



Università Degli Studi Di Cagliari

## **DOTTORATO DI RICERCA**

Dottorato di Ricerca in Storia, Istituzioni e Relazioni Internazionali  
dell'Asia e dell'Africa Moderna e Contemporanea.

Ciclo XXVII a.a.2011/2014

**Il programma ENPI dell'Unione Europea e le azioni di sostegno  
alla sponda Sud del Mediterraneo. Il caso dell'Egitto.**

Geografia Economico-Politica (M-GGR/02)

Storia delle Relazioni Internazionale (SPS/06)

Presentata da: Ihab Rizk Soliman

Coordinatore Dottorato Prof.ssa Bianca Maria Carcangiu

Tutor Prof. Giovanni Sistu

Tutor Prof. Christian Rossi

Esame finale anno accademico 2014 – 2015



# INDICE

|  |    |
|--|----|
| INTRODUZIONE.....  | 7  |
| CAPITOLO PRIMO. LA COSTRUZIONE CONCETTUALE E POLITICA DEL<br>MEDITERRANEO. ....  | 15 |
| 1. Excursus storico-politico delle relazioni Euro - Mediterranee .....   | 18 |
| 1.1 Dagli accordi associativi alla Politica Mediterranea Rinnovata (1990) .....  | 19 |
| 1.2 La Conferenza di Barcellona e la nascita del Partenariato Euro-Mediterraneo<br>PEM (1995).....   | 24 |
| 1.3 La cooperazione finanziaria e l'introduzione dei finanziamenti MEDA.....   | 29 |
| 1.4 Il passaggio da un Partenariato Euro-Mediterraneo al nuovo strumento della<br>Politica di Vicinato .....                                   | 31 |
| 1.5 Dall'Unione Mediterranea al Processo di Barcellona: l'Unione per il<br>Mediterraneo (2008) .....   | 37 |
| 2. Le relazioni euro-mediterranee in seguito agli accadimenti del 2011 .....   | 42 |
| SECONDO CAPITOLO. IL LEGAME STORICO-POLITICO DELL'EGITTO CON<br>IL MEDITERRANEO. ....  | 47 |
| 1. Le relazioni euro mediterranee dalle origini al regime di Mubarak.....  | 47 |
| 1.1 La politica mediterranea in Egitto dalla rivoluzione del 1952 al 1970.....   | 50 |
| 1.2 La politica mediterranea dell'Egitto dal 1971 al 1981 con il Presidente<br>Anouar El Sadat .....   | 54 |
| 1.3 La politica mediterranea dell'Egitto durante il governo di Mubarak .....   | 56 |
| 2. Gennaio 2011. La primavera araba in Egitto e la deposizione di Mubarak .....  | 60 |
| 2.1 Le elezioni presidenziali del maggio 2012 .....  | 64 |
| 2.2 I risultati del primo turno presidenziale e le tensioni sociali tra i due turni<br>elettorali .....  | 67 |
| 3. La situazione economica della zona Mediterranea e l'impatto della crisi<br>economica del sud Europa sulle relazioni euro mediterranee ..... | 71 |
| 4. Le iniziative dell'Europa dopo la prima e la seconda rivoluzione egiziana .....   | 79 |
| 5. Una prospettiva sulle relazioni tra l'Egitto e l'Italia.....  | 82 |

CAPITOLO TERZO. GLI STRUMENTI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA E LA COOPERAZIONE EURO MEDITERRANEA. .... 87

1. Un breve inquadramento istituzionale dell'Unione Europea ..... 88
2. Il Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 e il bilancio europeo annuale ..... 94
  - 2.1 Il funzionamento del bilancio annuale europeo ..... 97
3. Gli Strumenti di finanziamento comunitari ..... 99
  - 3.1 La cooperazione territoriale europea (CTE) ..... 102
4. La cooperazione euro mediterranea e il caso dell'Egitto ..... 104
  - 4.1 I programmi MED (1992-1995) ..... 104
  - 4.2 Il programma MEDA I (1995-2000) e MEDA II (2000-2004) ..... 108
  - 4.3 Lo strumento europeo della politica di vicinato e partenariato (ENPI) ..... 113
5. Gli strumenti finanziari dell'Unione Europea il loro ruolo nello sviluppo socio economico dell'Egitto dal 1995 al 2013 ..... 118
  - 5.1 La primavera araba in Egitto, il programma SPRING (2011-2012) e la Task Force euro-egiziana (2012) ..... 121

CAPITOLO QUARTO. L'ATTUAZIONE DEI PROGETTI ENPI CBC MED. L'ESPERIENZA DEI PARTENARIATI ITALO-EGIZIANI. .... 125

1. Il Programma ENPI CBC "*Mediterranean Sea Basin*" ..... 128
  - 1.1 Ambito territoriale. Background socio-economico ..... 129
  - 1.2 La strategia del Programma Operativo ENPI CBC MED, i destinatari e la dotazione finanziaria ..... 132
  - 1.3 La struttura organizzativa del programma ENPI CBC MED ..... 136
  - 1.4 Gli strumenti di intervento: i progetti standard e i progetti strategici ..... 138
2. Analisi dei progetti standard e strategici ENPI CBC MED 2007-2013 in partenariato con l'Egitto ..... 139
3. Il quadro dei progetti esaminati e gli ambiti di intervento. Un'analisi qualitativa ..... 147
4. La voce dei partner del Sud del Mediterraneo: analisi delle criticità riscontrate dagli attori egiziani ..... 155

CAPITOLO QUINTO. LE PROSPETTIVE DELLA COOPERAZIONE EURO MEDITERRANEA. .... 167

|   |     |
|---|-----|
| 1. La cooperazione euro - mediterranea: alcune testimonianze .....  | 168 |
| 2. L'esperienza ENPI CBC MED 2007-2013 Capitalizzazione delle esperienze e raccomandazioni.....                               | 172 |
| 3. Aumentare la consapevolezza dello strumento ENPI CBC MED .....   | 174 |
| 4. Aumentare la flessibilità dello strumento ENPI CBC MED.....  | 177 |
| 5. Garantire un'accurata fase di progettazione.....   | 178 |
| 6. Quantità e qualità del personale tecnico-amministrativo coinvolto nei paesi partner della sponda sud del Mediterraneo..... | 180 |
| 7. Maggiore preparazione del personale tecnico-amministrativo europeo sulle procedure dei paesi mediterranei.....             | 181 |
| 8. Garantire il coinvolgimento degli attori dei paesi mediterranei nel partenariato.....                                      | 182 |
| 9. Una rete di comunicazione più efficace e continua tra le parti coinvolte .....   | 183 |
| 10. L'impegno politico dei paesi partner .....  | 184 |
| 11. Migliorare la cultura e le condizioni di lavoro all'interno dell'organizzazione dei paesi partner.....                    | 185 |
| 12. La valutazione continua e follow-up .....   | 186 |
| 13. Le prospettive della cooperazione euro-egiziana .....   | 187 |
| 14. Il futuro della cooperazione euro mediterranea. Il nuovo programma ENI 2014-2020.....                                     | 191 |
| 15. Strategia ENI CBC MED 2014-2020, i destinatari e la dotazione finanziaria.....  | 193 |
| CONCLUSIONE .....   | 197 |
| BIBLIOGRAFIA .....  | 201 |



## INTRODUZIONE

I paesi della sponda sud del Mediterraneo sono da sempre interlocutori strategici per l'Europa. Il Mediterraneo non può essere considerato meramente uno spazio geografico: teatro di secoli di conflitti, di labili equilibri socio-politici, culturali e territoriali in quanto crocevia di differenti culture e popolazioni, punto di confluenza di tre continenti (Europa, Asia, Africa) e delle tre grandi religioni monoteiste (Ebraismo, Cristianesimo e Islamismo). La sicurezza collettiva, la prosperità di questi territori è di vitale importanza per l'Unione Europea così come per tutti i paesi che si affacciano sul Mar Mediterraneo. L'obiettivo della tesi è quello di analizzare come si siano evolute le relazioni euro-mediterranee fino ad arrivare agli strumenti di cooperazione transfrontaliera, multilaterali e multisettoriali che hanno permesso una strutturazione delle relazioni nel lungo periodo<sup>1</sup>.

Nello specifico verrà approfondito, anche con delle interviste ai diretti interessati, l'ENPI CBC MED 2007-2013. Nella prima parte della tesi verrà fatta una ricostruzione storica e politica degli avvenimenti che hanno portato alla costruzione di sempre più approfondite relazioni euro-mediterranee, e in particolare il legame storico-politico dell'Egitto con l'Europa. Nella seconda parte, invece, verranno prima analizzate le relazioni euro-mediterranee dal punto di vista della cooperazione finanziaria e quindi si realizzerà un breve inquadramento istituzionale degli strumenti messi in campo nel corso degli anni, soffermandosi sul loro ruolo nello sviluppo socio economico

---

<sup>1</sup> Lo Strumento Europeo di Prossimità ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) è stato istituito con il regolamento 1638/2006 come braccio operativo della politica di vicinato. Il Programma ENPI era suddiviso in un programma dedicato al Mediterraneo Meridionale e un altro programma ai vicini orientali compresa la Russia. La *ENPI-Cross Border Cooperation* (CBC) supporta i paesi transfrontalieri perseguendo quattro principali obiettivi: promuovere lo sviluppo sociale ed economico sostenibile nelle aree di confine, affrontare le sfide comuni (ambiente, sanità pubblica, sicurezza e prevenzione e lotta al crimine organizzato), assicurare confini efficienti e sicuri, e infine attivare azioni che promuovano gli scambi tra le persone. CBC MED opera secondo il principio della gestione condivisa, che considera i paesi del Vicinato alla pari con gli Stati Membri.

dell'Egitto dal 1996 al 2013. Nella terza parte della tesi troverà spazio il focus sulla programmazione ENPI CBC MED 2007-2013 e sui progetti che hanno riguardato l'Egitto, anche attraverso le testimonianze dei partners egiziani che hanno partecipato al programma. Infine, sulla base delle interviste raccolte, la tesi si conclude con un'analisi delle possibili prospettive della cooperazione e alcuni suggerimenti di policy per il futuro della cooperazione euro-mediterranea<sup>2</sup>.

I legami storici, politici, geografici e culturali rappresentano un collante essenziale nella cooperazione euro-mediterranea, le due sponde infatti, nonostante le crisi e i mutamenti attraversati nel corso dei secoli, hanno sempre mantenuto un solido sistema di relazioni commerciali. In particolare le relazioni tra l'Egitto e l'Europa sono state caratterizzate, nel corso della storia, da momenti di cooperazione e di conflittualità: il popolo egiziano considera vitale il legame con l'altra sponda del Mediterraneo tanto che esso occupa, da sempre, un posto di primo piano nell'agenda della politica estera egiziana. Negli anni Ottanta e Novanta si assiste al tentativo della Comunità Economica Europea di rinsaldare le relazioni con i vicini del Mediterraneo attivando politiche specifiche che mettevano in risalto la centralità di quest'area all'interno dello scacchiere internazionale. Il risultato di maggior rilievo in questo percorso fu il Processo di Barcellona nel 1995<sup>3</sup>: mentre fino ad allora erano stati portati avanti solamente accordi

---

<sup>2</sup> Il lavoro della ricerca ha avuto inizio nel marzo 2012. Sono state somministrate un centinaio di interviste dirette e testimonianze durante i convegni, conferenze internazionali e eventi legati ai progetti o all'attività dell'autorità di gestione. Le interviste fatte a rappresentanti delle delegazioni europee e italiane in Egitto, Associazione delle Camere di commercio ed industria del Mediterraneo (ASCAME) Cagliari, The confederation of Egyptian European Business Associations, Cairo Alexandria University, Unioncamere, Università del Cairo, Helwan University Egypt, Istituto Calabrese di Politiche Internazionali, American University Cairo, Regione Sardegna ufficio presidenza settore cooperazione internazionale, Autorità di Gestione ENPI CBC MED, Assessorato alla programmazione Regione Sardegna, National Reserch Center Cairo, Desert Reserch Center, Cairo, Al- Ahram Center for Political and Strategic Studies Cairo, Ambasciata Italiana al Cairo, Camera di Commercio Italo-Araba Roma, Anna Lindh Foundation Alexandria, Ministero per la cooperazione internazionale al Cairo, Ministero degli esteri in Egitto. Per portare avanti la ricerca sono stati effettuati 3 viaggi studio (Bruxelles, Roma, Giordania).

<sup>3</sup> Paolo Wulzer, *“La politica mediterranea dell'Unione Europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)”*; [http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf); F. Longo



di stampo commerciale, con Barcellona si dava l'avvio a un vero e proprio Partenariato Euro Mediterraneo il cui obiettivo era quello di "trasformare il Mediterraneo in un'area di dialogo, scambio e cooperazione che garantisca pace, stabilità e prosperità". La strategia politica della cooperazione euro-mediterranea si rafforza, poi, con la costituzione dell'"Unione per il Mediterraneo" il cui obiettivo era quello di dare nuovo slancio ai rapporti tra le due sponde. Si fissano, dunque, le basi per la costruzione di una strategia programmata e strutturata sulla quale instaurare una cooperazione multilaterale e multisetoriale. Fra il 1995 e il 2004 la politica mediterranea dell'Unione Europea è stata inquadrata all'interno del Partenariato Euro-Mediterraneo, opportunità che rappresentava una svolta nelle relazioni euro-mediterranee e si poneva come elemento di discontinuità rispetto alle precedenti esperienze.

Dal 2004, pertanto, la politica mediterranea dell'UE ha un carattere dualistico: da una parte, la Pev, a carattere bilaterale, che si occupa essenzialmente delle materie comprese nel secondo pilastro della Dichiarazione di Barcellona (le relazioni economiche), materie prevalentemente gestite dalla Commissione; dall'altra, il Pem, a carattere collettivo, che rimane competente per le materie politiche e di sicurezza e le relazioni socio-culturali (primo e secondo pilastro), di cui si occupano prevalentemente i governi<sup>4</sup>. Si tratta di un strumento finanziario diverso dalla classica assistenza tecnica ad un'unica direzione e con un approccio top-down. Attraverso l'*European Neighbourhood & Partnership Instrument*, oggetto di analisi del lavoro di ricerca portato avanti in questi anni, la cooperazione comunitaria assume una dimensione maggiormente strutturata con l'obiettivo di promozione del dialogo politico e delle

---

"L'Unione Europea e il Mediterraneo: politiche a confronto.", D. Nicolìa, La strategia Euro-Mediterranea. Prospettive politico economiche per il Mezzogiorno.

<sup>4</sup> Aliboni R, a cura di, "L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: Gli Aspetti Politici", Senato della Repubblica, Servizi Affari Internazionali, n°85, gennaio 2008.

riforme in campo economico e sociale nei paesi coinvolti nelle politiche di vicinato, al fine di creare una “cerchia di amici” (a ring of friends) la cui stabilità è di fondamentale importanza per l’Unione Europea<sup>5</sup>. Lo strumento ENPI ha messo in campo per la cooperazione con il vicinato, per il periodo 2007-2013, 11,8 miliardi di euro di cui il 95% è stato dedicato al finanziamento di programmi nazionali, multinazionali e tematici mentre il 5% è stato stanziato per i programmi CBC (Cooperation Cross Border), cioè la cooperazione transfrontaliera, i cui progetti sono cofinanziati dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR). Nell’area del Mediterraneo è stato avviato un programma multilaterale che coinvolge l’intero bacino. Il programma ENPI CBC Bacino del Mediterraneo ha disposto di una copertura finanziaria di circa 173 milioni di euro e coinvolge quindici Paesi tra appartenenti all’Unione Europea e partner mediterranei.

Gli aiuti bilaterali dell’UE per l’Egitto finanziati con ENPI sono stati pari in totale a 1 miliardo di euro per il 2007-2013. Le principali priorità della cooperazione con l’Egitto in questo periodo erano riforme politiche e buon governo; competitività e produttività e sostenibilità socio economica del processo di sviluppo<sup>6</sup>.

Il lavoro di ricerca nasce dalla volontà di approfondire alcuni aspetti e criticità riscontrate in seguito all’esperienza lavorativa personale in alcuni progetti del

---

<sup>5</sup> *Mediterranean Sea Basin Programme 2007-2013*, Final Version Approved by European Commission Decision N. C (2008) 4242 of August 14th 2008; *Egypt Country Strategy Paper 2007-2013*, [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/country/enpi\\_csp\\_egypt\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/country/enpi_csp_egypt_en.pdf); Sito ufficiale *EU Neighbourhood Info Centre* [http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=682&id\\_type=9&lang\\_id=450](http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=682&id_type=9&lang_id=450); <http://www.enpicbmed.eu>; *Regulation (Ec) No 1638/2006 Of The European Parliament and of The Council* of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument; M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*; <http://www.aquaknight.eu/benvenuti-in-aquaknight>; <http://www.marakanda.eu/>; <http://www.villages-net.eu/>; *Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (2007-2013)*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:r17101&from=IT>; European Commission, “*European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013*” Overview of Activities and Results Development and Cooperation - EuropeAid, European Union, 2014.

<sup>6</sup> Sito ufficiale della Commissione Europea, *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations*, [http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/egypt/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/egypt/index_en.htm)

programma ENPI CBC MED<sup>7</sup>. Si è lavorato, all'interno dei progetti, in qualità di facilitatore di comunicazione e mediatore linguistico. La cooperazione tra le due sponde mediterranee, così geograficamente vicine ma allo stesso tempo così diverse e lontane sotto l'aspetto istituzionale e culturale, non è sempre stata semplice. In quattro anni come operatore di gestione di conflitti ci si è trovati ad affrontare e risolvere problematiche inerenti, ad esempio, l'esecuzione del progetto o la modifica del bilancio economico, predisposto da paesi partner mediterranei, per renderlo conforme alle normative europee. Inoltre sono state svolte attività di docenza su tematiche e procedure specifiche europee (il Project Cycle Management e le modalità per costruire un partenariato) sconosciute ai partner mediterranei. Mettendo le due realtà mediterranee a comunicare e a trovare soluzioni condivise su problemi e risorse comuni era fondamentale trovare delle modalità di comunicazione che fossero efficaci e dirette. Durante l'esperienza lavorativa si è potuto constatare quanto delicati siano questi equilibri partendo dagli aspetti più banali fino ad arrivare a questioni più complesse. Il lavoro di ricerca è suddiviso in tre parti: una prima parte di ricerca e una seconda parte di analisi delle testimonianze e delle interviste sulle criticità riscontrate nella gestione del programma saranno affrontate in questo capitolo, mentre la terza parte nella quale vengono espone le lezioni apprese da questa esperienza di programmazione e quindi anche delle raccomandazioni e delle prospettive per quella futura saranno analizzate nel quinto e ultimo capitolo della tesi. Da marzo 2012 fino a dicembre 2015 si è proceduto con un lungo lavoro di raccolta di interventi, analisi, testimonianze da parte di partner e operatori coinvolti nei progetti ENPI CBC MED sia in Egitto che in occasione dei vari meeting e seminari riguardanti le varie fasi dei progetti del programma ENPI CBC MED. Nella seconda parte del lavoro di ricerca è stata operata una cernita e selezione

---

<sup>7</sup> Tra gli altri si è lavorato all'interno dei seguenti progetti: MIDEMP, FOSTER in MED, MedDiet, GR.ENE.CO.

molto rigida che permettesse di sviluppare l'argomento della tesi e che cogliesse gli aspetti più significativi del confronto tra le diverse parti. Le interviste scelte sono state realizzate nel 2013. Il 2013 rappresenta l'anno di transizione, sia per l'Egitto, in un momento di incertezza politica dovuto alle rivoluzioni politiche in corso e alla deposizione dal potere del Presidente Morsi, sia per l'Unione Europea, che si apprestava alla chiusura della programmazione 2007-2013 avviando i negoziati per la concertazione dei nuovi strumenti della politica di vicinato. Come sottolineato nei capitoli precedenti, nonostante il ruolo dell'Egitto sia stato molto attivo all'interno del programma ENPI CBC MED, a metà del settennato in questione, il paese ha vissuto degli sconvolgimenti politici che hanno portato, dopo trent'anni di potere concentrato nelle mani di Mubarak, alla difficoltosa transizione democratica ancora in atto. Gli effetti della Primavera Araba, così come rinominata l'ondata di proteste che ha investito il Nord Africa, hanno portato a una revisione della politica di vicinato evidenziando la necessità di intervenire e di supportare i partner mediterranei, soprattutto a livello della società civile. Gli attori intervistati, tutti appartenenti a istituzioni partner egiziane, erano coinvolti in progetti standard della prima call (AQUAKNIGHT, MARAKANDA, VILLAGE) e in due progetti strategici (MedDiet e FOSTER in MED), nello specifico: il Dr. Alaa Ezz, Segretario Generale di CEEBA (Confederation Of Egyptian European Business Association)<sup>8</sup> partner dei progetti FOSTER in MED e MedDiet; Salma El-Sahhar Project Manager di FOSTER in MED per conto di CEEBA; Ahmed Gaber Presidente dell'Alexandria Water Company (AWCO) partner del progetto

---

<sup>8</sup> La *Confederation of Egyptian European Business Association* – CEEBA- è una confederazione di camere di commercio ed è stata fondata nel 2004 dalla camera di commercio egiziano-britannico, francese, tedesco-araba e da quella italiana. È composta da associazioni di affari e rappresentanti dell'Unione Europea. L'obiettivo è quello di creare una rete paneuropea per sostenere l'accesso ai mercati europei e per promuovere il commercio e gli investimenti tra UE e Egitto. Ha partecipato a 4 progetti finanziati dal programma ENPI CBC MED 2007-2013: FOSTER in MED, LACTIMED, MedDiet, Green Med Initiative-GMI.

AQUAKNIGHT; Dr. Mostaffa Kamel Project Manager di MARAKANDA per conto del National Research Centre (NRC)<sup>9</sup>; Dr. Moatasem Billah Kaddah Executive Director del Regional Information Technology and Software Engineering Center (RITSEC)<sup>10</sup>, partner del progetto VILLAGE. Le interviste hanno evidenziato le criticità riscontrate nella gestione e coordinamento dei progetti e allo stesso tempo sono emerse le lezioni apprese da questa esperienza di programmazione e quindi anche delle raccomandazioni e delle prospettive per quella futura.

Oltre che con le interviste agli attori coinvolti lo studio è stato condotto, in prevalenza, su fonti archivistiche raccolte presso gli Archivi della Commissione Europea a Bruxelles<sup>11</sup> in occasione di un soggiorno di ricerca nella sede delle istituzioni europee, integrate poi da pubblicazioni ufficiali della stessa Commissione e di altri governi europei. Infine, la ricerca è stata conclusa con un soggiorno al Cairo ove si sono

---

<sup>9</sup> La *National Research Centre* – NRC - è stata fondata come organizzazione pubblica indipendente nel 1956, con lo scopo di favorire la ricerca scientifica di base e applicata, in particolare nel settore industriale, dell'agricoltura, della salute pubblica e altri settori dell'economia nazionale. È la più grande di tutte le istituzioni afferenti al Ministero della Ricerca Scientifica e impiega circa il 60% di tutti gli scienziati che lavorano in questa istituzione.

<sup>10</sup> La *Regional Information Technology and Software Engineering Center* – RITSEC - è una ONG regionale che fornisce servizi tecnici professionali alle istituzioni e organizzazioni dei governi delle regioni arabe. L'obiettivo è quello di lavorare al fine di promuovere lo sviluppo socio-economico delle regioni arabe.

<sup>11</sup> Presso gli Archivi della Commissione Europea sono stati consultati numerosi documenti tra i quali: Accord del Cooperation CUEA-CE; Releve de conclusions de la reunion du Groupe de coordination du dialogue euro-arabe tenue a Paris, les 1er et 2 mars 1979; Arab-European Dialogue- Aide Memoire; Commission Communautés Europeennes, Secretariat general DES SEC(81) 1851 Dialogue Euro-Arabe; Communautés Europeennes Le Conseil Rapport du Groupe ad hoc "Dialogue euro-arabe" au Comité des Représentants Permanents, Bruxelles 25 aprile 1979; Rapport de la Commission sur la coopération avec les partenaires méditerranéens (1995); Rapport de la Commission sur la mise en oeuvre du programme MEDA (1996-1997); Processus de Barcelone Réunions du Comité euro-méditerranéen du processus de Barcelone 1997-Documents et Comptes rendus; Réunions du Comité euro-méditerranéen du processus de Barcelone et réunions des hauts fonctionnaires 1998; Rapport annuel 1999 de la Commission sur la mise en oeuvre du programme MEDA; Règlement (CE) no 2698/2000 du Conseil du 27.11.2000 modifiant le règlement (CE) no 1488/96 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. L'elenco completo delle fonti consultate è in un'appendice documentale allegata alla tesi.

consultati i documenti e le raccolte del Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Araba d'Egitto<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Presso gli archivi del Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Araba d'Egitto sono stati consultati documenti relativi ad accordi bilaterali tra l'Egitto e l'Italia dal 1906 fino al 2012 come prova del legame storico intercorso. Si tratta di accordi in lingua araba su varie tematiche: accordi commerciali, di cooperazione, di potenziamento delle istituzioni pubbliche, manutenzione del Museo Egizio, in campo agricolo, industriale, meccanico; protocolli di partenariati sulla formazione dei giovani nel settore tecnico, accordi nel settore turistico, sulla rete ferroviaria egiziana, sulle tasse doganali. Un elenco completo delle fonti consultate è in un'appendice documentale allegata alla tesi.

## **CAPITOLO PRIMO. LA COSTRUZIONE CONCETTUALE E POLITICA DEL MEDITERRANEO.**

Sin dalle origini del percorso di integrazione, con il Trattato di Roma nel 1957, i paesi europei hanno nutrito un particolare interesse per l'area mediterranea. I legami che intercorrevano tra i paesi membri dell'allora Comunità Economica Europea (CEE) e l'altra sponda del Mar Mediterraneo risalivano principalmente al passato coloniale di molti paesi europei (come nel caso di Francia, Belgio e Italia) e che con il tempo si erano mutati in accordi economici, commerciali, di sicurezza interna e internazionale.

Il Trattato di Roma, infatti, prevedeva e disciplinava in due dei suoi articoli:

- La possibilità di concludere accordi tariffari e commerciali (art. 113, comma 1);
- Stipulare accordi con uno Stato terzo, un'unione di Stati o una organizzazione internazionale (art. 238).

Mentre i paesi europei muovevano i primi passi per costruire e rafforzare la cooperazione tra di loro, allo stesso tempo si preoccupavano per porre le basi per una pacifica e solida convivenza con i vicini del sud del Mediterraneo, che venivano osservati con timore a causa della forte instabilità politica che li caratterizzava.

Le crisi, i mutamenti e le fratture che hanno investito la regione fin dal secondo dopoguerra, come la decolonizzazione, il conflitto arabo-israeliano-palestinese, la competizione Est-Ovest, le convergenze e le divergenze transatlantiche, l'emergere della questione energetica e, più recentemente, il problema dei flussi migratori e la

minaccia del terrorismo, hanno spesso influito in maniera determinante sugli sviluppi della costruzione comunitaria<sup>13</sup>.

Per analizzare meglio i rapporti e la complessità delle relazioni euro-mediterranea che si sono evolute nel corso della storia, è necessario fare il punto, prima di tutto, sul concetto di “*Mediterraneo*”. Secondo la classica definizione dell’enciclopedia Treccani: “Il Mediterraneo non è un’espressione geografica, non indica solo una regione, e meno ancora il mare da cui prende il nome. Appartiene, per così dire, a una famiglia di concetti geostorici divenuti anche geopolitici, concetti anfibi, che vivono per strada come nelle aule universitarie, nei discorsi dei politici altrettanto che nei laboratori di ricerca. Si tratta di termini propri della geografia simbolica e dell’immaginario collettivo, che si propongono di definire uno spazio, ritagliandolo, ma che concretamente finiscono soprattutto per evocare immagini, sensazioni, valori.” Il Mediterraneo, quindi, non può essere considerato meramente uno spazio geografico: si tratta del risultato di secoli di conflitti, di labili equilibri socio-politici, culturali e territoriali in quanto crocevia di differenti culture e popolazioni, punto di confluenza di tre continenti (Europa, Asia, Africa) e delle tre grandi religioni monoteiste (Ebraismo, Cristianesimo e Islamismo). Interessante e abbastanza emblematica la definizione dello storico Fernand Braudel che chiedendosi “Che cos’è il Mediterraneo?” risponde: “Mille cose insieme. Non un paesaggio, ma innumerevoli paesaggi. Non un mare, ma un susseguirsi di mari. Non una cultura, ma una serie di culture accatastate le une sulle altre. Da millenni tutto è confluito verso questo mare, scompigliando e arricchendo la sua storia”<sup>14</sup>. L’area mediterranea, così come lo intendiamo oggi, è un concetto costruito artificialmente per uniformare uno spazio altrimenti difficile da individuare e

---

<sup>13</sup> Paolo Wulzer, “*La politica mediterranea dell’Unione Europea dal Processo di Barcellona all’Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*”, pag 131 [http://scienzepolitiche.unipg.it/tutor/uploads/wulzer\\_2009.pdf](http://scienzepolitiche.unipg.it/tutor/uploads/wulzer_2009.pdf)

<sup>14</sup> Fernand Braudel, “*Il Mediterraneo. Lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni*” Milano, 1987, p. 7.



che coniuga un'accezione geografica a una politico-storica: il mediterraneo "riferito cioè metonimicamente alle terre che circondano quel mare e alla gente che le abita, è sorto in rapporto alla conquista coloniale europea e poi al faticoso processo di decolonizzazione"<sup>15</sup>. Per approfondire l'analisi delle relazioni euro-mediterranee è necessario prendere in considerazione la percezione che l'Unione ha dei suoi vicini mediterranei. Fino al 1995 i limiti geografici dell'area mediterranea considerata quale destinataria delle politiche comuni dell'unione non erano stati definiti ufficialmente. La politica mediterranea fino a quella data era stata rivolta ai «Paesi terzi mediterranei» (PTM)<sup>16</sup>, cioè a tutti quei paesi rivieraschi, con l'aggiunta della Giordania, con i quali sono stati firmati accordi bilaterali commerciali ed economici preferenziali, e ai paesi arabi che, dalla metà degli anni '70, sono entrati a far parte degli interlocutori istituzionali dell'unione con la creazione del «Dialogo Euro-Arabo».<sup>17</sup> Come già percepito dai paesi europei agli albori del loro percorso di integrazione, l'area mediterranea rappresentava un attore strategico con il quale interloquire in quanto le sue dinamiche politiche e sociali erano decisamente importanti per il futuro e per la stabilizzazione di un ordine mondiale. Da qui l'esigenza di stipulare accordi commerciali ed economici che permettessero quindi di avere un certo controllo e una certa influenza, imponendo modelli di sviluppo economico e politico, valori e principi col fine principale di poter salvaguardare la propria sicurezza interna e proseguire, quindi, con il processo di integrazione.

---

<sup>15</sup> [http://www.treccani.it/enciclopedia/il-mediterraneo\\_%28XXI-Secolo%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/il-mediterraneo_%28XXI-Secolo%29/)

<sup>16</sup> Si tratta di: Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia.

<sup>17</sup> Francesca Longo, "L'Unione Europea e il Mediterraneo: politiche a confronto.", in Nord e Sud N°5, 1999 pag. 69.

## **1. Excursus storico-politico delle relazioni Euro - Mediterranee.**

I legami storici, geografici, economici, culturali e geopolitici tra l'Europa e i paesi della sponda Sud del Mediterraneo hanno tradizionalmente rappresentato un fattore di estrema importanza nel processo di integrazione europea, sin dalle sue origini.

Le crisi, i mutamenti e le fratture che hanno investito la regione fin dal secondo dopoguerra, come la decolonizzazione, il conflitto araboisraeliano-palestinese, la competizione Est-Ovest, le convergenze e le divergenze transatlantiche, l'emergere della questione energetica e, più recentemente, il problema dei flussi migratori e la minaccia del terrorismo, hanno spesso influito in maniera determinante sugli sviluppi della costruzione comunitaria. Contemporaneamente, le sfide provenienti dal Mediterraneo hanno imposto ai paesi della Comunità e poi dell'Unione Europea l'elaborazione di una risposta comune, prima sul terreno economico-commerciale e poi su quello politico e della sicurezza, in grado di fronteggiare gli squilibri di un'area strategicamente vitale per l'Europa<sup>18</sup>. Le politiche ideate e attuate dalla Comunità Economica Europea prima, e dall'Unione Europea poi, nei confronti della sponda sud del Mediterraneo, attraversano differenti fasi che partendo da un sistema di relazioni commerciali e accordi bilaterali arrivano a cercare di adottare una strategia unitaria e multidimensionale. Come già accennato in precedenza, gli accordi e gli scambi commerciali ed economici con i paesi dell'area sud del mediterraneo sono da sempre oggetto di interesse dell'Unione Europea che, perfino all'interno del Trattato di Roma inserisce dei riferimenti normativi. Ciò che si può notare è che i principali tentativi di codificazione dei rapporti euro-mediterranei coincidono con le negoziazioni per l'allargamento della CEE e della UE a nuovi stati membri, negoziazioni che

---

<sup>18</sup> Matteo Pizzigallo, a cura di "*L'Italia e l'Unione per Il Mediterraneo*", Legma Napoli per la Fondazione Mezzogiorno Europa, 2010 pag. 16-17 [http://www.euromedi.org/page/1872/1872\\_La\\_ricerca.pdf](http://www.euromedi.org/page/1872/1872_La_ricerca.pdf)

rivoluzionano i confini esteri e anche gli equilibri interni alla collaborazione tra i paesi. Questi collegamenti euro-mediterranei hanno spinto verso la creazione di relazioni economiche tra le due parti che, formalmente iniziano con il lancio di Politica Mediterranea Globale (PMG) nel 1972 e arriva, fortemente modificata, fino ai giorni nostri con strumenti politici e finanziari più affinati.

