato, potrebbe essere maggiormente sviluppato) quanto le banche commerciali e la loro capacità di finanziare progetti di medie dimensioni, avviati da imprenditori che non fanno parte dell'establishment né del settore commerciale. Tutte le osservazioni fatte al riguardo evidenziano la grande difficoltà per il sistema bancario di farsi carico di uno sviluppo capillare, sola garanzia di continuità nel tempo.

La questione non è finanziaria nella misura in cui le banche magrebine registrano regolarmente eccedenti di liquidità che vengono però utilizzati per coprire i deficit pubblici, siano essi relativi al budget dello stato o a quello di enti pubblici strutturalmente deficitari. In effetti, gli enti pubblici assorbono il 30% dei prestiti bancari in Marocco, il 32% in Tunisia e l'87% in Algeria. Questo effetto di esclusione fa sì che una quota molto limitata di tale liquidità venga destinata allo sviluppo economico. È il risultato di anni e anni di pratiche in uso presso le banche commerciali che minano profondamente lo sviluppo. La cultura del prestito all'interno delle banche è ancora poco presente vista la scarsa capacità di analisi dei rischi (alimentata anche da una reale mancanza di affidabilità e visibilità sulla situazione contabile delle aziende) e l'assenza di cooperazione interbancaria in materia di esame dei prestiti concessi. Ne consegue che gran parte delle risorse vengono orientate verso il prestito a breve termine per una rosa ristretta di clienti. Gli agenti economici del settore commerciale hanno quindi un accesso ridotto al prestito a medio e lungo termine (quest'ultimo è praticamente inesistente).

---

<sup>8</sup> ANIMA—Gli investimenti diretti nella regione MEDA nel 2006

<sup>9</sup> ANIMA—Gli investimenti diretti nella regione MEDA nel 2006

<sup>10</sup> Risultati dello studio realizzato dal Signor Hadj Nacer per conto dell'IPeMed sul sistema finanziario magrebino - 2006

## ***Un dialogo culturale e umano scarsamente promosso***

Alla base del terzo pilastro di Barcellona, il dialogo culturale e umano che doveva contribuire a fare del bacino del Mediterraneo “una zona di dialogo, scambio e di cooperazione per garantire la pace, la stabilità e la prosperità” è stato scarsamente realizzato. Peggio ancora, dal 1990, si assiste all'esacerbarsi dei contrasti in reazione a quanto viene vissuto come un'egemonia culturale e di civiltà occidentali. In effetti l'opinione occidentale in generale, e quella europea in particolare, osserva con preoccupazione e incomprensione crescenti le manifestazioni di ciò che considera come un ripiegamento identitario di una parte del mondo arabo-musulmano, manifestazioni osservabili anche su un piano culturale e religioso all'interno delle comunità immigrate in Europa. Queste manifestazioni hanno alimentato le tendenze estremiste di alcuni movimenti politici razzisti e xenofobi. Le popolazioni del Sud hanno sempre più l'impressione che l'Europa eriga delle frontiere nel Mediterraneo e che l'estensione del progetto europeo secondo criteri politici, di sicurezza e d'identità si traduce in una chiusura, una frontiera culturale, sociale ed umana di fronte a un mondo islamo-mediterraneo considerato sempre più come un'alterità. Le limitazioni imposte dai paesi europei, e soprattutto quelle relative allo spazio Schengen, alla circolazione delle persone, persino nelle sue forme più legittime, ne è uno degli esempi più visibili e peggio vissuti.

### **I.3 – SFIDE AMBIENTALI AGGRAVATE DALLE CONSEGUENZE IMPREVEDIBILI DEL RISCALDAMENTO CLIMATICO**

Lontano dagli stereotipi che trasmettono l'ingannevole idea di un "paradiso messo gratuitamente a disposizione degli uomini per il loro piacere", il Mediterraneo è sempre stato e resta ancora oggi "una terra geologicamente ingrata, arida ed inospitale, uno spazio soffocato dalle montagne e spazzato dai venti, un mondo che è riuscito a creare un'identità forte solo al prezzo di tanti compromessi e contributi venuti dall'esterno" <sup>11</sup>.

I rischi di degrado irreversibile dell'ambiente sono quindi numerosi. Riguardano l'acqua, ovviamente, ma anche il suolo, le foreste, il litorale e lo stesso mare. Questi rischi sono all'origine di una “interdipendenza della vulnerabilità”, che spinge varie Regioni che si affacciano sul Mediterraneo a relazionarsi.

Data l'irregolarità dei regimi pluviometrici, la gestione della risorsa idrica soffre di squilibri strutturali nella distribuzione geografica dell'acqua.

L'erosione, la scomparsa delle terre arabili e il degrado del suolo sono le conseguenze di pratiche agricole e dell'erosione idrica. Infine, gli attacchi alla biodiversità sono particolarmente forti negli spazi ad elevata concentrazione sia umana – zone urbane e litorali – che di traffico come i corridoi dei trasporti.

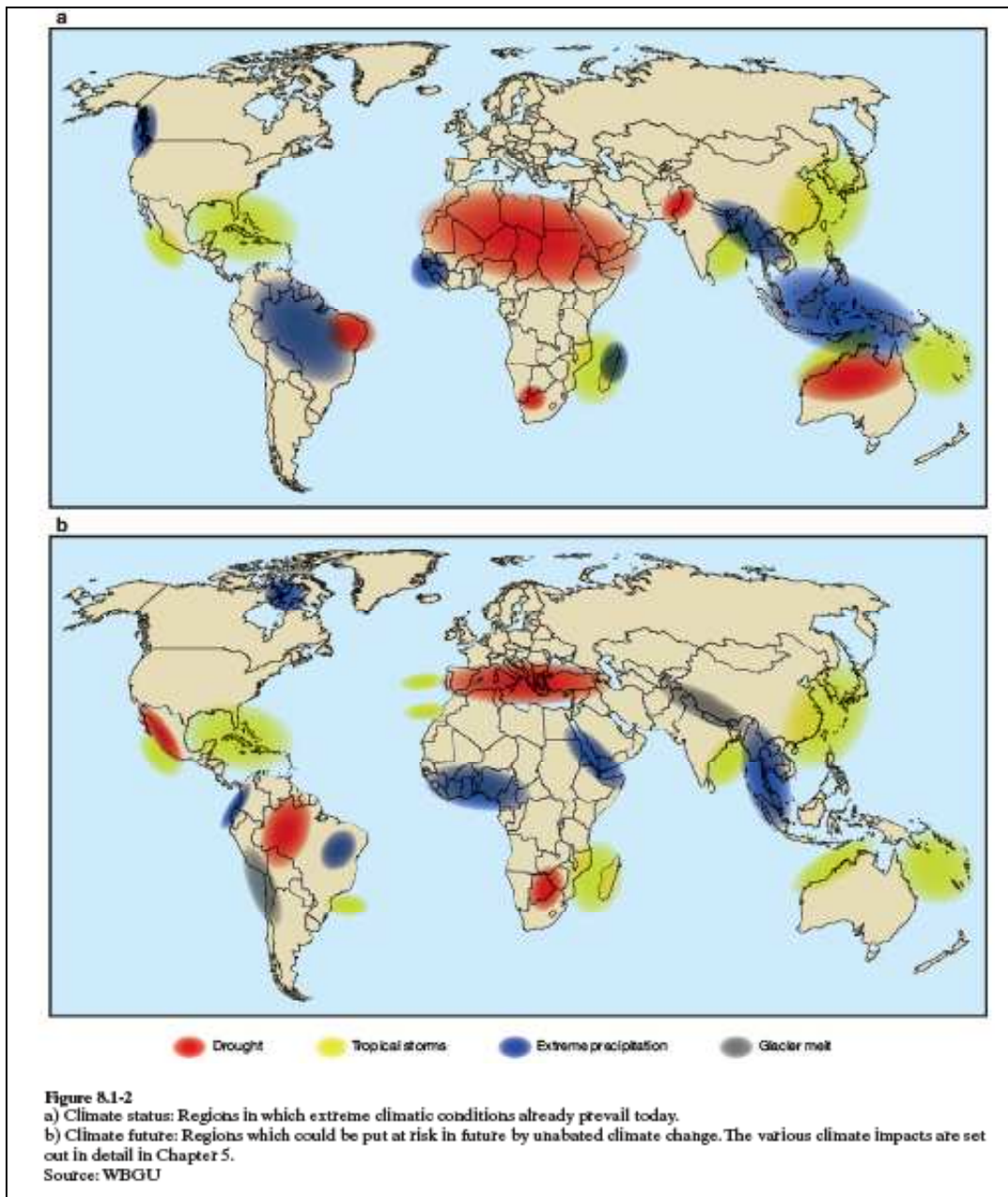
Il Mediterraneo è, inoltre, la regione europea maggiormente esposta ai rischi naturali, soprattutto terremoti, inondazioni ed incendi. A questi si sommano i rischi antropici, ovvero quelli connessi alle attività industriali inquinanti, e i rischi di inquinamento marino derivanti da eventuali incidenti di navi che trasportano petrolio o sostanze pericolose.

Un'altra problematica che tocca da vicino il Mediterraneo è quella delle conseguenze del riscaldamento climatico sull'ecologia marina e su tutte le Regioni che si affacciano sul bacino. I pochi studi fatti a livello europeo evidenziano che è la parte meridionale del continente e quindi proprio questi spazi rivieraschi, ad essere maggiormente esposta agli effetti del riscaldamento, con conseguenze drammatiche per le popolazioni.

---

<sup>11</sup> Philippe Barbé in *L'anti-choc des civilisations*, Editions de l'Aube – 2005.

**Figura 8**  
**Gli effetti dei cambiamenti climatici**



Fonti: WBGU

#### **I.4 – LO SVILUPPO COME UNICA RISPOSTA POSSIBILE AL PROBLEMA DELLE MIGRAZIONI NEL MEDITERRANEO**

Il Mediterraneo è oggi la regione dove si registrano i più forti movimenti migratori del mondo, sia per quantità che per diversità dei migranti. Allo stesso tempo è anche un crocevia di mobilità e di intensi scambi economici dove si incrociano vari flussi di popolazione e tipi di circolazione con zone di insediamento, di transito e di passaggio.

Le motivazioni che spingono queste popolazioni ad emigrare e a spostarsi non dipendono solo da ragioni economiche (disoccupazione endemica al Sud, scarso reddito), politiche (guerre civili, conflitti armati) o dai diversi livelli di ricchezza. Questi movimenti risultano inoltre, e sempre di più, dai legami che, grazie allo sviluppo dei mezzi di comunicazione, vengono intrattenuti tra le comunità di emigrati e il loro paese d'origine e che portano alla generalizzazione di una vera e propria "cultura dell'emigrazione" in tutte le classi sociali del paese d'origine.

L'assenza di una politica concertata a livello europeo e il progressivo inasprimento delle legislazioni europee hanno portato ad una maggiore fragilizzazione dello stato di migrante e ad uno sviluppo senza precedenti dell'immigrazione illegale in provenienza dal Magreb e più di recente dall'Africa, passando per le coste spagnole, italiane, greche o maltesi. L'immigrazione illegale è quindi un fenomeno che va espandendosi a macchia d'olio. Se molti dei migranti clandestini trovano posto nelle economie e sui mercati del lavoro europei, parte di quelli che arrivano in Europa tramite "passeur" o la tratta degli esseri umani sono all'origine di numerosi problemi nei paesi e nelle regioni nei quali entrano sul territorio europeo.