### **1.1 Dagli accordi associativi alla Politica Mediterranea Rinnovata (1990).**

L'Unione europea, sin da quando era Comunità Economica Europea e precisamente dagli anni Sessanta, guarda all'area mediterranea come un interlocutore naturale, come un'opportunità e come una minaccia. In tutti gli strumenti normativi questi elementi sono inestricabilmente legati coniugando le ragioni economiche con quelle geopolitiche. Ma questa non è l'unica ambiguità rintracciabile nel dialogo tra i Paesi europei e gli Stati terzi mediterranei, un'altra può essere identificata nella difficoltà a scegliere lo strumento più adatto a costruire un rapporto difficile con dei vicini tanto eterogenei e litigiosi. La soluzione - se di soluzione si può parlare - è stata quella di coniugare e sovrapporre nel tempo più strumenti riconducibili ora all'una ora all'altra delle due categorie del bilateralismo e del multilateralismo<sup>19</sup>. La prima fase, che va dagli anni Sessanta ai primi anni Settanta, è caratterizzata dalla stipula di accordi di associazione e cooperazione che non si inseriscono in una logica di coordinamento e tanto meno hanno un quadro di riferimento. Sono accordi per lo più commerciali (prodotti agricoli e alcune merci lavorate), di cooperazione tecnica che traggono le loro origini dal recentissimo periodo coloniale e che seguivano il paradigma secondo cui, in questo modo, si sarebbe avvantaggiato lo sviluppo dei paesi mediterranei interessati. Solo a partire dal vertice di Parigi (1973) la CEE ha impostato un quadro comune per la

---

Susanna Cafaro, a cura di, *“Le relazioni Euro-Mediterranee dai primi accordi all'Unione per il Mediterraneo”*, pag. 6-7.

gestione dei rapporti con i paesi mediterranei. La riconsiderazione della politica mediterranea della Comunità nasceva, da un lato, sotto la spinta della crescita del numero di membri della CEE (con l'imminente ingresso di Regno Unito, Danimarca e Irlanda, e le prospettive di allargamento verso Grecia, Spagna e Portogallo) e, dall'altro, per le preoccupazioni dovute alle tensioni politiche addensatesi intorno al Mediterraneo ed al Medio Oriente ed alle possibili complicazioni nell'approvvigionamento energetico<sup>20</sup>. Con il Vertice di Parigi, tenutosi nell'ottobre del 1972, si inaugura la seconda fase delle relazioni euro mediterranee: i capi di Stato e di governo tracciano i nuovi passi della Comunità verso le politiche regionali nei settori ambientali, energetico e industriale e si inizia a parlare di "Politica Mediterranea Globale" proposta che fu ufficializzata con un documento approvato dal Consiglio dei Ministri subito dopo la fine del Vertice (novembre 1972). La «Politica Mediterranea Globale» (PMG) si poneva l'obiettivo di instaurare relazioni con il Mediterraneo, al fine di facilitare lo sviluppo politico ed economico dei paesi che a esso appartenevano. I principi che ispiravano tale politica erano:

- sviluppare le esportazioni dei PTM nella Comunità, non solo nel settore agricolo, ma anche in quello industriale;
- allargare la cooperazione dal settore commerciale a quello tecnico, economico, finanziario e sociale;
- costruire una visione globale dei rapporti tra l'Unione Europea e l'area mediterranea.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup>Osservatorio sulle Politiche Agricole dell'UE Istituto Nazionale di Economia Agraria, "L'Unione Europea e i paesi terzi del mediterraneo. Accordi commerciali e scambi agroalimentari.", aprile 2002, pag. 66.

<sup>21</sup>F. Longo "L'Unione Europea e il Mediterraneo: politiche a confronto", cit., pag. 71-72

Quest'ultima era la novità principale: i paesi terzi mediterranei, infatti, per la prima volta erano considerati dalla Comunità come attore unico con il quale interfacciarsi e non come singoli paesi. Le novità introdotte dalla PMG nelle relazioni con i paesi dell'altra sponda del Mediterraneo però non apportarono effettivamente i cambiamenti che i capi di governo e di stato si erano prefissati. Sebbene gli interlocutori mediterranei venissero considerati ora come un unico spazio geo-politico, lo strumento utilizzato per concludere gli accordi commerciali ed economici manteneva il suo carattere bilaterale e quindi uno sbilanciamento nel trattamento dei vari paesi. Anche l'allargamento della cooperazione verso altri settori come ad esempio il trasferimento tecnologico, gli aiuti alla ricerca e alla cooperazione allo sviluppo non furono mai attuati a causa della scarsità della dotazione finanziaria.

I risultati in termini economici furono poi modesti, perché i paesi della sponda Sud-orientale importarono in modo crescente senza riuscire a esportare i propri prodotti verso nord: il contenzioso sul commercio di beni agricoli e tessili divenne così aspro che fece perdere alla Comunità credibilità come soggetto capace di aiutare lo sviluppo dei vicini, i quali, d'altro canto, cessarono di riporre speranze di miglioramento economico nell'interscambio fra le due sponde<sup>22</sup>. Il contesto internazionale, inoltre, non fu particolarmente favorevole: siamo negli anni della crisi petrolifera e della conseguente recessione economica che portò la CEE ad assumere un atteggiamento protezionistico nei confronti delle proprie produzioni. Gli anni '90 con il crollo del Muro di Berlino e la conseguente fine della Guerra Fredda, lo scoppio della Guerra del Golfo e l'instabilità politica in Algeria aprono un momento storico molto delicato: ciò che preoccupa maggiormente i principali attori internazionali è il nuovo ordine mondiale e i problemi della sicurezza internazionale. La fine del confronto tra USA e

---

<sup>22</sup> A.A. V.V. *Il Mediterraneo Economia e Sviluppo*, Editoriale Jaka Book S.p.A., Milano, 2001 pag. 356

URSS ha annullato i pericoli di un conflitto globale, ma la crisi dell'ordine bipolare che ne è seguita ha aumentato i rischi di conflitti regionali, soprattutto laddove le tensioni locali non facevano apparire possibile una ristrutturazione dell'equilibrio post guerra fredda mediante meccanismi di gestione politica della crisi. Il Mediterraneo appariva uno tra i possibili teatri di tale conflittualità. L'alta eterogeneità politica ed economica degli stati, la mancanza di istituzioni cooperative interstatali, la presenza dell'integralismo islamico e le tensioni derivanti dal mai concluso conflitto arabo-israeliano rendevano il Mediterraneo un'area ad alto rischio<sup>23</sup>. La terza tappa dei rapporti dell'Unione Europea con il Mediterraneo, la Politica Mediterranea Rinnovata, nasce dunque in un periodo di forte instabilità mondiale all'interno del quale l'area geopolitica del Mediterraneo ritorna ad avere un ruolo centrale e strategico. La PMR mantiene alcuni elementi di continuità con le precedenti politiche ma apporta anche interessanti aspetti innovativi con l'obiettivo di rafforzare e intensificare le intese pre esistenti. Alla base della Politica Mediterranea Rinnovata ci sono comunque gli accordi commerciali. Fino ad almeno la prima metà degli anni '90, infatti, era radicata l'opinione che gli aiuti alle esportazioni potessero essere un ottimo strumento per incrementare lo sviluppo, nonostante le esperienze precedenti avessero dimostrato delle falle e arrivassero molte critiche sia da attori europei che dai paesi terzi interessati. Tra gli elementi più rilevanti vi è l'introduzione della cooperazione decentrata che, con un taglio netto rispetto al passato, prevedeva non più il solo coinvolgimento negli scambi degli enti istituzionali e governativi, ma si rivolgeva anche agli attori della società civile, quali università, centri di ricerca e imprese.

Con la politica rinnovata, si afferma un nuovo approccio europeo verso il Mediterraneo: "individuato come area che, sebbene formata da paesi eterogenei, necessita di un

---

<sup>23</sup> F. Longo "L'Unione Europea e il Mediterraneo: politiche a confronto.", cit., pag.74

approccio integrato che alle facilitazioni commerciali, aggiunga politiche destinate allo sviluppo socio-politico<sup>24</sup>. Con l'allargamento della Comunità Economica Europea alla Grecia (1981) e alla Spagna e al Portogallo (1986) il baricentro europeo tende a spostarsi verso il bacino del mediterraneo: i paesi della sponda sud diventano sempre più vicini. Sotto il punto di vista della cooperazione finanziaria invece vi sono diversi aspetti su cui porre l'accento della PMR:

-incremento, rispetto agli anni precedenti, sia dei fondi a disposizione sia un allargamento a nuovi settori (investimenti privati, sostegno alle riforme economiche, protezione ambientale);

-un sistema di cooperazione finanziaria orizzontale diretta a tutti i paesi mediterranei senza discriminazioni di trattamento e gestita direttamente dalla Commissione Europea.

E proprio in questo periodo (1992) che la Commissione Europea lancia dei programmi di assistenza in settori specifici che avrebbero dovuto rispondere agli obiettivi generali dettati dalla PMR. I programmi denominati MED avevano come obiettivo quello di rafforzare la cooperazione multilaterale politica ed economica con e tra i Paesi Terzi del Mediterraneo e coinvolgere attori della società civile: i programmi erano suddivisi in MED Urbs (promozione dello sviluppo urbano), MED Campus (trasferimento di conoscenze scientifiche e tecnologiche), MED Invest (costituzione e innovazione delle piccole e medie imprese), MED Avicenna (cooperazione scientifica e tecnologica nel campo della salvaguardia dell'ambiente, medicina e gestione delle risorse idriche) e MED Media (promozione delle imprese operanti nel campo dei media). Nonostante la Politica Mediterranea Rinnovata avesse apportato importanti e significative inversioni di tendenza nei rapporti euro-mediterranei e a discapito degli impegni assunti, il divario

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, pag.74

Nord-Sud, soprattutto in termini di sviluppo economico, continuava ad aumentare. Verso la fine degli anni '80 il bilancio della politica mediterranea della CEE si rivelava deludente: quello che era stato interpretato come il volano dello sviluppo dei paesi mediterranei, vale a dire l'integrazione commerciale con l'UE, registrava addirittura un rallentamento, mentre in molti casi aumentava il deficit dei PTM nel commercio agricolo.<sup>25</sup> In generale la situazione economica e politica interna dei PTM rimane piuttosto negativa: le risorse della cooperazione economica non riescono ad attrarre investimenti privati non permettendo un vero e proprio rilancio economico dell'area.

## **1.2 La Conferenza di Barcellona e la nascita del Partenariato Euro-Mediterraneo PEM (1995).**

La Conferenza ministeriale euro mediterranea di Barcellona del 27 e 28 novembre 1995 apre un importante capitolo nei rapporti euro-mediterranei determinando una svolta nei progressi futuri. Dopo 20 anni di crescente cooperazione bilaterale nel campo del commercio e dello sviluppo, i ministri degli Esteri degli allora 15 membri dell'Unione Europea e dei 12 paesi della riva sud del Mediterraneo<sup>26</sup> (undici stati oltre all'Autorità Palestinese) presero parte alla conferenza che segnò il punto di inizio della nuova fase<sup>27</sup>. Obiettivo del neo costituito Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM) era quello di “trasformare il Mediterraneo in un'area di dialogo, scambio e cooperazione che garantisca pace, stabilità e prosperità”. Emerge, quindi, il desiderio di trovare una soluzione efficace al problema della sicurezza nel Mediterraneo attraverso il

---

<sup>25</sup> Osservatorio sulle Politiche Agricole dell'UE Istituto Nazionale di Economia Agraria, “*L'Unione Europea E I Paesi Terzi Del Mediterraneo. Accordi commerciali e scambi agroalimentari.*”, cit., pag.68.

<sup>26</sup> I paesi terzi mediterranei partecipanti e firmatari della Dichiarazione di Barcellona furono: Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità Palestinese. La Libia partecipa, invece, in qualità di osservatore.

<sup>27</sup> Dino Nicolai, *La strategia Euro-Mediterranea. Prospettive politico economiche per il Mezzogiorno*, Edizione Franco Angeli, Milano, 2005, pag. 65.



rafforzamento della coesione tra la Comunità e i suoi vicini mediterranei anche alla luce dell'instabilità politica e della crisi sociale sempre crescente. Questa necessità prende forma attraverso una serie di accordi che vennero stipulati tra l'Unione Europea e alcuni paesi della sponda sud a sottolineare una solidarietà intra-mediterranea che durante gli anni della Guerra Fredda si era dissipata: tra la fine degli anni 80 e la prima metà degli anni 90 fu formato il Gruppo dei 5+5 (Francia, Italia, Malta, Portogallo, Spagna, Algeria, Libia, Mauritania, Marocco, Tunisia) con l'obiettivo di promuovere la cooperazione politica tra paesi di stampo socialista; 1994, il Forum Mediterraneo per il Dialogo e la Cooperazione<sup>28</sup> che favoriva il dialogo sulla sicurezza e le questioni politiche. Le basi per il partenariato iniziano, in realtà, a prendere forma già nel 1992 grazie alla comunicazione della Commissione Europea "Il futuro delle relazioni tra la Comunità e il Maghreb" con la quale veniva adottato un approccio regionale esteso a tutto il bacino mediterraneo. Nell'ottobre del 1994 infine la Commissione, seguendo gli orientamenti oramai comuni, adottò un'ulteriore comunicazione<sup>29</sup> che prevedeva l'adozione di una politica mediterranea più efficace e la creazione di un partenariato euro-mediterraneo. La comunicazione riconosce come tra i paesi europei e quelli mediterranei vi sia un'interdipendenza via via sempre più stretta in diversi settori come l'approvvigionamento energetico, i flussi migratori, l'ambiente e il commercio. Fino ad allora la politica mediterranea della Comunità aveva seguito un'impostazione tradizionale basata su due elementi fondamentali: le concessioni commerciali e una cooperazione finanziaria incentrata essenzialmente sul classico progetto di aiuto<sup>30</sup>. La

---

<sup>28</sup> I paesi partecipanti erano Francia, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Spagna, Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Turchia.

<sup>29</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Una politica mediterranea più incisiva per l'Unione europea: instaurazione di un nuovo partenariato euro mediterraneo" COM (94) 427 def.

<sup>30</sup> Bollettino dell'Unione Europea. Supplemento 2/95 "Il consolidamento della politica mediterranea dell'Unione Europea: verso un partenariato euro mediterraneo", Lussemburgo, ottobre 1995 pag. 21.

Dichiarazione di Barcellona, sottoscritta e adottata all'unanimità dai partecipanti alla Conferenza, stabiliva, attraverso una serie di Accordi di Associazione tra la UE e i partner mediterranei, la creazione di un partenariato globale che si fondava su tre pilastri fondamentali:

- Cooperazione politica e di sicurezza: obiettivo fondamentale era la creazione di uno spazio comune di pace e di stabilità e il rafforzamento della democrazia e rispetto dei diritti umani. Il concetto tradizionale di sicurezza nel post guerra fredda è cambiato radicalmente. Si parla di cooperative security che individua nella creazione di interessi comuni in settori diversi da quello militare il mezzo per costruire una reale sicurezza positiva.
- Cooperazione economica e finanziaria con l'obiettivo di lungo medio termine di sviluppare una zona di libero scambio e di prosperità condivisa. A tal fine vennero previste azioni di abolizione di ostacoli tariffari e non tariffari nei confronti dei prodotti manufatti; armonizzazione delle norme al fine di eliminare gli ostacoli agli scambi soprattutto per quanto riguarda il settore agricolo e alimentare, ammodernamento dell'industria e delle strutture amministrative locali e diversificazione della produzione agricola. La costituzione di quest'area di libero scambio (da realizzare entro il 2010) aveva come obiettivo quello di coinvolgere tutti i 37 paesi impegnati nel Partenariato al fine di creare delle relazioni stabili e a vantaggio di entrambe le parti.
- Cooperazione sociale, umana e culturale: prevedeva un'accezione piuttosto ampia del carattere umano e sociale. Infatti, questo terzo pilastro individuava nel dialogo, nella comprensione tra culture e religioni, nella crescita di una società civile attiva la base per il superamento delle ostilità e la condizione necessaria

per la cooperazione tra popolazioni. Fondamentale poi l'assunto secondo cui lo sviluppo sociale deve andare di pari passo con quello economico.

L'inserimento in tale cesto di temi quali l'immigrazione, la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata e al traffico di droga introduce una terza variabile con la quale motivare la cooperazione in tale settore: la necessità che i problemi che minacciano la sicurezza interna degli stati europei e la stabilità politica dei paesi mediterranei siano anch'essi considerati tra le tematiche che necessitano, per la loro soluzione, un quadro di relazioni cooperative e multilaterali<sup>31</sup>. La Dichiarazione di Barcellona rappresenta la svolta nelle relazioni euro-mediterranee ed era sua intenzione porsi come elemento di discontinuità rispetto alle precedenti esperienze portando avanti diversi elementi di novità e di riflessione:

Approccio economico neo-liberale. Alla base del Partenariato c'è l'idea che lo sviluppo dei paesi mediterranei non membri debba passare obbligatoriamente dalla liberalizzazione dei loro sistemi economici in modo da poter innescare un circolo virtuoso di sviluppo.

Superamento del bilateralismo con la cooperazione globale e condivisa. Già nel preambolo del documento<sup>32</sup> è chiaro come i partecipanti, alla luce dei risultati raggiunti negli anni precedenti, intendano passare oltre gli accordi bilaterali e adottare anche un approccio globale e condiviso (*coopération globale et solidaire*). Rimangono gli accordi di associazione che permettevano comunque di rispettare le singole specificità di ogni partecipante.

---

<sup>31</sup> F. Longo "L'Unione Europea e il Mediterraneo: politiche a confronto.", cit., pag.89

<sup>32</sup> È possibile trovare la Dichiarazione di Barcellona al seguente link [http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf)

Promozione della cooperazione orizzontale sud-sud (cooperazione regionale e anche sub-regionale). Vengono individuati, dai gruppi di lavoro, sei settori principali sui quali investire: politica energetica, politica industriale, approvvigionamento idrico, tutela ambientale, trasporti e società dell'informazione.

Concetto di partenariato e quindi eguaglianza dei membri, oltre che complementarità. La forma stessa del partenariato, è molto innovativa rispetto al passato, in quanto prevede un confronto tra parti diverse: non veniva quindi più imposto un'azione elaborata a livello europeo, ma la sponda Sud del Mediterraneo veniva coinvolta e interpellata per arrivare a una decisione condivisa.

Affermazione dell'UE come unico interlocutore mediterraneo È il periodo in cui viene avviata con il Trattato di Maastricht la PESC (Politica Estera e di Sicurezza Comune). Per l'Unione Europea sono anni fondamentali a difesa del suo ruolo di attore regionale e globale in grado di influenzare lo scenario internazionale in contrapposizione alla sempre crescente egemonia statunitense.

La Dichiarazione di Barcellona costituisce una sorta di accordo esecutivo molto ampio, che arriva a comprendere una serie di principi generali e di obiettivi comuni in circa 40 settori. Da un punto di vista giuridico, dato che lo spazio euro-mediterraneo appare relativamente complesso, la Conferenza ha inteso costituire un quadro stabile e di lunga prospettiva. Il processo di Barcellona si basa, infatti, su tre principali linee guida: innanzitutto, eguaglianza nel partenariato; in secondo luogo complementarità e disciplinarietà; infine decentralizzazione e gradualismo<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> D. Nicolìa, *La strategia Euro-Mediterranea. Prospettive politico economiche per il Mezzogiorno*, cit., pag. 73.

A livello istituzionale la Dichiarazione di Barcellona aveva previsto per il Partenariato Euro-Mediterraneo un meccanismo semplice ma strutturato: una Conferenza euro-mediterranea alla quale prendevano parte i Ministri degli Esteri; una Conferenza ministeriale settoriale e un “Comitato euro-mediterraneo per il processo di Barcellona” (Comitato Euro-Med), composto da Alti funzionari con la funzione di preparare e negoziare gli orientamenti da presentare ai ministri e il programma dei lavori della Conferenza Euro-Mediterranea.

### **1.3 La cooperazione finanziaria e l'introduzione dei finanziamenti MEDA.**

L'altro asse portante del PEM è rappresentato dalle nuove modalità di gestione della cooperazione finanziaria, basate su un regime finanziario autonomo con la gestione di un'unica voce di bilancio per tutto il Mediterraneo (MEDA). Il MEDA<sup>34</sup> sostituisce i vecchi protocolli quinquennali stipulati con i singoli paesi e ripartisce i fondi in funzione delle riforme intraprese dai PTM per l'aggiustamento strutturale e la transizione ad un'economia aperta e della loro capacità di assorbimento sulla base di programmi triennali di intervento<sup>35</sup>. Varato nel 1996 il programma MEDA è l'acronimo di *Mésures d'accompagnement* ed è disciplinato dal Regolamento CEE n°1488/96<sup>36</sup>. Gli obiettivi che intendeva perseguire erano principalmente due: da un lato procedere alle riforme delle strutture economiche e sociali dei partners mediterranei e attenuare le difficoltà che accompagnano lo sviluppo economico e supportare la cooperazione sud-sud. Il programma MEDA intende sostenere la transizione economica dei paesi terzi

---

<sup>34</sup> Dal 1° gennaio 2007 i fondi MEDA vengono inglobati nel nuovo strumento finanziario ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument)

<sup>35</sup> Osservatorio sulle Politiche Agricole dell'UE Istituto Nazionale di Economia Agraria, “*L'Unione Europea E I Paesi Terzi Del Mediterraneo. Accordi commerciali e scambi agroalimentari.*”, cit., pag.73

<sup>36</sup> Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio, del 23 luglio 1996, relativo a misure di accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro mediterraneo.

mediterranei e l'istituzione di una zona euro mediterranea di libero scambio appoggiando le riforme economiche e sociali per l'ammodernamento delle imprese e lo sviluppo del settore privato ponendo l'accento in particolare su:

- il sostegno alle piccole e medie imprese (PMI) e la creazione di posti di lavoro;
- l'apertura dei mercati;
- la promozione degli investimenti privati, della cooperazione industriale e degli scambi commerciali tra i diversi partner;
- la modernizzazione delle infrastrutture economiche e dei sistemi finanziari e fiscali;
- ristabilimento dei grandi equilibri finanziari e creazione di un contesto economico favorevole all'accelerazione della crescita (sostegno all'aggiustamento strutturale)<sup>37</sup>.

Un elemento innovativo del programma MEDA stava nel fatto che destinava risorse finanziarie anche per il raggiungimento di uno sviluppo socioeconomico sostenibile che doveva passare attraverso il miglioramento dei servizi sociali (istruzione, sanità, gestione idrica); sviluppo di ideali democratici e affermazione dei diritti dell'uomo; attenzione alla cultura e allo sviluppo delle risorse umane; investimenti nell'adeguamento delle infrastrutture dei trasporti, telecomunicazioni ed energetiche. Il programma MEDA era suddiviso in MEDA I (dal 1995-1999) che aveva previsto una dotazione finanziaria totale di 3,42 miliardi di euro concentrati principalmente nei settori della sanità, dell'agricoltura, delle infrastrutture e dello sviluppo locale mentre con MEDA II (dal 2000 al 2006), budget 5,35 miliardi di euro, i campi di intervento

---

<sup>37</sup> Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio, del 23 luglio 1996, relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro mediterraneo.

riguardavano il sociale, la formazione e il mercato del lavoro, sostegno economico istituzionale. Un aspetto innovativo che viene introdotto con MEDA II era l'appoggio alla cooperazione regionale, sub regionale e transfrontaliera che incoraggiava, quindi, gli scambi tra le società civili dei diversi partner in svariati settori sempre con il fine principale di agevolare lo sviluppo di una zona di prosperità economica e politica. I principi e le finalità che stavano alla base del partenariato Euro Mediterraneo erano ispirati allo stesso modello di cooperazione e integrazione sul quale si impernia la stessa politica dell'Unione Europea:

-da un lato l'integrazione economica, infatti, può aiutare a superare e ridurre il livello di conflittualità tra stati incoraggiando le popolazioni, attraverso la speranza di uno sviluppo economico e commerciale, a vivere in pace tra loro.

- dall'altro lato, il PEM incoraggia le buone pratiche a livello politico: richiamando una serie di convenzioni internazionali proclama l'importanza dell'esistenza di uno Stato di diritto, del rispetto dei diritti umani e quindi della creazione di un'area stabile e pacifica.

#### **1.4 Il passaggio da un Partenariato Euro-Mediterraneo al nuovo strumento della Politica di Vicinato.**

Al di là delle intenzioni e dei numerosi elementi di innovazione introdotti con la Conferenza di Barcellona sono diverse le posizioni critiche nei confronti della sua reale efficacia nella costruzione di un'area di prosperità e di pace. L'ipotizzato "effetto contagio", che avrebbe dovuto innescare un forte circolo virtuoso tra riforme politiche, pacifico dialogo sociale e culturale, stabilità e riduzione delle disparità economiche tra le due sponde del Mediterraneo, aveva prodotto dei risultati modesti rispetto a quelli attesi. Come rilevato da Paolo Wulzer nel suo saggio *"La politica mediterranea dell'Unione Europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-*

2009)” si possono individuare tre filoni critici nei confronti dell’epilogo del Partenariato Euro-Mediterraneo. Una prima linea interpretativa riconduce i modesti risultati a fattori esterni rispetto alla PEM: la mancata soluzione del conflitto israelo-palestinese, l’inasprimento del terrorismo mondiale che raggiunse l’apice con i fatti dell’11 settembre 2001 rappresentò una dura battuta d’arresto per il processo di pace che era stato messo in atto. Un’altra linea interpretativa riconduce, invece, a fattori interni in quanto sosteneva che gli strumenti del cesto economico erano troppo limitati e gli schemi cooperativi erano percepiti come imposizione dai paesi PTM. Un terzo filone infine individuava nell’allargamento dell’Unione Europea del 2004 una delle principali cause del parziale fallimento della partnership euro-mediterranea: l’ingresso di Cipro e Malta (membri del PEM) aveva indebolito e mutato radicalmente la natura e la struttura stessa del partenariato, con un rafforzamento della componente araba. Nonostante le critiche e le osservazioni, però, è necessario riconoscere come le riforme economiche, i tentativi di cooperazione posti in atto dalla PEM abbiano, comunque, tracciato la strada per la costruzione di relazioni più vitali e dinamiche tra le due sponde del mediterraneo.

A cinque anni di distanza dalla fine è la stessa Commissione a sottolineare la necessità di “Imprimere un nuovo impulso al processo di Barcellona”<sup>38</sup> così come esplicitato nella medesima comunicazione: *“Consapevoli dell’importanza strategica delle loro relazioni, tutti i partner si impegnano per far andare avanti il processo. L’esperienza dei primi cinque anni conferma la validità dell’impostazione e degli strumenti di base. La Commissione ritiene che l’impostazione globale definita a Barcellona, l’unica in grado di evitare che il processo si areni, debba essere mantenuta. Occorrerà tuttavia trarre un certo numero di insegnamenti dal periodo iniziale e potenziare diversi aspetti*

---

<sup>38</sup> Comunicazione Della Commissione Al Consiglio E Al Parlamento Europeo. “*Imprimere Un Nuovo Impulso Al Processo Di Barcellona*” COM (2000) 497 def.



*importanti del processo.*” Si dovrà aspettare fino al 2003, anno delle negoziazioni per un ulteriore allargamento dell’Unione Europea<sup>39</sup>, per un ripensamento pragmatico della cooperazione euro-mediterranea, in quanto, l’ingresso di dieci nuovi paesi membri aveva determinato una sostanziale modifica nell’assetto della frontiera comunitaria verso sud e verso est. Si tratta di un’importante e significativa fase del processo di integrazione economica e politica dell’Unione Europea: la PEV, che non riguarda solo i paesi mediterranei<sup>40</sup>, contribuiva a ridefinire i nuovi confini comunitari e quindi l’approccio nelle relazioni mediterranee e con i nuovi vicini. Ufficialmente la Politica Europea di Vicinato (PEV o ENP *European Neighbourhood Policy*) prende avvio l’11 marzo 2003 con la comunicazione della Commissione Europea “*Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*”<sup>41</sup> nella quale sono ben delineati i punti principali della nuova idea di cooperazione europea con i suoi vicini prossimi e cioè la “creazione di una zona di prosperità e di buon vicinato”. Lo strumento principale della PEV veniva individuato nella cooperazione bilaterale che, basato sul principio della differenziazione, fissava l’obiettivo immediato del rafforzamento dei legami economici con i paesi vicini e il traguardo a medio termine dell’estensione delle quattro libertà (libera circolazione di persone, merci, capitali e servizi)<sup>42</sup>. Dal 2004 si assiste a uno sdoppiamento della politica mediterranea dell’Unione Europea: da una parte c’è la PEV, basata sulla

---

<sup>39</sup> Nel 2004 diventarono nuovi Stati Membri dell’Unione Europea due paesi mediterranei Cipro, Malta, cinque paesi dell’Europa Orientale Ungheria, Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca e Slovenia e tre paesi baltici Lettonia, Estonia, Lituania.

<sup>40</sup> La Politica Europea di Vicinato era rivolta a 16 dei paesi più vicini all’Unione: Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Moldova, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia e Ucraina.

<sup>41</sup> Communication from The Commission to The Council and The European Parliament *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours* COM (2003) 104 final

<sup>42</sup>P. Wulzer, “*La politica mediterranea dell’Unione Europea dal Processo di Barcellona all’Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*”, cit., pag. 142

cooperazione bilaterale, che si attua quindi attraverso programmi nazionali e che riguarda il secondo pilastro di Barcellona e cioè la cooperazione economica e finanziaria. Dall'altra parte invece il perseguimento degli obiettivi del primo pilastro, l'ambito della politica e di sicurezza, rimane nelle sfere di competenza del partenariato euro mediterraneo. Infine il terzo pilastro della cooperazione, sociale umana e culturale è garantita anche dalla Fondazione Euro mediterranea per il Dialogo tra le culture Anna Lindh, istituita nel 2005 grazie a un finanziamento da parte della Commissione Europea. La scelta di differenziare in questo modo le relazioni euro-mediterranea è dettata principalmente dai diversi strumenti in dotazione alle differenti politiche e dagli obiettivi da perseguire: infatti, mentre il Partenariato Euro-Mediterraneo puntava su un approccio globale e multilaterale fatto di dialogo e negoziati indiretti, la Politica di Vicinato, dovendo trattare questioni più pragmatiche e complesse, come quelle economiche e finanziarie, privilegiava il rafforzamento dei rapporti bilaterali. La prospettiva del multilateralismo, che reggeva l'intero edificio del PEM, viene quindi ribaltata a favore di un approccio che individua nel consolidamento dei rapporti bilaterali la chiave per favorire quei processi politici ed economici interni in grado di innescare successivamente la cooperazione regionale<sup>43</sup>. Come tutte le politiche finora messe in campo dall'Unione Europea nella sua relazione con i partner mediterranei anche la PEV mette in campo degli strumenti di rilievo:

-I Piani di Azione<sup>44</sup> sono accordi politici bilaterali, di medio e lungo termine (tre-cinque anni), che rispecchiano le peculiarità ed esigenze di ciascun paese: posizione geografica, contesto della politica interna, relazioni instaurate con l'Unione Europea, sono alcuni

---

<sup>43</sup> P. Wulzer, *“La politica mediterranea dell'Unione Europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)”* cit., pag.143

<sup>44</sup> I principi e le strategie di attuazione dei piani di azione sono individuati nella comunicazione della Commissione Europea al Consiglio *“Sulle proposte della Commissione riguardanti piani d'azione nell'ambito della politica europea di prossimità (ENP)”* COM (2004) 795 definitivo.

degli elementi presi in considerazione. I piani di azione prevedono una serie di riforme politiche ed economiche che comprendono tutti e tre i pilastri dell'Unione e si fondavano su accordi giuridici stipulati con i suoi partner, come gli Accordi di partenariato e di cooperazione e gli Accordi di Associazione.

-lo strumento europeo di prossimità ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*) si tratta di un supporto finanziario e rappresenta la vera novità rispetto al passato. Fino ad allora, infatti, l'Unione Europea aveva attivato due diversi programmi di assistenza per le due differenti aree geografiche di cooperazione, Europa post sovietica (programma TACIS) e Paesi Terzi del Mediterraneo (il precedentemente citato programma MEDA). Con l'ENPI si delineava la necessità di istituire un unico strumento di assistenza finanziaria che fosse capace di uno sviluppo sostenibile e durevole combinando obiettivi di politica interna con un'integrazione economica e sociale. I programmi perseguono quattro obiettivi prioritari: 1) promuovere lo sviluppo socio-economico 2) affrontare sfide comuni 3) assicurare frontiere sicure ed efficienti 4) promuovere la cooperazione «people to people».