Allo stesso tempo, le misure di controllo dei flussi migratori ostacolano la circolazione legittima delle persone tra le due sponde, il che contraddice il principio stesso di un partenariato aperto sostenuto dall'Europa. Gli ostacoli posti per ottenere il visto per studenti, giovani professionisti, responsabili economici, liberi professionisti sono mal compresi e sempre più mal vissuti da popolazioni nei cui confronti l'Europa cerca, peraltro, di promuovere i valori di apertura e tolleranza. A ciò si aggiungono procedure di richieste di visto poco affidabili in termini di scadenze e un'accoglienza nei consolati che è spesso vissuta come un'umiliazione dai richiedenti. Il fatto è che le persone per le quali la richiesta del visto rappresenta un vero e proprio percorso di guerra sono anche i destinatari del partenariato. Questa problematica, il cui impatto è stato largamente sottovalutato nell'attuazione del partenariato, ha notevolmente contribuito al degrado del clima di cooperazione constatato in questi ultimi anni.

L'Unione europea ha rinnovato a più riprese il proprio impegno per un "approccio globale delle problematiche di emigrazione" soprattutto nei confronti dell'Africa e dei Paesi del Mediterraneo. In questo approccio, gli obiettivi di "co-sviluppo" risultano prioritari al pari degli obiettivi di sicurezza. Allo stesso modo, il ruolo dei migranti nello sviluppo locale di molte regioni europee viene esplicitamente riconosciuto.

Tuttavia, è evidente che al di là di una politica coordinata comunitaria sulla questione, l'unica soluzione è quello di uno sviluppo che offra alle giovani generazioni vere prospettive d'avvenire.

#### **I.5 – UNA NUOVA TAPPA NEL PARTENARIATO EURO-MEDITERRANEO**

La politica di vicinato tenta oggi di andare oltre l'incitamento alla riforma e il riconoscimento delle specificità tipiche di ogni paese. Il partenariato era stato avviato nel 1995 su basi multilaterali, mentre la politica di vicinato privilegia le relazioni bilaterali tra l'Europa e i paesi partner. Questa politica interessa tutti i paesi vicini che, allo stato attuale delle cose, non hanno vocazione ad entrare a far parte delle istituzioni dell'Unione europea. Riconosce, e ciò è senz'altro un notevole passo avanti, la diversità dei paesi mediterranei e il loro diritto di gestire il ritmo delle riforme politiche, la loro apertura commerciale e le loro strategie nazionali di sviluppo economico e sociale. Condiziona implicitamente l'aiuto dato alle riforme politiche, economiche e sociali al fatto che i benefici potenziali ne superino i costi.

Attualmente, non è possibile valutare la politica di vicinato dato che è entrata in esecuzione da poco. Tuttavia, sembra portatrice delle stesse difficoltà della politica attuata nel periodo

precedente nonostante gli aggiustamenti di cui quest'ultima è stata oggetto. Sul piano strategico, questa politica manca di una visione al di là della semplice preoccupazione per la sicurezza. Nei fatti, questo programma sembra concepito più per i vicini europei e le loro inquietudini che per i vicini mediterranei. In teoria negoziati con i paesi del sud, i piani d'azione lasciano loro in realtà scarso margine di manovra. Si rimane essenzialmente in un dialogo nord-sud di tipo tradizionale mal percepito dai partner del sud.

Dal punto di vista finanziario, i mezzi sono chiaramente insufficienti e non hanno, per questo motivo, grandi effetti sulle condizioni strutturali di sviluppo economico e sociale dei paesi che dovrebbero esserne i beneficiari. Laddove gli Stati Uniti spendono 150 miliardi di dollari all'anno in Irak per tentare di comprare ciò che ritengono essere la loro "sicurezza interna", l'Europa destina solo un miliardo di euro all'anno alle sue sponde più vicine. Il sostegno comunitario per tutto il periodo di programmazione 2007-2013, in ogni caso il più consistente a livello mondiale accanto a quello americano e a quello dei paesi del Golfo, non supererà l'aiuto dato ad una sola regione del sud dell'Europa come l'Andalusia o la Sicilia. Certo, anche se stiamo confrontando situazioni politiche molto diverse, ciò non basta a giustificare una tale differenza di intensità dell'impegno per abitante che è oggi nel rapporto di 1 a 30.

Infine, sul piano operativo le modalità dell'aiuto fanno pensare più a un sostegno budgetario a partire da una "shopping list" di progetti, senza una visione d'insieme delle necessità effettive, che non a una programmazione di lungo termine degli investimenti pubblici. La visione territoriale in particolare risulta assente. Eppure, è proprio di politiche territoriali nel senso più ampio del termine che hanno bisogno oggi i paesi mediterranei per rispondere ai massicci fenomeni di esodo rurale e di metropolizzazione, di istruzione e formazione, alla necessità di infrastrutture in materia di trasporti e d'ambiente, di accompagnamento delle strutture agricole e di dinamizzazione dei tessuti produttivi, tutte le politiche che hanno dato tanto alle periferie.

Senza rimettere in causa i risultati raggiunti attraverso i processi e le dinamiche politiche in corso, è giunto il momento di proporre una visione e una strategia che permetta di definire chiaramente gli interessi dei due spazi e dare loro una base solida e durevole. Occorre presentare un compromesso rinnovato delle regioni euro-mediterranee per contribuire a trasformare un dialogo politico diventato troppo asimmetrico in una costruzione paritaria liberamente decisa, ambiziosa in termini di obiettivi, rispettosa delle differenze per ridurre il fossato che, malgrado gli sforzi realizzati, continua a dividere il Mediterraneo. È necessario ristabilire il dialogo attorno a problematiche mediterranee ampiamente condivise. Questa necessità di rinnovamento è dettata anche da una sensazione di emergenza:

- Emergenza politica innanzitutto. Il Mediterraneo non è solo un'area di attività e di scambi ma anche uno spazio in preda a tensioni politiche che possono sfociare in qualsiasi momento in una crisi regionale generalizzata dalle conseguenze catastrofiche. Gli eventi recenti ricordano all'Unione europea gli effetti sulla sua stabilità dall'aver, alle sue porte, un insieme geopoliticamente instabile ed economicamente e socialmente ancora troppo scarsamente sviluppato.
- Emergenza economica di fronte a un'Europa in espansione e una globalizzazione che si impone nel Mediterraneo, con il suo bagaglio di opportunità ma anche di nuove forme di concorrenza, di nuove sfide e di rischi di destrutturazione per territori ancora poco preparati a un impatto di tale portata.
- Emergenza, infine, di fronte a un rischio di degrado irreversibile dell'ambiente, come traspare oggi da tutti gli studi svolti dalla Commissione europea e dalle Nazioni Unite.

## **II. I CINQUE GRANDI PRINCIPI DI UNA NUOVA STRATEGIA**

L'essenza delle nostre proposte è quindi fondata su cinque idee forti:

- considerare i nostri partner mediterranei come gli attori interni di una strategia globale dello spazio euro-mediterraneo nella globalizzazione e non come partner esterni. Il Mediterraneo è uno spazio strategico per l'Europa rispetto ad altri spazi mondiali (punto a).
- inserire questa strategia in un ambito euro-mediterraneo per una serie di motivi politici, economici ed istituzionali che è bene ricordare per non isolare questo spazio dalle dinamiche che potrebbero riportarlo in auge (punto b).
- questa nuova strategia deve sfruttare i successivi apporti del processo di Barcellona, della politica di vicinato e delle politiche di convergenza condotte essenzialmente a sud e ad est dell'Unione europea (punto c)
- riservare un trattamento alla pari alle relazioni nord-sud e, a tale fine, riaprire il dibattito sulla questione della condizionalità su basi più eque (punto d).
- far perdurare e approfondire gli effetti positivi delle iniziative di rilancio del partenariato mediterraneo istituendo opportune strutture paritarie di progetto (punto e).

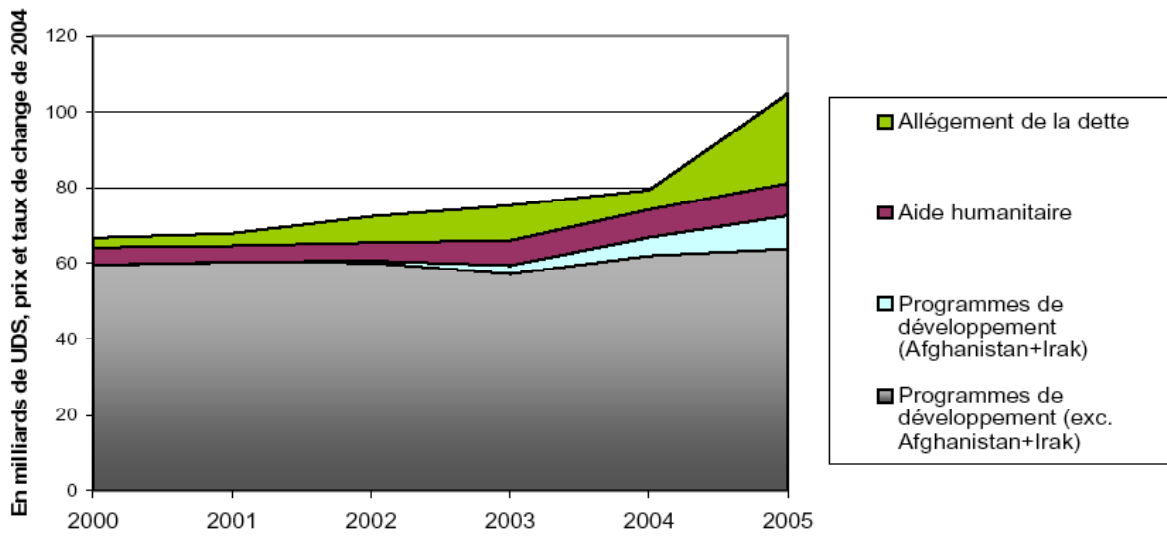
### **II.1 - DA UNA POLITICA DI COOPERAZIONE ESTERNA A UNA POLITICA DI CONVERGENZA**

Dal 1995 e dagli accordi di Barcellona, il rapporto tra l'Unione europea e i paesi mediterranei ha cambiato forma ed è diventato un rapporto privilegiato in materia di politica estera, caratterizzato soprattutto da una maggiore integrazione politica e commerciale rispetto ad altre parti del mondo. Questo particolare statuto si è persino rafforzato con la politica di vicinato con, solo per i finanziamenti, un aumento del 30%. Resta comunque per l'Unione europea una politica di cooperazione esterna sia per la natura stessa della politica che per i mezzi allocati, nella quale l'Europa non si investe veramente per lo sviluppo di questi paesi. I mezzi mobilitati, senza essere minimi, non possono essere paragonati ad una vera politica di convergenza di cui hanno bisogno oggi questi paesi per cogliere le sfide della portata che abbiamo appena descritto.

L'attuale politica di cooperazione esterna per il periodo 2007-2013 prevede quattro euro all'anno per abitante per attuare un piano d'azione a livello nazionale ed impegnarsi in alcuni progetti bilaterali e multilaterali. La politica strutturale o di convergenza, così come è stata attuata a sud e ad est dell'Europa nei vari allargamenti che si sono succeduti, prevedeva in media 200 euro all'anno per abitante, ovvero 50 volte di più, per affrontare con realismo la portata dei profondi cambiamenti strutturali necessari per avere risultati tangibili. Questa è la sfida che proponiamo all'Unione europea di cogliere, preparando sin d'ora l'attuazione di una vera e propria politica di convergenza per il periodo post 2013 che dovrebbe permettere di rinnovare le politiche pubbliche in settori come le infrastrutture, l'istruzione e la formazione, la salute, la casa, la lotta alla povertà, l'aiuto economico, tutte politiche che consentiranno di affrontare le reali sfide del futuro.

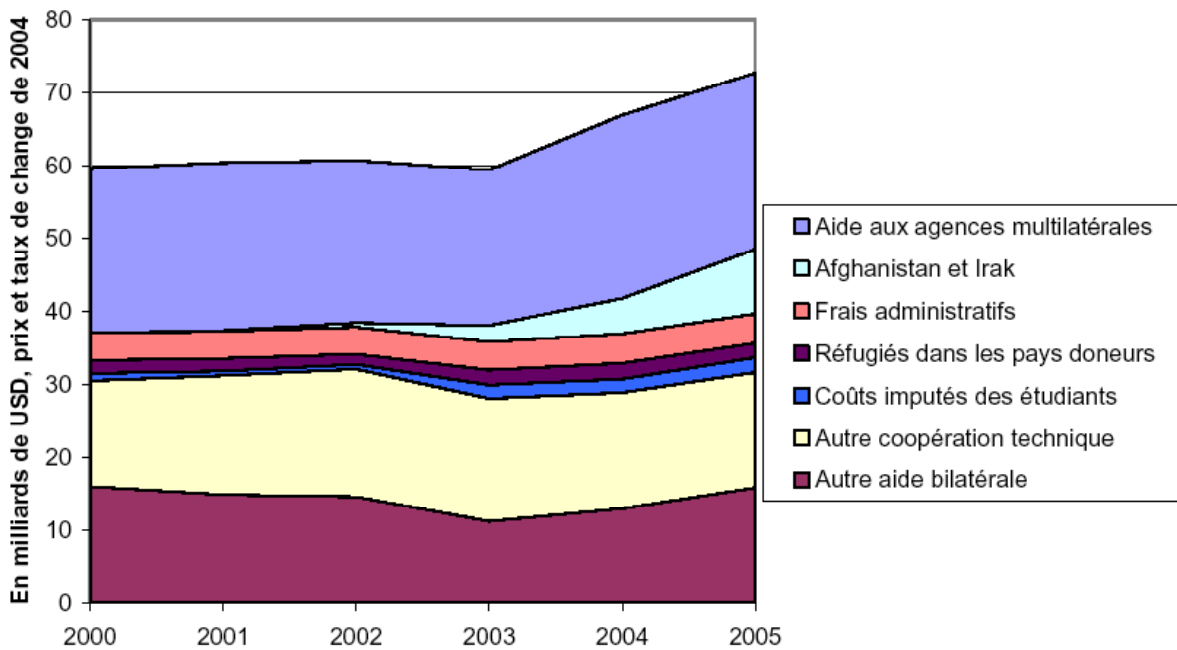


**Figura 9**  
**Componenti dell'APS (aiuto pubblico allo sviluppo) netto del Comitato di Aiuto allo Sviluppo (DAC) 2000-2005 (OCSE)**



Fonti: OCSE

**Figura 10**  
**Componenti dei programmi di sviluppo dei membri del DAC- 2000-2005 (OCSE)**



Fonti: OCSE

La differenza dei mezzi destinati allo sviluppo è la chiave di lettura dell'argomento, il resto molto spesso non sono che parole. L'analisi illustrata nell'appendice sui meccanismi di funzionamento dell'aiuto pubblico allo sviluppo indica chiaramente i limiti di queste azioni che, pur non essendo completamente inutili, non possono avere un impatto reale sulle strutture e sulla modernizzazione di un paese, soprattutto quando il paese in questione deve fare i conti con sfide di tale portata. L'unico valido esempio di politiche pubbliche di sviluppo che hanno dato un reale impulso economico è quello della politica di coesione europea. In Spagna, Grecia, Portogallo o Irlanda, ha permesso in media di **raddoppiare la ricchezza pro capite in 15 anni**. Subito dopo essere stata attuata nei paesi dell'est a partire dal 2004, gli effetti che ne sono derivati hanno prodotto **dei surplus di crescita di circa il 3% l'anno**, se non addirittura di più, nei paesi baltici dove il tasso di crescita annuo sfiora oggi il 10%. Tuttavia bisogna tenere presente che tutto ciò è stato reso possibile grazie ad un **aiuto pari a circa il 4% del prodotto nazionale lordo** di questi paesi e con dei tassi di **cofinanziamento degli investimenti pari al 75%-85%**, nulla a che vedere con i meccanismi attuali di aiuto allo sviluppo, sia esso bilaterale o multilaterale. La fattibilità di tale politica diventa quindi una questione di volontà politica e di capacità budgetaria.

È opportuno sottolineare che un obiettivo di questo tipo è ragionevolmente raggiungibile. Se si applicassero ai paesi mediterranei i criteri di allocazione budgetaria dell'Unione europea per il periodo 2007-2013 (vedi la tabella di seguito riportata), l'attuazione di questa ambizione comporterebbe un costo di circa 10 miliardi di euro all'anno, ovvero una dotazione paragonabile a quella destinata annualmente dall'Unione europea a un paese come la Polonia, con una popolazione da 4 a 5 volte inferiore. Il costo relativo è contenuto perché il PIL pro capite di gran parte di questi paesi è molto basso. Una prospettiva di questo tipo equivarrebbe a moltiplicare per dieci la dotazione dell'attuale politica di vicinato.

Questo primo ordine di grandezza è tuttavia un limite massimo molto teorico che non potrebbe essere raggiunto per vari motivi:

- limitare l'aiuto a circa il 4% del PIL soddisfa un criterio ampiamente dimostrato in occasione degli allargamenti successivi dell'Unione europea, ovvero quello della capacità di assorbimento dei finanziamenti. In effetti, a fronte del finanziamento comunitario, occorre mobilitare delle controparti finanziarie pubbliche e private proporzionali alla ricchezza di questi paesi. Se l'Europa dovesse versare 10 miliardi di euro all'anno per un certo numero di priorità, **bisognerebbe mobilitare ogni anno nel sud circa 3 miliardi di euro di finanziamenti pubblici e privati oltre alle spese correnti**. Non è certo che tutti i paesi dispongano delle capacità finanziarie per farlo a breve e medio termine, in particolare per rispettare il principio di addizionalità che impone loro di prevedere linee di finanziamento per queste nuove priorità.
- Difficile immaginare che l'Europa possa essere l'unico contributore nell'area mediterranea. Gli Stati Uniti hanno versato ad esempio nel 2005 alla Giordania l'equivalente di 110 dollari per abitante (fonti: CIA), pari a un'azione equivalente in termini finanziari a quella di una politica strutturale. Anche se il tipo di spesa è certamente diversa, è inimmaginabile ipotizzare che il cumulo degli aiuti arrivi ad essere superiore al tetto massimo fissato del 4% per alcuni paesi. In questo caso l'Europa sarebbe certamente obbligata a condurre dei negoziati con gli altri donatori dell'area per armonizzare gli importi e il tipo di azioni (oltre agli Stati Uniti, si pensi in particolare ai paesi del Golfo ed anche alla somma delle cooperazioni bilaterali condotte da ogni stato membro dell'Ue, che sarebbe opportuno mettere in comune, nonché all'azione delle agenzie delle Nazioni Unite). **Il Mediterraneo potrebbe così diventare lo spazio pilota dell'applicazione dei principi della Dichiarazione di Parigi.**
- Risulta inoltre difficile immaginare che un aiuto strutturale pari al 4% del PIL possa essere versato uniformemente a tutti i paesi senza condizionalità politiche. L'estrema eterogeneità delle situazioni nell'area mediterranea potrebbe portare a **una proporzionalità dell'intensità degli aiuti** in funzione del grado di integrazione politica negoziato in modo paritario.

**Figura 11 – Importi teorici degli aiuti strutturali nei Paesi del Sud con applicazione delle regole comunitarie 2007-2013**

	PIL (in euro)	PIL pro-capite (in euro)	Percentuale della media comunitaria	Tasso da applicare	Aiuto strutturale teorico annuo (in euro) <sup>1</sup>	Aiuto strutturale teorico per 2014-2020 (in euro)	Popolazione	Aiuto anno pro capite <sup>2</sup> (in euro)
Algeria	82 333 400 000	2 502	11%	4,25%	3 499 169 500	24 494 186 500	32 906 000	106
Egitto	74 903 917 290	1 066	5%	4,25%	3 183 416 485	22 283 915 394	70 372 000	45
Giordania	10 246 900 000	1 872	8%	4,25%	435 493 250	3 048 452 750	5 473 000	80
Libano	27 389 099 055	4 955	22%	4,25%	1 164 036 710	8 148 256 969	3 874 000	300
Marocco	47 249 000 000	1 529	7%	4,25%	2 008 082 500	14 056 577 500	30 340 000	66
Palestina	3 203 464 262	1 133	5%	4,25%	136 147 231	953 030 618	3 762 000	36
Siria	22 272 400 000	1 213	5%	4,25%	946 577 000	6 626 039 000	18 138 000	52
Tunisia	23 298 586 130	2 323	10%	4,25%	990 189 911	6 931 329 374	10 029 000	99
Media Ue-27		22 300						
<b>TOTALE PAESI MED (sud e est)</b>					<b>12 363 112 586</b>	<b>86 541 788 104</b>	<b>174 894 000</b>	<b>71</b>
<i>Israele</i>	<i>104 297 000 000</i>	<i>15 050</i>	<i>67%</i>				<i>6 991 000</i>	

Fonti Medstat e Eurostat salvo Libano e Palestina (stima a partire dalle cifre dell'FMI) – anno 2005

Con un PIL espresso in parità di potere d'acquisto, Israele supererebbe probabilmente il 75% della media comunitaria e non sarebbe eleggibile all'obiettivo convergenza

<sup>1</sup> : Aiuto teorico ottenuto applicando il tasso del 4,25% previsto dal documento 15915/05 del Consiglio dell'Unione europea del 19/12/2005

Questo importo dovrebbe essere ponderato tenendo conto del PIL in parità di potere d'acquisto (il 20-30% circa in meno per un importo che si aggira intorno ai 10 milioni di euro all'anno)

<sup>2</sup> : A titolo di confronto, sul periodo 2007-2013, i 12 nuovi Stati membri riceveranno in media 223 € per abitante e all'anno per la politica di convergenza.

Per lo stesso periodo, il Portogallo e la Grecia riceveranno rispettivamente in media 245 e 223 € per abitante e all'anno

- Infine la capacità di assorbimento di fondi di tale entità richiederebbe, sin da oggi, l'attuazione **di un programma molto ambizioso di rafforzamento delle capacità** (capacity building), simile a quello che è stato predisposto nei paesi dell'Europa dell'est. Più avanti torneremo sull'argomento ma è già chiaro che questi paesi non dispongono oggi di capacità amministrative tali da poter gestire dotazioni finanziarie così cospicue e che inoltre, anche cominciando oggi, non è sicuro di poter raggiungere completamente un tale obiettivo nel 2014. L'incertezza aumenta se si considera la problematica di sviluppare capacità amministrative su tutti i territori e non solo nelle capitali nazionali (principio di regionalizzazione amministrativa delle azioni strutturali per raggiungere equamente le popolazioni).