-da condizionalità negativa a condizionalità positiva. Nel PEM vi era un meccanismo che prevedeva per l'Unione Europea la possibilità di sanzionare il paese mediterraneo, attraverso la sospensione degli accordi, qualora questo non avesse rispettato i valori e principi alla base del partenariato (esempio violazione dei diritti umani).

Questo stesso principio con la Politica di vicinato si ribaltava diventando una condizionalità positiva: la Pev prevedeva invece un meccanismo incentivante secondo il quale le sovvenzioni (partecipazione al mercato interno e a programmi Ue, oltre che fondi per lo sviluppo) erano direttamente proporzionali ai progressi e agli sforzi del paese ricevente.

-apertura alla cooperazione transfrontaliera e transnazionale che, nelle intenzioni della Commissione Europea, avrebbero dovuto favorire gli scambi tra la società civile e attori non istituzionali al fine di sviluppare una cooperazione pacifica su diverse tematiche (ambientali, sociali e culturali) e quindi avvicinare e rafforzare i legami tra le due sponde del Mediterraneo.

Malgrado l'approccio adottato dalla PEV di costruire un'area di prosperità e di pace avesse, in parte, ottenuto dei risultati i paesi del partenariato soprattutto quelli della sponda mediterranea non sembravano convinti. Secondo un bilancio effettuato dalla Commissione del Parlamento Europeo sui progressi compiuti dal lancio della Politica europea di vicinato nei confronti dei Paesi limitrofi, i risultati appaiono per certi aspetti incoraggianti, ma vengono segnalate anche delle lacune che nel 2008 caratterizzeranno la nascita di nuovi strumenti: il Partenariato Orientale e l'Unione per il Mediterraneo<sup>45</sup>. Come evidenzia la Commissione nella sua Comunicazione<sup>46</sup> al Parlamento e al Consiglio sono stati registrati dei miglioramenti rilevanti dal lancio della PEV come il rafforzamento delle relazioni bilaterali dal 2004 al 2009, mentre sul piano della buona governance (rispetto diritti umani, correttezza del sistema giudiziario ed elettorale), i progressi non sono sufficienti. I motivi sono da ricercare principalmente nel fatto che l'area di riferimento della PEV era caratterizzata da un contesto politico molto difficile con conflitti irrisolti che rischiavano di minare la stabilità politica e rappresentavano una minaccia per la sicurezza Ue.

---

<sup>45</sup> Terrana Medea, *“La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria”*, Franco Angeli, Milano, 2013, pag. 53

<sup>46</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 12 maggio 2010, *“Bilancio della politica europea di vicinato”* COM (2010) 207 definitivo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0207&from=IT>

## **1.5 Dall'Unione Mediterranea al Processo di Barcellona: l'Unione per il Mediterraneo (2008).**

L'idea di un nuovo approccio per rivitalizzare e dare slancio alle relazioni euro-mediterranee nasce dal Presidente francese Nicolas Sarkozy e prende concretamente forma in occasione del Summit dei capi di stato e di governo tenutosi a Parigi il 13 luglio 2008 durante il quale adottarono la “*Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*”<sup>47</sup>. La proposta iniziale di Sarkozy (che prevedeva una vera e propria unione politica ed economica che avrebbe dovuto coinvolgere solo i paesi europei mediterranei e non tutta l'Unione Europea) era stata rimodulata in seguito alle numerose negoziazioni che intercorsero con gli Stati Membri Mediterranei, Italia e Spagna in testa. Infatti, gli Stati Membri Mediterranei, data la prossimità geografica e i legami storici, politici ed economici sentivano maggiormente l'insoddisfazione da parte della sponda mediterranea delle politiche comunitarie fino ad allora implementate in un'area che stava assumendo nuovamente un'importanza strategica crescente. Come visto finora, tutte le politiche euro-mediterranee hanno preso avvio in occasione della riapertura del processo di allargamento europeo con la conseguente ridefinizione dei confini esterni e degli equilibri interni. Anche l'Unione per il Mediterraneo nasce in un contesto politico molto particolare: sono gli anni in cui iniziano i negoziati (successivamente rinviati di anno in anno) per l'ingresso della Turchia nell'Unione Europea. Intorno alla candidatura della Turchia, infatti, si aprì un dibattito, destinato a non esaurirsi facilmente, sui limiti del processo di allargamento europeo, un tema molto ricorrente nei discorsi di Sarkozy. Il candidato all'Eliseo sosteneva apertamente quanto fosse necessario porre un freno al processo di allargamento al fine di evitare che la

---

<sup>47</sup> Il documento “*Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*” è consultabile a questo link [http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2012/09/ufm\\_paris\\_declaration1.pdf](http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2012/09/ufm_paris_declaration1.pdf)

stessa Ue perdesse la propria identità e vedeva, nell'Unione per il Mediterraneo, lo strumento ideale per inquadrare le relazioni tra Brussels e Ankara. “La Turchia non può avere posto dentro l'Unione Europea perché non è un paese europeo.” dichiarava Sarkozy nel suo primo discorso sull'UpM nel 2007 a Tolone “Ma la Turchia è un grande paese mediterraneo con il quale l'Europa mediterranea può far avanzare l'unità del Mediterraneo”. La proposta iniziale di Sarkozy però non ottenne un vasto sostegno su nessun fronte: né dai paesi terzi mediterranei, che guardavano con diffidenza questo nuovo disegno politico dai contorni molto fumosi, né da parte degli stessi paesi mediterranei europei che si rivelarono molto cauti sulla questione. Inoltre, ci fu la ferma opposizione da parte di Germania (che non intendeva rimanere ai margini delle relazioni euro-mediterranee e temeva che questa iniziativa avrebbe potuto danneggiare la coesione europea) e Turchia (che percepiva l'UpM come un tentativo di bloccare la sua adesione alla Ue). Il ridimensionamento e la “comunitarizzazione” del progetto francese iniziò in seguito a un summit a Roma nel 2007 alla presenza anche di Italia e Spagna, le quali dichiararono che l'Unione per il Mediterraneo avrebbe dato un valore aggiunto alle strategie di cooperazione e dialogo con l'area mediterranea così come venne poi ribadito al Summit di Parigi nel 2008, avvio ufficiale dell'UpM. La composizione geo politica dell'Unione per il Mediterraneo è decisamente rinnovata rispetto al passato: infatti, la Dichiarazione era stata firmata da 48 paesi di cui 27 gli Stati Membri dell'Unione Europea, dieci i Paesi del Maghreb e del Machrek (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e l'Autorità Nazionale Palestinese) la Mauritania, il Principato di Monaco e 4 Paesi Balcani che si affacciano sul Mediterraneo (Croazia, Bosnia Erzegovina, Albania e il Montenegro). Come sottolineato nella stessa Dichiarazione di Parigi, l'Unione per il Mediterraneo (che per mantenere un segno di continuità fu chiamato Processo di Barcellona: Unione per il

Mediterraneo) non voleva essere un sostituto del Processo di Barcellona e della PEV piuttosto un rafforzamento delle conquiste e successi fino ad allora raggiunti. L'obiettivo principale per il successore del Partenariato Euro-Mediterraneo era quello di "imprimere un nuovo triplice impulso, a) innalzando il livello politico dei rapporti fra l'UE e i suoi partner mediterranei, b) aumentando la responsabilizzazione di entrambe le parti attraverso un sistema di copresidenza (una dell'Unione e una da parte mediterranea), un segretariato dedicato e un comitato congiunto permanente e c) concretizzando e aumentando la visibilità di tali azioni con l'ausilio di progetti regionali e sub regionali di ampia portata che interessano i cittadini della regione"<sup>48</sup>. Rispetto alle precedenti politiche Euro-Mediterranea ci sono alcuni elementi di distacco da sottolineare:

-a livello istituzionale la UpM la dimensione intergovernativa<sup>49</sup> permetteva agli organi preposti di filtrare, e discutere anche con la sponda mediterranea, le proposte provenienti dalla Commissione Europea diversamente da quanto accadeva nella PEM dove le iniziative dell'UE diventavano automaticamente punti dell'agenda euro-mediterranea. In questo contesto infatti l'Unione Europea partecipa, a livello teorico, come semplice membro della partnership al pari di tutti gli altri.

---

<sup>48</sup> Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 12 maggio 2010, "*Bilancio della politica europea di vicinato*" COM (2010) 207 definitivo, cit., pag. 13

<sup>49</sup> L'Unione per il Mediterraneo si componeva di una Co-Presidenza congiunta di uno Stato Europeo e di uno Mediterraneo, il Vertice biennale di Capi di Stato e di Governo, una Conferenza annuale dei Ministri degli Esteri responsabile dell'organizzazione dei summit biennali, una Conferenza permanente di Alti Funzionari che aveva il compito di preparare i lavori, un Comitato permanente congiunto di rappresentanti nazionali con sede a Bruxelles e infine un Segretariato, con sede a Barcellona e diretto da un Segretario non Ue, che approvava i progetti e le proposte dell'UpM. Veniva inclusa in questo meccanismo anche la Fondazione Euro-Mediterranea di Anna Lindh per il dialogo tra le culture con il compito di promuovere la cooperazione della società civile.

-uguaglianza di tutti i membri del partenariato e condivisione del processo decisionale. La co-ownership, “l’equilibrio della cooperazione tra le due sponde”<sup>50</sup> rappresentava il vero tratto distintivo dell’UpM rispetto al cammino già tracciato da Barcellona: le proposte e i progetti venivano discussi con gli Stati del Mediterraneo in un’ottica di cooperazione e non erano più solo meri destinatari delle politiche, quindi, ma protagonisti al tavolo delle negoziazioni.

-approccio tecnico e basato su progetti concreti di natura economica e sociale che avevano lo scopo di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile e un’integrazione regionale e sub regionale. Il programma dei settori di intervento della cooperazione euro-mediterranea, individuati dalla “*Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*” mirava a raggiungere dei risultati specifici e duraturi: lotta all’inquinamento del Mediterraneo, rinforzare le infrastrutture marittime e di terra per il miglioramento dei collegamenti tra le due sponde, adeguato programma di protezione civile, sviluppo di fonti di energie alternative attraverso la creazione e il consolidamento di un Piano Solare Mediterraneo, cooperazione nella ricerca e nella formazione post universitaria con l’istituzione di un’Università Euro-Mediterranea, iniziativa per lo sviluppo del business euro-mediterraneo che puntava a supportare le piccole e medie imprese attraverso programmi di assistenza tecnica e strumenti finanziari dedicati. Si tratta di sei settori che, presi nel loro insieme, disegnano una strategia di sviluppo globale dell’area euro-mediterranea e che si propongono l’obiettivo complessivo di “modificare le condizioni di partenza di individui e imprese operanti nella sponda Sud”<sup>51</sup>. Un altro aspetto caratterizzante la rinforzata partnership mediterranea è il nuovo contesto geografico di riferimento: se fino al 1995, con la

---

<sup>50</sup> M. Pizzigallo, a cura di “*L’Italia e l’Unione per Il Mediterraneo*”, cit., pag. 69

<sup>51</sup> P. Wulzer, *La politica mediterranea dell’Unione Europea dal Processo di Barcellona all’Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*, cit., pag. 163



Dichiarazione di Barcellona, l'Unione Europea aveva inteso un concetto di Mediterraneo circoscritto ai Paesi del Nord Africa e del Vicino Oriente, con l'UpM vi è un'apertura nei confronti dei paesi della sponda adriatica (Croazia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Albania). Un'estensione che, se da un lato avviene nel nome di un'ottica pan-mediterranea, integrata e globale, dall'altro potrebbe rendere più complessi i meccanismi di cooperazione e governance regionale, poiché lo scacchiere di riferimento diventa un'area non più uniforme, ma fortemente eterogenea, a partire dalle dinamiche conflittuali che la attraversano e dalle connesse problematiche politiche e di sicurezza<sup>52</sup>. Questo rinnovato contesto geopolitico, che sembrava offuscare la centralità del Nord Africa e del Vicino Oriente, si rifletteva anche sul piano operativo dei progetti alla base del funzionamento dell'UpM. Le forti differenze tra i partner avrebbero portato ad attuare diverse forme di cooperazione a seconda delle esigenze dei singoli partner con progetti regionali, transfrontalieri o sub-regionali. Nel novembre 2008 con la Conferenza dei Ministri degli Esteri di Marsiglia vengono definiti alcuni punti operativi chiarendo gli aspetti istituzionali della struttura e un'agenda di massima per la futura cooperazione e viene sancito l'ingresso ufficiale della Lega Araba nel partenariato. Tuttavia a distanza di pochi mesi dalla conclusione delle trattative per la nascita dell'Unione per il Mediterraneo il conflitto palestinese impone una battuta d'arresto agli sforzi di cooperazione. Secondo Roberto Aliboni, vicepresidente dell'Istituto Affari Internazionali, nel suo articolo "*Il primo anniversario dell'Unione per il Mediterraneo*" si tratta di un problema chiave per le relazioni strategiche euro-mediterranee "come il Partenariato (più del Partenariato), la UPM è ostaggio della questione palestinese. Per cui, se si vogliono dei rapporti euro-mediterranei fruttuosi, ci si deve piuttosto

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, pag. 164

preoccupare di rafforzare la politica estera dell'UE e darle nuove direzioni"<sup>53</sup>. C'è da sottolineare che però a distanza di quasi otto anni dal Summit di Parigi, comunque, l'UpM non ha avuto un'ampia e incisiva operatività.

## **2. Le relazioni euro-mediterranee in seguito agli accadimenti del 2011.**

Dalla metà degli anni Cinquanta a oggi numerosi passi avanti, e qualcuno indietro, sono stati fatti nel processo di cooperazione e per la costruzione di un dialogo pacifico tra l'Unione Europea e il Mediterraneo. L'Unione per il Mediterraneo si inserisce in questo processo come ultimo tassello in ordine cronologico e come strumento di natura multilaterale complementare alla cooperazione bilaterale, cardine della Politica di Vicinato. Nonostante le differenze nelle politiche implementate c'è un punto fermo nell'agenda euro-mediterranea: l'importanza strategica dei partner per la creazione di un'area stabile e di cooperazione e convivenza pacifica e la necessità di rafforzare il dialogo e la cooperazione politica, economica e sociale. Negli ultimi anni sono state diverse le problematiche che hanno minato i rapporti tra Europa e Mediterraneo: la primavera araba e la conseguente crisi politica del 2011 con la fine dei regimi repressivi nella maggior parte degli Stati del Nord Africa, le dinamiche conflittuali in Siria, la lotta al terrorismo globale e infine la controversa questione dei flussi migratori provenienti dai paesi del sud del mondo. L'Unione Europea si trova a doversi confrontare con un partenariato che cambia molto rapidamente e a dover elaborare nuove strategie adeguate agli attuali scenari internazionali al fine di fornire "una risposta rapida ed efficace alle sfide immediate (...) oltre ad affrontare e tamponare i rischi di ulteriori massacri e

---

<sup>53</sup> Roberto Aliboni, "Il primo anniversario dell'Unione per il Mediterraneo", articolo apparso sul sito medarabnews.com il 15/07/2009 <http://www.medarabnews.com/2009/07/15/il-primo-anniversario-dell%E2%80%99unione-per-il-mediterraneo/>

difficoltà”<sup>54</sup>. Una prima risposta arriva con la Comunicazione congiunta<sup>55</sup> della Commissione nella quale si rileva che “L’UE è pronta a sostenere tutti i suoi vicini meridionali che hanno la capacità e la volontà di avviare simili riforme mediante un «Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa». È necessario un impegno comune per la democrazia, i diritti umani, la giustizia sociale, il buon governo e lo Stato di diritto. Il partenariato deve fondarsi sui progressi concreti su questi aspetti.” L’Unione Europea si sente chiamata in causa e intende svolgere un ruolo di sostegno nella transizione democratica dei suoi partner meridionali mettendo a disposizione programmi di assistenza tecnica e finanziaria (aiuti umanitari, intensificare il dialogo politico e sociale, incoraggiare l’integrazione economica) ma anche riesaminando e adattando la politica di vicinato dell’UE. Il 2011, infatti, è anche l’anno dei negoziati e delle riflessioni sulla nuova programmazione che porterà a elaborare i nuovi orientamenti per la programmazione 2014-2020. Qualche mese più tardi, la Commissione Europea interviene, con una nuova Comunicazione<sup>56</sup> pubblicata in seguito ai disordini e proteste del mondo arabo nel 2011 dove si sottolinea come gli avvenimenti recenti dimostrino che il sostegno della UE alle riforme politiche non è stato sufficiente e ha prodotto risultati limitati. Inizia, quindi un nuovo corso delle relazioni euro-mediterranee, profondamente mutate rispetto alle origini “È necessaria un’impostazione nuova per rafforzare il partenariato tra l’UE e i paesi e le società del vicinato: per costruire e consolidare democrazie sane, realizzare una crescita economica sostenibile e gestire i collegamenti transfrontalieri” si legge nella Comunicazione della

---

<sup>54</sup> Comunicazione congiunta al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “*Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*” COM (2011) 200, pag. 3

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: “*Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*” COM (2011) 303 definitivo

Commissione *Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*". La nuova strategia che la Ue intende mettere in atto prevede specifiche priorità sintetizzabili in alcuni assi fondamentali:

-sostegno alla democrazia come pilastro fondamentale della partnership con i vicini mediterranei; partenariato con le società civili e sostegno concreto alle popolazioni anche con il rafforzamento del dialogo sui diritti umani; promozione per una più flessibile cooperazione sulle politiche e sulla sicurezza;

-supportare la crescita economica e uno sviluppo sociale sostenibile e inclusivo con il rafforzamento delle relazioni commerciali e della cooperazione settoriale, affrontando le tematiche scottanti della migrazione e della mobilità.

Questo nuovo approccio comunitario, denominato "*more for more*", offre ai Paesi in transizione un maggiore accesso agli aiuti economici e al mercato unico europeo in cambio di maggiori riforme in senso democratico e del rispetto dei diritti umani e delle libertà di espressione. Ovviamente il ritmo di completamento delle riforme condiziona lo sblocco degli aiuti finanziari e la possibilità di accedere a uno status avanzato di associazione<sup>57</sup>. Un'ultima sfida della revisione della PEV consisteva nel dar vita al partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale con programmi a sostegno dell'agricoltura, di sviluppo istituzionale al fine di apportare benefici concreti alle popolazioni. Quest'ultimo punto rappresenta il fulcro della nuova politica europea per i vicini mediterranei. "La prospettiva a lungo termine per i nostri partner mediterranei più progrediti è una stretta associazione politica con l'UE e

---

<sup>57</sup> Giuseppe Dentice, "*Unione Europa e Mediterraneo: un partenariato impossibile?*" Articolo del 7 maggio 2013 apparso sul sito web <http://www.bloglobal.net/>

un'integrazione economica nel mercato interno"<sup>58</sup>. L'Unione Europea riconferma il suo interesse ad essere parte attiva nel processo di trasformazione dei paesi mediterranei, vista la loro importanza strategica nello scacchiere internazionale, e agire attraverso il rafforzamento della cooperazione politica, economica e sociale per riuscire a eliminare le principali fonti di instabilità e di conflitto nella regione. Nel febbraio 2013 in occasione di una sessione dell'ARLEM<sup>59</sup> si pone nuovamente l'accento sull'evoluzione dell'indirizzo politico dell'Unione per il Mediterraneo in particolar modo in riferimento alle prospettive future per la regione e sulle sue trasformazioni cruciali. Al centro delle discussioni c'è l'ipotesi di attuare strategie macroregionali<sup>60</sup>, un modello innovativo di cooperazione che prevede l'individuazione di tre differenti politiche: una studiata per il Mediterraneo Orientale, una per quello Occidentale e per la regione dell'Adriatico-Ionio da implementare nel giro di qualche anno. Il concetto di macroregione inteso dall'Unione Europea si riferisce ad "un'area che include territori di differenti paesi o regioni associato con una o più comuni caratteristiche o sfide"<sup>61</sup> che siano geografiche, culturali ed economiche. Lo svilupparsi di un approccio macro regionale ha, negli

---

<sup>58</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: "*Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*" COM (2011) 303 definitivo, cit., pag. 18

<sup>59</sup> ARLEM rappresenta la dimensione territoriale nella governance dell'Unione per il Mediterraneo e permette a rappresentanti politici provenienti dalle tre sponde del Mediterraneo di garantire la rappresentanza politica degli enti territoriali e di incontrarsi regolarmente per condurre un dibattito politico permanente e promuovere la cooperazione interregionale (in M. Terrana, "*La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*", cit. pag.99)

<sup>60</sup> La strategia macroregionale è stata applicata dall'Unione Europea, per la prima volta, nei confronti dei paesi del Mar Baltico (Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lettonia, Lituania, Polonia e Svezia) e del Danubio (Germania, Austria, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia, Bulgaria, Romania, Croazia, Serbia, Bosnia Erzegovina, Montenegro, Ucraina, Moldavia). I documenti "*Strategia dell'UE per la Regione del Mar Baltico*" (giugno 2009) e "*Strategia dell'UE per la Regione Danubiana*" (dicembre 2010) segnano il passo verso una cooperazione caratterizzata da una maggiore coesione territoriale e da uno sviluppo economico coerente e sostenibile. Le strategie sono basate su 4 pilastri che vanno da una maggiore attenzione ambientale allo sviluppo di una regione prospera e sicura.

<sup>61</sup> "*Macro-regional strategies in the European Union*" [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/cooperation/baltic/pdf/macroregional\\_strategies\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/cooperation/baltic/pdf/macroregional_strategies_2009.pdf)

intenti comunitari, la volontà di apportare un valore aggiunto alla cooperazione con l'area mediterranea: un maggiore coordinamento dei progressi finora raggiunti e una più efficace integrazione tra UE e paesi terzi potrebbe fungere da volano per l'intera crescita economica dell'area euro mediterranea. Tuttavia nel quadro macro regionale attuale esistono dei rischi connessi al coordinamento e all'emergere di dinamiche conflittuali dovute al coinvolgimento dei diversi livelli di governance che operano nel territorio. Per il futuro dell'area Mediterranea sembrano delinearsi molte sfide economiche e politiche. Infatti, da un lato vanno considerate le pressioni causate principalmente dal grande aumento delle disparità economico-sociali: all'interno dell'Unione Europea dopo il suo progressivo allargamento; dall'altro i rapporti di buon vicinato verso i nuovi confini esterni europei, indispensabili, non solo alle opportunità che si possono cogliere, ma anche per rendere sempre più stabili le frontiere<sup>62</sup>. In un contesto fortemente modificato e delicato, come quello che si è creato in seguito alle rivolte della primavera araba e con regimi in transizione democratica, l'Unione Europea si ritrova ad affrontare le sfide attuali affinando gli strumenti di politica di vicinato costruiti negli anni e sulla base delle esperienze passate per rafforzare l'integrazione dei territori euro mediterranei e favorire il processo di stabilità e sicurezza democratica, obiettivo che persegue dal 1957.

---

<sup>62</sup> M. Terrana, *“La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria”*, cit., pag. 112

## **SECONDO CAPITOLO. IL LEGAME STORICO-POLITICO DELL'EGITTO CON IL MEDITERRANEO.**

Le relazioni tra l'Egitto e l'Europa sono state caratterizzate, nel corso della storia, da momenti di cooperazione e di conflittualità: il popolo egiziano considera vitale il legame con l'altra sponda del Mediterraneo tanto da occupare, da sempre, un posto di primo piano nell'agenda della politica estera egiziana. Emad Gad nel suo saggio *“Egyptian–European Relations: From Conflict to Cooperation”*<sup>63</sup> sottolinea come le relazioni egiziano-europee siano state profondamente influenzate da cinque fattori chiave: In primo luogo lo storico legame coloniale, in secondo luogo l'ideologia dell'élite egiziana che definiva la politica estera in due direzioni o verso il Mediterraneo o verso il Mar Rosso; terzo fattore fu il conflitto arabo-israeliano e la questione palestinese che trovò Egitto e Europa su due posizioni contrapposte; in quarto luogo, il forte e consolidato legame con gli Stati Uniti e infine il quinto fattore fu il campo delle relazioni commerciali e di sviluppo, che fin dalla fine della Guerra Fredda è diventato l'elemento di spicco della politica estera egiziana.

### **1. Le relazioni euro mediterranee dalle origini al regime di Mubarak.**

Fin dai tempi più antichi inoltre, la prossimità geografica è stato un fattore fondamentale nel creare forti connessioni tra l'Europa e il paese arabo. Le origini del travagliato percorso che lega storicamente e politicamente l'Egitto e il Mediterraneo possono essere individuate nell'epoca dell'Impero Romano nel 332 a.C. Durante questo periodo la politica estera dell'Egitto era più indirizzata verso il Mediterraneo: erano forti

---

<sup>63</sup> Emad Gad *“Egyptian–European Relations: From Conflict to Cooperation”* in *The Review of International Affairs* Volume 3, Issue 2, 2003, pag. 173-175

e duraturi i legami con alcune popolazioni del Mediterraneo come nel caso dei Greci e dei Romani con i quali furono in contatto per circa dieci secoli. La situazione cambia radicalmente quando, nel 641.d.c, l'Islam conquista l'Egitto introducendo la lingua araba e convertendo gradualmente la sua popolazione alla religione islamica e indirizzando la politica estera verso l'est, verso l'Arabia Saudita, e il Medio Oriente. Il consolidamento di questo profondo cambiamento socio-culturale-politico avviene dopo l'arrivo dell'impero ottomano nel 1517. Questo impero europeo considerava l'Egitto tra i paesi più vicini culturalmente e politicamente al Medio Oriente. Nella storia moderna ritroviamo, invece, tracce di connessioni con l'Europa con l'arrivo in Egitto di Napoleone Bonaparte nel 1798. Nella prima metà dell'Ottocento poi l'Egitto conobbe il regno di Mohamed Ali (1805-1840) il quale intraprese una serie di riforme (l'avvio dell'industrializzazione, la fondazione di scuole di stampo europeo, il potenziamento della rete di irrigazione, l'introduzione di nuove colture) nel tentativo di avviare un percorso di modernizzazione dell'Egitto fino al punto di farlo diventare uno stato moderno, sempre più simile a un paese europeo. La costruzione del canale di Suez, nel 1869, che permetteva il collegamento diretto tra il Mar Mediterraneo e l'Oceano Indiano senza dover circumnavigare il continente africano, rappresentò un importante passo avanti per le relazioni commerciali mondiali attirando l'interesse europeo nell'area, divenuta di valore strategico e geopolitico. Da questo periodo in poi i rapporti con l'Europa si rafforzano notevolmente fino ad arrivare alla colonizzazione da parte dell'Inghilterra nel 1882. Gli anni fra le due guerre mondiali furono densi di mutamenti sociali e rivolgimenti politici in Egitto: la "rivoluzione" nazionalista del 1919 che faceva seguito alla dichiarazione del protettorato inglese nel 1914, l'indipendenza nominale nel febbraio 1922, la nascita e la diffusione della Fratellanza Musulmana nel 1928-29; la firma del trattato anglo-egiziano nell'agosto del 1936 e l'ascesa al trono del



giovannissimo Re Faruq, di fatto l'ultimo sovrano d'Egitto, nell'aprile del 1936. E ancora non va dimenticato negli anni Trenta, con particolare riguardo al biennio 1936-38, l'Egitto fu direttamente coinvolto nelle vicende in Palestina, dove la rottura dell'equilibrio demografico fra arabi e ebrei scatenò le prime violenze e i primi conflitti armati: la popolazione ebraica era aumentata da 70 a 175 mila unità fra il 1920 e il 1932, in seguito alle migrazioni provenienti dall'Europa orientale e dalla Russia, raggiungendo la cifra di circa 600 mila persone in disperata fuga dalle persecuzioni naziste fra il 1932 e la fine della seconda guerra mondiale<sup>64</sup>. Da qui in poi, sulla base delle esperienze storiche e delle relazioni piuttosto controverse che intercorsero tra Egitto e Europa (colonizzazione, aggressione tripartita e conseguente crisi del Canale di Suez) si insinua nell'immaginario egiziano la convinzione che l'Europa cercasse di ostacolare lo svilupparsi del paese arabo come maggiore potenza della sponda sud del Mediterraneo.

### **Le relazioni politiche tra Egitto-Mediterraneo nel pensiero di Taha Hussein**

Durante la prima metà del secolo scorso l'Egitto aveva assistito al contrapporsi di differenti filoni di pensiero. L'avvicinamento politico e culturale con l'Europa, dall'arrivo dei francesi e degli inglesi, aveva contribuito alla formazione di alcuni intellettuali che hanno avuto un ruolo importante nella storia egiziana come ad esempio Taha Hussein<sup>65</sup> considerato uno dei intellettuali di spicco che hanno difeso l'identità mediterranea dell'Egitto e che ha incoraggiato l'indirizzo politico e culturale verso

---

<sup>64</sup> Patrizia Manducchi, *“Movimenti studenteschi e opposizione politica in Egitto. Dalla fondazione dell'università del Cairo all'autunno della collera (1908-1981)”* in Patrizia Manducchi, a cura di, *“Voci del dissenso. Movimenti studenteschi, opposizione politica e processi di democratizzazione in Asia e in Africa”*, Emil di Odoia, 2011, pag. 23

<sup>65</sup> Nato nel 1889 Taha Hussein è stato uno dei più influenti scrittori e intellettuali egiziani del XX secolo. Figura di spicco del Riformismo arabo-islamico divenne Ministro dell'Istruzione nel 1950 e durante quel periodo cercò di portare avanti il suo motto *“Education is like the air we breathe and the water we drink.”* Sostenendo l'importanza dell'istruzione gratuita e dell'universalità del diritto di istruzione.

l'Europa durante il suo mandato come Ministro dell'Istruzione nel 1950. La domanda alla quale gli intellettuali egiziani, tra cui anche Houssein, hanno cercato di trovare una risposta era: Perché l'Egitto, paese di lunga storia araba, non ha avuto la possibilità di crescere come i paesi europei. È meglio legare l'identità del paese con i paesi arabi tradizionali o quelli europei? Con l'arrivo dei francesi in Egitto nel 1798 le connessioni con i paesi europei si rafforzano tanto da portare alla nascita di una corrente intellettuale più vicina ai valori e la cultura europea, riportando, quindi, l'asse politico egiziano verso il Mediterraneo e verso gli stati considerati economicamente e culturalmente sviluppati. Taha Houssein, che da sempre sosteneva che l'Egitto avesse una vocazione mediterranea, nel suo libro *"Il futuro della cultura in Egitto"*<sup>66</sup> sviluppava la tesi secondo la quale la cultura egiziana era parte della cultura mediterranea e che i tentativi di "orientalizzazione" erano stati un grosso errore. L'intellettuale egiziano sottolineava l'importanza del patrimonio comune della civiltà mediterranea e delle connessioni in Egitto con la cultura europea a discapito del suo rapporto con il Medio Oriente. Nel suo saggio Houssein spronava la popolazione egiziana alla cosiddetta "contaminazione occidentale" e a partecipare alla crescita e allo sviluppo che fino ad allora aveva caratterizzato i paesi europei. L'intellettuale egiziano invitava anche le parti politiche a prendere spunto dal modello di sviluppo europeo: incentivava l'uso delle tecnologie di comunicazione come il telefono e il telegrafo, la ferrovia, fino ad arrivare a sollecitare una gestione politica di stampo europeo.

### **1.1 La politica mediterranea in Egitto dalla rivoluzione del 1952 al 1970.**

Una seconda fase delle relazioni Europee-egiziane prende l'avvio con la rivoluzione del 1952 che portò il paese nord africano all'indipendenza e all'instaurazione della repubblica, prima sotto il generale Nagib, e successivamente sotto il controllo del

---

<sup>66</sup> Taha Hussein, *Il futuro della cultura in Egitto*, Il Cairo, 1938.

colonnello Gamal Abd el-Nasser. Con la salita al potere del carismatico, temuto ma amatissimo Nasser, che da quel momento in poi accentrerà nelle sue mani tutto il potere politico e diventerà presidente della Repubblica il 23 giugno 1956 dopo la proclamazione della nuova Costituzione, s'inaugura una nuova epoca per la storia dell'Egitto, che diventerà entro breve tempo il paese leader nel Vicino Oriente. Un'epoca di scelte politiche coraggiose, di grandi riforme economiche e sociali, ma anche di una dura e implacabile repressione nei confronti di chiunque sfidasse il regime<sup>67</sup>. All'epoca, durante il pieno svolgimento della Guerra Fredda, il governo egiziano aveva aderito alla politica di "non allineamento" con i due blocchi, Unione Sovietica e Stati Uniti. L'Egitto si era dunque imbarcato in una politica di "neutralismo": Nasser, nei suoi piani, intendeva ottenere aiuto sia dall'Occidente che dall'Oriente pur mantenendo, al tempo stesso, da una parte la libertà di attaccare l'Occidente e dall'altra di coadiuvare gli sforzi sovietici di guadagnare maggior influenza nei mondi arabi ed afro-asiatici. Inoltre il governo egiziano stava attuando un programma per uscire dalla colonizzazione, non solo a livello locale ma anche sostenendo i movimenti liberali in tutto il mondo e soprattutto nei paesi arabi come in Algeria e in Tunisia. Obiettivo principale di questo nuovo corso era quello di conquistare l'autonomia decisionale e lavorare per raggiungere la pace e la prosperità dell'area oltre che di rafforzare il settore militare per la difesa dello stato. Il Presidente Nasser chiese un sostegno agli Stati Uniti per armare il paese ma l'esito fu negativo, il che portò a un raffreddamento dei rapporti diplomatici tra i due paesi. In seguito alla morte di Stalin nel 1953, l'Unione Sovietica vive un cambiamento storico significativo nella politica internazionale: si fa strada la dottrina della "coesistenza pacifica", teorizzata in occasione del XX Congresso del

---

<sup>67</sup> Patrizia Manducchi, *"Movimenti studenteschi e opposizione politica in Egitto. Dalla fondazione dell'università del Cairo all'autunno della collera (1908-1981)"* in Patrizia Manducchi, a cura di, *"Voci del dissenso. Movimenti studenteschi, opposizione politica e processi di democratizzazione in Asia e in Africa"*, cit., pag.39.