Per tutti questi motivi, che sarebbe opportuno sottoporre ad un'analisi più approfondita, l'importo di un aiuto strutturale **non dovrebbe superare un tetto massimo di circa 7 miliardi di euro all'anno, pari a circa 50 miliardi di euro sul periodo 2014-2020**. Ciò rappresenterebbe quindi, rispetto al periodo attuale, un aumento contenuto a circa 40 miliardi di euro su 7 anni, pari a circa il 4% del budget europeo o ancora al 12% della politica regionale. Per chi si interessa da vicino alle prevedibili evoluzioni delle negoziazioni budgetarie europee, una spesa supplementare di tale entità verrebbe ampiamente compensata dalla spinta al ribasso esercitata sulle altre due voci principali del budget europeo (80% del totale) che sono appunto la politica strutturale interna all'Unione (politica regionale) e la politica agricola comune (PAC).

## II.2 – UN QUADRO EURO-MEDITERRANEO ALLARGATO

Recentemente sono state lanciate varie iniziative politiche, molto positive, tendenti ad un rafforzamento del partenariato nel Mediterraneo. In particolare l'idea di Unione Mediterranea promossa dal Presidente della Repubblica francese. Questa chiara intenzione di cooperazione rafforzata ha permesso di riposizionare il Mediterraneo al centro dell'agenda politica dell'Europa. Riteniamo tuttavia importante precisare i motivi secondo cui un'iniziativa a favore del Mediterraneo dovrà rientrare necessariamente in un quadro euro-mediterraneo:

- Da un punto di vista economico, i paesi mediterranei dell'Ue (Cipro, Spagna, Italia, Grecia, Francia, Malta, Portogallo, Slovenia...) rappresentano solo una parte limitata degli sbocchi commerciali degli altri paesi mediterranei. Non è quindi nell'interesse dei paesi del sud chiudersi in un partenariato limitato ad una parte dello spazio economico europeo. Allo stesso modo, le sponde sud del Mediterraneo rappresentano una parte minima (circa il 2-5%) delle relazioni commerciali dei paesi del sud dell'Europa. Le relazioni dell'Italia, della Francia o della Spagna con la Germania o il Benelux non sono paragonabili a quelle con i paesi del Sud. I paesi mediterranei nel loro complesso non hanno quindi alcun interesse economico a chiudersi in una relazione esclusiva.
- In effetti, da un punto di vista istituzionale, qualsiasi progetto di integrazione di tipo Unione dovrebbe passare al vaglio della legislazione europea. Dapprima con il Mercato Unico e successivamente con l'Atto Unico, le competenze francesi, italiane o spagnole in materia di commercio estero sono state totalmente trasferite a livello comunitario. Difficile immaginare che questi paesi rinuncino domani a questo *acquis*. Qualsiasi accordo commerciale con i paesi del sud del Mediterraneo dovrà quindi passare necessariamente per un accordo preventivo e globale con tutti i paesi europei.
- La politica agricola comune è al primo posto delle politiche economiche che interessano il sud del Mediterraneo. L'eventuale decisione di negoziare un'apertura delle frontiere per alcuni prodotti o dei diritti di pesca potrà essere presa giuridicamente solo a livello europeo. Per questo motivo una riunione dei paesi mediterranei sulle problematiche di negoziazione commerciale agricola non presenta alcun interesse poiché bisognerebbe successivamente riprendere lo stesso dibattito a livello comunitario. Tanto vale riunire subito tutti gli Stati interessati per avere il peso necessario per decidere sui cambiamenti da attuare. Questa è la ragion d'essere del partenariato euro-mediterraneo.
- Se poi si tratta di attuare una politica di tipo strutturale nel Sud, unica risposta seria alla situazione attuale, risulta difficile immaginare che gli Stati mediterranei dell'Unione abbiano le capacità politiche e finanziarie per mobilitare da soli importi di tale entità. L'eventuale

richiesta ai paesi contributori netti del centro e del nord dell'Europa di finanziare una politica richiede necessariamente di sedersi attorno a un tavolo per negoziare.

- L'Europa ha più che mai bisogno di essere unita di fronte alla globalizzazione sulle principali problematiche che interessano il suo futuro economico, i suoi valori, la sua etica. La problematica del rapporto dei paesi del Mediterraneo con l'Ue non è unica; ad essa si aggiunge il rapporto con i paesi ad est dell'Europa - Russia, Ucraina o Stati del Caucaso - che non deve essere lasciato ai soli paesi dell'Europa centrale ed orientale.

L'idea di creare un gruppo pioniere di paesi sulle questioni mediterranee, imperniato sull'attuazione di "progetti concreti" è, in linea di principio, interessante e conforme alle disposizioni del Trattato. Nella pratica, il numero di settori interessati da un coordinamento esclusivamente mediterraneo è limitato e non costituisce una base sufficiente per trattare nel loro complesso le problematiche dei paesi mediterranei.

Prendendo le distanze da queste iniziative frammentarie, sosteniamo, al di là della cornice euro-mediterranea, **un'estensione della politica di convergenza a tutti i paesi del vicinato**, ovvero anche ai paesi che si affacciano sul Mar Nero, il Baltico e i Balcani. Questo spazio forma con l'Europa allargata **un bacino di 800 milioni di abitanti che potrebbe pesare non poco nella globalizzazione**, godendo al contempo di una profonda integrazione economica e commerciale con l'Unione europea. Del resto, sarebbe difficilmente pensabile di chiedere ai 27 Stati membri dell'Ue di implicarsi nel Mediterraneo senza riservare agli altri paesi vicini un'attenzione particolare. Questa eventualità non sarebbe incompatibile con gli interessi strategici europei in materia di energia, immigrazione e politica di sicurezza comune.

### **II.3 – METODI CHE HANNO DIMOSTRATO LA LORO EFFICACIA**

Il programma proposto in queste pagine deve tenere conto degli *acquis* del partenariato e dei risultati positivi ottenuti con le politiche condotte dal 1995. **Il partenariato euro-mediterraneo** è senza ombra di dubbio un successo diplomatico per l'Europa. È in effetti l'unica occasione che vede riuniti attorno a un tavolo gli stati della regione, e in particolare i paesi arabi e Israele, per discutere del loro futuro. Il partenariato ha inoltre esercitato tutta la sua influenza, accanto ad altre importanti istanze multilaterali (FMI, Banca Mondiale in particolare), per aiutare i paesi mediterranei a risanare la loro gestione finanziaria, avviare un'ambiziosa politica di riforme la cui importanza spesso è sottovalutata, e ad aprire progressivamente le loro economie agli scambi mondiali. Nonostante gli effetti asimmetrici dell'area di libero scambio, si deve riconoscere che ha avuto effetti positivi in termini di apertura e di scambi che tuttavia non si sono sufficientemente tradotti in termini di crescita e posti di lavoro. A livello multilaterale, il partenariato ha evidenziato una serie di priorità, soprattutto in campo ambientale, e ha permesso di creare o rafforzare un certo numero di reti la cui azione ha contribuito all'elaborazione di un ampio consenso sull'argomento. La creazione del FEMIP (Fondo Euro Mediterraneo di Investimento e Partenariato) nel 2002 ha dimostrato l'interesse di un approccio che riunisca, all'interno di un unico organismo, tutti gli strumenti di intervento della BEI a favore dello sviluppo economico dei paesi partner mediterranei. Il FEMIP è oggi un punto di riferimento per il partenariato economico e finanziario tra l'Europa e il Mediterraneo, con quasi 8 miliardi di euro di finanziamenti concessi tra ottobre 2002 e dicembre 2007.

Le idee alla base della **politica di vicinato**, ovvero l'organizzazione attorno all'attuale configurazione europea di uno spazio di stabilità e prosperità condivise, permettono di cogliere molto meglio le sfide poste dalla globalizzazione rispetto ad una politica differenziata in base agli spazi, così come si faceva in precedenza. Lungi dall'essere marginalizzato, il Mediterraneo riceve lo stesso trattamento riservato agli altri spazi vicini dell'Europa oggetto della stessa politica. Il concetto è stato fortemente criticato perché accusato di istituire una certa forma di alterità tra i chi è in Europa, partecipa alle sue istituzioni o ha vocazione ad entrarvi, e gli altri. Il vicinato finirebbe così per dividere i mediterranei invece di riavvicinarli. È evidente che una politica europea, peraltro piuttosto "poverella", non è in grado di cancellare con un rapido colpo di spugna le tracce della storia. Suo obiettivo è eliminare tutto ciò che potrebbe costituire un ostacolo agli scambi commerciali e all'esercizio delle quattro libertà fondamentali. Riguardo alle difficoltà di circolazione delle persone, bisogna in un primo tempo chiamare in causa gli Stati che, allo stato attuale, decidono la loro politica d'immigrazione.

Questa politica riconosce altresì, nelle sue modalità operative, la specificità di ciascun paese e il relativo diritto di decidere il ritmo delle riforme politiche, l'apertura commerciale e le strategie nazionali di sviluppo economico e sociale. È criticabile invece il passaggio in secondo piano del fattore multilaterale. Questo approccio ha inoltre permesso di intensificare il dialogo tra la Commissione e i paesi partner sui loro obiettivi specifici attraverso dei piani d'azione che potrebbero prefigurare, mediante una dotazione dieci volte superiore, una futura politica di convergenza. Il confronto tra i metodi "vicinato" e "fondi strutturali", peraltro presente nelle conclusioni dei ministri degli Affari Esteri del partenariato euro-mediterraneo nel giugno 2005 al Lussemburgo, è a tale proposito molto istruttivo riguardo a un rafforzamento delle relazioni tra l'Europa e i paesi del Mediterraneo. Se cominciasse a delinarsi una prospettiva "convergenza a sud", l'attuale politica di vicinato potrebbe avere ancora più senso, come lo permettono gli strumenti offerti nell'ambito delle pre-adesioni (ad esempio programma PHARE).

Un altro *acquis* che sembra essere molto interessante, è quello elaborato dall'OCSE nell'ambito dell'iniziativa **MENA**. La prima parte del programma si è appena conclusa nel 2007 ed ha dimostrato l'interesse di un approccio nord-sud rinnovato in materia di governance delle politiche economiche. Su richiesta dei paesi arabi, è stato avviato uno studio sulla modernizzazione di un certo numero delle loro politiche pubbliche. Questa iniziativa dovrà continuare integrando un aspetto "governance territoriale" che potrebbe completare opportunamente una prospettiva "convergenza" nel sud.

#### **II.4 – LE CONDIZIONALITÀ E LE RELAZIONI NORD-SUD**

Nel 2007 l'Unione europea ha festeggiato i 50 anni di una lunga e paziente costruzione politica ed economica, che avrà mobilitato circa tre generazioni e che non ha ancora espresso tutto il suo potenziale. Sussistono infatti profonde divergenze tra visioni più o meno integratrici dell'Europa. Nel corso di questi cinquant'anni, i paesi europei hanno registrato tassi di crescita economica molto alti che hanno permesso di fare accettare alle popolazioni l'abbandono di una parte della loro sovranità politica nazionale. È stato il caso dei primi membri fondatori dell'Unione che hanno assistito alla notevole estensione del "loro mercato interno", ma anche di quelli successivi che hanno accettato di perdere una parte delle loro prerogative in cambio di una profonda apertura dei loro mercati e, spesso, di un consistente aiuto strutturale che ha reso possibile una radicale modernizzazione della loro economia. È più facile accettare i cambiamenti se la strategia è di tipo vincente per tutte le parti in causa, e quindi chiara ed accettata dalle popolazioni.

Gli europei tendono a dimenticare, nel loro rapporto con i paesi del sud in generale e con quelli mediterranei in particolare, il prezzo che è stato necessario pagare per arrivare a promuovere il modello europeo nel quale oggi viviamo. Voler far accettare ai paesi del sud del Mediterraneo "sacrifici" dello stesso tipo non sarebbe difendibile se non si tenesse conto di tre fattori fondamentali:

- La nozione di temporalità: è impensabile chiedere ai paesi mediterranei di fare in pochi anni ciò che noi abbiamo costruito in 50,
- La nozione di tenore di vita: i divari di sviluppo tra il nord e il sud del Mediterraneo sono da 1 a 10, e non si possono chiedere gli stessi sacrifici nelle riforme a dei paesi che non sono ancora in grado di offrire alla loro popolazione un'offerta equa in termini di crescita economica e occupazione,
- La nozione di equilibrio tra condizionalità e intensità dell'aiuto è alla base dello squilibrio attuale nelle relazioni nord-sud. Come si può da un lato essere convinti che un serio sforzo strutturale meriti un'intensità dell'aiuto equivalente al 4% del PIL e dall'altro chiedere a questi paesi di attuare riforme profonde con dieci volte meno?

Eppure le condizionalità politiche ed economiche sono alla base delle relazioni tra l'Europa e i paesi mediterranei, in particolare riguardo alla loro capacità di accedere al nostro mercato interno. I piani d'azioni negoziati o in corso di negoziazione stabiliscono condizionalità a livello politico e esigenze in materia di recepimento dell'*acquis* comunitario che non sono proporzionati ai mezzi che vi sono destinati. Questo divario indecente spinge a interrogarci sul tipo di rapporto di fiducia che vogliamo instaurare con i nostri alleati naturali a sud. La condizionalità politica nelle relazioni estere può essere applicata ad altri campi oltre a quello convenzionale: quello

relativo all'assistenza economica e finanziaria ad esempio. In tutti i regolamenti (PHARE, TACIS, MEDA, CARDS) è previsto un dispositivo di modifica o di sospensione dell'aiuto in caso di mancato rispetto da parte del beneficiario di un certo numero di regole. L'applicazione di questa regola nei confronti di un paese terzo non è così severa come per i paesi in fase di pre-adesione. Lo scopo non è infatti, in questo caso, la sanzione pura e semplice quanto piuttosto un'assistenza pedagogica e un accompagnamento nel processo di democratizzazione. Anche se è semplice da applicare, questo principio si scontra tuttavia nel Mediterraneo a quello della sovranità degli Stati. I negoziati con i partner mediterranei su questo argomento danno luogo di solito ad animate discussioni, anche nell'interpretazione degli accordi conclusi e, in generale, i paesi mediterranei sono restii, per motivi evidenti, a tollerare qualsiasi tipo di ingerenza in questo campo.

Proponiamo quindi di adottare nei confronti dei paesi terzi l'idea di **condizionalità reciproca** secondo cui i paesi terzi potrebbero controbilanciare le richieste dell'Ue, sia a livello economico che politico:

- riguardo al rispetto della democrazia, dello Stato di Diritto e dei Diritti Umani, con richieste in materia di lotta al razzismo, allo sfruttamento dei migranti e all'apertura delle frontiere,
- riguardo all'accelerazione delle riforme economiche, con un'intensità dell'aiuto strutturale proporzionale a queste condizionalità e atta a sfociare in un partenariato effettivo tra l'Europa e i Paesi del Sud del Mediterraneo e in una vera e propria integrazione da costruire poco alla volta.

Secondo un'altra idea largamente diffusa, la scarsa crescita economica dei paesi mediterranei sarebbe dovuta alla lentezza del processo di riforma. È bene rendersi conto della portata dello sforzo che viene loro chiesto, soprattutto in materia di recepimento dell'acquis comunitario nel loro assetto legislativo e nelle pratiche amministrative. I successivi rapporti della Commissione sull'argomento <sup>12</sup> rendono certo conto di lacune ma anche di rapidi progressi riguardo alla liberalizzazione degli scambi, al ritmo delle privatizzazioni, all'attrazione degli investitori esteri e al clima degli investimenti. Le principali difficoltà rilevate riguardano la modernizzazione dell'assetto normativo o il decentramento dello Stato, settori che richiedono forti capacità amministrative. Tuttavia, nel complesso, si può affermare che un processo di modernizzazione è in corso e a un ritmo che, a volte, non ha nulla da invidiare a quanto si è potuto osservare in molti paesi europei che eppure partivano da situazioni meno complesse.

## **II.5 – VERSO UNA COOPERAZIONE RAFFORZATA NEL MEDITERRANEO**

L'originalità della strategia da attuare consisterà nel saper trovare il giusto equilibrio tra la necessità di agire all'interno di una cornice politica, istituzionale e strategica euro-mediterranea e quella di rafforzare le cooperazioni nel bacino mediterraneo. La governance prevista attualmente per affrontare queste sfide comuni non ci sembra all'altezza della posta in gioco.

Non intendiamo per questo giudicare negativamente le azioni condotte fino ad oggi con coraggio in un contesto globale difficile. Ad esempio:

- nel settore agricolo, gli Stati del Mediterraneo si sono dotati di un istituto di studio, ricerca e formazione di grande prestigio al fine di riflettere insieme su alcune tematiche di interesse comune (CIHEAM),
- nel settore ambientale, il Programma d'azione per il Mediterraneo (PAM) istituito dalle Nazioni Unite, conduce numerose iniziative attraverso varie agenzie nel Mediterraneo (Plan bleu, ecc...),
- La Commissione europea ha previsto, nell'ambito del vicinato, una rubrica regionale che dispone di una dotazione di poco superiore a 300 milioni di euro su 3 anni per avviare una quindicina di azioni tematiche (ambiente, cultura, formazione, acqua, immigrazione...) con la partecipazione di tutti gli stati del partenariato euro-mediterraneo (quasi 40) con un

---

<sup>12</sup> Commissione europea – Rapporto sull'avanzamento settoriale della politica di vicinato - Dicembre 2006

effetto leva necessariamente contenuto, di pari livello delle iniziative multilaterali del programma MEDA,

- Partenariati a geometria variabile vengono conclusi occasionalmente come il 5+5 nel Mediterraneo occidentale su tematiche di interesse comune come i trasporti ad esempio.
- ...

Tuttavia, queste iniziative, nonostante il loro intento virtuoso, soffrono a gradi diversi:

- dell'assenza di mezzi commisurati alla tipologia delle problematiche da trattare (ad esempio l'iniziativa Orizzonte 2020 di disinquinamento del Mediterraneo dispone di 33 milioni di euro su 3 anni quando ce ne vorrebbe 50 volte tanto per affrontare questa sfida importante). L'azione che ne deriva si traduce troppo spesso nel proporre un certo numero di misure assolutamente pertinenti pur sapendo che resteranno molto probabilmente lettera morta.
- della scarsa mobilitazione politica, amministrativa e finanziaria degli Stati che vi partecipano a causa appunto della mancanza di mezzi adeguati. Alcune comitologie finiscono per perdere in rappresentatività e il décalage tra le lungaggini burocratiche di questo partenariato e le azioni effettivamente realizzate dimostrano l'urgenza di una riforma globale (vedere di seguito l'esempio di gestione delle politiche ambientali).
- effetti leva insufficienti (politico e finanziari) per avviare una vera governance plurilivello attorno al bacino, che associ rispetto ad obiettivi condivisi:
  - ❖ Le istituzioni europee e internazionali,
  - ❖ Gli stati membri ai livelli più alti,
  - ❖ Le collettività regionali e locali che dispongono di provate competenze e di mezzi lungi dall'essere trascurabili in numerosi settori operativi,
  - ❖ Il settore privato.

Il Mediterraneo ha quindi un urgente bisogno di ripensare un sistema globale di governance delle sue politiche, come succede nel Baltico e in misura minore nel Mar Nero. Se il termine "Unione" può portare a confusione, vi si potrebbe sostituire quello di "Partenariato rafforzato".

I membri di questo partenariato rinnovato potrebbero essere:

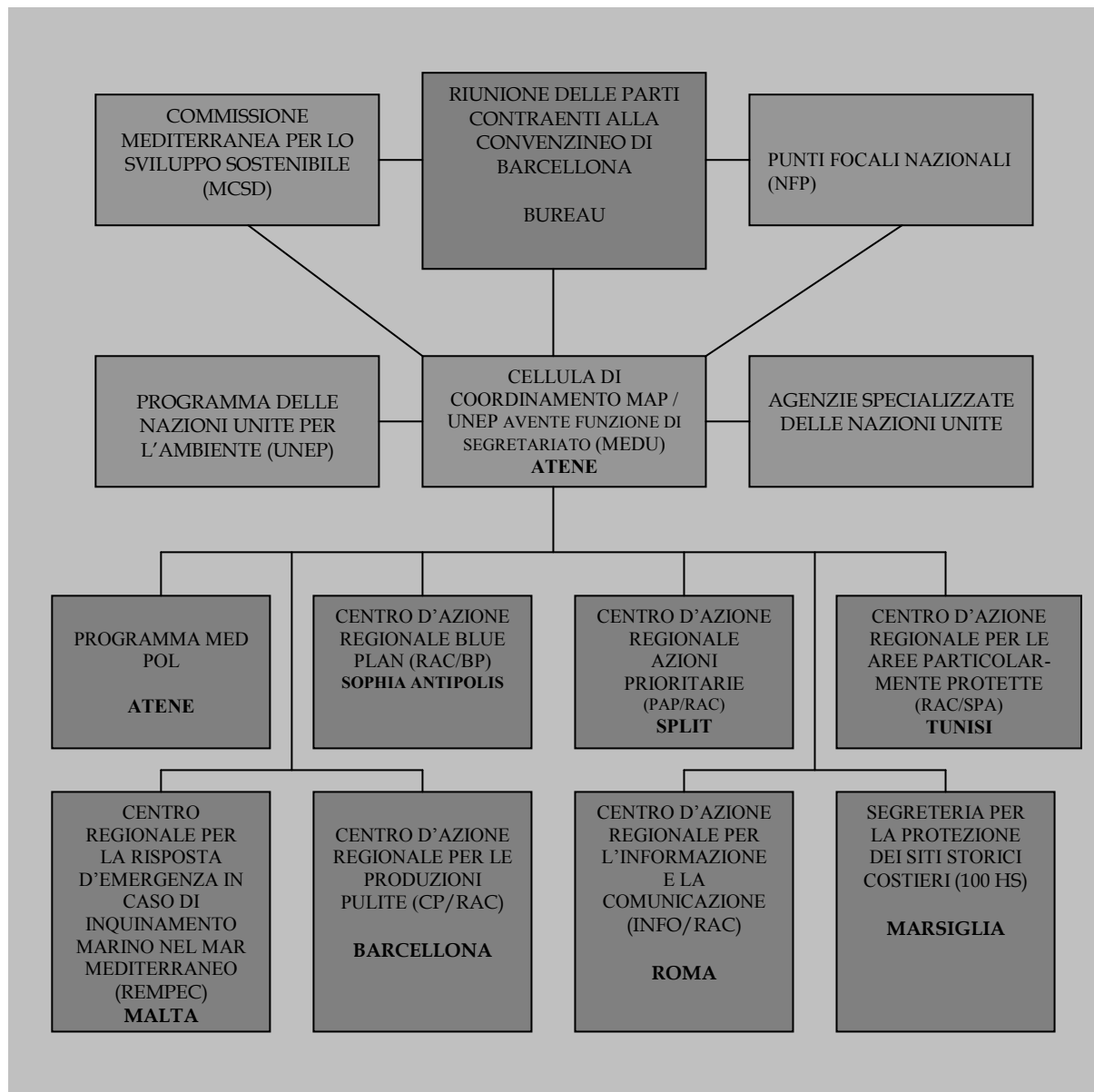
- Stati membri del bacino del Mediterraneo, con una certa elasticità in funzione alle tematiche trattate,
- Organizzazioni internazionali (agenzie dell'ONU) e la Commissione europea,
- Poteri regionali e locali in tutta la loro diversità e ovviamente in una forma organizzata,
- attori socio-economici e professionali a seconda delle tematiche trattate,
- Centri di studi e di ricerca.