Partito Comunista dell'Unione Sovietica da Kruscev ora a capo dell'Urss, che prevedeva una distensione dei rapporti tra le due superpotenze, contrapponendosi al diretto confronto geostrategico in vigore fino ad allora. Nel frattempo, Stati Uniti e Gran Bretagna nel 1955 avevano appoggiato il patto di Bagdad<sup>68</sup>, stipulato tra Iraq, Iran, Turchia, e Pakistan, alleanza regionale concepita allo scopo di rafforzare il blocco occidentale contro l'Unione Sovietica. Il governo egiziano, però, si oppose a quell'accordo che venne interpretato come un tentativo delle potenze occidentali di accrescere la loro influenza nell'area araba. In questo periodo anche altri paesi influenti nello scenario internazionale come la Jugoslavia (dopo il distacco dall'Unione Sovietica nel 1948) adottarono la politica del non allineamento sebbene mantennero comunque l'ideologia comunista. Alla base della strategia del non allineamento vi era l'idea di trovare il giusto approccio nella cooperazione con le grandi potenze del blocco ed era dunque considerato uno strumento innovativo per la convivenza durante la Guerra Fredda. Nel dicembre del 1955 un evento segnò una svolta nei rapporti internazionali. Grazie a un cambiamento della politica estera dell'Unione Sovietica, da una parte, e alla rigidità della politica dagli alleati dell'USA, l'Egitto riuscì a concludere una commessa di armi con la Cecoslovacchia. Si trattava di un episodio che rappresentava il segno di una sua autonomia decisionale rispetto alle due potenze mondiali all'epoca. I paesi del blocco occidentale protestarono perché questa operazione avrebbe dato la possibilità all'Unione Sovietica di penetrare nel territorio orientale e quindi indebolire il loro controllo, fino ad allora esclusivo, in questa zona strategica. Furono applicate da parte degli Stati Uniti delle severe sanzioni all'Egitto come la sospensione degli aiuti, e la potenza occidentale nella speranza di imporre un certo grado di influenza, minacciò di

---

<sup>68</sup> Il Patto di Baghdad, firmato nel 1955, coinvolgeva Turchia, Iraq Iran e Pakistan che sottoscrissero l'impegno di fronteggiare le minacce provenienti dal fronte comunista. L'accordo, fortemente appoggiato da Gran Bretagna e Stati Uniti, venne percepito negativamente dagli altri paesi arabi.

ritirare la proposta di finanziare la grande diga di Assuan, elemento chiave nel grande progetto dell'Egitto di conseguire un'autonomia nella produzione di energia elettrica, fattore indispensabile per un rilancio industriale del paese. Il confronto tra Egitto e fronte occidentale si fece sempre più aspro fino ad arrivare alla decisione finale del paese arabo che, rispose alle azioni occidentali con la nazionalizzazione della Compagnia del Canale El Suez il 26 luglio 1956. La situazione precipitò rapidamente e nell'ottobre dello stesso anno Israele, in accordo con Francia e Gran Bretagna, invase la Striscia di Gaza e il Sinai in direzione della sponda est del Canale, occupazione militare che fu bloccata solo grazie a un intervento dell'Onu che inviò dei contingenti militari nella zona di confine tra Egitto e Israele. La cosiddetta "Crisi del Canale di Suez" acui le tensioni tra l'Egitto e l'Occidente e le relazioni si fecero sempre più distanti. In quel momento, infatti, fu chiaro per il governo egiziano che la minaccia alla sua sicurezza non proveniva dall'Unione Sovietica ma dall'Occidente, visto che Israele era appoggiato dalle forze del blocco Ovest. Fu attuata dunque una politica volta a rafforzare la difesa e a garantire la sicurezza nazionale e internazionale del paese. L'Egitto fu trasformato in una repubblica socialista e l'Unione Sovietica si propose di finanziare i costi per terminare la costruzione della Diga di Assuan. I rapporti tra il paese egiziano e il blocco sovietico si rinforzarono notevolmente. Di contro invece ci fu un generale deterioramento delle relazioni euro arabe che raggiunsero un picco nel giugno del '67 quando nella Guerra dei sei giorni la maggior parte delle Nazioni europee appoggiò Israele. La politica estera dell'Egitto con i paesi euro mediterranei fino alla morte del presidente Nasser nel 1970 fu caratterizzata da forti conflitti politici; ci fu un leggero miglioramento nei rapporti con la Francia in seguito alla firma dell'accordo di Evian che sanciva l'indipendenza dell'Algeria e nel 1967 dopo la sensibilità dimostrata dal governo De Gaulle nei confronti della causa del popolo

palestinese. A livello della cooperazione economica e finanziaria, mentre prima il perno del commercio estero era concentrato sui paesi euro mediterranei, durante il governo Nasser si era spostato, inesorabilmente, verso i paesi comunisti.

## **1.2 La politica mediterranea dell'Egitto dal 1971 al 1981 con il Presidente Anouar El Sadat.**

Un forte cambio di tendenza della politica estera e commerciale dell'Egitto venne impresso dalla presidenza di Anouar El Sadat<sup>69</sup>. Il suo programma di governo prometteva un cambiamento radicale nel senso di una democratizzazione della vita politica, un impegno serrato per risolvere la questione dei territori egiziani occupati da Israele nel 1967 e una nuova politica economica di *infitah*, liberalizzazione, privatizzazione e apertura all'esterno, ovverosia all'Occidente, in netta controtendenza rispetto alle politiche socialiste nasseriane. Sadat si presentò da subito come l'uomo del cambiamento, denunciando *in primis* il fallimento dei programmi di Nasser e la necessità di mutare radicalmente rotta<sup>70</sup>. Dopo la fine della guerra dello Yom Kippur nel 1973<sup>71</sup>, la crescita economica liberale era la priorità assoluta della politica del presidente El Sadat. In un discorso che tenne nell'ottobre del 1974, infatti, sottolineò come la crescita del paese era per lui una questione di vita o di morte. Per riportare l'Egitto a un periodo di prosperità, negli anni Settanta, iniziò un processo di riavvicinamento al blocco occidentale, in particolar modo agli Stati Uniti: vennero convertiti i sistemi politici ed economici legati al comunismo al liberalismo assoluto e vennero incoraggiati

---

<sup>69</sup> Anouar El Sadat fu il terzo Presidente della Repubblica egiziana dal 1970 al 1981, anno del suo assassinio durante una parata a El Cairo.

<sup>70</sup> Patrizia Manducchi, "Movimenti studenteschi e opposizione politica in Egitto. Dalla fondazione dell'università del Cairo all'autunno della collera (1908-1981)" in Patrizia Manducchi, a cura di, "Voci del dissenso. Movimenti studenteschi, opposizione politica e processi di democratizzazione in Asia e in Africa", cit., pag.49

<sup>71</sup> Nell'ottobre 1973 si svolse la Guerra dello Yom Kippur o guerra arabo-israeliano che vide la contrapposizione tra Israele e una coalizione composta da Egitto e Siria.

gli investimenti esteri con il blocco occidentale, soprattutto quelli americani, a discapito degli investimenti europei o sovietici. Le connessioni politiche, economiche e di sicurezza con gli Stati Uniti erano talmente forti al punto che la partecipazione politica ed economica con i paesi europei era diventata marginale, limitato solamente al dialogo Euro-Arabo nel 1975: considerando tutti gli aiuti provenienti dagli Stati Uniti e destinati all'Egitto dal 1946 al 1980, circa il 94% era concentrato durante gli anni del governo di El Sadat. Il presidente egiziano, infatti, aveva avviato una politica di disgelo con Israele (fino ad arrivare nel 1978, in occasione degli Accordi di Camp David, al riconoscimento dello Stato di Israele) e di distensione a livello internazionale che culminò alla riapertura del Canale di Suez nel 1975. Negli anni Settanta la Comunità Economica Europea manifestò la sua volontà a pianificare nei confronti dei paesi terzi un'operazione di lungo periodo e individuare dei punti fermi e delle linee guida per dare una svolta alla politica mediterranea. La Comunità cercò di porre un limite alla pratica invalsa di attuare una politica per il Mediterraneo distinta per ciascun paese, un metodo dannoso perché non portava risultati di lungo periodo e creava divisioni e rivalità all'interno della stessa Comunità, che invece avrebbe dovuto parlare con una voce sola, soprattutto nei riguardi del mondo esterno. A maggior ragione nei riguardi di un vicino di casa che attendeva una politica univoca, non conflittuale e non concorrenziale<sup>72</sup>. Il governo di Nasser e quello di El Sadat si caratterizzarono per aver portato avanti due politiche estere nettamente contrapposte: mentre Nasser aveva in seguito optato per un'ideologia pan-araba che rafforzava, infatti, la cooperazione con i paesi arabi con un conseguente allontanamento dall'Europa sia economicamente sia politicamente, il

---

<sup>72</sup>Christian Rossi, *“L'Unione Europea e la sicurezza nel Mediterraneo dalla Carta per la Pace e la Stabilità alla Primavera Araba (1970-2011). Genesi storica e prospettive future”* in Antonio Sassu, Sergio Lodde, a cura di, *“Tra il nuovo e il vecchio. I cambiamenti politici in Nord Africa”*, Aracne Editrice, Roma, 2012, pag. 267

presidente El Sadat aveva completamente indirizzato la sua politica economica ed estera verso gli Stati Uniti.

### **1.3 La politica mediterranea dell'Egitto durante il governo di Mubarak.**

Nel 1981, in seguito alla morte di El Sadat, il governo egiziano passò nelle mani del maresciallo dell'aeronautica Hosni Mubarak. Il vice Presidente, Hosni Mubarak, ferito nell'attentato che costò la vita a Sadat, succedette a quest'ultimo dopo un voto plebiscitario assolutamente prevedibile. Uomo della continuità e del compromesso, Mubarak aveva puntato da subito sulla stabilizzazione interna e sulla sicurezza, con una politica pragmatica e di relativa (spesso falsa) apertura nei confronti delle opposizioni politiche (con l'ovvia esclusione dell'estremismo islamico). Le parole chiave del suo governo, *aman* (sicurezza), *istiqrar* (stabilità) e *istimrar* (continuità), ben si prestarono a giustificare il restringimento degli spazi di libertà politica e civile ma anche il graduale e inesorabile processo di accentramento di potere politico e delle ricchezze nazionali nelle mani della sua famiglia e del suo più stretto entourage<sup>73</sup>. Il nuovo presidente intraprese una politica di distensione delle relazioni diplomatiche con gli attori internazionali, pur mantenendo il legame già consolidato con gli Stati Uniti. Per ristabilire un maggiore equilibrio nelle relazioni di politica estera, il Presidente Mubarak avviò il dialogo, sospeso dall'epoca di El Sadat, con l'Unione Sovietica con la ripresa dell'attività alle Ambasciate nei due paesi nel 1984. Inoltre l'Egitto propose la partecipazione dell'Unione Sovietica nei negoziati di pace tra Israele e la Palestina nel 1985. Nello stesso anno anche l'Unione Sovietica stava attraversando un periodo di grande cambiamento istituzionale con l'elezione di Mikhail Gorbaciov che perseguiva una politica distensiva basata sull'interesse reciproco fra i paesi e la convivenza pacifica al

---

<sup>73</sup> Patrizia Manducchi, "Il ruolo delle opposizioni religiose nelle primavere arabe. Il cas dei Fratelli Musulmani in Egitto" in Antonio Sassu, Sergio Lodde, a cura di, "Tra il nuovo e il vecchio. I cambiamenti politici in Nord Africa", cit., pag. 63



di là delle ideologie politiche. Per quanto riguarda le relazioni con i paesi arabi, il ruolo egiziano ebbe un netto miglioramento: accolse positivamente le iniziative arabe ed europee durante i negoziati di pace degli anni Novanta nonostante non fossero in linea con l'accordo di Camp David siglato dal Presidente El Sadat. Il ruolo dell'Egitto nel mondo arabo, in questo periodo, era quello di mediatore all'interno dello scacchiere internazionale e aveva assunto sempre maggiore influenza, soprattutto quando, nel 1982 dopo l'invasione israeliana nel Libano, era stato necessario un suo ritorno all'interno della Lega Araba nel 1990<sup>74</sup>. Ci fu un rafforzamento anche della diplomazia egiziana nei suoi rapporti con i paesi del bacino del Nilo, per garantire la stabilità e la sicurezza nell'area priorità assoluta per la popolazione egiziana. Dopo che i paesi africani ottennero l'indipendenza, l'Egitto aveva continuato a esercitare il ruolo di sostenitore ma con nuovi strumenti per rispondere alle sempre più pressanti esigenze di modernizzazione del continente africano: ad esempio fornendo supporto tecnico e scientifico con medici e professori universitari, per il perseguimento del processo di sviluppo umano in vari campi. Nel 1980 venne creato il Fondo egiziano per la Cooperazione Tecnica con l'Africa al Dipartimento del Ministero degli Affari Esteri per coordinare l'offerta di diverse forme di assistenza tecnica, sostegno umanitario e logistico ai paesi africani, tra cui l'organizzazione di corsi di formazione per giovani apprendisti africani in svariati campi come la medicina, infermieristica, la stampa, l'agricoltura e irrigazione. Inoltre l'Egitto partecipa attivamente alle operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite nel continente africano (in Marocco, Congo, Liberia, Sud del Sudan, Darfur, Ciad, Centrafricana, Costa d'Avorio). Dal punto di vista della partecipazione alla vita istituzionale a livello internazionale l'Egitto è sempre stato in prima linea: è stato l'unico paese africano che ha assunto la presidenza

---

<sup>74</sup> Venne sospesa la sua partecipazione nel 1979 a causa della sottoscrizione dell'accordo di pace con il quale riconosceva Israele, azione giudicata negativamente dagli altri membri.

dell'Organizzazione per l'Unità Africana per ben tre volte (nel 1964 con Nasser, e nel 1989 e 1993 con Mubarak). In Egitto c'è una delle sedi della Banca Africana per lo Sviluppo e delle Esportazioni e una della Federazione delle Camere di Commercio Africane<sup>75</sup>. Durante gli anni 80, sotto la presidenza di Mubarak, la relazione tra l'Egitto e l'Europa era limitata in due settori: quello politico interconnesso con il coinvolgimento dell'Europa nella causa del popolo palestinese e del conflitto arabo-israeliano e quello economico con un'importanza sempre più crescente tanto che l'Europa è il primo partner economico per l'Egitto per quanto riguarda le importazioni e le esportazioni. Negli anni Ottanta e Novanta si assiste al tentativo della Comunità Economica Europea di rinsaldare le relazioni con i vicini del Mediterraneo (vedi Capitolo Primo. La costruzione concettuale e politica del Mediterraneo) attivando politiche specifiche che mettevano in risalto la centralità di quest'area all'interno dello scacchiere internazionale. Il risultato di maggior rilievo in questo processo fu il Processo di Barcellona nel 1995: mentre finora erano stati portati avanti accordi commerciali con i singoli paesi senza che vi fosse un quadro di riferimento, con Barcellona si dava l'avvio a un vero e proprio Partenariato Euro Mediterraneo il cui obiettivo era quello di “trasformare il Mediterraneo in un'area di dialogo, scambio e cooperazione che garantisca pace, stabilità e prosperità”. Per gli europei il processo avviato a Barcellona aveva il significato di innescare stabilità sociale, politica e crescita economica in modo da preservare la collocazione europea nella scena regionale e mondiale<sup>76</sup>. L'Egitto ebbe un ruolo molto attivo nel Processo di Barcellona e firmò un Accordo di Associazione. Le negoziazioni per questo nuovo accordo iniziarono nel 1994 ma si conclusero solamente nel giugno del 1999, e la firma del testo da entrambe

---

<sup>75</sup><http://www.mfa.gov.eg/Arabic/MediaCenter/Articles/Pages/ArticleInterviewDetails.aspx?Source=1d5b0202-c337-4794-ab10-342893d069e1&articleID=10bb92fc-eac6-4a8f-98ed-e52e4e5716d2>

<sup>76</sup> F. Attinà, “*Unione Europea: il rafforzamento della presenza mediterranea*”, in C. Zanghi, L. Panella (a cura di), “*50 anni di integrazione europea. Riflessioni e prospettive*”, Giappicchelli, Torino, 2010, p. 91.

le parti venne rinviata fino al febbraio 2001. Fu approvato dal Parlamento Europeo nel novembre 2001 e venne accolto come una nuova fase delle relazioni europee con l'Egitto<sup>77</sup>. L'Accordo di Associazione euro-egiziano diventò operativo solamente nel 2004 e conteneva alcune delle maggiori sfide che avrebbe dovuto affrontare il governo del paese arabo al fine di consolidare la sua relazione con l'Unione Europea, come ad esempio completare il processo di transizione economica, l'incremento dell'occupazione e mantenimento di un governo stabile e prospero. Quando l'accordo di Partenariato Euro Mediterraneo tra l'Egitto e l'Europa entrò in vigore, si trattava del primo accordo regionale di questo tipo a coinvolgere paesi in via di sviluppo e paesi industrializzati. Questo tipo di accordo aveva aperto la porta per molte sfide che i paesi partecipanti dovevano affrontare specialmente quelli in via di sviluppo<sup>78</sup>. L'accordo di partnership segnò un passo importante per il riavvicinamento delle due sponde del Mediterraneo che portarono poi al coinvolgimento dell'Egitto nei successivi e innovativi strumenti implementati con la Politica di Vicinato (nel 2004 l'*European Neighborhood Partnership* e nel 2008 l'Unione per il Mediterraneo). Le motivazioni che spinsero l'Europa ad adottare il Partenariato furono molteplici e legate sia a fattori interni al processo d'integrazione europea sia a dinamiche sistemiche. La Partnership aveva, difatti, una sorta di carattere "difensivo" e questo significava che l'Unione vedeva nel Mediterraneo un vicino eccessivamente turbolento. In questo contesto si può dire che i nuovi concetti di sicurezza venissero individuati nella multi- direzionalità e nella multidimensionalità dei rischi e delle minacce. Il nuovo concetto di sicurezza, definito talvolta *soft security* affiancava il concetto tradizionale in quanto alle minacce militari già note si aggiunsero quelle legate al terrorismo. Il Partenariato pertanto,

---

<sup>77</sup> Ashraf S.E. Saleh, Hanane F. Abouelkheir, "Egypt and the EU: An Assessment of the Egyptian Euro-Mediterranean Partnership" in *Topics in Middle Eastern and African Economies* Vol. 15, No. 1, May 2013, pag. 40.

<sup>78</sup> *Ibidem*, pag. 1.

strutturava un modello di relazioni tra area mediterranea e Unione Europea adattato alle nuove esigenze di sicurezza<sup>79</sup>. Il cambio di direzione della politica egiziana verso un crescente legame con l'Europa ha ragioni storiche oltre che geografiche e rappresenta il riconoscimento ufficiale, per entrambe le parti, dell'importanza strategica della cooperazione euro mediterranea su diversi livelli.

## **2. Gennaio 2011. La primavera araba in Egitto e la deposizione di Mubarak.**

Tra la fine del 2010 e i primi mesi del 2011 inizia un periodo molto turbolento per la situazione politica e sociale dei paesi del Nord Africa durante il quale si assiste a un crollo dei vecchi regimi e a una difficoltosa transizione democratica. Questi nuovi eventi, che minarono la stabilità dell'area mediterranea, rappresentavano una grande minaccia anche per la sicurezza dell'Unione Europea. In Egitto le prime avvisaglie si ebbero il 25 gennaio 2011 quando 15 mila manifestanti si riunirono in Piazza Tahrir, al Cairo, per manifestare e protestare contro il governo di Mubarak. La piazza comincia a essere presidiata da una moltitudine di giovani e meno giovani, di ogni ceto sociale e di ogni sensibilità politica, accomunati dal richiamo lanciata dalla rete: non casuale che la prima reazione del governo (il 27 gennaio) sia stata quella di oscurare Facebook e Twitter, i potentissimi strumenti che avevano veicolato il malcontento e la rabbia scavalcando i normali canali della mobilitazione politica, e subito dopo di arrestare uno dei più attivi e noti internauti egiziani, il dirigente di Google Wael Ghonim<sup>80</sup>. L'11 febbraio 2011 a seguito di diciotto giorni di rivoluzione, detta Rivoluzione Egiziana o Rivoluzione del Nilo, il Presidente Hosni Mubarak, al potere dal 1981, fu costretto a

---

<sup>79</sup> G. Borzoni, *Il Mediterraneo, "Spazi per la cooperazione e la partnership?" Gli interessi particolari e le prospettive di un dialogo*, in "Cooperazione Mediterranea", 2005 (a.16), n°4, p. 27-31

<sup>80</sup> Patrizia Manducchi, "Il ruolo delle opposizioni religiose nelle primavere arabe. Il caso dei Fratelli Musulmani in Egitto" in Antonio Sassu, Sergio Lodde, a cura di, "Tra il nuovo e il vecchio. I cambiamenti politici in Nord Africa", Aracne Editrice, Roma, 2012, pag. 70

rassegnare le dimissioni. Le cause del malcontento che ha generato le rivolte cui abbiamo assistito si sono accumulate da decenni e fatte più gravi sotto Sadat e Mubarak: dall'insofferenza verso gli interventi occidentali all'incapacità di nuovi regimi di avviare uno sviluppo economico equilibrato; dall'autoritarismo crescente alla marginalizzazione dei sindacati, sin al sistema di partito unico – da alcuni anni denunciato con forza- e alle limitazioni crescenti della libertà di espressione. Ancora, lo sviluppo dell'*infitah* – liberalizzazione economica più che trentennale – e abbandono di ogni ricerca di una via socialista allo sviluppo; la diminuzione dei diritti individuali e di cittadinanza; il divario tra classe ricca e massa di poveri, prodotto dalla globalizzazione finanziaria imposta dall'esterno e attuata all'interno senza scrupoli; l'aumento demografico<sup>81</sup>. La rivoluzione egiziana, che aveva preso piede dai giovani spinti da una volontà di radicale rinnovamento politico e sociale contro il trentennale regime di Mubarak, raggiunse rapidamente tutti gli strati sociali della popolazione. La leadership politica della Repubblica Araba d'Egitto venne assunta da un governo di transizione formato dal Consiglio Supremo delle Forze Armate (SCAF), guidato dal maresciallo Hussein Tantawi Mohamed, che diventa Presidente provvisorio dell'Egitto. Allo SCAF, che era costituito da venti alti militari, viene assegnato il compito di guidare il paese egiziano verso nuove elezioni. Nel frattempo furono approvati gli emendamenti a sei articoli della costituzione (76, 77, 88, 93, 179 e 189), elaborati da una commissione di giuristi nominati dallo SCAF, con un referendum il 19 marzo 2011 con la grande maggioranza dei votanti a favore (77%), nonostante l'astensione del 59% dei votanti. Adottati in attesa della stesura di una nuova costituzione, gli emendamenti alla Costituzione del 1971 avevano apportato significative modifiche che includevano:

---

<sup>81</sup> Alessandra Marchi, *“La rete del dissenso laico in Egitto. Rivoluzioni e controrivoluzioni del XX e XXI secolo”*, in in Patrizia Manducchi, a cura di, *“Voci del dissenso. Movimenti studenteschi, opposizione politica e processi di democratizzazione in Asia e in Africa”*, cit., pag. 395

- riduzione del mandato presidenziale da sei a quattro anni (rinnovabile una sola volta);
- la possibilità per il presidente di nominare un vice presidente;
- la vigilanza sulle elezioni è stata affidata alla magistratura;
- limitazioni alla possibilità di proclamare lo stato di emergenza e di derogare alla disciplina di tutela dei diritti umani con funzione antiterrorismo.

I partiti che si contendono i seggi sono una quarantina: fra essi spiccano anche antiche formazioni politiche come il *Wafd*, altre di sinistra (come il Partito socialdemocratico e il partito *Tagammu*, di orientamento socialista), alcune liste che in qualche modo si ricollegano al passato regime e numerose formazioni nuove, come gli *Egiziani Liberi* del magnate copto Naguib Sawiris (proprietario di Wind e Orascom)<sup>82</sup>. In vista delle elezioni, dai partiti politici storici e da quelli di nuova formazione, nascono diversi raggruppamenti politici che si distinsero in cinque coalizioni principali:

- *Alleanza democratica* il cui principale partito era il Partito della Libertà e della Giustizia (PLJ) creato dai Fratelli Musulmani, con a capo Mohamed Morsi;
- *Blocco egiziano* nato da una serie di movimenti laici che si prefiggeva di perseguire gli ideali della “rivoluzione di piazza Tahrir”;
- *Coalizione della Terza via* che intendeva collocarsi, appunto, in una posizione intermedia tra le due principali coalizioni. Nato nel 2011 da alcuni esponenti di movimenti di dissidenza giovanile organizzatori delle proteste di piazza Tahrir;

---

<sup>82</sup> Patrizia Manducchi, “*Il ruolo delle opposizioni religiose nelle primavere arabe. Il cas dei Fratelli Musulmani in Egitto*” cit., pag. 76

- *Coalizione Islamista* con posizioni maggiormente integraliste propugnavano l'introduzione e l'applicazione della legge islamica;
- *Alleanza per la prosecuzione della Rivoluzione* raggruppava una serie di movimenti liberali, socialisti e islamisti moderati, oltre che esponenti della coalizione giovanile nata in seguito alle proteste.

In seguito alle dimissioni di Mubarak il regolamento per le nuove elezioni delle due Camere è stato oggetto di molti dibattiti, soprattutto sul numero di seggi da assegnare con il sistema proporzionale. Si ricorda che il Parlamento egiziano è bicamerale: a seguito delle modifiche introdotte dal Consiglio delle forze armate nel corso del 2011 l'Assemblea del popolo è composta da 508 membri (di cui 10 nominati dal Consiglio supremo delle forze armate, in luogo dei 518 precedenti, di cui dieci, però, erano di nomina presidenziale) e che il Consiglio della *Shura* è composto da 264 membri, dei quali 180 eletti e i rimanenti di nomina presidenziali, in luogo dei 176 precedenti, dei quali 88 di nomina presidenziale<sup>83</sup>. Malgrado le tensioni sociali e politiche, viene votata la legge elettorale e hanno luogo le prime elezioni legislative dopo trent'anni di stato di emergenza. Le elezioni parlamentari si svolsero in tre differenti fasi per ciascuna camera: per l'assegnazione dei seggi all'Assemblea del popolo i primi tre turni si svolsero tra il 28 novembre, 14 dicembre e il 3 gennaio) mentre i tre successivi (29 gennaio, 14 febbraio e 21 febbraio) servirono a eleggere la camera alta (il Consiglio della *Shura*). Il sistema elettorale, come modificato dal consiglio supremo delle forze armate nel 2011, prevede che:

- i due terzi dei seggi siano assegnati con sistema proporzionale in circoscrizioni plurinominali con liste bloccate;

---

<sup>83</sup> <http://leg16.camera.it/561?appro=425&Il+nuovo+Parlamento+egiziano>

- un terzo dei seggi sia assegnato con sistema maggioritario a doppio turno (si svolge il secondo turno se nessun candidato ottiene più del 50 per cento dei voti) in collegi “binominali” (in ciascun collegio sono eletti due candidati, uno dei quali deve essere un lavoratore o un contadino, retaggio dell’impostazione socialista nasseriana)<sup>84</sup>. Le elezioni parlamentari videro il trionfo della coalizione Alleanza Democratica che conquistò la maggioranza relativa sia all’Assemblea del popolo (225 seggi su 498) sia al Consiglio della *Shura* (105 seggi su 180). Subito dopo segue l’Alleanza Islamista (125 seggi all’Assemblea del popolo e 45 al Consiglio della *Shura*); il partito liberale *Neo-Wafd* con 41 seggi alla camera bassa e 14 seggi alla camera alta e i restanti seggi vennero assegnati al Blocco Egiziano, Partito per la libertà, Partito democratico per la pace e in ultimo altri partiti minoritari<sup>85</sup>.

## **2.1 Le elezioni presidenziali del maggio 2012.**

Il regolamento per le elezioni presidenziali prevedeva dei requisiti molto restrittivi per i candidati e disciplinava che:

- Avessero l'appoggio di 30 parlamentari o 30.000 elettori;
- dovevano essere nati in Egitto da genitori egiziani
- non avere doppia cittadinanza e non essere sposati con uno straniero o straniera<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Il nuovo Parlamento egiziano, <http://leg16.camera.it/561?appro=425&Il+nuovo+Parlamento+egiziano>

<sup>85</sup> I dati relativi alle elezioni parlamentari sono stati ricavati da <http://www.senat.fr/rap/r11-636/r11-6361.pdf>

<sup>86</sup> *Rapport D’information fait au nom de la commission des finances sur le déplacement effectué par une délégation de la commission en Égypte, Libye et Tunisie* du 18 au 24 mars 2012, <http://www.senat.fr/rap/r11-636/r11-6361.pdf>



Dopo la fase di deposizione delle candidature (da 10 marzo - 8 aprile) si presentarono 23 candidati. Nell'aprile 2012 il Parlamento adottò una legge che impediva di presentarsi alle elezioni a chi avesse ricoperto cariche di alto livello negli ultimi dieci anni del regime Mubarak. Il 14 aprile 2012, la Commissione Suprema delle elezioni presidenziali annunciò la squalifica di dieci candidati (non venne reso pubblico il motivo della loro squalifica) mentre il 25 aprile, la Commissione elettorale accolse il ricorso di Ahmed Shafik, che poté quindi presentarsi alle elezioni. Alla fine 13 candidati poterono concorrere alle elezioni che si svolsero in due turni (primo turno 23-24 maggio e secondo turno 16-17 giugno).

### **Breve cenno sul profilo dei candidati alle elezioni presidenziali**

- Amr Moussa ex segretario generale della Lega araba ed ex ministro degli Esteri; criticato da alcuni dei Fratelli Musulmani in quanto legato al vecchio regime, tuttavia ricevette il sostegno del partito *Neo-Wafd*, il principale partito di opposizione liberale a Hosni Mubarak.
- Abdel Moneim Aboul Fotouh ex segretario generale del sindacato dei medici arabi, è stato espulso Fratelli Musulmani il 20 giugno 2011 dopo aver annunciato la sua candidatura per le elezioni presidenziali, in un momento in cui i Fratelli Musulmani non intendevano presentare un candidato; come i sondaggi hanno riportato ha ricevuto il sostegno di una parte della gioventù rivoluzionaria e del partito Al Nour, dopo la squalifica del candidato;
- Ahmed Shafik l'ex primo ministro di Hosni Mubarak che vedeva i sondaggi a suo favore nelle ultime settimane;
- due candidati erano-testa a testa per il quarto posto nei sondaggi: il candidato del PLJ, Mohamed Morsi e il leader del Partito Dignità (*al Karama* nasseriano),

Hamdin Sabahi, che aveva stretto un'alleanza con il PLJ per concorrere alle elezioni parlamentari;

- il fronte della sinistra aveva numerosi rappresentanti come l'avvocato Khaled Ali, un attivista per i diritti dei lavoratori, al quale era stato assegnato un premio per la sua lotta contro la corruzione; il candidato del partito storico rimasto Al Tagammu (componente del blocco egiziano nelle elezioni parlamentari), il giudice e il Vice Presidente della Corte Suprema Hicham el-Bastawissi; il candidato della coalizione "La rivoluzione continua," Abu al-Izz al-Hariri, un membro del Partito Popolare Socialista Alliance, la principale componente della coalizione;
- Mohamed Selim El-Aoua: ex Segretario Generale dell'Unione Internazionale degli Studenti Musulmani, capo dell'Associazione egiziana per la cultura e il dialogo, (islamico moderato);
- Abdullah Al-Achaal ex ambasciatore, candidato da Al Assala (il salafita), che fu alleata di Al Nour alle elezioni parlamentari;
- due squadre di candidati composte da ex membri del PND: Hossam Khairallah (Partito Democratico per la Pace), ex vice direttore dei servizi di sicurezza di Hosni Mubarak, e l'uomo d'affari ed ex poliziotto Houssam Mahmoud, fondatore del Partito inizio;
- Liberale Mohamed Fawzi Issa, candidato dal Partito della Generazione Democratica che era un membro della Coalizione Democratica dominato dalla

PLG alle elezioni parlamentari; si ritirò il 16 maggio per Amr Moussa, portando a dodici il numero dei candidati<sup>87</sup>.