Il ruolo di questo partenariato euro-mediterraneo sarebbe triplice:

- Intraprendere iniziative di studio, formazione, ricerca o creazione di competenze per risolvere i problemi specifici del bacino mediterraneo dotati di un valore aggiunto multilaterale (agricoltura, salute, trasporti, energia, acqua, ambiente...)
- Impegnare individualmente gli Stati del bacino del Mediterraneo in progetti politici concreti per risolvere un certo numero di sfide comuni,
- Identificare i progetti multilaterali a carattere pubblico e/o privato.



**Figura 12 - Esempio della complessità della governance multilaterale: l'ambiente**



Quello che non farà questo partenariato euro-mediterraneo rinnovato:

- Sostituirsi alle istanze del partenariato euro-mediterraneo in tutte le azioni politiche e legislative che sono di esclusiva competenza dell'Unione europea o di altre istanze sovranazionali,
- Definire nuove modalità finanziarie riguardo al finanziamento dei progetti; avrebbe ricorso invece agli strumenti finanziari europei ed internazionali negoziati ad un livello più ampio,
- Escludere l'eventuale partecipazione di altri Stati europei, africani o del Medio Oriente suscettibili di svolgere un ruolo importante in un'iniziativa (principio del partenariato aperto).

Resta da immaginare quali potrebbero essere gli strumenti di questo partenariato euro-mediterraneo rinnovato, evitando i rischi di doppioni e sfruttando al meglio il contributo degli organismi esistenti. Per poter funzionare, una qualsiasi iniziativa intergovernativa richiede la predisposizione parallela di strutture incaricate di proporre soluzioni operative agli Stati, alle organizzazioni internazionali e ai loro partner. Il Mediterraneo non ha bisogno di organi di coordinamento o di gestione in senso stretto ma di strutture di progetti tecnici e politici che verranno proposti dopo averne studiato la fattibilità. Spetterebbe poi a questo partenariato occuparsi dell'attuazione operativa dei progetti.

Si potrebbero così creare delle strutture di tipo “**agenzie**” per alcune politiche considerate prioritarie, che sarebbero collegate al corrispondente organo ministeriale. Non daremo qui un elenco esaustivo dei temi possibili che sarà necessario discutere ai più alti livelli, avviando al contempo le consultazioni necessarie, comprese quelle con le collettività territoriali.

Infine, *condizione sine qua non* per il successo di un'iniziativa di questo tipo, occorre essere in grado di **mobilitare i fondi necessari**, di gran lunga superiori a quanto è possibile fare oggi, per consentire la realizzazione di progetti multilaterali a geometria geografica variabile. Ritorneremo su questo punto nelle proposte di strumenti finanziari (Med-funds).

### **III. UN PIANO D'AZIONE PER IL MEDITERRANEO**

Per trattare le principali problematiche mediterranee con mezzi adeguati è necessario elaborare e attuare un piano d'azione:

- problematiche di modernizzazione e coordinamento delle nostre politiche di competitività per una migliore integrazione del Mediterraneo nella globalizzazione,
- problematiche di difesa degli interessi comuni dei territori mediterranei all'interno delle grandi politiche nazionali, europee e globali, in particolare nel settore agricolo,
- problematiche di sviluppo sostenibile dei nostri territori e più specificatamente quelle atte ad anticipare e gestire le conseguenze dei cambiamenti climatici nel Mediterraneo,
- problematiche del pluralismo politico, culturale e religioso, dimensione fondamentale di uno sviluppo durevole al Nord come al Sud del Mediterraneo,
- problematiche di estensione del processo di convergenza mediterraneo con l'inserimento progressivo nel partenariato rinnovato dei territori dell'Europa orientale e quelli dell'Asia centrale che si affacciano sul Mar Nero,
- problematiche di estensione del processo di convergenza mediterraneo con l'inserimento progressivo nel partenariato rinnovato dei territori dell'Africa subsahariana.

Di fronte alla portata delle sfide da cogliere, al tempo necessario per arrivare a un consenso, alle scadenze incompressibili per preparare un obiettivo così ambizioso (soprattutto in termini di "capacity building"), risulta necessario passare per due grandi fasi:

- una prima fase di diagnostica, negoziato, preparazione, ricerca di strumenti e sperimentazione sulla base di strumenti già esistenti (2008-2013),
- una fase di attuazione operativa dotata di mezzi adeguati e in sintonia con i cicli di negoziazione finanziaria a livello europeo (2014-2020).

Cominceremo con l'espore gli obiettivi a medio termine da cui trarremo alcune piste politiche e metodologie preventive, pronte per essere poste in essere già nel 2008.

#### **III.1 – UNA POLITICA DI CONVERGENZA PER IL PERIODO 2014-2020**

L'obiettivo ricercato è l'attuazione di una vera politica di convergenza (o politica strutturale) destinata ai paesi del sud del Mediterraneo già nel 2014, mobilitando un budget annuo di circa 5-7 miliardi di euro finanziato dal bilancio europeo e completato eventualmente da altri fondi nazionali ed internazionali. Due sono i motivi che impediscono una realizzazione più rapida di questo obiettivo:

- Il budget europeo, l'unico in grado di agire con l'intensità necessaria per vere e proprie azioni strutturali, richiede generalmente da due a quattro anni di negoziati prima di poter essere attuato dal punto di vista operativo. Ad esempio, il budget europeo del periodo 2007-2013 è stato predisposto tra il 2001 e il 2003, oggetto di una proposta della Commissione europea nel luglio 2004 prima di essere ratificato in via definitiva dal consiglio europeo del dicembre 2005 sotto la presidenza britannica. La revisione budgetaria che potrebbe intervenire a metà percorso non consentirà in ogni caso di apportare grandi modifiche rispetto all'allocazione delle voci principali del budget. Ne consegue che le discussioni sul budget europeo 2014-2020 continueranno probabilmente per i prossimi tre anni fino all'estate 2011, data alla quale la Commissione europea renderà note le sue proposte definitive. Molto probabilmente la decisione definitiva verrà presa da uno dei due Consigli europei del 2012. I negoziati sul futuro budget dell'Ue sono già cominciati nell'ambito della consultazione che il Presidente Barroso ha lanciato sulla "budget review"<sup>13</sup> rispetto alla quale il presente documento porta il proprio contributo.

---

<sup>13</sup> opcit

*Figura 13 – Applicazione del FESR nel Mediterraneo*

Obiettivi	Applicazione nel Mediterraneo – Obiettivi prioritari
<b>FESR</b>	
La ricerca e lo sviluppo tecnologico (RST), l'innovazione e lo spirito imprenditoriale	Promuovere la creazione di centri di R&S di levatura internazionale
La società dell'informazione	Sviluppare le reti NTIC
Le iniziative locali in materia di sviluppo e l'aiuto alle strutture che forniscono servizi di prossimità	Decentrare il sostegno alle iniziative locali in materia di occupazione e formazione
L'ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>● gli investimenti legati all'approvvigionamento in acqua e alla gestione dei rifiuti e dell'acqua;</li> <li>● la prevenzione, il controllo e la lotta alla desertificazione e alle situazioni di stress idrico</li> </ul>
La prevenzione dei rischi	Con il sostegno per la messa a norma degli impianti industriali
Il turismo	Favorire uno sviluppo turistico sostenibile (conflitto d'uso delle risorse: acqua, pressione fondiaria e speculazione immobiliare...) e valorizzazione del patrimonio
Gli investimenti culturali	Sviluppare le strutture di accesso al sapere
Gli investimenti nei trasporti	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sviluppo delle infrastrutture di rottura dell'isolamento (gomma-ferrovia-mare)</li> </ul>
Gli investimenti inerenti all'energia	<ul style="list-style-type: none"> <li>● miglioramento dell'efficienza energetica;</li> <li>● lo sviluppo delle energie rinnovabili (in particolare, l'energia solare),</li> <li>● miglioramento delle reti</li> </ul>
Gli investimenti a favore dell'istruzione	<ul style="list-style-type: none"> <li>● gli investimenti a favore dell'istruzione primaria, soprattutto nelle zone rurali;</li> <li>● le azioni volte a promuovere l'accesso delle giovani all'istruzione;</li> <li>● la formazione professionale + lo sviluppo delle filiere scientifiche</li> </ul>
Gli investimenti nelle infrastrutture sanitarie e sociali	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sviluppo delle infrastrutture sanitarie di base</li> </ul>

- Tuttavia, anche se fossero attivati i mezzi sufficienti per attuare, sin da oggi, una politica di tipo strutturale, gli Stati del Sud non sarebbero in grado, da un punto di vista tecnico, amministrativo e finanziario, di porla in essere. La messa in atto di una politica strutturale si prepara con largo anticipo e deve essere associata a svariate riforme giuridiche e amministrative, a sistemi affidabili di controllo e gestione, e ad un serio rafforzamento delle capacità amministrative in tutti i territori, livello che è lungi dall'essere realtà oggi. Rendere disponibili sin da oggi cospicue risorse finanziarie non garantisce che questi soldi verranno spesi in buone condizioni (problema della capacità di assorbimento) e con l'impatto necessario (eccessiva concentrazione dei finanziamenti nelle capitali). Per questo motivo gli Stati del Sud dovranno impegnarsi in tempi brevi ad effettuare un lungo lavoro di preparazione giuridica e amministrativa, ispirandosi a quanto è stato fatto con pazienza nei paesi a sud e ad est dell'Europa durante le lunghe fasi di pre-adesione. Il periodo 2008-2013 dovrebbe essere dedicato in gran parte al raggiungimento di questo obiettivo. Torneremo sull'argomento.

Una volta concluso questo lavoro preventivo, si potrebbe impostare una politica strutturale su quattro grandi pilastri:

1. Il primo pilastro, **MEDREGIO**, costituirebbe il principale strumento di attuazione di questa politica strutturale. Di matrice economica e sociale, utilizzerebbe un fondo corrispondente a circa l'80% dei finanziamenti disponibili. Verrebbe utilizzato sotto la responsabilità condivisa di ogni Stato mediterraneo e della Commissione europea, secondo il modello della politica di convergenza intraeuropea. Il fondo MEDREGIO avrebbe come obiettivi:
  - ❖ Mettere a norma le infrastrutture di base di ogni paese nei principali settori come i trasporti, le reti energetiche e telematiche, le infrastrutture ambientali, la sanità, le politiche di ricerca, di istruzione e formazione, le politiche sociali anche nel settore della casa, le politiche d'innovazione e di competitività, le politiche di attrezzatura e di ristrutturazione agraria, le politiche relative all'acqua, le politiche di sviluppo turistico sostenibile...
  - ❖ Permettere a tutti i territori del sud di esprimere le loro potenzialità di crescita e di occupazione, ben oltre le sole metropoli che non bastano per portare crescita e sviluppo a tutta la popolazione. Per essere attuata, questa dimensione dovrà articolarsi opportunamente con il punto precedente, in particolare attraverso la definizione di piani di sviluppo e di schemi settoriali regionali.

La tabella sotto riportata illustra il contenuto attuale della politica di convergenza europea e la sua possibile applicazione al contesto mediterraneo. Ovviamente, per definire i contenuti esatti e la loro classificazione sarà necessario un lungo lavoro preparatorio di diagnosi e analisi.

**Figura 14 – Applicazione nel Mediterraneo del FSE e del FESR**

<b>FSE</b>	
Aumentare la capacità di adattamento dei lavoratori, delle aziende e degli imprenditori	idem
Migliorare l'accesso al posto di lavoro e l'inserimento duraturo sul mercato del lavoro dei disoccupati e delle persone inattive, prevenire la disoccupazione di lungo periodo e dei giovani, promuovere l'invecchiamento attivo e prolungare la vita attiva, e aumentare la partecipazione al mercato del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• le azioni volte a migliorare l'accesso al lavoro e ad aumentare la partecipazione a lungo termine e quella delle donne al mercato del lavoro</li> </ul>
Rafforzare l'inclusione sociale delle fasce disagiate della popolazione per inserirle in modo durevole nel mondo del lavoro e lottare contro tutte le forme di discriminazione sul mercato del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• i percorsi di inserimento occupazionale e nel mondo del lavoro per le persone in situazione di disagio sociale o che hanno abbandonato presto la scuola, le minoranze e i portatori di handicap</li> </ul>
Rafforzare il capitale umano	Sviluppare i dispositivi di formazione continua in rapporto con le esigenze del mercato del lavoro
Aumentare e migliorare l'investimento nel capitale umano	Idem
Rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza degli enti amministrativi e pubblici ai livelli nazionale, regionale e locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• semplificare le procedure di creazione d'impresa; • facilitare l'accesso al prestito bancario per le PMI; • provvedimenti destinati a facilitare la riconversione dei lavoratori e delle aziende dal settore informale al settore formale</li> </ul>
<b>FEASR</b>	
Miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale attraverso il sostegno alla ristrutturazione, allo sviluppo e all'innovazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostenere la modernizzazione delle tecniche di produzione; • sostenere le produzioni locali che consentono l'indipendenza alimentare; • sviluppare i sistemi di formazione degli agricoltori</li> </ul>
Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale attraverso il sostegno alla gestione delle terre	idem
Qualità della vita in ambiente rurale e diversificazione dell'economia rurale	idem
Leader	Promuovere l'attuazione di programmi di sviluppo locale integrato nelle zone rurali

2. Il secondo pilastro, **AGRIMED**, sarebbe soprattutto commerciale e normativo piuttosto che finanziario, e destinato all'attuazione progressiva di un'adeguata politica agricola comune euro-mediterranea. Di fronte alle nuove problematiche dell'alimentazione mondiale, la concorrenza tra le due sponde fa ormai parte del passato in molti settori, salvo alcune eccezioni che dovranno essere considerate con la massima attenzione. I tempi sono maturi per aprire il capitolo agricolo con i paesi del sud per aiutarli ad affrontare le enormi problematiche di trasformazione del mondo rurale. Il 50% della popolazione delle sponde sud e est vive ancora in un ambiente rurale senza disporre:

- ❖ di reali capacità competitive sui mercati europeo e mondiale,
- ❖ di nuove e sostanziose opportunità nell'agrobusiness, l'industria o i servizi.

Bisognerebbe quindi pensare a modalità di apertura del mercato europeo ai prodotti del sud, con un'asimmetria provvisoria a loro favore, per permettere a questi paesi di adattarsi senza essere invasi da prodotti europei molto più competitivi. L'Europa dovrà, concertandosi e collaborando con gli agricoltori mediterranei, aiutarli in questo senso, appoggiandosi alle associazioni di categoria e alle autorità nazionali, regionali e locali. AGRIMED comprenderebbe quindi:

- ❖ una rubrica politica e commerciale le cui implicazioni in termini di investimento produttivo e soluzioni fondiari nei territori verrebbero gestite da MEDREGIO,
- ❖ una rubrica operativa rappresentata da:
  - da un lato, il sostegno allo sviluppo di filiere professionali mediterranee con la partecipazione degli addetti ai lavori,
  - dall'altro il sostegno alle iniziative di sviluppo rurale integrato di tipo "Leader" per offrire alle realtà rurali del sud nuove opportunità agricole e non agricole in materia di occupazione.

Il finanziamento di questa politica di sviluppo rurale e di promozione di filiere agrarie potrebbe assorbire circa il 5% del totale dei fondi.

3. Il terzo pilastro, **MEDFUNDS**, costituirebbe la versione multilaterale di MEDREGIO. Risponderebbe all'esigenza di incoraggiare lo sviluppo dei partenariati sud-sud, soprattutto nel settore delle infrastrutture sostenibili, dell'acqua e dell'energia. Sarebbero interessati i progetti che prevedono la partecipazione di almeno due Stati con un sistema di bonus per i partenariati più ampi. Questo fondo multilaterale di investimento godrebbe di modalità specifiche di funzionamento e gestione (vedi capitolo II.5) che vedrebbe impegnata tutta la governance multilivello. Potrebbe inoltre appoggiarsi a:

- ❖ da un lato un sistema bancario internazionale per fornire le garanzie necessarie ai cofinanziamenti dei progetti e alla loro buona governance (estensione delle prerogative del FEMIP o una nuova banca),
- ❖ dall'altro ad agenzie a governance paritaria create per animare la dinamica progettuale,

L'ordine delle priorità e l'accordo sul finanziamento dei progetti sarebbero sotto la responsabilità congiunta degli Stati del bacino e delle istituzioni europee e internazionali interessate.

È evidente che MEDFUNDS potrebbe mobilitare attivamente i fondi presenti localmente, primi tra tutti i fondi arabi che potrebbero venir associati direttamente alla governance globale del dispositivo. Potrebbe mobilitare circa il 10% dell'importo totale dei finanziamenti europei.

4. Un quarto pilastro, **MEDCULT**, avrebbe come duplice obiettivo:

- ❖ Agevolare e sostenere il dialogo diretto tra le società, quale migliore strumento per una comprensione reciproca. Favorire dei veri scambi socioculturali è fondamentale per l'equilibrio di una politica globale. È in effetti opportuno dedicare l'attenzione che meritano alle relazioni culturali, sociali e umane da regione a regione e da città a città e alle azioni (che potrebbero essere portate avanti dalla Fondazione Anna Lindh) a favore di progetti educativi e di programmi destinati ai giovani.
- ❖ Attuare una politica attiva d'investimento culturale nel sud sotto tre forme:
  - Valorizzare e conservare il patrimonio storico e culturale che si sa è estremamente ricco nei paesi del sud del Mediterraneo. Per una gestione durevole di tale potenziale, sia dal punto di vista della conservazione che della creazione di posti di lavoro, è necessario un approccio multilaterale che coinvolga tutti gli Stati all'elaborazione di una strategia e regole comuni.
  - Predisporre strumenti culturali ad elevato contenuto multimediale volti a conoscere e diffondere una cultura mediterranea comune.
  - Promuovere la cooperazione culturale tra attori e promotori: coproduzione nell'industria culturale, mobilità degli artisti, rafforzamento delle capacità nella creazione e nella gestione.

Medcult potrebbe mobilitare circa il 5% del volume complessivo dei finanziamenti.



### III.2 - 2008-2013: 6 ANNI PER GETTARE NUOVE BASI POLITICHE E TECNICHE

- **Rilanciare il dibattito politico**

Per raggiungere questo obiettivo entro il 2014, il partenariato euro-mediterraneo non parte dal nulla. A livello politico, il piano d'azione adottato nel 2005 a Barcellona aveva già dato alcune utili indicazioni, tra cui:

- La progressiva liberalizzazione degli scambi agricoli e dei prodotti della pesca sulla base della *route map* di Rabat,
- L'accelerazione dell'apertura degli scambi non agricoli,
- La promozione di strategie sostenibili in materia ambientale,
- L'avvio di due progetti pilota riguardanti l'applicazione della metodologia della politica regionale europea a sud del Mediterraneo,
- Lo sviluppo delle reti infrastrutturali di trasporto (conferenza di Marrakech)
- L'impegno a seguire una politica più volontarista in materia di istruzione e formazione,
- ...

Purtroppo oggi dobbiamo constatare che gran parte di questi obiettivi non sono perseguiti con l'intensità necessaria, non avendo suscitato un sufficiente interesse politico nei capi di stato e di governo. Il punto 72 del consiglio europeo di Lisbona del 14 dicembre 2007 sottolinea l'importanza dell'attuazione della politica europea di vicinato secondo il principio di differenziazione. Più politico, il punto 73, l'unico a parlare del Mediterraneo in termini diversi dai classici temi dell'immigrazione, si limita a qualche considerazione senza grande impatto politico:

*“Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza strategica delle relazioni tra l'UE e i paesi del Mediterraneo e si compiace dei progressi compiuti nello sviluppo del dialogo politico e di sicurezza, nella creazione di un'area di prosperità condivisa e nell'attuazione del partenariato sociale, culturale e umano conformemente alle conclusioni delle riunioni ministeriali a livello di Ministri degli affari esteri, nonché in altri settori importanti quali la migrazione. Il Consiglio europeo dà il benvenuto all'Albania e alla Mauritania nel processo di Barcellona”.*

Prima di chiudere le conclusioni con la frase:

*“L'Unione europea è il più grande mercato mondiale e uno dei principali promotori della pace e della prosperità a livello mondiale. Siamo determinati a restarlo per il bene dei nostri cittadini e della popolazione mondiale. Insieme, faremo sì che la globalizzazione sia una fonte di opportunità e non una minaccia. Per questo continueremo a costruire un'Unione più forte per un mondo migliore.”*

L'importanza del passo politico che resta da compiere per poter approfondire il rapporto con i nostri vicini mediterranei è quindi evidente. Il primo segno tangibile dovrà essere analizzato alla luce dell'esito **dell'appello di Roma che Spagna, Francia e Italia hanno lanciato il 20 dicembre 2007 e del contenuto delle discussioni che riuniranno i paesi del Mediterraneo il 13 luglio 2008 a Parigi e il Consiglio europeo dell'indomani sotto la presidenza francese.** Daranno il tono di quella che dovrebbe essere un vero Partenariato euro-mediterraneo rinnovato. Fiduciosi che questa possibilità storica diventerà realtà, diventerebbe necessario prevedere un notevole aumento dei fondi da mobilitare nell'ambito del periodo di budget 2011-2013 per preparare i paesi del sud all'attuazione di una futura politica di convergenza.

Successivamente, bisognerebbe pensare probabilmente a riorganizzare i servizi della Commissione europea già dal 2009 nominando un commissario per il Mediterraneo e una direzione generale capace di mettere a profitto le svariate competenze della Commissione europea per poter raggiungere un tale obiettivo. A tale proposito, si potrebbe prendere spunto dalla DG allargamento creata nella fase di pre-adesione dei 10 nuovi stati membri che hanno fatto passare l'Unione da 15 a 25.