## **2.2 I risultati del primo turno presidenziale e le tensioni sociali tra i due turni elettorali.**

Nonostante il candidato favorito fosse Amr Moussa, ex ministro degli esteri di Mubarak, al primo turno elettorale passarono il candidato del PLJ Mohamed Morsi e una figura del vecchio regime, il Primo Ministro Ahmed Chafik pronti a contendersi la carica presidenziale con il secondo turno del maggio 2012. Nonostante si trattasse di elezioni storiche per il paese, l'affluenza alle urne, hanno rilevato gli osservatori, è risultata piuttosto bassa, con un dato fermo al 46,42 per cento (circa 23.672.236 votanti)<sup>88</sup>. I risultati del primo turno elettorale non furono accolti con entusiasmo (i rivoluzionari si rifiutavano di dover scegliere tra un candidato del PJJ e un ex rappresentante del regime di Mubarak) e il malcontento sfociò nuovamente in manifestazioni in Piazza Tahrir proprio in occasione della pronunciazione della sentenza contro Mubarak e altre figure del suo regime. Il 2 giugno, l'ex presidente Hosni Mubarak e il suo ministro degli Interni Habib al-Adli vennero condannati all'ergastolo (nonostante fosse stata richiesta la pena di morte) per la dura repressione, che causò 850 morti, durante la rivolta di gennaio-febbraio 2011. La responsabilità di altri ufficiali dell'apparato di sicurezza non venne, invece, messa in discussione. Mohamed Morsi concentrò la campagna elettorale del secondo turno sulla dichiarazione di dover giudicare Mubarak e sull'attuazione di una legge di isolamento politico che avrebbe impedito ai funzionari del vecchio regime di partecipare alle elezioni per i successivi

---

<sup>87</sup> Le informazioni sui candidati alle elezioni presidenziali possono essere approfondite su <http://www.senat.fr/rap/r11-636/r11-6361.pdf>

<sup>88</sup> [http://www.camera.it/camera/browse/561?appro=455&Elezioni+presidenziali+in+Egitto++Risultati+\(23-24+maggio+e+16-17+giugno+2012\)](http://www.camera.it/camera/browse/561?appro=455&Elezioni+presidenziali+in+Egitto++Risultati+(23-24+maggio+e+16-17+giugno+2012))

dieci anni. Con queste dichiarazioni Morsi si guadagnò l'appoggio di una parte dei votanti laici e rivoluzionari. Alla vigilia del secondo turno, una sentenza della Corte Costituzionale, emessa il 14 giugno, colpì duramente le due camere egiziane dichiarando una parziale illegittimità della legge elettorale parlamentare: il parlamento venne sciolto con effetto immediato su decisione del Consiglio Supremo militare. Il 15 giugno i manifestanti scesero nuovamente in piazza contro il governo militare al quale chiedevano di salvaguardare gli ideali della rivoluzione. In questo contesto di tensioni, il secondo turno fu caratterizzato da un incremento di partecipazione, con 24,9 milioni di voti espressi secondo i conteggi non ufficiali (contro i 23,6 milioni di elettori al primo turno). Mohamed Morsi vinse con 12,743,000 voti (52,5%) contro gli 11,846,000 voti (47,5%) di Ahmed Shafik, il quale aveva rivendicato la vittoria. L'esito delle elezioni, però era stato compromesso da una decisione dello SCAF pubblicata poco prima della chiusura dei seggi elettorali: in attesa della nuova Costituzione, il Presidente della Repubblica si doveva riferire allo SCAF per tutte le sue decisioni. Inoltre lo SCAF ha assunto il potere legislativo, essendo anche competente ad adottare il bilancio, firmare trattati, nominare e revocare il Primo Ministro e membri del governo e di prevedere la nomina dei titolari delle posizioni amministrative di alto livello<sup>89</sup>. Il 24 giugno Mohamed Morsi venne ufficialmente proclamato Presidente della Repubblica Araba d'Egitto e prestò giuramento il 1 luglio 2012, data prevista per il trasferimento del potere alle autorità. Il neo eletto Presidente Morsi passò subito all'azione: dopo solo una settimana dalla sua investitura, annullò, con un decreto, la sentenza della Corte Costituzionale che aveva decretato lo scioglimento del Parlamento. Il 10 luglio la Corte costituzionale sospendeva il decreto dell'8 luglio del presidente Morsi: nel contempo l'Assemblea del popolo, riunitasi solo per 12 minuti, decideva di rinviare alla Corte di

---

<sup>89</sup> Rapport D'information fait au nom de la commission des finances sur le déplacement effectué par une délégation de la commission en Égypte, Libye et Tunisie du 18 au 24 mars 2012, pag. 24

cassazione la sentenza della Corte costituzionale sulla parziale illegittimità della legge elettorale che aveva consentito tra il 2011 e il 2012 l'elezione della medesima Assemblea. Il suo presidente, Saad Katatni, ha tenuto a precisare sottilmente che il decreto dell'8 luglio del presidente Morsi non ha colpito la sentenza della Corte costituzionale, ma la conseguente decisione adottata dal Consiglio militare, che ha determinato lo scioglimento dell'intero Parlamento<sup>90</sup>. Nel frattempo però, nel dicembre 2012 venne approvata la nuova Costituzione con un risultato complessivo delle due tornate di referendum del 63,8% <sup>91</sup>. La questione della modifica alla Costituzione, inoltre, incrementò le divisioni all'interno del paese: numerosi oppositori infatti, criticarono il fatto che il testo costituzionale fosse stato modificato da un'assemblea a maggioranza islamica e che fosse, quindi, scarsamente rappresentativo della compagine sociale e religiosa dell'intero paese. Il primo anno di transizione democratica si era già rivelato piuttosto turbolento e instabile e il governo del Presidente Morsi stava inesorabilmente perdendo consensi, come dimostrò l'aggravarsi del malcontento della popolazione che culminò, poi con una grande manifestazione di protesta nel giugno 2013. Dopo un anno esatto dalla proclamazione del nuovo governo la popolazione egiziana era di nuovo in piazza a manifestare e con un colpo di stato dei militari, sostenuti da un vasto fronte popolare, il 3 luglio 2013, il Presidente Morsi viene deposto dalla sua carica. Le grandi manifestazioni di piazza del 30 giugno del 2013 contro l'ex presidente Mohamed Morsi, sostenuto dai Fratelli musulmani, sembrano aver segnato l'inizio di un progressivo declino per l'Islam politico in Egitto. Una crisi che si è aggravata con l'inserimento della Fratellanza nella lista delle formazioni terroriste

---

<sup>90</sup> [http://www.camera.it/camera/browse/561?appro=455&Elezioni+presidenziali+in+Egitto++Risultati+\(23-24+maggio+e+16-17+giugno+2012\)](http://www.camera.it/camera/browse/561?appro=455&Elezioni+presidenziali+in+Egitto++Risultati+(23-24+maggio+e+16-17+giugno+2012))

<sup>91</sup>*Egitto, approvata la nuova Costituzione. Vittoria di Morsi e dei Fratelli musulmani* articolo della testata on line del Corriere della Sera apparso il 23 dicembre 2012 in [http://www.corriere.it/esteri/12\\_dicembre\\_23/egitto-approvata-costituzione\\_91ca25a2-4ca6-11e2-a778-2824390bcabe.shtml?refresh\\_ce-cp](http://www.corriere.it/esteri/12_dicembre_23/egitto-approvata-costituzione_91ca25a2-4ca6-11e2-a778-2824390bcabe.shtml?refresh_ce-cp)

(dicembre 2013), l'arresto di migliaia di militanti accusati di appartenere a gruppi islamisti fuorilegge e l'esclusione dei Fratelli musulmani dalla vita politica<sup>92</sup>. Il governo transitorio viene sorvegliato da un presidente ad interim, Adly Mansour, presidente della Corte Costituzionale, iniziando così, una fase di mutamento in un contesto politico e sociale caratterizzato da una forte instabilità economica. La road-map per la transizione, pubblicata dal governo provvisorio pochi giorni dopo il colpo di mano del 3 luglio 2013, prevede la revisione della Costituzione da parte di un collegio di cinquanta saggi, le elezioni parlamentari in primavera dell'anno successivo e infine nuove elezioni presidenziali entro la fine del 2014<sup>93</sup>. Il percorso che porterà alla votazione della nuova Costituzione (gennaio 2014) e all'elezione presidenziale dell'ex generale Abd al -Fattah al-Sisi nel maggio del 2014 (schacciante maggioranza con 93,3% di preferenze), è caratterizzata dalla forte opposizione portata avanti dal movimento politico-religioso dei Fratelli Musulmani, sostenitori dell'ex presidente Morsi. Sebbene il nuovo presidente abbia avviato un processo di stabilizzazione interna, anche attraverso un rafforzamento dei controlli e della presenza nella sfera pubblica dell'apparato di sicurezza, il paese rimane ancora attraversato dalle problematiche politiche e socio-economiche che hanno dato luogo alle rivolte del 2011. La ripresa economica rappresenta una delle principali sfide che il governo si trova ad affrontare<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> *“Italia ed Egitto: nuove opportunità per una partnership privilegiata”*, Med&Gulf Initiative Bulletin, n. 4, 27 febbraio 2015, pag. 4 [http://www.ispionline.it/DOC/Rapporto\\_Egitto\\_Med\\_Gulf.pdf](http://www.ispionline.it/DOC/Rapporto_Egitto_Med_Gulf.pdf)

<sup>93</sup> Dossier a cura del Programma Mediterraneo dell'ISPI, Med&Gulf Executive Briefing *“L'Egitto in transizione: a quando la stabilizzazione politica e la ripresa economica?”* Dicembre 2013, pag. 3

<sup>94</sup> *“Italia ed Egitto: nuove opportunità per una partnership privilegiata”*, Med&Gulf Initiative Bulletin, cit. pag. 3

### **3. La situazione economica della zona Mediterranea e l'impatto della crisi economica del sud Europa sulle relazioni euro mediterranee.**

I paesi del Mediterraneo sono ampiamente eterogenei per quanto riguarda le loro caratteristiche economiche non solamente in termini di risorse naturali ma anche per popolazione, dimensioni, struttura economica e livelli di reddito <sup>95</sup>. L'area Nord Africana è caratterizzata sia da economie fondate principalmente sull'estrazione di risorse naturali come il gas e il petrolio, sia da economie che, grazie anche a significativi investimenti diretti dall'estero, hanno raggiunto un buon grado di sviluppo nel settore manifatturiero e in quello dei servizi (soprattutto turistici) riuscendo a instaurare proficue relazioni commerciali con l'Europa. Nel periodo 2004-2008 tutti i paesi hanno visto crescere le loro economie a tassi relativamente alti e non solo per la produzione e la valorizzazione delle risorse energetiche. Paesi come la Tunisia e il Marocco, totalmente privi di gas e di petrolio, e l'Egitto, con un'economia diversificata, hanno realizzato una crescita fra le più elevate e le previsioni per il 2012 si mantengono ancora favorevoli se si fa eccezione per la Libia e, da ultimo per il Marocco<sup>96</sup>. In seguito agli effetti di riforme strutturali e di un contesto globale favorevole le economie mediterranee stavano conoscendo un periodo molto positivo, frenato dall'intensificarsi della crisi globale sviluppatasi nel 2007 nel Nord America e in Europa. La crisi economica e finanziaria ha avuto, infatti, delle ripercussioni anche nei paesi in via di sviluppo ed emergenti, compresi gli Stati del Mediterraneo meridionale. Mentre fino al 2008 la crisi si manifestò soprattutto dal punto di vista finanziario, senza coinvolgere, quindi, i paesi in questione, vista la limitata apertura dei sistemi finanziari locali, dal

---

<sup>95</sup> Michael Sturm, Nicolas Sauter, *"The impact of the global financial turmoil and recession on Mediterranean countries' economies"*, Occasional Paper Series No 118/August 2010, European Central Bank, Germania, pag. 8

<sup>96</sup> Antonio Sassu, *"Alcuni aspetti dell'economia del Nord Africa"* in Antonio Sassu, Sergio Lodde, a cura di, *"Tra il nuovo e il vecchio. I cambiamenti politici in Nord Africa"*, cit., pag. 157

2009 si verificò una rigida contrazione della domanda che portò a una riduzione delle esportazioni del versante sud del Mediterraneo. Tuttavia, i vicini del mediterraneo meridionale hanno subito un impatto moderato della crisi globale sulle loro economie, soprattutto rispetto ai paesi più avanzati e ad altre economie emergenti, nonostante la forte connessione al mercato europeo (circa l'80% del commercio dei paesi del Nord Africa è legato all'Europa). Gli Stati del Sud del Mediterraneo non esportatori di petrolio come Egitto, Giordania, Marocco, Libano, Siria e Tunisia, caratterizzati da un'alta dipendenza alla domanda estera, furono esposti agli effetti negativi della crisi attuale, che si manifestarono attraverso riduzioni nelle esportazioni, negli investimenti diretti esteri (IDE), nelle rimesse e nei proventi del turismo<sup>97</sup>.

**Tabella 1. Gli effetti della crisi globale nei paesi non esportatori di petrolio del Mediterraneo Meridionale nei settori principali (variazioni percentuale 2008/2007 e 2009/2009).**

| Paesi     | Esportazioni (%) |           | IDE (%)   |           | Rimesse (%) |           | Ricavi turismo (%) |           |
|-----------|------------------|-----------|-----------|-----------|-------------|-----------|--------------------|-----------|
|           | 2008/2007        | 2008/2009 | 2008/2007 | 2008/2009 | 2008/2007   | 2008/2009 | 2008/2007          | 2008/2009 |
| Egitto    | +30.4            | -34.0     | -27.8     | -10.7     | -1.2        | -4.9      | -11.0              | -2.1      |
| Giordania | +37.7            | -19.8     | +2.0      | -50.9     | +6.8        | -4.3      | +27.5              | -0.6      |
| Libano    | +23.5            | +28.3     | +32.0     | +20.0     | -17.00      | --        | --                 | --        |
| Marocco   | +31.8            | -30.6     | -37.0     | -34.0     | -3.5        | -6.2      | -1.8               | -5.7      |
| Tunisia   | +21.8            | -17.6     | +64.0     | -32.3     | +10.8       | +8.0      | +10.2              | +2.1      |

Fonte: Maria Cristina Paciello, "The Impact of the Economic Crisis on Euro-Mediterranean Relations", pag.53

Ad eccezione del Libano, come si può notare nella tabella 1, vi è una contrazione in termini percentuali in quasi tutti i settori dei paesi presi in considerazione. Tra le

<sup>97</sup> Maria Cristina Paciello, "The Impact of the Economic Crisis on Euro-Mediterranean Relations", in The International Spectator: Italian Journal of International Affairs, 2010, pag. 52



ripercussioni principali della crisi si può notare un calo dei proventi del settore turistico che, nei paesi non esportatori di petrolio, rappresentano una delle componenti chiave degli afflussi di capitali: considerando gli arrivi nel 2009 si sono registrate delle significative riduzioni in Israele (-10,2%), Algeria (-6,7%), Egitto (-3,5%) e Tunisia (-2.0). Altro settore che venne indebolito dalla crisi furono le rimesse provenienti dai migranti strettamente legata alla contrazione del mercato del lavoro in Europa. Questo effetto, infatti, era dovuto al fatto che molti emigrati avevano perso il lavoro o le loro prospettive di reddito erano diventate meno sicure tanto da ridurre i loro trasferimenti monetari nei paesi di origine. I principali rischi della contrazione delle rimesse erano principalmente il lento recupero dei paesi di origine, un indebolimento dei tassi di cambio delle monete dei paesi mediterranei contro l'euro e maggiori provvedimenti restrittivi nei confronti dell'immigrazione e nelle politiche del mercato di lavoro. Tuttavia se paragonate ad altre fonti esterne di reddito, come ad esempio i proventi turistici o gli investimenti esteri diretti, le rimesse tendono a rimanere più stabili nel tempo e a essere meno influenzate dalle fluttuazioni economiche del paese di origine e di quello ospitante. Altra variazione degna di nota è il calo delle esportazioni provenienti da tutti i paesi del Mediterraneo che ha colpito in particolar modo i paesi esportatori di petrolio della regione, come nel caso di Libia, Algeria e Siria. Anche il valore percentuale del PIL, in seguito alla recessione globale, si indebolì in modo significativo nonostante negli anni passati avesse conosciuto una performance molto positiva.

**Tabella 2. Crescita del Prodotto interno Lordo (PIL) nei Paesi del Mediterraneo Meridionale**

|                  | <b>Prodotto Interno Lordo %</b> |             |             |
|------------------|---------------------------------|-------------|-------------|
|                  | <b>2007</b>                     | <b>2008</b> | <b>2009</b> |
| <b>Algeria</b>   | 3.0                             | 3.0         | 2.1         |
| <b>Egitto</b>    | 7.1                             | 7.2         | 4.7         |
| <b>Giordania</b> | 8.9                             | 7.9         | 3.2         |
| <b>Libano</b>    | 7.5                             | 8.5         | 7.0         |
| <b>Libia</b>     | 6.8                             | 6.3         | ----        |
| <b>Siria</b>     | 2.7                             | 5.6         | 5.0         |
| <b>Tunisia</b>   | 6.3                             | 4.5         | 3.3         |

Fonte: M. C. Paciello, *“The Impact of the Economic Crisis on Euro-Mediterranean Relations”*, pag. 52

Infatti, mentre la variazione annua del Pil egiziano tra il 2007 e il 2008 si attestava tra il 7.1% e il 7.2% nel 2009 si registrava una crescita molto limitata del 4.7%. I paesi che vennero maggiormente danneggiati dalla diminuzione del Pil furono principalmente quelli forti nell’esportazione del petrolio, come l’Algeria e la Libia, a causa del drastico calo del prezzo del petrolio e del rallentamento della domanda globale di energia. La crisi globale venne intensificata nei paesi del Mediterraneo Meridionale a causa, soprattutto, delle condizioni del mercato del lavoro e dalle sfide sociali da sempre molto pressanti. In primo luogo, la forte vulnerabilità della popolazione. Si calcola infatti una massiccia presenza di persone che vivono appena al di sopra della linea di povertà soprattutto in paesi come Egitto (48 milioni), Marocco (9.5 milioni) e Algeria (11.2 milioni).<sup>98</sup> In secondo luogo, un peggioramento del tenore di vita delle famiglie a causa della mancanza di una copertura sociale e dell’indennità di disoccupazione, che porta a un aumento della disoccupazione e del lavoro informale. In terzo luogo, la crisi economica ha coinciso con una escalation del prezzo dei beni alimentari con gravi

<sup>98</sup> M. C. Paciello, *“The Impact of the Economic Crisis on Euro-Mediterranean Relations”*, pag. 55

effetti sull'incremento del lavoro minorile e influendo, quindi anche, sull'abbandono scolastico. Infine, come già accennato precedentemente, il calo dei proventi provenienti dalle rimesse degli emigrati ha avuto delle serie implicazioni per le famiglie fortemente dipendenti da questo afflusso di capitali. I progressi dei partner mediterranei devono passare, necessariamente, attraverso delle specifiche riforme politiche ed economiche, fulcro dei rapporti euro mediterranei. Nonostante la crisi globale abbia avuto degli effetti abbastanza mitigati nei paesi della sponda Sud del Mediterraneo, questa è andata a sommarsi a un contesto economico e politico piuttosto vulnerabile frenando i limitati risultati positivi raggiunti grazie anche alla stretta cooperazione con i paesi europei. A tal proposito la crisi economica ha portato alla luce un'altra questione e cioè quanto le politiche europee destinate al Mediterraneo abbiano apportato significativi incentivi per imprimere una svolta al processo di sviluppo economico e di modernizzazione dei vicini della riva sud. Il raggiungimento di una prosperità economica e sociale, oltre che di una stabilità politica, è, da sempre, un punto focale nell'agenda delle relazioni euro mediterranee. La crisi globale coincide con un momento molto importante nel processo di integrazione euro-mediterranea: la nascita dell'Unione per il Mediterraneo nel 2008 che rimarca la ferma volontà di proseguire sul percorso tracciato nel 1995 dal Processo di Barcellona e nel 2004 dalla politica di vicinato, la *European Neighborhood Policy* (ENP). L'idea alla base di questi accordi era la creazione di una zona di libero scambio attraverso l'abolizione progressiva delle barriere tariffarie, attuazione di politiche di economie di mercato e modernizzazione delle strutture economiche. I principali effetti che, la crisi globale, ebbe sulle relazioni euro mediterranee furono essenzialmente di tre ordini:

- Calo degli scambi commerciali tra UE e Mediterraneo. L'Unione Europea aveva da sempre instaurato delle relazioni economiche e commerciali con la sponda sud del

Mediterraneo. Come illustrato nella Tabella 3, la recessione e il conseguente indebolimento dell'euro-zona portò questa partnership a una battuta d'arresto.

**Tabella 3. Trend del commercio UE verso i partner del Mediterraneo Meridionale (2009/2008)**

| Paesi     | Esportazioni UE<br>(variazione % 2009/2008) | Importazioni UE<br>(variazioni % 2009/2008) |
|-----------|---|---|
| Algeria   | -4.8  | -38.9                                       |
| Egitto    | -0.9  | -26.2                                       |
| Giordania | -12.0                                       | -40.8                                       |
| Libano    | +6.6  | -28.3                                       |
| Marocco   | -17.3                                       | -22.6                                       |
| Siria     | -11.8                                       | -36.0                                       |
| Tunisia   | -9.7  | -18.0                                       |

Fonte: M.C. Paciello, *"The Impact of the Economic Crisis on Euro-Mediterranean Relations"*, cit., pag.61

Uno degli obiettivi che si cercò di perseguire fu il rafforzamento delle relazioni commerciali con l'Europa. Fino ad allora erano stati raggiunti importanti risultati attraverso accordi commerciali bilaterali, sia a livello transnazionale che all'interno della stessa area del Mediterraneo Meridionale, che miravano al più ampio obiettivo della creazione di un'area di libero scambio e a una profonda cooperazione politica e sociale. Il percorso di integrazione economica e commerciale venne, dunque, mandato avanti, seppur con molte difficoltà, e il lancio dell'Unione per il Mediterraneo nel 2008 era stato pensato con il proposito di rafforzare la coesione regionale. Tra il 2008 e il 2009 ci furono una serie di negoziati bilaterali che portarono Tunisia, Egitto e Marocco a ottenere delle agevolazioni commerciali nel settore industriale ed energetico.

- Come ulteriore conseguenza, si registrò una maggiore spinta da parte degli stati meridionali a ricercare nuovi partner commerciali al di fuori dell'Euro-zona. La crisi dell'euro aveva rinforzato la percezione nei paesi del Sud del Mediterraneo che i

guadagni provenienti dal commercio con l'Unione Europea fossero limitati, sottolineando i rischi di una forte dipendenza degli scambi commerciali con l'Europa. A causa della recessione economica europea, il commercio tra l'UE e i partner meridionali, in particolare Egitto, Tunisia e Marocco, subì un rallentamento<sup>99</sup>. La contrazione del volume degli scambi aveva messo in guardia alcuni paesi che iniziarono a diversificare il mercato delle esportazioni rivolgendosi ad altri partner commerciali, come ad esempio, con la Cina e con la Russia.

- Sconvolgimenti politici e sociali. In questo contesto di profonda crisi globale, nell'area sud del Mediterraneo, si aggiunse una crisi alimentare che portò ad inasprire il contesto sociale. Gli stessi governi dei partner meridionali mostrarono una certa riluttanza a affrontare delle trasformazioni politiche per timore che si potesse arrivare a dei veri e propri scontri che avrebbero messo in discussione l'élite politica al potere. Si presentava dunque un momento di stallo per le relazioni euro mediterranee che, negli strumenti ideati con la politica di vicinato, prevedevano una maggiore attenzione per le riforme politiche e per il rispetto dei diritti umani e sociali. I governi del Sud del Mediterraneo per mettere a tacere le tensioni sociali reagirono con l'aumento delle sovvenzioni e degli stipendi pubblici e con la repressione forzata delle proteste in piazza. Inoltre visto che la crisi aveva avuto origine al di fuori dell'area, cioè in Europa e Stati Uniti, e aveva colpito in modo piuttosto moderato gli Stati meridionali la classe dirigente non sentiva l'esigenza di attuare riforme del proprio sistema economico e politico.

I modelli culturali dell'Occidente, sia quelli economici, sia quelli istituzionali, sono punti di riferimento. Tuttavia, una crisi come quella attuale che colpisce i sistemi capitalistici dell'occidente rappresenta per questi paesi una remora e non li stimola a

---

<sup>99</sup> Maria Cristina Paciello, *Euro-Mediterranean Relations Facing New Challenges the Euro Crisis and Euro-Mediterranean Relations*, <http://www.iemed.org/osservatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/iemed-2013/Paciello%20Euro%20Crisis%20Euromed%20Relations%20EN.pdf>, pag. 86

fare un passo decisivo verso una completa economia di mercato. La transizione politica che stanno affrontando, anche se li porterà verso istituzioni più occidentalizzanti, non necessariamente costituirà la premessa per un modello economico di stampo europeo<sup>100</sup>.

Dall'altra parte della sponda, l'Unione Europea osservava con preoccupazione l'aggravarsi delle agitazioni sociali: visto il contesto anche l'Europa condivideva, per ragioni diverse, la convinzione che non fosse il momento giusto per attuare delle riforme politiche o sociali. Il più grande timore europeo era che, queste ultime, avrebbero potuto determinare una destabilizzazione della regione. Infatti, malgrado si trovasse a interloquire con dei veri e propri regimi autoritari, come nel caso della Libia, in quel momento il problema principale era quello di preservare i propri interessi strategici e la propria sicurezza, limitando il flusso migratorio verso i confini europei. Nonostante la Freedom House classificasse la Libia come "il peggio del peggio" per l'inosservanza dei diritti civili e politici, nel novembre del 2008, nel mezzo della crisi globale, la UE e la Libia iniziarono le negoziazioni per una serie di accordi al di fuori della politica di vicinato e, ancora più importante, senza alcun collegamento a condizionalità politiche<sup>101</sup>. Il peggioramento delle condizioni economiche dei paesi mediterranei unite a una forte conflittualità sociale e politica non tarderà a sfociare negli episodi di rivolta e protesta conosciuti come la "Primavera Araba" che ebbero origine negli anni 2010 e 2011 nei paesi nord africani.

---

<sup>100</sup> Antonio Sassu, "Alcuni aspetti dell'economia del Nord Africa" in Antonio Sassu, Sergio Lodde, a cura di, "Tra il nuovo e il vecchio. I cambiamenti politici in Nord Africa", cit., pag. 159.

<sup>101</sup>M.C. Paciello, "The Impact of the Economic Crisis on Euro-Mediterranean Relations", cit., pag. 58.

#### **4. Le iniziative dell'Europa dopo la prima e la seconda rivoluzione egiziana.**

Il 2011 per i paesi che si affacciano nel Mar Mediterraneo è stato un anno di profondi cambiamenti di tipo politico, sociale ed economico. Sia i paesi europei, alle prese con la crisi economica, sia i paesi della sponda Sud del Mediterraneo e del Vicino Oriente, alle prese con una crisi di tipo politico, hanno dovuto affrontare grandissimi mutamenti che, talvolta, soprattutto nel caso di questi ultimi, hanno comportato un mutamento istituzionale radicale<sup>102</sup>. Fino alle rivolte di Piazza Tahrir, l'Egitto stava intraprendendo, seppure frenato dalla crisi economica globale, un percorso di cooperazione economica e politica con l'Unione Europea. L'Unione Europea è un importante partner dell'Egitto, soprattutto sul piano commerciale dove vanta scambi in costante crescita. Tra il 2004 e il 2013 il valore totale dell'interscambio Ue-Egitto è più che raddoppiato, arrivando a 22,9 miliardi di euro<sup>103</sup>. Gli sconvolgimenti della Primavera Araba avevano però fatto emergere le forti contraddizioni e le debolezze dell'economia egiziana: l'instabilità politica aveva determinato fughe di capitali, allarmante crescita del tasso di disoccupazione e una forte contrazione del turismo, oltre che aver rimarcato la forte vulnerabilità della popolazione a causa dell'aumento della povertà. Secondo l'istituto di statistica CAPMAS la povertà è progressivamente aumentata in Egitto fino a riguardare il 25,2% della popolazione nel 2010/2011 (rispetto al 21,6% nel 2008/2009), anche se la povertà estrema era in lieve diminuzione<sup>104</sup>. Le potenze europee devono fare i conti con un partner fortemente instabile ed economicamente sofferente e ripensare alle politiche da attuare alla luce degli sconvolgimenti politici e istituzionali. Fin da subito la reazione

---

<sup>102</sup> Christian Rossi, *“L'Unione Europea e la sicurezza nel Mediterraneo dalla Carta per la Pace e la Stabilità alla Primavera Araba (1970-2011). Genesi storica e prospettive future”* in Antonio Sassu, Sergio Lodde, a cura di, *“Tra il nuovo e il vecchio. I cambiamenti politici in Nord Africa”*, cit., 255

<sup>103</sup> *“Italia ed Egitto: nuove opportunità per una partnership privilegiata”*, Med&Gulf Initiative Bulletin, cit. pag. 7

<sup>104</sup> Andrea Renda, *“Rapporto Finale Global Outlook Economia Politica Internazionale XVIII Edizione”*, Istituto Affari Internazionali, aprile 2015, pag. 126

di Brussels alla situazione del governo egiziano è quella di dare sostegno al processo di transizione democratica, così come dichiarato nella Comunicazione della Commissione Europea “*Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*”, esercitando un ruolo di mediatore internazionale e iniziare dunque un nuovo corso dei rapporti diplomatici tra le due parti. L’Unione Europea sente di dover fare un salto di qualità nei suoi rapporti con i vicini meridionali, attraverso un riesame della politica di vicinato adottata fino ad allora, coinvolgendoli in un “Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa”<sup>105</sup>: il partenariato si basava su un’*impostazione differenziata* che prevedeva un maggiore impegno e attenzione nei confronti della democrazia, dei diritti umani e della giustizia sociale e un intensificazione del dialogo politico con i nuovi governi. Alla base della politica di vicinato rivisitata c’erano due novità: un nuovo sistema di incentivi denominati “*more for more*” e le 3 “M” (*money, mobility and markets*). Gli incentivi “*more for more*” prevedevano che, per poter accedere a maggiori aiuti da parte dell’UE, gli stati del Mediterraneo Meridionale si sarebbe dovuti impegnare in uno strutturato piano di riforme politiche ma soprattutto sociali. Le 3 “M”, invece, rappresentavano le tre vie attraverso le quali l’Unione Europea avrebbe continuato ad assistere gli sforzi dei governi e i progressi della loro riforma democratica: programmi di assistenza finanziaria (*money*), minori restrizioni alla mobilità, soprattutto per studio e lavoro, dal Nord Africa verso l’Europa (*mobility*) in cambio di una maggiore cooperazione per il controllo dell’immigrazione clandestina e, infine, maggiore accesso al mercato unico europeo (*markets*). Inoltre, per sostenere lo sviluppo del settore privato, i paesi mediterranei potevano avvalersi delle risorse previste dal programma

---

<sup>105</sup> Comunicazione congiunta al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “*Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale*” COM (2011)200



Femip<sup>106</sup> che prevedeva strategie su misura per ciascun paese al fine di attrarre investimenti esteri. Attraverso uno strutturato piano di azione, presentato durante il meeting *Eu-Egypt Task Force* tenutosi al Cairo nel novembre 2012 e co-presieduto dall'Alto Rappresentante Ue e dal ministro degli Affari Esteri egiziano, l'Unione Europea conferma il suo sostegno e la sua volontà a rinsaldare la partnership e il rafforzare il dialogo politico tra le due sponde: investimenti, creazione di posti di lavoro, assistenza finanziaria (vennero destinati 5 miliardi di dollari), cooperazione tra le piccole e medie e supporto alla società civile sono i temi al centro del progetto. Le rivolte, la Primavera Araba, le elezioni, i nuovi regimi e la stabilizzazione democratica dei sistemi non sono un processo di breve durata. Lo scontro istituzionale, quello cioè sulle regole, rallenta e in qualche caso rinvia l'altro essenziale pacchetto di riforme: quello che riguarda l'economia. È dunque possibile che la ripresa e una stabile crescita richiederanno alcuni anni per affermarsi<sup>107</sup>. Intanto, per dare un segno di stabilità, il governo presieduto dal presidente Al-Sisi ha tenuto una conferenza, *Egypt Economic Development Conference*, nel marzo 2015 a Sharm el-Sheikh al fine di rilanciare l'immagine dell'economia egiziana nel contesto mondiale e di accrescere il volume degli investimenti esteri. Tuttavia, a cinque anni di distanza dalla scoppio della Primavera Araba la situazione politica in Egitto appare ancora in divenire e la risposta dell'Unione Europea ai continui sviluppi si presenta su due fronti: da un lato sono state disposte una serie di politiche e programmi di assistenza per l'Egitto, contenute nella Politica di Vicinato rivisitata; dall'altro le autorità europee hanno intensificato i loro

---

<sup>106</sup> Il Femip, *Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership*, venne creato nel 2002 dalla Banca Europea per gli investimenti (BEI) per stimolare la crescita economica e del settore privato nell'area mediterranea, in particolare era rivolto a Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Gaza – West Bank, Israele, Libano, Siria e Giordania). Si inseriva nelle relazioni euro mediterranee allo scopo di facilitare e integrare il processo di Barcellona.

<sup>107</sup> Rapporto Ispi Per Il Ministero Degli Affari Esteri, “*Conseguenze economiche della Primavera Araba La prospettiva italiana dal punto di vista dell'interscambio commerciale e degli investimenti in Nord Africa*”, dicembre 2012, pag. 4

sforzi di mediazione per il supporto alle riforme politiche, economiche e di sviluppo sostenibile. D'altra parte, l'Europa ha grandi responsabilità. Se si vuole affrettare il percorso della democrazia e dello sviluppo economico in questi paesi necessari che l'Europa rinunci ai suoi privilegi e adotti una politica basata su interessi comuni. La cooperazione euro-africana inaugurata a Barcellona ha avuto addirittura effetti regressivi e oggi il commercio tra l'Europa e il nord Africa registra minori flussi. Pertanto necessario rinegoziare rapidamente la zona di libero scambio rimuovendo gli ostacoli che la PAC pone; assistere questi paesi per l'elaborazione e la concretizzazione di un programma pilota dello sviluppo agricolo e rurale; organizzare gli investitori stranieri e coinvolgere direttamente la BEI per mettere a disposizione maggiori capitali; complessivamente rafforzare il dialogo macroeconomico fra le due rive del mediterraneo che devono muoversi in direzioni convergenti<sup>108</sup>.

## **5. Una prospettiva sulle relazioni tra l'Egitto e l'Italia.**

La rilevanza del Nord Africa, e dell'area del Mediterraneo meridionale, come partner strategico è di fondamentale importanza per l'Italia, per ragioni geografiche, storiche, culturali e di accordi commerciali. Le esportazioni italiane sono cresciute molto a partire dalla metà degli anni Novanta, accelerando nel decennio successivo, fino ad arrivare a un valore massimo di circa 13 miliardi di euro nel 2010. Nel 2011 l'Italia era il secondo paese esportatore verso il Nord Africa (con una quota dell'8,2%), dopo la Francia (11,4%)<sup>109</sup>. In particolare, l'Italia e l'Egitto hanno una storia di lungo corso per quanto riguarda le loro relazioni politiche e commerciali. Sia che fosse all'interno degli

---

<sup>108</sup> Antonio Sassu, "Alcuni aspetti dell'economia del Nord Africa" in Antonio Sassu, Sergio Lodde, a cura di, "Tra il nuovo e il vecchio. I cambiamenti politici in Nord Africa", cit., pag. 163-164.

<sup>109</sup> Rapporto Ispi Per Il Ministero Degli Affari Esteri, "Conseguenze economiche della Primavera Araba La prospettiva italiana dal punto di vista dell'interscambio commerciale e degli investimenti in Nord Africa", cit., pag. 5

accordi portati avanti dall'Unione Europea sia attraverso accordi bilaterali, i legami italo-egiziano erano ben saldi: infatti, entrambi gli Stati riconoscevano la crucialità della loro partnership; se da un lato l'Egitto era un partner commerciale strategico come sbocco verso i mercati nord africani e medio-orientali e un importante mercato per le merci italiane, dall'altro lato l'Italia era vista come la via più facile per accedere al mercato europeo. Anche il sodalizio dal punto di vista politico aveva conosciuto importanti momenti di dialogo e cooperazione: i governi italiani e egiziani che si succedettero nel corso degli anni, nonostante vari avvicendamenti, trovarono sempre dei punti comuni di collaborazione. L'interscambio dell'Italia con l'Egitto è andato crescendo fino al 2008, quando sono stati toccati i 5,2 miliardi di euro. Con la crisi internazionale questo importo è sceso a circa 4,1 miliardi di euro nel 2009, ma è stato ampiamente recuperato negli anni successivi e l'interscambio è risalito a 5,2 miliardi di euro nel 2012. Anche in questo caso la crisi politica interna egiziana, acuitasi nel 2013, ha nuovamente ridotto gli scambi a 4,7 miliardi di euro.<sup>110</sup> Nel 2014 l'Italia conferma il suo ruolo di partner commerciale stabile posizionandosi al terzo posto come esportatore verso l'Egitto dopo i colossi cinese e statunitense, mentre dal lato delle importazioni è primo davanti a India e Arabia Saudita. Tra i settori merceologici maggiormente importati verso l'Italia ci sono principalmente da metalli, minerali energetici e raffinati, prodotti chimici, del tessile e abbigliamento mentre tra quelli in espansione ci sono i prodotti agricoli. Le esportazioni italiane invece riguardano prodotti petroliferi raffinati, macchine e apparecchi meccanici, apparecchi elettrici, prodotti chimici e metalli. Per quanto riguarda, invece, gli investimenti diretti (Ide) italiani in Egitto ammontavano a fine 2013 a circa 5,6 miliardi di euro. Negli ultimi anni, infatti, l'Italia, visti i consolidati rapporti commerciali anche in seguito all'arresto dovuto alla recessione

---

<sup>110</sup> *“Italia ed Egitto: nuove opportunità per una partnership privilegiata”*, Med&Gulf Initiative Bulletin, cit., pag. 15

economica e agli eventi politici turbolenti, è uno dei principali investitori europei in Egitto, soprattutto nel campo energetico e nei comparti delle costruzioni, comunicazioni e manifatturiero. Tra le aziende italiane presenti nel territorio egiziano si annoverano grandi gruppi del settore energetico come Enel, Eni e Edison, dell'impiantistica come Ansaldo, e da ultimo anche nel settore bancario con l'acquisizione da parte di Intesa San Paolo dell'80% del capitale della *Bank of Alexandria*. A conferma del rapporto privilegiato tra i due stati mediterranei e visto l'interesse dell'Egitto al "Sistema Italia" considerato un modello di riferimento, nel 2006 è stato creato a Milano, il *Business Council italo-egiziano*, "un consiglio d'affari misto informale, composto da imprenditori rappresentativi di diversi settori produttivi, che opera come strumento per ampliare e potenziare la cooperazione economica tra Italia ed Egitto"<sup>111</sup>. Il *Business Council* opera al fine di ampliare e potenziare il dialogo e la cooperazione sulle tematiche economiche e industriali tra i due paesi e prevede la partecipazione delle principali aziende italiane e egiziane. I temi dibattuti in questi dieci anni sono stati i più svariati: dal turismo, al mercato energetico alla formazione professionale. È proprio in occasione di uno degli incontri del *Business Council* che, nel luglio 2015, è stato presentato "*Egypt's Economic Reform Agenda. A New Path for Growth*"<sup>112</sup>, un documento nel quale si presenta l'attuale situazione economica egiziana e i passi da compiere per poter risollevarne la crescita del Pil e avviare un processo di sviluppo sostenibile sia economico che sociale.

---

<sup>111</sup> Ispi on line, *Business Council italo-egiziano* in <http://www.ispionline.it/it/eventi/fori-dialogo/business-council-italo-egiziano>

<sup>112</sup> *Egypt's Economic Reform Agenda. A New Path for Growth*, Med&Gulf Initiative Bulletin, n. 5, July 22, 2015 – Special Edition

**Tabella 1. Valore delle importazioni e delle esportazioni in miliardi di euro -Italia Egitto (2008-2013)**

|                     | Interscambio dell'Italia con l'Egitto (mld di euro) |      |      |      |      |      |
|---------------------|---|------|------|------|------|------|
|                     | 2008  | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Import              | 2,25  | 1,44 | 1,9  | 2,53 | 2,3  | 1,87 |
| Export              | 2,91  | 2,6  | 2,94 | 2,59 | 2,86 | 2,83 |
| Saldo               | 0,66  | 1,16 | 1,04 | 0,07 | 0,57 | 0,96 |
| Totale interscambio | 5,15  | 4,05 | 4,84 | 5,12 | 5,16 | 4,7  |

Fonte: *Italia ed Egitto: nuove opportunità per una partnership privilegiata*, cit., pag. 15

L'Egitto risente ancora di alcune lacune e ritardi soprattutto per quanto riguarda gli indicatori sociali, economici e di sviluppo del business. Tuttavia l'attuale governo ha predisposto uno strutturato piano di riforme, da attuare a medio-lungo termine, basato su tre pilastri fondamentali: pacchetto di riforme politiche volte a incoraggiare gli investimenti nel settore privato e nelle infrastrutture; il consolidamento del settore fiscale e in ultimo, il terzo pilastro, prioritario nell'agenda di riforme, che prevede un programma di sviluppo sociale al fine di apportare un miglioramento qualitativo dello standard di vita della popolazione egiziana. Il compito da attuare nel corso degli anni a venire è arduo e per cercare di compierlo al meglio l'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'Unione Catherine Ashton ha deciso di istituire una Task Force per il Mediterraneo Meridionale. La Task Force agirà come centro per l'assistenza ai paesi dell'Africa Settentrionale che stanno andando incontro a radicali trasformazioni politiche e come punto di contatto con le varie istituzioni europee, tra cui la Banca d'Investimento Europea e la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo. L'Alto Rappresentante è conscio del fatto che l'Europa sarà giudicata per come risponderà alla crisi in atto e agli eventi che si sono susseguiti nei paesi investiti

dalla Primavera Araba<sup>113</sup>. Si tratta di un momento molto delicato per la storia delle relazioni euro mediterranee visto il lungo processo di democratizzazione e di stabilizzazione che i paesi dell'intera regione mediterranea si trovano ad affrontare ed è proprio all'interno di questo contesto che l'Unione Europea deve svolgere un ruolo cruciale con l'attuazione degli strumenti di vicinato 2014-2020. Solo in questo modo, ridando autonomia finanziaria e politica a questi paesi sarà possibile in un prossimo futuro riattivare tutte le azioni stabilite a suo tempo alla Conferenza di Barcellona per creare una zona di pace e stabilità che leghi tutti paesi del mediterraneo<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup> Christian Rossi, *“L’Unione Europea e la sicurezza nel Mediterraneo dalla Carta per la Pace e la Stabilità alla Primavera Araba (1970-2011). Genesi storica e prospettive future”* in Antonio Sassu, Sergio Lodde, a cura di, *“Tra il nuovo e il vecchio. I cambiamenti politici in Nord Africa”*, cit., pag. 298

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 299

**CAPITOLO TERZO. GLI STRUMENTI FINANZIARI  
DELL'UNIONE EUROPEA E LA COOPERAZIONE EURO  
MEDITERRANEA.**

La Comunità Economica Europea prende avvio ufficialmente con i Trattati di Roma nel 1957, con il quale Italia, Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi intensificarono la cooperazione al fine di creare un grande mercato unico. Nel corso degli anni si sono succeduti numerosi Trattati e allargamenti a nuovi membri che hanno portato a un'Unione non solamente di ispirazione economica, come previsto dai padri fondatori, ma a un attore internazionale attivo in una serie di settori che spaziano dalla giustizia alle questioni ambientali, dalla tutela dei consumatori allo sviluppo e cooperazione. La svolta istituzionale della CEE si ha negli anni Ottanta, durante i quali si è messo in moto un processo che ha gettato le basi per una vera e propria unione politica e monetaria con la ratifica del Trattato di Amsterdam nel 1993 che sancisce il cambiamento passando da CEE a Unione Europea. Il processo politico viene rimarcato con l'entrata in vigore nel 2009 del Trattato di Lisbona che amplia i poteri del Parlamento in materia di bilancio, attribuisce personalità giuridica e istituisce la figura del Presidente dell'Unione eletto dal Consiglio Europeo. Uno dei punti prioritari dell'agenda politica dell'Unione Europea sono i rapporti di politica esterna con i suoi vicini al fine di costruire un'area comune di pace e stabilità attraverso il rafforzamento del dialogo politico e di sicurezza. In particolare, l'Unione Europea ha, fin dalle origini, intessuto relazioni con i paesi della sponda sud del Mediterraneo coinvolgendoli in un sistema di accordi commerciali e bilaterali fino ad arrivare a dei veri e propri programmi di assistenza finanziaria. Dopo aver analizzato le relazioni euro mediterranee da un punto di vista storico e politico, l'obiettivo della tesi è quello di esaminare e

approfondire la conoscenza, da un punto di vista tecnico, degli strumenti finanziari che caratterizzano i rapporti UE-Sud del Mediterraneo. Si parte con una breve presentazione delle principali istituzioni che compongono l'Unione Europea per poi esaminare gli strumenti di finanziamento e la cooperazione euro mediterranea, approfondendo il caso dell'Egitto.

### **1. Un breve inquadramento istituzionale dell'Unione Europea.**

L'Unione Europea è un partenariato economico e politico con una struttura istituzionale unica nel suo genere: i governi dei 28 membri, pur mantenendo la propria natura di nazioni indipendenti, delegano alcuni dei loro poteri decisionali a degli organi da essi istituiti che portano avanti decisioni su questioni di interesse comunitario.

Si tratta di un meccanismo che colloca il sistema europeo a metà strada tra il modello federale tipico degli Stati Uniti e un sistema di cooperazione intergovernativa caratteristico delle organizzazioni internazionali. L'Unione Europea si compone, principalmente, di tre organi rappresentativi che sono al centro del processo decisionale e del dibattito politico: il Parlamento europeo, la Commissione Europea e il Consiglio dell'Unione Europea. I rapporti di questi tre organi sono basati sul *principio di collaborazione* sancito dall'articolo 13 par. 2 del Trattato dell'Unione Europea<sup>115</sup>.

#### **Il Parlamento Europeo**

Il Parlamento Europeo è l'organo legislativo, rappresentativo dei cittadini degli Stati membri che eleggono, a suffragio universale, i propri delegati ogni cinque anni.

Nel Parlamento europeo siedono 751 deputati in rappresentanza dei cittadini dei 28 Stati membri dell'Unione europea. La popolazione di ciascuno Stato membro determina il numero di deputati eletti per Paese. I deputati non sono raggruppati per nazionalità ma

---

<sup>115</sup> Dall'art. 13 par. 2 del Trattato dell'Unione Europea: “*Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione*”.



per affinità politica. Le prime elezioni a suffragio universale per il Parlamento europeo si sono svolte nel 1979: è attualmente in corso l'ottava legislatura (inaugurata il 1 luglio 2014)<sup>116</sup>. I deputati per poter svolgere la fase preparatoria dei lavori si suddividono in commissioni permanenti ognuna delle quali è specializzata in un settore specifico. Il Presidente è eletto ogni due anni e mezzo e rappresenta l'UE sia all'esterno che all'interno presso le altre istituzioni. Il Parlamento Europeo agisce principalmente in tre aree di competenza:

-Legislativa. La procedura più comune per adottare la legislazione dell'UE è la «procedura legislativa ordinaria», detta anche «procedura di co-decisione». Essa pone il Parlamento e il Consiglio su un piano di parità; le leggi approvate mediante tale procedura sono atti congiunti del Consiglio e del Parlamento<sup>117</sup>. L'art. 294 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea<sup>118</sup> sancisce che per la procedura legislativa ordinaria per l'adozione di un atto, la Commissione presenta una proposta al Parlamento e al Consiglio che hanno poteri paritari in materia di legislazione. Inoltre è l'organo che detiene il potere decisionale sugli accordi internazionali, in merito agli allargamenti a nuovi stati membri e ha potere di impulso, cioè può chiedere alla Commissione, sulla base del suo programma di lavoro, di presentare proposte su questioni sulle quali si ritiene sia necessario un atto legislativo europeo.

-Bilancio. Il potere di bilancio è condiviso dal Parlamento e dal Consiglio dell'UE, che d'intesa definiscono le priorità politiche alle quali destinare i fondi e adottano ogni sette anni un quadro finanziario pluriennale. È di competenza parlamentare anche l'adozione del bilancio consuntivo annuale e di quello dell'anno successivo.

---

<sup>116</sup>Sito ufficiale del Parlamento Europeo [http://www.europarl.it/it/scoprire\\_europa.html](http://www.europarl.it/it/scoprire_europa.html)

<sup>117</sup> *Il funzionamento dell'UE.*, pubblicazione de Le politiche dell'Unione Europea. Bruxelles, 2014, pag. 10

<sup>118</sup> *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (versione consolidata) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>

- Supervisione e controllo. Il Parlamento Europeo deve svolgere una funzione di sorveglianza sulle altre istituzioni, di monitoraggio sul corretto utilizzo del budget comunitario e di assicurare la corretta implementazione delle leggi europee. Nei confronti della Commissione Europea ha il compito di eleggerne il Presidente e ne assicura il controllo democratico. Il PE ha anche il potere di censurare o far dimettere al Commissione. Nei confronti del Consiglio dell'UE i parlamentari possono presentare interrogazioni scritte o orali e possono richiedere di avviare nuove politiche. Ha, inoltre, il potere di poter creare delle commissioni di controllo per appurare violazioni della legislazione europea da parte degli Stati membri.

### **Il Consiglio dell'Unione Europea**

Il Consiglio dell'Unione Europea è, insieme al Parlamento, il principale organo decisionale. Non va confuso con:

- il Consiglio europeo - riunione trimestrale in cui i leader dell'UE si incontrano per delineare in senso ampio le direttrici politiche dell'Unione
- il Consiglio d'Europa - non è un'istituzione dell'UE<sup>119</sup>.

È composto dai ministri dei governi degli Stati membri che si suddividono in dieci differenti formazioni, non gerarchiche, ognuna delle quali è specializzata in un settore. La presidenza del Consiglio è assunta a turno dagli Stati membri dell'UE ogni sei mesi. Durante ciascun semestre, essa presiede le riunioni a tutti i livelli nell'ambito del Consiglio, contribuendo a garantire la continuità dei lavori dell'UE in seno al Consiglio. Gli Stati membri che esercitano la presidenza collaborano strettamente a gruppi di tre, chiamati "trio". Questo sistema è stato introdotto dal trattato di Lisbona nel 2009. Il trio fissa obiettivi a lungo termine e prepara un programma comune che stabilisce i temi e le questioni principali che saranno trattati dal Consiglio in un periodo di 18 mesi. Sulla

---

<sup>119</sup> *Informazioni essenziali sull'Unione Europea, Istituzioni e altri organi UE, Il Consiglio dell'Unione Europea*, [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_it.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_it.htm)

base di tale programma, ciascuno dei tre paesi prepara un proprio programma semestrale più dettagliato<sup>120</sup>. I ministri partecipano alle riunioni del Consiglio in funzione dei temi all'ordine del giorno; questa prassi è nota con l'espressione «configurazione» del Consiglio. Se, ad esempio, il Consiglio deve discutere di questioni ambientali, alla riunione partecipa il ministro dell'Ambiente di ciascun paese dell'UE e la riunione prende il nome di Consiglio «Ambiente»; lo stesso vale per il Consiglio «Affari economici e finanziari» o per il Consiglio «Concorrenza» e così via<sup>121</sup>.

Le principali aree di influenza del Consiglio si sintetizzano in:

-Adozione della normativa comunitaria. Il Consiglio, congiuntamente al Parlamento, adotta la maggior parte delle leggi dell'Unione Europea.

-elaborazione e adozione della politica estera e di sicurezza comune (comprende le materie di aiuti allo sviluppo difesa e commercio) tenendo conto degli interessi strategici dell'UE, nell'ambito delle riunioni del Consiglio degli "Affari Esteri", presieduta dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, in collaborazione con gli Stati membri.

-conclusione di accordi sia con i paesi UE che con organizzazioni internazionali (ONU e OMC) su differenti settori come commercio, tessile, pesca, tecnologia. Sulla base delle negoziazioni portate avanti dalla Commissione, il Consiglio appone la firma ufficiale una volta che il Parlamento ha dato la sua approvazione (nei settori in cui vige il principio di co-decisione) e che gli Stati hanno ratificato l'accordo.

-coordinamento delle politiche degli Stati membri in ambiti specifici attraverso le dieci differenti formazioni. Il Consiglio adotta quindi i piani programmatici, gli orientamenti

---

<sup>120</sup> Sito ufficiale del Consiglio dell'Unione Europea, <http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/presidency-council-eu/>

<sup>121</sup> *Il funzionamento dell'UE*, pubblicazione de Le politiche dell'Unione Europea, cit., pag 10

e le raccomandazioni relativi a determinati settori, come ad esempio la politica economica, le politiche attinenti a istruzione, sport, e occupazione.

- adozione del bilancio annuale dell'Unione, congiuntamente al Parlamento.

Le decisioni all'interno del Consiglio vengono prese mediante votazione, che può essere maggioranza qualificata o in alcuni specifici casi all'unanimità (ad esempio in materia di regime fiscale). Le decisioni in sede di Consiglio vengono prese per votazione. Nella maggior parte dei casi una decisione richiede una maggioranza qualificata. In certi casi i trattati prescrivono una procedura diversa, ad esempio il voto all'unanimità in materia di regime fiscale. Per poter essere decisa a maggioranza qualificata una proposta deve ottenere una doppia maggioranza sia in termini di Stati membri che di popolazione. I voti a favore devono corrispondere ad almeno: il 55 % degli Stati membri, vale a dire a 16 dei 28 paesi; Stati membri che rappresentino il 65 % della popolazione dell'UE, vale a dire circa 329 milioni su una popolazione di circa 506 milioni<sup>122</sup>.

### **La Commissione Europea**

La Commissione è l'istituzione politicamente indipendente che rappresenta e sostiene gli interessi dell'UE nel suo complesso. In molti ambiti essa funge da motore del sistema istituzionale dell'UE: propone infatti nuove leggi, politiche e programmi d'azione ed è responsabile dell'attuazione delle decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio. Rappresenta inoltre l'Unione europea a livello internazionale, salvo che per le questioni di politica estera e sicurezza comune<sup>123</sup>. Ha sede a Bruxelles ed è composta da un collegio di commissari, uno per ogni stato membro guidati dal presidente che assegna le diverse competenze. Il presidente viene eletto dal Parlamento tenendo conto dell'esito delle elezioni di quest'ultimo. Essendo il braccio operativo indipendente dell'Unione la gestione quotidiana è portata avanti dal personale che è organizzato in

---

<sup>122</sup> *Il funzionamento dell'UE*, pubblicazione de Le politiche dell'Unione Europea, cit. pag. 16

<sup>123</sup> *Ibidem*, pag. 19

direzioni generali e servizi in base ai settori di competenza. Le principali funzioni della Commissioni riguardano:

-La proposta di nuove leggi. La Commissione ha il potere di iniziativa, cioè ha competenza esclusiva per quanto riguarda la redazione di nuove leggi, che poi vengono presentate al Parlamento e al Consiglio che le approvano.

La Commissione è l'unica istituzione dell'UE a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio disposizioni legislative da adottare e: tutela gli interessi dell'UE e dei suoi cittadini su questioni che non possono essere gestite efficacemente a livello nazionale; si avvale, per gli aspetti tecnici, di esperti e dell'opinione pubblica<sup>124</sup>.

- Monitoraggio rispetto della legislazione Ue. La Commissione viene definita anche “custode dei trattati”, in quanto spetta proprio a quest'ultima, con la cooperazione della Corte di Giustizia, vigilare sulla corretta applicazione del diritto comunitario. Come primo passo in caso di procedura di infrazione la Commissione invia al governo interessato una lettera con la quale notifica la violazione in questione. Il governo dovrà rispondere in modo dettagliato. Qualora questo non fosse sufficiente la Commissione sottopone il caso all'esame della Corte di Giustizia che ha l'autorità di comminare sanzioni, che sono vincolanti sia per le istituzioni che gli stati membri.

- Rappresenta l'Unione Europea all'esterno. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza è uno dei vicepresidenti della Commissione. Inoltre la Commissione essendo portavoce degli interessi dell'Unione Europea ha la facoltà di negoziare accordi con altri stati o con gli organismi internazionali.

-Assegna e gestisce i fondi comunitari. È responsabile dell'amministrazione e dell'esecuzione del bilancio comunitario che poi viene sottoposta al vaglio del

---

<sup>124</sup> *Informazioni essenziali sull'Unione Europea, Istituzioni e altri organi UE, La Commissione Europea, cit.*

Parlamento e del consiglio. Mediante la predisposizione di un piano di lavoro annuale fissa gli obiettivi e le priorità dell'Unione e assegna sovvenzioni secondo apposti bandi di gara e di finanziamento.

## **2. Il Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 e il bilancio europeo annuale.**

Il bilancio dell'Unione Europea rappresenta circa l'1% del prodotto nazionale lordo dell'Unione Europea ed è il punto di forza dell'esistenza di un'autorità sopranazionale europea. Si tratta del documento che autorizza ogni anno il finanziamento delle attività previste dagli orientamenti e dalle sfide perseguite dall'Unione in un'ottica di collaborazione e coesione al fine di sovvenzionare investimenti che permettano di ridurre il gap di alcune regioni europee. Il QFP è una delle tre componenti del sistema di bilancio dell'UE. Le altre due sono: il bilancio annuale dell'UE, che comprende le spese e le entrate previste per un esercizio; la disciplina delle risorse proprie, che costituisce le entrate dell'UE<sup>125</sup>. Il bilancio annuale fa parte di un programma a lungo termine, denominato *quadro finanziario pluriennale* che dura sette anni, che determina i massimali annui che la UE può spendere nei vari settori strategici le "rubriche". Il quadro finanziario pluriennale è un documento che definisce le priorità e le strategie dell'Unione Europea nel lungo termine definendo le aree di investimento e ha come obiettivo quello di determinare un ordinato andamento della spesa.

La pianificazione finanziaria pluriennale dell'UE è stata introdotta per la prima volta nel 1988, con la finalità di superare le crisi nella procedura annuale di bilancio causate dai frequenti disaccordi fra il Parlamento europeo e il Consiglio<sup>126</sup>. Il bilancio annuale viene adottato all'interno del quadro in base al tetto massimo di spesa. Il Quadro Finanziario

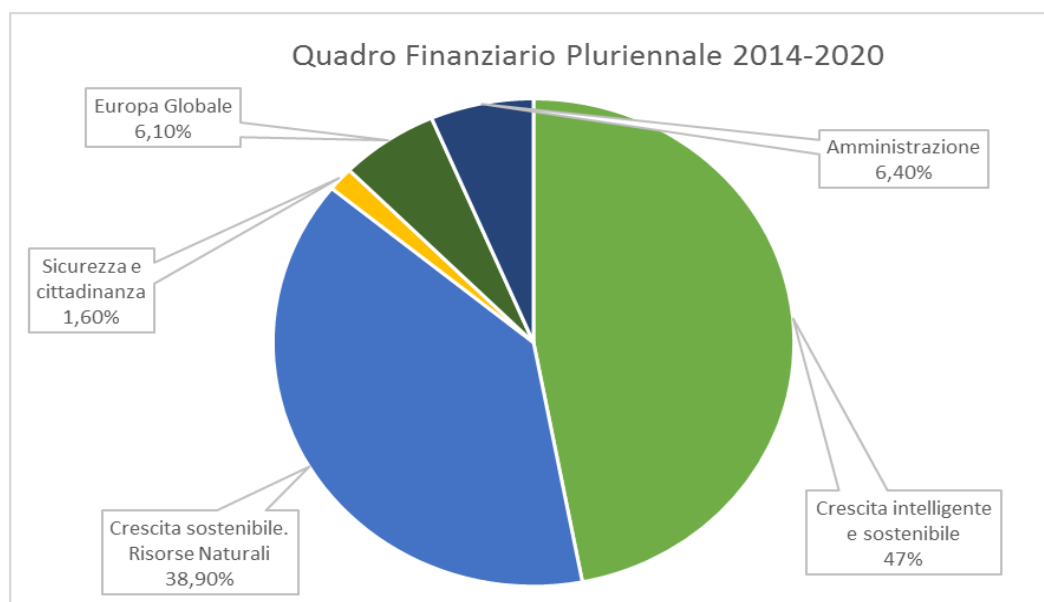
---

<sup>125</sup> *Definire la spesa dell'UE: il quadro finanziario pluriennale*, pubblicato sul sito ufficiale del Consiglio dell'Unione Europea, <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/multiannual-financial-framework/>

<sup>126</sup> Alessandro d'Alfonso "Il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020", Briefing European Parliamentary Research Service, 14/11/2013, <http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/2014-20-Multiannual-Financial-Framework-MFF-IT.pdf>, pag. 1

Pluriennale attuale copre il periodo che va dal 2014 al 2020 e stabilisce i massimali complessivi a 959.9 miliardi di euro per gli impegni e 908 miliardi per i pagamenti<sup>127</sup>.

### **Grafico 1. Il quadro finanziario 2014-2020.**



Fonte: Dati del Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014

È composto di cinque categorie di spesa che corrispondono a differenti aree di attività dell'Unione Europea:

-Crescita intelligente e inclusiva. Questa categoria costituisce il 47% del totale (450 miliardi di euro) e prevede investimenti in due sotto rubriche: Coesione economica, sociale e territoriale (33,9%) destinate alle regioni europee in ritardo di sviluppo mentre l'altra categoria destina risorse per l'innovazione e la ricerca, infrastrutture, politiche sociali e sviluppo di imprese;

-Crescita sostenibile: risorse naturali. Copre il 38,9% del QFP (373,1 miliardi di euro) e include le politiche comuni sull'agricoltura e sulla pesca, sviluppo rurale e misure ambientali;

<sup>127</sup> *The Multiannual Financial Framework explained* sito ufficiale della Commissione Europea, [http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index_en.cfm)

-Sicurezza e cittadinanza. Questa rubrica prevede investimenti per 15,6 miliardi di euro (1,6%) in materia di sicurezza interna, immigrazione e asilo politico, sicurezza alimentare e cultura e dialogo dei cittadini.

-Europa Globale. Sono stati stanziati 58,7 miliardi di euro per le attività legate alle azioni esterne e cioè di politica estera dell'Unione Europea.

-Amministrazione. Per le attività relative alle spese di amministrazione delle istituzioni europee e le pensioni sono destinati 61,6 miliardi di euro, che copre il 6,4% del totale del quadro finanziario pluriennale.<sup>128</sup>

All'interno del QFP sono previsti dei particolari strumenti speciali che permettono all'Unione Europea di fronteggiare spese impreviste oltre che per rimodulare le priorità precedentemente individuate- che durante il settennato superino i massimali previsti.

Tra gli strumenti speciali ci sono: il Fondo di solidarietà dell'Unione Europea (importo annuo massimo 500 milioni di euro), lo Strumento di Flessibilità (importo annuo massimo 471 milioni di euro), il Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione (importo annuo 150 milioni di euro), e il Margine per gli Imprevisti (ammonta allo 0,03% del reddito nazionale lordo dell'UE, vale a dire circa 4 miliardi di euro). Il regolamento che stabilisce il Quadro Finanziario Pluriennale viene adottato dal Consiglio all'unanimità, dopo approvazione del Parlamento, su proposta della Commissione e comprende anche le risorse proprie dell'Unione e una serie di leggi settoriali specifiche che determinano le condizioni di ammissibilità e i criteri per l'assegnazione dei fondi di spesa per ogni programma europeo.