## • **Gli strumenti**

L'anno 2008 sarà caratterizzato dall'avvio effettivo della politica europea di vicinato nelle sue varie articolazioni: nazionale (piano d'azione), regionale (programma regionale) e transfrontaliera (programma ENPI-CBC). Se venisse dato un segnale politico forte nei prossimi mesi, nulla impedirebbe di valorizzare questa programmazione allo scopo di preparare i paesi del sud del Mediterraneo a una politica di convergenza:

- Innanzitutto si dovrebbe preparare in tempi brevi un rapporto sulla coesione dei paesi del sud del Mediterraneo nel quale, come è stato fatto per l'Europa:
  - ❖ \* verrebbero analizzati i principali ritardi strutturali nazionali e regionali,
  - ❖ \* verrebbero identificati punti di forza-debolezze, opportunità-criticità dei paesi interessati
  - ❖ \* verrebbero identificate alcune direttrici prioritarie di lavoro in un sistema paritario di governance con le amministrazioni centrali dei paesi del sud
  - ❖ verrebbe stabilito un programma di lavoro e gli strumenti necessari alla preparazione amministrativa di questi paesi a una futura politica di convergenza (preparazione del rafforzamento delle capacità).
- In secondo luogo si dovrebbe sperimentare, in ciascuno dei paesi interessati, l'attuazione di un programma di sviluppo regionale, accentuando così le raccomandazioni del piano d'azione del 2005.
- In terzo luogo si dovrebbe valorizzare al massimo il programma regionale e i programmi ENPI-CBC focalizzandoli sulla preparazione dell'attuazione dei quattro pilastri (studi di prefattibilità, sperimentazione, trasferimento di competenze, ecc...). 150 milioni di euro circa sono attivabili per una prospettiva di questo tipo. Ovviamente gli enti regionali e locali potrebbero svolgere a questo riguardo un ruolo molto utile.
- Infine e soprattutto occorrerebbe, d'accordo con ciascuno degli stati del sud, orientare una buona parte dei piani d'azione 2007-2013 sulla preparazione dell'attuazione di una tale prospettiva (capacity building). Lo si potrebbe fare già a partire da quest'anno, con mezzi di tutto rispetto.

### **III.3 - COSTRUIRE UNA NUOVA GOVERNANCE MULTILIVELLO NEL MEDITERRANEO**

Una nuova governance nel Mediterraneo e l'organizzazione futura delle cooperazioni che potrebbero essere portate avanti in questo ambito possono riassumersi in quattro grandi categorie, assolutamente complementari e non gerarchiche:

1. Un livello di cooperazione intergovernativa rafforzata, sul modello di quanto abbiamo proposto nella parte 2.e di questo documento (Consulenza settoriale, agenzia di progetto per l'attuazione di MEDFUNDS). Le grandi politiche settoriali regionali (ambiente, mare, trasporti, energie rinnovabili, acqua, cultura, ...) risulteranno dai negoziati di tipo intergovernativo tra gli Stati rivieraschi del Mediterraneo all'interno di un sistema di governance che associ le banche e gli istituti internazionali. Sarà inoltre compito degli Stati farsi portavoce delle rispettive popolazioni nelle istanze sovranazionali, ai livelli mondiale (OMC, Nazioni Unite...), europeo (Unione europea, Consiglio d'Europa...) ed euro-mediterraneo. Al riguardo, occorrerebbe inoltre permettere alle autorità territoriali di esprimersi, potendo esse contribuire con finanziamenti e competenze politiche ed operative all'attuazione di un certo numero di prerogative comuni.
2. Un livello di attuazione nazionale all'interno del quale gli Stati centrali dovranno tradurre prioritariamente i grandi orientamenti strategici definiti congiuntamente nei rispettivi programmi d'azione nazionali e dotarsi delle capacità amministrative necessarie per farlo. Questo punto dovrà dare luogo a programmi di "twinning" tra amministrazioni centrali, di pari livello e con la stessa intensità di quanto è stato fatto per accompagnare i successivi allargamenti dell'Unione. Uno dei punti principali consiste nella territorializzazione delle azioni dello Stato: le competenze

degli Stati europei in tale campo, in particolare degli stati detti della coesione, sono assolutamente rilevanti. Gli Stati del Sud devono poter essere supportati nel processo di rafforzamento delle loro capacità istituzionali (capacity building). Si tratta di mettere a disposizione dei governi centrali esperti, consulenti, strumenti e mezzi per permettere loro di portare a termine con successo le riforme necessarie.

3. Tuttavia sappiamo che l'azione diretta dello Stato centrale in un certo numero di settori non è sempre la più consona. Le autorità territoriali, che siano il frutto di una politica di decentramento o deconcentramento dello Stato, sostengono l'azione nazionale grazie alla loro prossimità delle azioni sul campo, in diretto contatto con le popolazioni e con le esigenze specifiche del territorio. Questo movimento di deconcentramento/decentramento è in corso da vari decenni, con modalità diverse nei paesi della sponda nord (prevalgono quattro modelli), e da vari anni in alcuni paesi della sponda sud. In tutti i paesi del sud sono in corso discussioni per riflettere all'organizzazione di queste nuove competenze in base a fattori politici, geografici e culturali. Questo movimento deve essere incoraggiato, rispettando le identità nazionali e senza cercare di imporre un qualsiasi modello, al fine di rendere più efficace l'attuazione delle politiche strutturali. In questo caso l'appoggio statale e delle collettività regionali e locali nelle iniziative di pianificazione territoriale può rivelarsi essenziale. Le autorità regionali e locali del nord possono quindi svolgere un ruolo fondamentale, come peraltro hanno già cominciato a fare nell'ambito della cooperazione decentrata, organizzando formazioni con università e istituti di insegnamento superiore a favore dei futuri impiegati dei servizi decentrati o deconcentrati. Gli stati del sud possono quindi contare su persone qualificate e competenti per attuare le politiche definite ai livelli nazionale e sovranazionale. Le strategie di sviluppo locale ricalcano i grandi orientamenti nazionali e allo stesso tempo tentano di rispondere alle esigenze e alle difficoltà specifiche del territorio considerato. Sono alla base della nascita dei progetti sul territorio, sia esso una regione, un governatorato, un dipartimento, una provincia, un comune o un raggruppamento di comuni... Molte di queste entità stanno già portando avanti, peraltro in modo molto professionale, numerose iniziative. Un'organizzazione più efficiente in termini di coordinamento e disponibilità di mezzi dell'offerta e della domanda di cooperazione nel Mediterraneo sarebbe di grande utilità. In effetti, questa prima tappa nella ricerca di una nuova governance nel Mediterraneo sarebbe destinata a fallire senza, parallelamente, una politica di formazione dei rappresentanti eletti, degli alti funzionari e dei quadri dirigenti locali alla definizione e all'attuazione di strategie di sviluppo regionale e locale.
4. Infine, per far vivere un territorio ed avere l'impatto necessario sulle popolazioni, bisogna saper elaborare progetti validi, ed è questa probabilmente la cosa più difficile da realizzare in realtà e situazioni dove è estremamente difficile trovare attori capaci di diventare "portatori di progetti". È questo il quarto livello, e certamente non il meno importante, di una vera politica di cooperazione nella quale tutti gli attori internazionali, dal livello comunale a quello internazionale, hanno un ruolo importante da svolgere. Relativamente alle sfide comuni che il bacino mediterraneo deve affrontare, un'iniziativa volta a coordinare e rendere più professionale questa offerta di progetti in tutti i settori economici e sociali risulterebbe certamente molto utile per passare ad una velocità di sviluppo superiore nei paesi del sud.

L'utilità delle cooperazioni svolte nell'ambito degli ultimi due punti è indiscutibile. Ciò non toglie che ne venga spesso criticata la dispersione e la compartimentazione delle azioni, il che porta ad una mancanza di coerenza e allo spreco di mezzi umani e finanziari. Allo scopo di abbattere la compartimentazione degli aiuti e chiarire le azioni sul campo per una corrispondenza tra bisogni e risorse e anche per una maggiore efficienza, il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) ha creato i programmi ART GOLD (Sostegno alle reti territoriali – governance locale e sviluppo) nelle regioni di paesi in via di sviluppo per armonizzare i progetti e i mezzi forniti dai vari contributori. Nel Mediterraneo sono in corso due iniziative, nel Marocco e in Libano, che dovrebbero dare i primi risultati nel 2008.

Questo obiettivo spiega in parte anche il moltiplicarsi di associazioni e di reti di autorità regionali e locali (Commissione Intermed CRPM, Commissione Mediterraneo CGLU, Organizzazione delle città arabe, Arco Latino, Med-Cités...). Potrebbero fungere da occasione di coordinamento tra le azioni svolte dai loro membri per evitare che due progetti simili o concorrenti non vengano lanciati sullo stesso territorio. Inoltre, queste associazioni e reti potrebbero utilmente formalizzare una sorta di "forum di progetti" mettendo in contatto autorità del nord e del sud confrontate agli stessi problemi su territori simili. Si è assistito troppo volte all'avvio di progetti destinati unicamente a rafforzare un partenariato preesistente che mancava di sostanza quando invece dovrebbe essere il partenariato a fornire materia al progetto, che sia un vero valore aggiunto. Il sostegno dato da una collettività del nord a una o più collettività del sud e lo scambio di esperienze e buone pratiche devono rispettare un capitolato chiaramente definito in termini di obiettivi e mezzi. È in corso una riflessione sull'evoluzione di queste modalità a livello delle varie reti e potrebbe contribuire al successo di un nuovo Partenariato euro-mediterraneo rinnovato.

Quando i ministri degli affari esteri del partenariato euro-mediterraneo riuniti nel novembre 2007 a Lisbona affermano di essere "coscienti dell'importanza di favorire il ruolo degli enti locali e regionali nello sviluppo del partenariato euromediterraneo. La cooperazione tra le amministrazioni locali è un elemento importante per la presa di contatti e l'attuazione di partenariati fruttuosi tra la società civile e gli attori locali euromediterranei", gli enti regionali e locali non possono che rallegrarsene. Pensiamo tuttavia che sia possibile fare molto di più, gettando le basi di un vero consiglio mediterraneo della cooperazione territoriale al quale partecipino tutti i livelli di cooperazione politica e quello amministrativo, più rispondente alla realtà del loro contributo al partenariato. La prospettiva di attuazione di un nuovo partenariato euro-mediterraneo rinnovato consentirà di chiarire ulteriormente questo punto.

### Conclusione: un calendario per il Mediterraneo

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 - 2020
BP Intermed CRPM Barcellona	Commissario e DG	Azioni pilota nel sud (politica regionale/leader med/ ... )				Attuazione della PAC euromed
Consultazione sud	Mediterranea (nuova CE)	Avvio dei negoziati commerciali con ogni paese mediterraneo				
Promozione Istanze UE	Elezioni europee		Proposte della CE per il budget 2014-2020	Parere del PE Parere del CDR Parere del CES		
Promotion Partenariato euromed	..... Azioni nel nuovo Parlamento Eur.	Negozianti futuro PAC .....			Preparazione dei programmi operativi nel sud	Attuazione della politica 2014-2020
Fine consultazione "budget review"		Adozione della "budget review" 2011-2013	negoziati tra Stati sul budget	Accordo sul budget 2014-2020		MEDREGIO MEDCULT
Avvio rapporto coesione Mediterraneo	Continuazione rapporto coesione	Conferenze multi-donatori e multilivello + negoziati raccomandazioni 2011-2013 e oltre				MED-FUNDS
Vertice med+Ue Presidenza Fr. Luglio 2008	Continuazione del lavoro in consiglio		Programma di rafforzamento delle capacità nel sud	Programma di rafforzamento delle capacità nel sud	Programma di rafforzamento delle capacità nel sud	