---

<sup>128</sup> I dati e le percentuali aggiornate degli stanziamenti per il QFP 2014-2020 sono state ricavate dalla pubblicazione dell'Unione Europea Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014 e dal sito ufficiale del Consiglio dell'Unione Europea



## 2.1 Il funzionamento del bilancio annuale europeo.

Come accennato precedentemente, all'interno del QFP si inserisce il bilancio annuale dell'Unione Europea che viene speso per le categorie previste e deve rispondere ai principi di *unità, veridicità, annualità, pareggio, universalità, specializzazione, trasparenza* e deve essere stabilito in base alla *prospettiva finanziaria*, fissati dal regolamento finanziario. La procedura di adozione, disciplinata dagli articoli 313-324 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, prevede che la stesura del progetto di bilancio da parte della Commissione Europea che poi deve essere riveduto e adottato dall'autorità di bilancio costituita dal Consiglio dell'Unione Europea e dal Parlamento e diventa così il bilancio da spendere per l'anno successivo. Una volta che il bilancio viene adottato, la Commissione è competente per la sua amministrazione ed esecuzione sulla quale esercita un potere di controllo il Parlamento per garantire la corretta gestione dei fondi. Nella pratica, la maggior parte dei fondi europei (l'80 % circa) viene spesa insieme agli Stati membri nell'ambito della cosiddetta gestione concorrente, in virtù della quale sono le autorità nazionali (ad esempio i rispettivi ministeri per lo sviluppo regionale), e non la Commissione stessa, a gestire la spesa sotto il controllo di quest'ultima<sup>129</sup>. Il bilancio dell'Unione Europea stabilisce le spese ed entrate relative all'anno di esercizio e garantisce inoltre che l'UE riceva le entrate necessarie a finanziare le proprie spese, in modo che venga chiuso in pareggio. I fondi con i quali viene costruito il bilancio comunitario sono costituiti, principalmente, da tre tipologie di risorse proprie:

-risorse proprie tradizionali: i dazi doganali che gravano sulle merci provenienti dai paesi extra -UE;

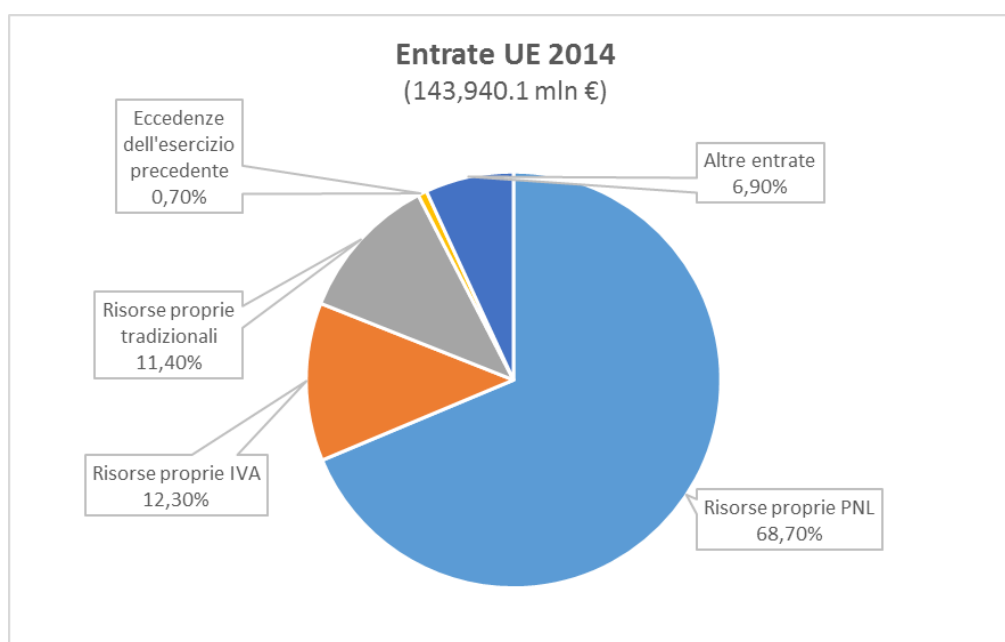
---

<sup>129</sup> "Il bilancio. Utilizzare al meglio le risorse disponibili" pubblicazione de "Le politiche dell'Unione Europea", Lussemburgo, novembre 2014, pag. 5 [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/it/budget\\_it.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/it/budget_it.pdf)

-risorse proprie basata sulla compartecipazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) da parte degli Stati Membri

- la risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo. Ogni Stato membro trasferisce una percentuale che viene calcolata sul Pil di ciascun paese. Esistono anche altre fonti di entrata come ad esempio trattenute sulla retribuzione del personale comunitario, interessi bancari, contributi di paesi extra europei ad alcuni programmi.

## Grafico 2. Suddivisione delle entrate del bilancio dell'Unione Europea 2014.



Fonte dati: EU expenditure and revenue 2014-2020. [http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm)

Le spese del bilancio, invece, sono suddivise in impegni, e pagamenti. Gli impegni (il termine completo è "stanziamenti d'impegno") coprono i costi totali degli obblighi giuridici che potrebbero essere firmati in un determinato esercizio. Gli obblighi giuridici possono essere contratti, convenzioni o decisioni di sovvenzione. I pagamenti (il termine completo è "stanziamenti di pagamento") coprono le spese previste per l'esercizio in corso derivanti dagli impegni giuridici sottoscritti durante l'esercizio in corso e/o gli esercizi precedenti.<sup>130</sup>

<sup>130</sup>Bilancio annuale dell'UE, pubblicato sul sito ufficiale del Consiglio dell'Unione Europea <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-annual-budget/>

Le categorie di spesa del bilancio annuale riflettono le rubriche del Piano Finanziario Pluriennale, in quanto proprio attraverso il budget le priorità e le politiche europee possono essere realizzate.

La responsabilità finale dell'esecuzione del bilancio spetta alla Commissione europea. Nella pratica, la maggior parte dei fondi europei (l'80 % circa) viene spesa insieme agli Stati membri nell'ambito della cosiddetta gestione concorrente, in virtù della quale sono le autorità nazionali (ad esempio i rispettivi ministeri per lo sviluppo regionale), e non la Commissione stessa, a gestire la spesa sotto il controllo di quest'ultima<sup>131</sup>. Nel novembre 2015 è stato adottato il bilancio annuale dell'UE per il 2016 con la conferma da parte del Parlamento: viene fissato il livello totale degli impegni a 155 miliardi di euro e quello dei pagamenti a 143, 89 miliardi di euro<sup>132</sup>. Tra le priorità e strategie che si intende sovvenzionare per il 2016 ci sono: lotta contro il terrorismo, far fronte alla crisi migratoria e ai rifugiati politici, risorse per la ricerca e altre misure volte a favorire la crescita, sostegno all'agricoltura, spese per l'amministrazione.

Il 94 % del bilancio dell'UE viene speso per realizzare progetti negli Stati membri e al di fuori dell'UE. Ognuno dei 508 milioni di cittadini europei beneficia in un modo o nell'altro del bilancio dell'UE, che aiuta milioni di studenti, migliaia di ricercatori e città e numerose regioni e organizzazioni non governative (ONG)<sup>133</sup>.

### **3. Gli Strumenti di finanziamento comunitari.**

Le politiche dell'UE sono attuate attraverso una vasta gamma di programmi e fondi i quali sostengono finanziariamente centinaia di migliaia di beneficiari quali agricoltori,

---

<sup>131</sup> *Il bilancio. Utilizzare al meglio le risorse disponibili* pubblicazione de "Le politiche dell'Unione Europea", cit., pag. 5

<sup>132</sup> I dati e le percentuali aggiornate sul bilancio 2016 sono state ricavate dal sito ufficiale del Consiglio dell'Unione Europea, <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-annual-budget/2016/>

<sup>133</sup> *Il bilancio. Utilizzare al meglio le risorse disponibili* pubblicazione de "Le politiche dell'Unione Europea", cit., pag. 3

studenti, ricercatori, imprese, città, regioni e che rispondono ai settori contenuti nelle *rubriche* di cui è composto il quadro finanziario pluriennale. Tra i settori che vengono finanziati troviamo quindi crescita e occupazione, coesione territoriale, economica e sociale, agricoltura e sviluppo rurale, sicurezza e cittadinanza e fondi per garantire la prosperità, non solo all'interno dei confini europei, ma anche nei paesi confinanti e nel resto del mondo. Gli strumenti finanziari europei, predisposti dalla nuova programmazione 2014-2020, hanno come obiettivo la realizzazione della “Strategia Europa 2020”<sup>134</sup>, lanciata dalla Commissione nel 2012, che alla luce del forte momento di crisi economica attuale, ha individuato alcune priorità al fine di creare un diverso sviluppo economico che persegua tre priorità:

- crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale<sup>135</sup>.

Per poter attuare questi obiettivi l'Unione Europea si è dotata di diverse tipologie di strumenti finanziari che vengono gestiti attraverso la responsabilità condivisa tra Commissione Europea e governi nazionali. Si dividono in:

**Fondi a gestione diretta**, sotto la responsabilità della Commissione, che comprendono i fondi diretti Ue, noti anche come *programmi comunitari* o *tematici*, e gli strumenti per l'assistenza esterna. I fondi dei *programmi comunitari* o *tematici* sono gestiti, direttamente, dalle diverse Direzioni generali della Commissione Europea a seconda

---

<sup>134</sup> Comunicazione Della Commissione Europa 2020 “Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” COM (2010) 2020 definitivo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:IT:PDF>

<sup>135</sup> *Ibidem*, pag. 5.

della tematica (ambiente, istruzione, imprese, trasporti, ecc.) o da Agenzie delegate. Gli strumenti di assistenza finanziaria rappresentano, invece, la politica estera dell'Unione Europea nei confronti dei Paesi del Vicinato (ad esempio lo Strumento Europeo di Vicinato-ENI- e lo Strumento di assistenza per preadesione -IPA II-), Paesi terzi e in via di sviluppo (come lo Strumento di Partenariato per la cooperazione con i Paesi Terzi-PI-, Strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani-EIDHR-, ecc.). I finanziamenti sono erogati sotto forma di:

- sovvenzioni destinate a progetti specifici collegati alle politiche dell'UE, di solito a seguito di un "invito a presentare proposte" Una parte dei finanziamenti proviene dall'UE, un'altra da fonti diverse.
- appalti conclusi dalle istituzioni europee per acquistare servizi, beni o opere necessari per le loro attività, per es. studi, corsi di formazione, organizzazione di conferenze o attrezzature informatiche. Gli appalti sono aggiudicati mediante bandi di gara <sup>136</sup>.

**Fondi a gestione indiretta**, cioè gestiti e controllati dalle autorità nazionali, che sono i fondi strutturali e di investimento europei e il fondo di coesione. Questi strumenti servono ad attuare la politica regionale europea che mira a ridurre le disparità economiche, sociali tra le varie regioni che compongono l'Unione. La politica regionale europea viene finanziata da tre principali fondi che sono: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo di Coesione (FS). Insieme al Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo sviluppo rurale (FEASR) e al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP) rappresentano la gran parte degli strumenti comunitari. Per poter attuare questi programmi ciascuna autorità nazionale deve individuare degli organi: autorità di gestione (che gestisce operativamente il

---

<sup>136</sup> *Finanziamenti dell'UE, Informazioni essenziali sull'UE*, pubblicato sul sito ufficiale del Consiglio della Commissione Europea, [http://europa.eu/about-eu/funding-grants/index\\_it.htm](http://europa.eu/about-eu/funding-grants/index_it.htm)

programma operativo del fondo), autorità di certificazione (che certifica le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento) e un'autorità di audit (indipendente dai primi due organi che verifica il funzionamento del sistema di gestione e controllo).

### **3.1 La cooperazione territoriale europea (CTE).**

Nel più ampio panorama dei fondi programmati dall'Unione Europea e della politica di coesione si inserisce anche la "Cooperazione Territoriale Europea" che consente di attuare progetti al fine di ridurre il divario economico e sociale esistente tra le varie regioni. Nata nel 1989 con il nome di Interreg, nel corso degli anni, è diventato uno strumento chiave per supportare la cooperazione dell'Unione Europea con le regioni partner con il fine di affrontare sfide comuni e trovare soluzioni condivise e produrre uno sviluppo del territorio integrato. Il programma Interreg è finanziato attraverso il FESR ed è disciplinata da uno specifico regolamento<sup>137</sup> si costituisce in tre linee di indirizzo a seconda del contesto territoriale:

-Cooperazione transfrontaliera (cross-border) supporta la cooperazione tra regioni limitrofe, a livello NUTS 3<sup>138</sup>, di almeno due diversi Stati membri con i territori con confini marittimi e/o terrestri. L'obiettivo è quello di sviluppare il potenziale di crescita delle zone di confine in diversi settori come ad esempio nel campo delle tecnologie dell'informazione, della ricerca e dell'innovazione e dell'inquinamento ambientale per perseguire uno sviluppo armonioso dell'Unione. Ci sono diversi esempi di programmi di cooperazione transfrontaliera, come il programma Italia-Francia Marittimo, Eni Med

---

<sup>137</sup> *Regolamento (Ue) n. 1299/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea.* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1299&from=IT>

<sup>138</sup> Con il termine NUTS si intende la Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche che permette la diffusione di analisi socio economiche, statistiche regionali armonizzate. Le unità territoriali corrispondono alle unità amministrative esistenti negli Stati Membri. Ci sono tre livelli di NUTS individuati sulla base delle soglie demografiche: NUTS 1 in Italia corrisponde ad aree macro regionali (Isole, Sud, Nord -Est) NUTS 2 alle regioni amministrative e NUTS 3 alle province.

(co-finanziato da FESR e ENI), Italia-Albania-Montenegro (cofinanziato da FESR e IPA), Italia-Slovenia;

-Cooperazione transnazionale (transnational) riguarda territori più estesi con il coinvolgimento di partner regionali, nazionali, e locali, come interi paesi membri o le regioni baltiche o alpine. Nel caso dell'Italia ci sono 4 programmi di cooperazione transnazionale: Area Alpina, Europea Centrale, Mediterraneo, Adriatico-Mar Ionio;

-Cooperazione interregionale (interregional) promuove la condivisione di buone pratiche, al rafforzamento della politica di coesione tra le regioni dei 28 Stati membri dell'Unione Europea. Esistono 4 programmi: Interreg Europe, Interact III, Espon 2020 e Urbact III<sup>139</sup>. Rispetto alla precedente programmazione 2007-2013, ci sono alcune novità per la cooperazione territoriale europea di questo nuovo corso che sarà maggiormente concentrata in termini di priorità e di risultati in modo da garantire un maggior impatto sul territorio e un uso più efficace ed efficiente delle risorse. Nei fondi a gestione diretta rientrano anche gli strumenti finanziari di assistenza finanziaria esterna che permettono all'Unione Europea di raggiungere alcuni obiettivi come la promozione della pace, della stabilità e prosperità in quattro aree geografiche prioritarie: paesi che si preparano all'adesione all'UE, paesi del vicinato europeo, paesi in via di sviluppo e paesi considerati partner strategici dell'Unione Europea. Tra questi strumenti finanziari rientra anche lo Strumento Europeo di Vicinato che riguarda l'assistenza ai Paesi del Vicino Mediterraneo e dei vicini orientali. Lo strumento Eni per il Mediterraneo prende avvio da un più ampio processo e politica di cooperazione e integrazione che l'Unione Europea porta avanti da diversi anni.

---

<sup>139</sup> *Politica regionale, Interreg: European Territorial Co-operation*, Informazioni raccolte sul sito ufficiale della Commissione Europea [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/policy/cooperation/european-territorial/](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/cooperation/european-territorial/)

#### **4. La cooperazione euro mediterranea e il caso dell'Egitto.**

L'Unione Europea si è dotata, nel corso degli anni, di strumenti finanziari fondamentali per portare avanti la promozione dei valori democratici, una progressiva integrazione economica e un miglioramento delle condizioni di vita delle comunità frontaliere. La cooperazione euro – mediterranea ha radici molto profonde, così come ampiamente analizzato nel capitolo uno, e ha attraversato nel corso della sua storia diverse tappe corrispondenti a differenti fasi della sua evoluzione. I primi tentativi di attuazione di una più incisiva cooperazione finanziaria si hanno nei primi anni Settanta: tra il 1975 e il 1979 vennero conclusi una serie di accordi di associazione, conosciuti come accordi di prima generazione, con i paesi del sud del Mediterraneo. Gli accordi avevano durata illimitata e riguardavano la concessione di licenze per commerciare prodotti mediterranei nel mercato comunitario e la realizzazione di piccoli progetti di sviluppo. Dagli anni Settanta fino ai primi anni Novanta attraverso i protocolli finanziari vennero spesi poco più di 4 miliardi di ecu divisi tra finanziamenti a fondo perduto e prestiti della Banca Europea per gli investimenti (BEI). Nonostante si trattasse di accordi prevalentemente commerciali, era chiaro che alla base sottostava un significato politico che intendeva condurre il processo verso una più profonda integrazione multisetoriale.

##### **4.1 I programmi MED (1992-1995).**

La politica di aiuto e di sviluppo della Comunità europea a favore dei paesi terzi mediterranei inizia una seconda fase negli anni Novanta: per rispondere agli obiettivi generali dettati dalla Politica Mondiale Rinnovata aumentano i protocolli finanziari e viene fornito un sostegno a riforme economiche seguite da alcuni paesi.

Oltre alla cornice rappresentata dai Protocolli venne ad aggiungersi una nuova forma di cooperazione finanziaria, la cosiddetta “cooperazione orizzontale”, tendente a favorire la realizzazione di investimenti d'interesse comune nei settori delle comunicazioni, del



trasferimento di energia e ancora della salvaguardia dell'ambiente<sup>140</sup>. Fino ad allora la cooperazione economica tra le due sponde del mediterraneo era stata improntata su accordi e protocolli bilaterali, di tipo commerciale, tra singoli paesi. Il problema dei protocolli finanziari risiedeva nel fatto che fossero molto limitati e non permettevano di portare avanti vere e proprie politiche di settore. Si assiste, quindi, a un incremento delle risorse finanziarie a disposizione e una maggiore apertura anche verso il settore sociale. Si tratta dei programmi MED che consistevano in una serie di azioni di cooperazione decentralizzata che mettevano in collegamento il settore privato e quello pubblico dei partner mediterranei e comunitari. L'obiettivo era quello di promuovere lo scambio di conoscenze e di buone pratiche, rafforzare la cooperazione multilaterale con e tra i Paesi Terzi, con il coinvolgimento di attori civili, al fine di innescare un processo di crescita e di miglioramento delle condizioni di vita nelle comunità del sud del Mediterraneo. I partner erano direttamente in contatto gli uni con gli altri, senza che vi fosse, di regola, un intervento da parte delle autorità statali centrali. Di conseguenza, neanche la Commissione poteva beneficiare del sostegno amministrativo degli Stati membri. In effetti, l'idea principale dei programmi era di evitare le strutture governative e di incanalare i fondi della cooperazione attraverso sovvenzioni a organizzazioni non governative. Si trattava di essere "vicini alla società civile"<sup>141</sup>. La rete che si veniva creata consentiva agli esperti europei di esaminare da vicino le maggiori problematiche e poter in questo modo attuare un trasferimento delle conoscenze diretto e di impatto. La dotazione finanziaria pluriennale per i programmi MED per il periodo 1992-1996 era pari a 116,6 mio ecu, di cui 78 mio ecu erano stati impegnati al momento della

---

<sup>140</sup> Franco Rizzi, *“Un Mediterraneo di conflitti: storia di un dialogo mancato”*, Meltemi, 2005, pag. 79

<sup>141</sup> Comitato di esperti indipendenti. *Prima relazione sui presunti casi di frode, cattiva gestione e nepotismo in seno alla Commissione europea*, 15 marzo 1999, [http://www.europarl.europa.eu/experts/3\\_it.htm#3.1](http://www.europarl.europa.eu/experts/3_it.htm#3.1)

sospensione<sup>142</sup>. Med comprendeva cinque programmi distinti ognuno dei quali era collegato a una priorità della cooperazione euro-mediterranea:

Med Campus nasceva con lo scopo di coinvolgere atenei e istituti di istruzione superiore in un progetto di collaborazione che mirava alla “formazione dei formatori” nei paesi del Mediterraneo, anche attraverso la mobilità dei ricercatori e dei docenti per consolidare i legami con l’Europa. Nel primo anno di attività 1992 sono stati finanziati 60 progetti gestiti da 44 reti e che hanno coinvolto 450 atenei e istituti di formazione superiore e vennero messi in campo 5,5 milioni di ecu per progetti improntati sulla tecnologia, fonti energetiche rinnovabili e gestione risorse idriche.

Med Urbs aveva lo scopo di rafforzare la cooperazione tra amministrazioni pubbliche che nei paesi terzi del mediterraneo affrontavano numerose difficoltà aggravate soprattutto dalla rapida crescita demografica. I progetti che vennero finanziati nell’anno pilota, che coinvolsero 150 città raggruppate in 22 reti, riguardavano principalmente problematiche ambientali, occupazione giovanile, sistema dei trasporti e rafforzamento dei servizi di base e gestione amministrativa. Anche per questo programma nel primo anno di attività vennero stanziati 5,5 milioni di ecu. A partire dal 1997 comprenderà anche il programma Med-Migration.

Il programma Med Media si proponeva di investire nel settore della comunicazione di massa e potenziare la formazione degli operatori del settore sulle nuove tecnologie dei media. Obiettivo del programma era anche quello di incrementare la conoscenza reciproca dei partner mediterranei attraverso degli appositi format. Le risorse destinate a questi progetti ammontavano, per il 1993, a 5 milioni di ecu. Nel 1995 vennero finanziati 48 progetti che coinvolgevano 260 organi di informazione.

---

<sup>142</sup> Comitato di esperti indipendenti. *Prima relazione sui presunti casi di frode, cattiva gestione e nepotismo in seno alla Commissione europea*, 15 marzo 1999, cit.

Med Invest. Intendeva favorire la costituzione, lo sviluppo e l'innovazione delle piccole e medie imprese attive nei vari paesi del bacino del mediterraneo. Il programma relativo al settore del credito, del commercio e della formazione, si divideva sostanzialmente in due parti: la prima volta a sostenere il mantenimento o il potenziamento dei contatti o dei rapporti con le piccole e medie imprese europee e con gli organismi o le associazioni professionali; la seconda invece era dedicata alla costituzione delle condizioni, degli strumenti e delle strutture necessarie per l'avvio di valide *joint ventures* con partner dell'Europa comunitaria<sup>143</sup>. Le risorse finanziarie dedicate a Med Invest per il 1992 ammontavano a 10 milioni di ecu<sup>144</sup>.

Il programma Med Avicenna, infine si preoccupava di rafforzare la cooperazione scientifica e tecnologica nel campo della salvaguardia dell'ambiente, della medicina e della gestione delle risorse idriche.

Ponendo l'accento sulla cooperazione decentralizzata, i quattro programmi Med integrano i protocolli più formali che sono già stati conclusi tra la Comunità e otto dei PTM. L'aiuto complessivo fornito a titolo di questi protocolli ammonta a 4,405 milioni ECU per il periodo compreso tra novembre 1991 e ottobre 1996. Di questo importo 2,03 Mio di ECU sono destinati alla nuova politica mediterranea per una più ampia cooperazione, al di fuori dei protocolli, che comprende i programmi di cui sopra<sup>145</sup>. La struttura di gestione dei programmi prevedeva 4 livelli di organi: c'era una Commissione, un'agenzia responsabile della gestione amministrativa e finanziaria dei cinque programmi (ARTM-Agenzia per le reti trans mediterranee), cinque uffici di assistenza tecnica (UAT), uno per ogni programma e 496 progetti che venivano

---

<sup>143</sup> Franco Rizzi, *“Un Mediterraneo di conflitti: storia di un dialogo mancato”*, cit., pag. 81-82

<sup>144</sup> I dati sulle risorse finanziarie destinate ai cinque programmi MED sono stati ricavati da [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-93-26\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-93-26_it.htm)

<sup>145</sup> Sito ufficiale della Commissione Europea [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-93-26\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-93-26_it.htm)

raggruppati in reti. Era stato costituito anche un comitato di gestione che vagliava e ratificava i pagamenti per ogni progetto ed era composto da rappresentanti della Commissione Europea, dell'ARTM e dell'UAT. I programmi MED sono stati i primi tentativi di affinare l'assistenza finanziaria attraverso una cooperazione orizzontale e decentralizzata.

#### **4.2 Il programma MEDA I (1995-2000) e MEDA II (2000-2004).**

I tentativi precedenti alla Conferenza di Barcellona (1995) per rendere più intenso il dialogo fra le due sponde del Mediterraneo sono stati dunque numerosi. Si è trattato di iniziative molto diverse fra loro sia per quanto riguarda il profilo dei partecipanti, sia per la materia oggetto della cooperazione (sicurezza, cooperazione economica, commerciale, culturale, ecc.). Tuttavia, malgrado le innovazioni prodotte (in termini di promozione della cooperazione orizzontale e di aumentare gli aiuti previsti dai protocolli finanziari), esse si sono rivelate in gran parte una sorta di “conchiglie vuote”, e la PMR non ha superato la prospettiva dei rapporti tradizionali di prossimità<sup>146</sup>. Il 1995, con la Dichiarazione di Barcellona e il neo costituito Partenariato euro mediterraneo si assiste a una radicale trasformazione nelle modalità di gestione della cooperazione finanziaria: attraverso l'approvazione del regolamento MEDA veniva adottato un regime finanziario autonomo e strutturato con la gestione di un'unica voce di bilancio per tutto il Mediterraneo attraverso la cooperazione bilaterale e regionale.

Obiettivo del partenariato era quello di sostenere la transizione economica dei paesi terzi del Mediterraneo e l'istituzione di una zona di libero scambio attraverso riforme economiche e sociali (salute e istruzione). Il regolamento Meda rappresenta una nuova fase di relazioni nel quadro del partenariato appena costituito perché da lì in poi il

---

<sup>146</sup> Franco Rizzi, “*Un Mediterraneo di conflitti: storia di un dialogo mancato*”, cit., pag.84-85

Mediterraneo verrà considerato come interlocutore unitario nei processi di cooperazione economica e finanziaria. Il programma MEDA I (1995-2000), acronimo di *Mesures d'accompagnements financières et techniques* era disciplinato dal regolamento Ce 1488/1996 ed era destinato ai paesi terzi del Mediterraneo in particolare: Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Territori palestinesi, Tunisia e Turchia.

L'obiettivo di Meda è quello di “procedere alle riforme delle loro strutture economiche e sociali e attenuare le conseguenze che possano risultare dallo sviluppo economico sul piano sociale e ambientale”<sup>147</sup>. Il primo programma Meda individuava due macro ambiti di intervento: il “sostegno alla transizione economica” attraverso interventi rivolti all’ammodernamento delle infrastrutture industriali, il sostegno e la promozione degli investimenti privati e degli scambi commerciali con il partner europeo e lo sviluppo del settore privato; il “sostegno al raggiungimento di un equilibrio socioeconomico” che prevede misure a volte al miglioramento del sistema dell’istruzione e della sanità, al rafforzamento della democrazia e al miglioramento delle condizioni di vita della popolazione. L’aspetto economico non costituisce, però non è l’unico interesse della Comunità: l’erogazione dei finanziamenti è, infatti, condizionata al rispetto di determinati progressi. I fondi MEDA, infatti, vennero utilizzati a supportare finanziariamente i progetti previsti dai tre pilastri della Dichiarazione di Barcellona: settore politico e di sicurezza, settore economico e finanziario, settore sociale, umano e culturale. Le attività finanziate nel quadro di MEDA consisteranno principalmente in assistenza tecnica, formazione, consolidamento istituzionale, informazione, seminari, studi, progetti d'investimento e azioni volte a mettere in evidenza il carattere

---

<sup>147</sup> Articolo 1, *Regolamento (Ce) n. 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996 relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro mediterraneo.* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996R1488&from=IT>

comunitario degli aiuti<sup>148</sup>. I finanziamenti previsti da MEDA erano sovvenzioni e puntavano allo sviluppo socio economico sostenibile attraverso il potenziamento dello sviluppo dell'area rurale e agricola, la tutela ambientale, attrarre investimenti privati, ammodernamento delle strutture economiche, il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, la promozione della mobilità giovanile, miglioramento delle competenze professionali. I beneficiari delle attività finanziate dal Programma non sono soltanto gli stati e le regioni, ma anche le autorità locali, gli organismi pubblici, le organizzazioni regionali, le fondazioni e le organizzazioni non governative dei Paesi dell'UE e dei Paesi Terzi. Le misure che vengono finanziate sono scelte tenendo conto delle priorità dei beneficiari, dei loro bisogni, evidenziati, in realtà, nei Documenti Strategici di ogni Paese, che mirano a definire gli obiettivi della cooperazione e determinare i settori prioritari di intervento. Successivamente, sulla base dei Documenti Strategici, vengono redatti (sempre concordati tra l'UE e ogni Paese Terzo Mediterraneo), dei Programmi Indicativi Nazionali (PIN) e Regionali Triennali (PIR), che definiscono i principali obiettivi, le linee guida e i settori prioritari del sostegno comunitario<sup>149</sup>. La maggior parte dei fondi MEDA venivano allocati bilateralmente ai singoli paesi attraverso dei programmi di cooperazione. Il resto era allocato in attività di cooperazione regionale multilaterale, coinvolgendo tutti e ventisette i partner.

---

<sup>148</sup> *Programma MEDA* pubblicato su <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:r15006&from=EN>

<sup>149</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pag. 40

**Tabella 1. MEDA 1 (1995-1999). Impegni per paese in milioni di euro.**

|                     | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Totale |
|---------------------|------|------|------|------|------|--------|
| Marocco             | 30   | 0    | 236  | 219  | 176  | 661    |
| Algeria             | 0    | 0    | 41   | 95   | 29   | 165    |
| Tunisia             | 20   | 120  | 138  | 19   | 132  | 428    |
| Egitto              | 0    | 75   | 203  | 397  | 11   | 686    |
| Giordania           | 7    | 100  | 10   | 8    | 129  | 254    |
| Libano              | 0    | 10   | 86   | 0    | 86   | 182    |
| Siria               | 0    | 13   | 42   | 0    | 46   | 101    |
| Cisgiordania e Gaza | 3    | 20   | 41   | 5    | 42   | 111    |
| Totale bilaterale   | 60   | 337  | 797  | 743  | 650  | 2587   |
| Regionale           | 113  | 33   | 114  | 66   | 145  | 471    |
| Totale              | 173  | 369  | 912  | 809  | 802  | 3065   |

Fonte: M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, pag. 41

Come si può notare dalla tabella, il nuovo programma aveva preso l'avvio gradualmente stanziando, nel primo anno, degli impegni totali per un totale di 173 milioni di euro aumentando ogni anno di più fino a raggiungere un massimo di 912 milioni di euro a metà programmazione nel 1997. L'allocazione delle risorse non era automatica ma era condizionata al raggiungimento, da parte di ciascun partner di riforme strutturali, stabilizzazione economica e sviluppo industriale come risultato degli accordi.

Le misure da finanziare in virtù del programma MEDA sono scelte tenendo conto delle priorità dei beneficiari, dell'evolversi dei loro bisogni, della loro capacità di assorbimento e dei progressi compiuti nelle riforme strutturali. Sono prese in considerazione anche le disposizioni degli accordi di cooperazione e di associazione<sup>150</sup>. Nel novembre 2000 il Consiglio ha approvato il nuovo regolamento MEDA II, attribuendo una dotazione finanziaria pari a 5,35 miliardi di ecu per il periodo 2000-2006. Il nuovo regolamento riforma e semplifica le procedure e i criteri di scelta dei finanziamenti e li concentra sull'aiuto all'attuazione degli accordi di cooperazione<sup>151</sup>.

<sup>150</sup> *Programma MEDA* pubblicato su <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:r15006&from=EN>

<sup>151</sup> F. Rizzi, "Un Mediterraneo di conflitti: storia di un dialogo mancato", cit., pag. 129

MEDA II apportava alcune innovazioni soprattutto sulla scorta dell'esperienza precedente. Innanzitutto il regolamento di MEDA II<sup>152</sup> prevedeva che venissero redatti dei documenti strategici a livello nazionale (Programmi indicativi nazionali) e regionale (Programmi indicativi regionali) relativi al periodo 2000-2006 per definire degli obiettivi a lungo termine e individuare i settori prioritari sui quali investire. I programmi prevedevano anche degli importi indicativi ed enunciano i criteri selettivi per la dotazione di ciascun paese.

**Tabella 2. MEDA II (2000-2004). Impegni per paese in milioni di euro.**

|                     | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Totale |
|---------------------|------|------|------|------|------|--------|
| Marocco             | 141  | 120  | 122  | 143  | 152  | 678    |
| Algeria             | 30   | 60   | 50   | 42   | 51   | 233    |
| Tunisia             | 76   | 90   | 92   | 49   | 22   | 329    |
| Egitto              | 13   | 0    | 78   | 104  | 159  | 354    |
| Giordania           | 15   | 20   | 92   | 43   | 35   | 205    |
| Libano              | 0    | 0    | 12   | 44   | 18   | 74     |
| Siria               | 38   | 8    | 36   | 1    | 53   | 136    |
| Cisgiordania e Gaza | 97   | 0    | 100  | 81   | 73   | 350    |
| Totale bilaterale   | 409  | 298  | 582  | 505  | 562  | 2356   |
| Regionale           | 160  | 305  | 29   | 110  | 135  | 740    |
| Totale              | 569  | 603  | 611  | 608  | 697  | 3096   |

Fonte: M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, pag. 41

Per MEDA II gli impegni sono stati ripartiti in maniera più uniforme, variando dai tra i 569 milioni di euro nel 2000 ai 697 milioni di euro nel 2004. Inoltre, mentre da MEDA I a MEDA II gli impegni sono aumentati per Paesi come Palestina, la Siria, l'Algeria e il Marocco la stessa cosa non è avvenuta per l'Egitto, la Giordania, il Libano e la Tunisia, dove gli impegni sono diminuiti.<sup>153</sup> Il programma adottato per il periodo dal

<sup>152</sup> Il regolamento che disciplinava MEDA II era il *Regolamento (CE) n. 2698/2000 del Consiglio, del 27 novembre 2000, che modifica il regolamento (CE) n. 1488/96 relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R2698&from=IT>

<sup>153</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., p.41



2000-2004, prevedeva lo sviluppo di istituzioni di cooperazione regionale tra i paesi mediterranei e quelli europei, l'istituzione di infrastrutture necessarie agli scambi nei settori dell'energia, comunicazioni e trasporti al fine di potenziare la cooperazione regionale, sub-regionale e transfrontaliera. Il programma MEDA ha costituito un'esperienza molto interessante per aver avviato, comunque, un processo di partenariato e due programmi di cooperazione finanziaria con i quali sono stati destinati, in dieci anni di attività, 8.785 miliardi di euro per attuare misure che accompagnassero le riforme economiche e sociali nella sponda sud del Mediterraneo. In seguito a un ulteriore allargamento nel 2004, però, l'Unione Europea definisce nuovi indirizzi e linee per la sua politica con i paesi vicini con una visione ambiziosa e di più ampio respiro. Il rapporto con i vicini esterni fa emergere timori non solo economici e culturali, ma anche di natura strategica, derivanti dalle relazioni che in futuro l'UE potrebbe avere con queste realtà ad essa confinanti e dalla questione della sicurezza dei 27 membri<sup>154</sup>.

#### **4.3 Lo strumento europeo della politica di vicinato e partenariato (ENPI).**

Essendo uno dei principali attori globali, l'UE ha determinati obblighi nei confronti del resto del mondo: promuovere lo sviluppo sociale economico, mantenere la pace, aiutare le vittime di catastrofi e conflitti. I paesi extraeuropei che beneficiano di aiuti erogati dal bilancio dell'UE sono suddivisi in 3 gruppi principali:

- le regioni del mondo in via di sviluppo con le quali i paesi dell'UE hanno forti legami storici, in particolare l'Africa, i Caraibi e il Pacifico
- i paesi vicini – in Europa dell'est, Africa del nord e Medio Oriente
- i paesi che si preparano ad aderire all'UE (paesi candidati o potenziali candidati)<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pag. 46

<sup>155</sup> *Bilancio, l'UE per tema*, pubblicato in [http://europa.eu/pol/financ/index\\_it.htm](http://europa.eu/pol/financ/index_it.htm)

Dal 2004 cambia la visione della politica degli strumenti di assistenza esterna dell'Unione Europea. L'assistenza comunitaria assume una maggiore strutturazione sempre perseguendo l'obiettivo di promozione del dialogo politico e le riforme in campo economico e sociale. Nasce, quindi, la Politica Europea di Vicinato, che si concretizza fundamentalmente in due strumenti: uno di tipo politico-contrattuale, i Piani di Azione (PA); e l'altro di stampo economico-finanziario, lo Strumento Europeo di Prossimità ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*) istituito con il regolamento 1638/2006<sup>156</sup>. I Piani di Azione sono accordi bilaterali aggiuntivi della durata di circa 3 o 5 anni, rinnovabili alla scadenza, che vengono redatti conformemente cercando di venire incontro alle peculiari esigenze di ogni partner (ubicazione geografica del paese, situazione economica e politica interna, stato delle relazioni intrattenute con l'UE, stadi raggiunto nel processo di riforma, e le eventuali richieste e/o necessità espresse durante l'elaborazione delle PEV<sup>157</sup>. L'ENPI rappresenta, invece, il successore del Programma MEDA con obiettivi maggiori e un budget incrementato. La novità fondamentale era che l'Unione Europea individuava per i suoi partner vicini, sia ad Oriente che nel Mediterraneo, un unico strumento di cooperazione finanziaria e politica. Fissato un calendario per la sostituzione progressiva dei vecchi programmi con l'ENPI, il nuovo strumento iniziò a funzionare a partire dal 1° gennaio 2007, con una copertura finanziaria prevista per il periodo 2007/2013 di 11,18 miliardi di euro. Di questi il 95% sono stati destinati ai programmi nazionali, multinazionali e tematici, mentre il restante 5% è stato stanziato per i programmi di cooperazione transfrontaliera, di cui saranno eleggibili le zone NUTS III dell'Unione Europea, situate lungo le

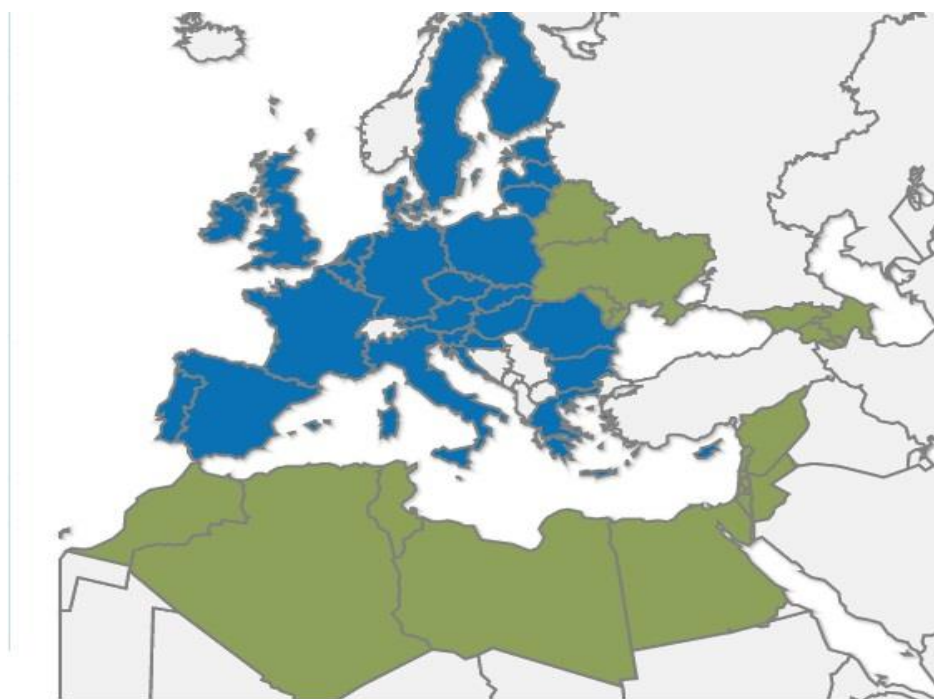
---

<sup>156</sup> Regolamento (Ce) n. 1638/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1638&from=IT>

<sup>157</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pag. 49.

frontiere terrestri interne e alcune esterne, e lungo le frontiere marittime separate, come regola generale, da un massimo di 150 km<sup>158</sup>. Il Programma ENPI portava avanti diverse priorità a seconda dell'area geografica alla quale si riferiva: era suddiviso, infatti, in un programma dedicato al Mediterraneo Meridionale e un altro programma ai vicini orientali compresa la Russia.

**Fig. 1. I paesi coinvolti dalla Politica di Vicinato<sup>159</sup>**



Fonte: Commissione Europea ec.europa.eu

Nel Mediterraneo meridionale lo strumento ENPI coinvolge 10 partner: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia.

L'attuazione dell'ENPI deve garantire l'efficacia dell'aiuto, la coerenza e la compatibilità con le politiche e l'assistenza esterna dell'UE, con gli obiettivi stabiliti e con gli impegni internazionali. La gestione viene assicurata in linea di massima dalla

<sup>158</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pag. 50

<sup>159</sup> *Politica europea di vicinato*, Sito ufficiale della Commissione Europea, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/international/neighbourhood\\_policy/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/index_it.htm)

Commissione, assistita da un comitato, ma può anche essere decentrata. La Commissione valuta regolarmente l'attuazione del regolamento<sup>160</sup>. Alla base dello strumento ENPI c'è la cooperazione in settori specifici al fine di migliorare le condizioni dei cittadini e quindi dal punto di vista sociale promuovere il rispetto dei diritti umani, per la giustizia economica e sociale e in generale i valori democratici.

**Tabella 1. Programma ENPI nel Sud del Mediterraneo. Impegni (milioni di euro)<sup>161</sup>.**

|                  | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>Totale</b> |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| <b>Algeria</b>   | 57.0        | 32.5        | 35.6        | 59.0        | 58.0        | 74.0        | 50.0        | 366.1         |
| <b>Egitto</b>    | 137.0       | 149.0       | 140.0       | 192.0       | 92.0        | 250.0       | 47.0        | 1,007.0       |
| <b>Israele</b>   | 2.0         | 2.0         | 1.5         | 2.0         | 2.0         | 2.0         | 2.0         | 13.5          |
| <b>Giordania</b> | 62.0        | 65.0        | 68.0        | 70.0        | 116.0       | 120.0       | 139.6       | 640.6         |
| <b>Libano</b>    | 50.0        | 50.0        | 43.0        | 44.0        | 33.0        | 92.0        | 143.0       | 455.0         |
| <b>Libia</b>     | 2.0         | 4.0         | -           | 12.0        | 10.0        | 25.0        | 30.0        | 83.0          |
| <b>Marocco</b>   | 190.0       | 228.7       | 145.0       | 158.9       | 156.6       | 207.0       | 334.9       | 1,431.1       |
| <b>Palestina</b> | 452.7       | 387.0       | 352.6       | 377.9       | 413.7       | 224.0       | 313.7       | 2,521.7       |
| <b>Siria</b>     | 20.0        | 20.0        | 40.0        | 50.0        | 10.0        | 48.4        | 51.0        | 239.4         |
| <b>Tunisia</b>   | 103.0       | 73.0        | 77.0        | 77.0        | 180.0       | 130.0       | 135.0       | 775.0         |
| <b>Totale</b>    | 1,228.4     | 1,157.6     | 1,099.4     | 1,208.4     | 1,314.7     | 1,473.5     | 1,569.3     | 9,051.2       |

Fonte: European Commission, "European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013", pag. 74

Dal punto di vista dell'integrazione economica e commerciale il legame tra partner mediterranei avrebbe dovuto favorire lo svilupparsi di una crescita economica, la creazione di posti di lavoro, alla promozione del turismo, la costruzione di network per il settore dell'energia e dei trasporti.

Una delle maggiori priorità dei programmi di cooperazione dell'UE nel vicinato meridionale era il supporto al buon governo, democrazia e lo Stato di diritto, soprattutto alla luce della Primavera Araba del 2011. Da allora, l'ondata di riforme nella regione ha

<sup>160</sup> *Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (2007-2013)*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:r17101&from=IT>

<sup>161</sup> European Commission, "European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013" Overview of Activities and Results Development and Cooperation - EuropeAid, European Union, 2014, pag. 74

dimostrato progressi variabili e ha portato a differenti risultati, come ad esempio in Tunisia e in Egitto<sup>162</sup>. La voce della società civile all'interno del dialogo politico è stata rafforzata, e l'Unione Europea sta discutendo la creazione di strutture regionali permanenti e complete. Dopo gli eventi della Primavera Araba numerose iniziative sono state tenute alla presenza delle organizzazioni della società civile, di funzionari governativi, giornalisti, funzionari europei, e tutti questi scambi hanno prodotto idee concrete su come rafforzare il dialogo e la società civile attraverso varie iniziative, reti e "meccanismi per il dialogo regionale strutturato" come ad esempio il Forum della Società Civile UE-Vicinato Meridionale<sup>163</sup>. Attraverso lo sviluppo di alcuni programmi regionali e locali inoltre, è stato possibile rafforzare la cooperazione su alcuni temi e iniziative: piccole e medie imprese, il mercato regionale dell'elettricità, efficienza energetica e le risorse rinnovabili, prevenzione dei rischi e dei disastri naturali. ENPI era un programma strutturato che prevedeva anche altri fondi oltre a quelli dedicati alla politica di vicinato: tra i programmi c'erano *Erasmus Mundus* e *Tempus* che erano focalizzati sull'incremento della mobilità giovanile; the *Neighbourhood Investment Facility* ed era uno strumento finanziario innovativo per promuovere lo sviluppo economico dei suoi vicini; TAIEX (*Technical Assistance and Information Exchange*) a supporto dell'armonizzazione delle procedure e degli sviluppi legislativi in linea con le richieste europee; SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) come assistenza al settore pubblico e pubblica amministrazione soprattutto per i paesi pre adesione. Tra i finanziamenti ENPI di particolare interesse sono i programmi CBC (*Cooperation Cross Border*), cioè la cooperazione transfrontaliera, i cui progetti sono co-finanziati dal FESR. Nell'area del Mediterraneo tre sono i progetti transfrontalieri, due bilaterali - Spagna/Marocco, Italia/Tunisia – ed uno multilaterale, che coinvolge

---

<sup>162</sup> European Commission, "European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013" cit., pag.8

<sup>163</sup> *Ibidem*, pag. 36

l'intero bacino del Mediterraneo<sup>164</sup>. Il programma ENPI CBC Bacino del Mediterraneo che dispone di una copertura finanziaria di circa 173 milioni di euro e coinvolge quindici Paesi tra appartenenti all'Unione Europea e partner mediterranei verrà presentato nel dettaglio nel prossimo capitolo, prendendo a esame quei principali progetti che sono stati portati avanti in Egitto.

### **5. Gli strumenti finanziari dell'Unione Europea il loro ruolo nello sviluppo socio economico dell'Egitto dal 1995 al 2013.**

L'Egitto è stato da sempre uno dei maggiori beneficiari dell'assistenza finanziaria e degli strumenti di cooperazione economica dell'Unione Europea: in particolare le relazioni bilaterali presero piede nel 1977 quando venne firmato il primo accordo di cooperazione. Dal 1977 a metà del 2004 i rapporti bilaterali UE/Egitto furono governati da Accordi di Cooperazione, che disciplinavano la cooperazione economica tra le parti e fissavano le disposizioni per l'accesso al libero mercato. Sotto queste disposizioni, l'Egitto usufruisce del libero accesso le esportazioni industriali verso l'Europa, mentre le esportazioni europee di prodotti industriali godono del trattamento di nazione più favorita<sup>165</sup>. La cooperazione tra l'Egitto e l'Unione Europea entrò in una nuova fase quando iniziò il Processo di Barcellona nel 1995, in quanto essendo un partner con un ruolo strategico l'Egitto fu uno dei maggiori partner nelle trattative e negoziazioni. Durante il periodo della prima programmazione MEDA, dal 1995 al 1999, per l'Egitto vennero impegnati 686 milioni di euro e furono principalmente utilizzati per due obiettivi: supportare la transizione economica e promuovere un migliore equilibrio socio economico.

---

<sup>164</sup> *Le politiche Europee nel Mediterraneo*, Occasional Paper, [www.sr-med.com](http://www.sr-med.com), pag. 4

<sup>165</sup> *"Overview of the EU's relations with Egypt"*, Delegation of the European Union to Egypt, [http://eeas.europa.eu/delegations/egypt/eu\\_egypt/political\\_relations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/egypt/eu_egypt/political_relations/index_en.htm)

Il programma MEDA supportava la transizione economica in Egitto attraverso il programma di modernizzazione industriale (*Industrial Modernisation Programme IMP*; 250 milioni di euro): si trattava di un'iniziativa condivisa tra il governo egiziano, il settore privato e l'Unione Europea per aiutare le imprese egiziane a competere con successo in entrambi i mercati sia quello nazionale che quello internazionale<sup>166</sup>. Altri settori prioritari per il programma MEDA I furono il miglioramento dell'educazione di base (contributo UE 100 milioni di euro) soprattutto attraverso un maggiore accesso per i bambini non privilegiati; venne improntato un quadro di riforme a lungo termine nel settore della salute (contributo UE 110 milioni di euro) per migliorare l'accesso ai servizi di base e rendere il sistema egiziano più efficiente; 333,9 milioni di euro vennero investiti invece nel *Social Fund for Development* che fu fondamentale per mitigare gli effetti negativi dei programmi di aggiustamento strutturale attraverso attività dirette alle imprese, ai disoccupati e alla comunità in generale<sup>167</sup>. Durante MEDA II, invece, gli stanziamenti si ridussero e si passò a 592 milioni di euro per la programmazione dal 2000 al 2006. La cooperazione regionale MEDA comprendeva attività sulla riforma di governo e della pubblica amministrazione, sull'ambiente (inquinamento nel Mar Mediterraneo, SMAP, METAP, *Life Third Countries and local water management*) giustizia e affari interni (migrazioni, polizia e magistratura) ricerca economica e politica, cooperazione economica Sud-Sud, statistiche, trasporti (tra cui la navigazione globale satellitare GNSS I e II) ed energia (compreso il progetto Euro-Masher sul mercato del gas), sicurezza marina (SAFEMED I e II), modernizzazione dell'istruzione superiore con TEMPUS, società dell'informazione (EUMEDIS), audiovisivi, tutela del

---

<sup>166</sup> The European Commission, *The Barcelona Process five years on 1995-2000*, 2000, p. 30

<sup>167</sup> I dati e le informazioni sugli stanziamenti sono state estrapolate dalla pubblicazione The European Commission, *The Barcelona Process five years on 1995-2000*, 2000.

patrimonio culturale e sviluppo di scambi giovanili e la cooperazione nel settore giovanile della regione euro-mediterranea<sup>168</sup>.

**Tabella 2. Assistenza bilaterale ENPI e SPRING (2007-2013)**

| Programma Indicativo Nazionale Egitto (2007-2013)   | Programmato        | Impegnato          |
|---|--------------------|--------------------|
| Supporto alle riforme democratiche, diritti umani e giustizia   | 7.2%               | 6.3%               |
| Sviluppo della competitività e produttività dell'economia egiziana  | 39.4%              | 44.8%              |
| Assicurare la sostenibilità del processo di sviluppo con una migliore gestione delle risorse umane e naturali | 53.4%              | 48.9%              |
| <b>Totale PIN 2007 2010</b>   | <b>EUR 558 M</b>   | <b>EUR 618 M</b>   |
| Programma Indicativo Nazionale Egitto e SPRING 2010-2013  | Programmato        | Impegnato          |
| Supporto alle riforme democratiche, diritti umani e giustizia   | 11.1%              | 0%                 |
| Sviluppo della competitività e produttività dell'economia egiziana  | 42.1%              | 33.2%              |
| Assicurare la sostenibilità del processo di sviluppo con una migliore gestione delle risorse umane e naturali | 46.8%              | 43.6%              |
| SPRING Trasformazione democratica e creazione istituzioni   | n/a                | 2.6%               |
| SPRING Crescita inclusiva e sostenibile e sviluppo economico  | n/a                | 20.6%              |
| <b>Totale PIN 2010-2013</b>   | <b>EUR 449 M</b>   | <b>EUR 299 M</b>   |
| <b>SPRING</b>   | <b>n/a</b>         | <b>EUR 90 M</b>    |
| <b>Totale Egitto 2007-2013</b>  | <b>EUR 1,007 M</b> | <b>EUR 1,007 M</b> |

Fonte: European Commission, "European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013", pag. 21

In linea con il programma MEDA un'altra fase della cooperazione UE/Egitto iniziò con l'accordo di associazione che entrò in vigore nel 2004 e che sostituì l'Accordo di Cooperazione del 1977. Oltre alla cooperazione finanziaria bilaterale, nel 2007 entrò in

<sup>168</sup> *Egypt* *Country* *Strategy* *Paper* 2007-2013, [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/country/enpi\\_csp\\_egypt\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/country/enpi_csp_egypt_en.pdf)



vigore ENPI, uno strutturato programma che proponeva opportunità in diversi settori dagli investimenti infrastrutturali alla cooperazione scientifica e tecnologica.

Gli aiuti bilaterali dell'UE per l'Egitto commissionati sotto ENPI erano in totale 1 miliardo di euro per il 2007-2013. Le principali priorità della cooperazione con l'Egitto in questo periodo erano riforme politiche e buon governo; competitività e produttività e sostenibilità socio economica del processo di sviluppo<sup>169</sup>.

### **5.1 La primavera araba in Egitto, il programma SPRING (2011-2012) e la Task Force euro-egiziana (2012).**

Gli sconvolgimenti politici che si verificarono in Egitto in seguito alla “Primavera Araba” nel gennaio 2011 costrinsero l'Unione Europea a prendere dei provvedimenti. Con la Comunicazione “*Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*”<sup>170</sup> la Commissione Europea sottolinea la necessità di intervenire e di promuovere una serie di iniziative al fine di supportare il processo di transizione democratica in atto. La prima risposta della Commissione Europea arrivò con l'adozione, all'interno della Politica Europea di Vicinato, del programma SPRING<sup>171</sup>, nel settembre del 2011, che prevedeva di fornire assistenza finanziaria ai paesi del mediterraneo Meridionale che stavano attraverso un periodo di cambiamenti sociali, politici ed economici. Vennero stanziati, complessivamente tra il 2011 e il 2013, 540 milioni di euro suddivisi in base alle esigenze manifestate da ciascun partner. I beneficiari furono: Algeria (10 milioni di euro), Egitto (90 milioni di euro), Libano (51 milioni di euro), Libia (5 milioni di euro), Marocco (128 milioni di euro) e Tunisia (155 milioni di euro). In particolare, il governo

---

<sup>169</sup> Sito ufficiale della Commissione Europea, *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations*, [http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/egypt/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/egypt/index_en.htm)

<sup>170</sup> Comunicazione Congiunta Al Parlamento Europeo, Al Consiglio, Al Comitato Economico E Sociale Europeo E Al Comitato Delle Regioni “*Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*” COM (2011) 303 definitivo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0303:FIN:IT:PDF>

<sup>171</sup> *EU response to the Arab Spring: the SPRING Programme*, 27 settembre 2011, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-636\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-636_en.htm?locale=en)

egiziano ricevette sovvenzioni destinate ad attività volte a migliorare l'istruzione, combattere il lavoro minorile e a supportare la società civile. È difficile valutare l'efficacia del programma SPRING nel promuovere riforme politiche ed economiche nella zona, data la differente evoluzione dei processi di transizione dei paesi del vicinato meridionale. Tuttavia, è possibile affermare che SPRING è stato uno strumento utile nel cercare di dare incentivi per le riforme nei paesi partner, e che l'UE è stata coerente nel ricompensare gli sforzi democratici<sup>172</sup>. Nel novembre del 2012 venne attuata la seconda iniziativa europea destinata al partner egiziano. Attraverso uno strutturato piano di azione, presentato durante il meeting *Eu-Egypt Task Force* tenutosi al Cairo e copresieduto dall'Alto Rappresentante Ue e dal ministro degli Affari Esteri egiziano, l'Unione Europea, con le istituzioni finanziarie associate (Banca Europea per gli Investimenti BEI; Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo BERS), confermano il sostegno e la volontà a rinsaldare la partnership e il rafforzare il dialogo politico tra le due sponde attraverso lo stanziamento di 5 miliardi di euro impegnati con diverse modalità. La Commissione europea si è impegnata a fornire all'Egitto un sostegno finanziario supplementare pari complessivamente a quasi 800 milioni di euro sotto forma di sovvenzioni e prestiti: 303 milioni di euro sotto forma di sovvenzioni (90 milioni di euro di fondi del programma SPRING, 50 milioni di euro come componente "sovvenzione" dell'operazione di assistenza macro finanziaria e 163 milioni di euro del Fondo d'investimento per la politica di vicinato); 450 milioni di euro sotto forma di prestiti (assistenza macro finanziaria legata alla conclusione di un prestito FMI a favore dell'Egitto, che non si è ancora concretizzata); la Banca europea per gli investimenti (BEI) ha annunciato un volume di prestiti potenziali fino a un miliardo di euro all'anno, cioè fino a 2 miliardi di euro per il 2012-13; la Banca europea per la ricostruzione e lo

---

<sup>172</sup> European Commission, “*European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013*” cit., pag. 81

sviluppo (BERS) ha annunciato che intende portare i volumi di prestito a 1 miliardo di euro all'anno, cioè fino a 2 miliardi di euro per il 2012-13<sup>173</sup>. In seguito ai malcontenti popolari sfociati nella “Primavera Araba” e alle sfide che l’Unione Europea ha dovuto affrontare con i partner meridionali è emersa l’esigenza di dare un maggiore supporto e attenzione alle aspirazioni popolari, al rispetto dei diritti umani e fornire delle risposte più flessibili e adeguate alla rapida evoluzione della situazione dei paesi partner.

---

<sup>173</sup> Sito ufficiale della Commissione Europea, Relazioni UE-Egitto, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-751\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-751_it.htm) aggiornato a agosto 2013.



## **CAPITOLO QUARTO. L'ATTUAZIONE DEI PROGETTI ENPI CBC MED. L'ESPERIENZA DEI PARTENARIATI ITALO- EGIZIANI.**

Come ampiamente analizzato nel precedente capitolo, il programma ENPI è lo strumento finanziario attraverso il quale l'Unione Europea disciplina le sue relazioni con i 16 paesi vicini orientali e meridionali. All'interno della Commissione Europea la cooperazione con quest'area è gestita dalla DG Near (*Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations*).

I finanziamenti ENPI sono caratterizzati da molteplici dimensioni: nazionale/bilaterale, regionale, interregionale e transfrontaliera. In particolare, a differenza dai programmi regionali e interregionali, la cooperazione transfrontaliera coinvolge anche Paesi membri dell'UE, permettendo a quest'ultimi di divenire essi stessi beneficiari del finanziamento<sup>174</sup>. La *ENPI-Cross Border Cooperation* (CBC) ha un ruolo essenziale in quanto supporta i paesi transfrontalieri perseguendo quattro principali obiettivi: promuovere lo sviluppo sociale ed economico sostenibile nelle aree di confine, affrontare le sfide comuni (ambiente, sanità pubblica, sicurezza e prevenzione e lotta al crimine organizzato), assicurare confini efficienti e sicuri, e infine attivare azioni che promuovano gli scambi tra le persone.

I partner locali, sulla base di questi quattro obiettivi, hanno lavorato congiuntamente per analizzare le esigenze ed individuare le specifiche priorità e obiettivi delle aree destinarie dei finanziamenti. L'obiettivo è di aiutare gli amministratori locali delle regioni di confine a sviluppare le necessarie e appropriate capacità e conoscenze. La

---

<sup>174</sup> Le politiche europee nel Mediterraneo, Occasional Paper, [www.srm-med.com](http://www.srm-med.com), pag. 4

peculiarità di ENPI-CBC è che si basa sui principi della cooperazione territoriale europea adattata alle specificità delle relazioni esterne dell'UE.

CBC MED opera attraverso il sistema della gestione condivisa, che vede i paesi del Vicinato alla pari con gli Stati Membri. Decidono come spendere i soldi all'interno di identificate priorità e selezionano i progetti. Il ruolo della Commissione Europea è quello di monitorare l'attuazione dei programmi. Ogni programma ha un'Autorità di Gestione (spesso ospitato da un'amministrazione locale o regionale) che è responsabile del lancio delle *call for proposal*, della selezione e della gestione dei progetti<sup>175</sup>. I territori coinvolti in ENPI sono in totale 17 e sono suddivisi in Enpi Sud con Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria e Tunisia e ENPI Est che comprende Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia and Ucraina e la Federazione Russa.

**Fig. 1 Area di cooperazione ENPI<sup>176</sup>**



Fonte: [www.enpi.info.eu](http://www.enpi.info.eu)

<sup>175</sup> *European Union Funding for the Neighbourhood and the Russia*, <http://www.enpi-info.eu/files/publications/EU%20funding%20Handbook%20-%20Final%2026Feb.pdf>

<sup>176</sup> Sito ufficiale *EU Neighbourhood Info Centre* [http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=682&id\\_type=9&lang\\_id=450](http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=682&id_type=9&lang_id=450)

La dotazione finanziaria destinata ai programmi ENPI –CBC arriva da due fonti: dalle allocazioni di ENPI e dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR). Per il periodo 2007-2013 è stato destinato un budget di 950.5 milioni di euro per il finanziamento di 13 distinti programmi<sup>177</sup> destinati ai paesi delle frontiere europee a sud e a est.

**Tabella 1. Stanziamenti previsti e finanziamenti spesi ENPI CBC 2007-2013<sup>178</sup>**

|  | <b>2007-2013<br/>Stanziamento<br/>iniziale<br/>(mln €)</b> | <b>2007-2013<br/>Revisione<br/>medio<br/>termine<br/>(mln €)</b> | <b>2007-2013<br/>Speso<br/>(mln €)</b> |
|--|--|--|--|
| <b>Land border Programmes</b>                          |  |  |  |
| Kolarctic/Russia (Finlandia, Svezia, Russia, Norvegia) | 28.24  | 30.47  | 30.47                                  |
| Karelia/Russia (Finlandia, Russia)                     | 23.20  | 23.20  | 23.20                                  |
| SE Finland/Russia (Finlandia, Russia)                  | 36.18  | 36.18  | 36.18                                  |
| Estonia/Lettonia/Russia                                | 47.77  | 47.77  | 47.77                                  |
| Lituania/ Polonia /Russia                              | 132.13   | 124.21   | 124.21                                 |
| Lettonia/Lituania/Bielorussia                          | 41.74  | 41.74  | 41.74                                  |
| Polonia/Bielorussia/Ucraina                            | 186.20   | 186.20   | 186.20                                 |
| Ungheria/Slovacchia/Romania/Ucraina                    | 68.64  | 68.64  | 68.64                                  |
| Romania/ Ucraina/Moldavia                              | 126.72   | 126.72   | 126.72                                 |
| <b>Sea-Crossing Programmes</b>                         |  |  |  |
| Italia-Tunisia   | 25.19  | 25.19  | 25.19                                  |
| <b>Sea-Basin Programmes</b>                            |  |  |  |
| Mediterraneo   | 173.61   | 200.00   | 200.00                                 |
| Mar Nero   | 17.31  | 28.12  | 28.12                                  |
| Mar Baltico  | 22.61  | 8.8  | 8.8                                    |
| Spagna-Marocco   | 156.73   | 0  | 0                                      |
| Atlantico  | 32.16  | 0  | 0                                      |
| <b>TOTALE</b>  | <b>1,118.43</b>  | <b>947.25</b>  | <b>947.25</b>                          |

Fonte: European Commission, “*European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013*” pag. 61

<sup>177</sup> Nello Strategy Paper della Cross Border Cooperation erano stati individuati 15 programmi ma per ragioni politiche i due programmi Spagna –Marocco non sono mai stati presentati.

<sup>178</sup> European Commission, “*European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013*” Overview of Activities and Results Development and Cooperation - EuropeAid, European Union, 2014, pag. 61

I 13 programmi si suddividono in tre gruppi fondamentali: nove *Land-Border programmes* attuati tra due o più paesi che condividono un confine terrestre, un *Sea-crossing programme*, tra paesi che sono separati dal mare e infine tre *Sea-basin programmes*, programmi multilaterali che riguardano i paesi che si affacciano su un bacino marino. In totale, per l'intera durata settennale del programma, sono stati attuati più di 900 progetti. Nel marzo del 2014, 127 progetti era già conclusi mentre 800 erano ancora in fase di implementazione. Il valore totale dei progetti è di circa 950 milioni di euro. I progetti sono stati realizzati in diversi campi, che ricoprono le aree che vanno dalla tutela ambientale e al turismo, dall'istruzione e alla cultura. I principali beneficiari dei progetti sono stati sono le autorità locali e regionali, le ONG e la società civile<sup>179</sup>.

### **1. Il Programma ENPI CBC “*Mediterranean Sea Basin*”.**

All'interno della strategia ENPI come programma di cooperazione transfrontaliero si inserisce “*Mediterranean Sea Basin*”, rivolto a rinforzare il dialogo politico, economico e sociale tra gli Stati Membri i paesi partner che si affacciano sul bacino del Mediterraneo. La storia dell'Europa è, da sempre, stata influenzata dagli scambi e dalle interazioni tra i popoli e le culture mediterranee. Questa collaborazione si è protratta per molti anni fino ad arrivare a una strategia strutturata e di lungo periodo che persegue l'obiettivo di sviluppare, nel bacino del Mediterraneo, un'area di pace, stabilità e prosperità. Il processo di negoziazione si è concluso, dopo circa un anno di lavori, nel settembre del 2007. Come ampiamente sottolineato nella versione finale del *Mediterranean Sea Basin Programme 2007-2013*, approvato nel settembre 2008, la definizione del programma tiene conto delle strategie e delle iniziative rilevanti per il Mediterraneo, al fine di costruire un quadro complessivo di azioni e progetti attuati che

---

<sup>179</sup> European Commission, “*European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013*”, cit., pag.60



assicurino la costruzione di efficaci e consistenti sinergie alla luce dei risultati raggiunti con il Partenariato Euro – Mediterraneo e con gli accordi bilaterali e multilaterali precedenti. La strategia del programma si basa sulla combinazione di tre componenti principali: caratteristiche istituzionali, economiche, sociali, culturali ed ambientali dell'area di cooperazione; la strategia dei programmi in corso e futuri nell'area del Mediterraneo; le finalità e gli obiettivi della cooperazione territoriale nel quadro dell'ENPI. Il background socio-economico della zona interessata sottolinea l'importanza del Mar Mediterraneo come risorsa e la necessità di massimizzare la dimensione, la qualità e la sostenibilità dei flussi materiali e immateriali attraverso il mare<sup>180</sup>.

### **1.1 Ambito territoriale. Background socio-economico.**

Il contesto territoriale e sociale di riferimento del programma ENPI CBC MED è il Bacino del Mediterraneo e coinvolge 14 paesi Cipro, Egitto Francia, Grecia, Israele, Italia, Giordania, Libano, Malta, Autorità Palestinese, Portogallo, Spagna, Siria e Tunisia. Questi paesi, dei quali sono coinvolti alcune province e regioni, rappresentano 76 territori con una popolazione totale di circa 100 milioni di abitanti<sup>181</sup>. Il partenariato di riferimento vede coinvolti paesi fortemente differenti tra di loro in termini di dimensioni geografiche e demografiche, di struttura economica e di organizzazioni politiche e sociali. Questa stessa diversità è stata all'origine dei profondi scambi culturali ed economici che storicamente hanno caratterizzato e arricchito la regione. Tuttavia, negli ultimi due secoli, ha preso forma un nuovo tipo di diversità: il divario di

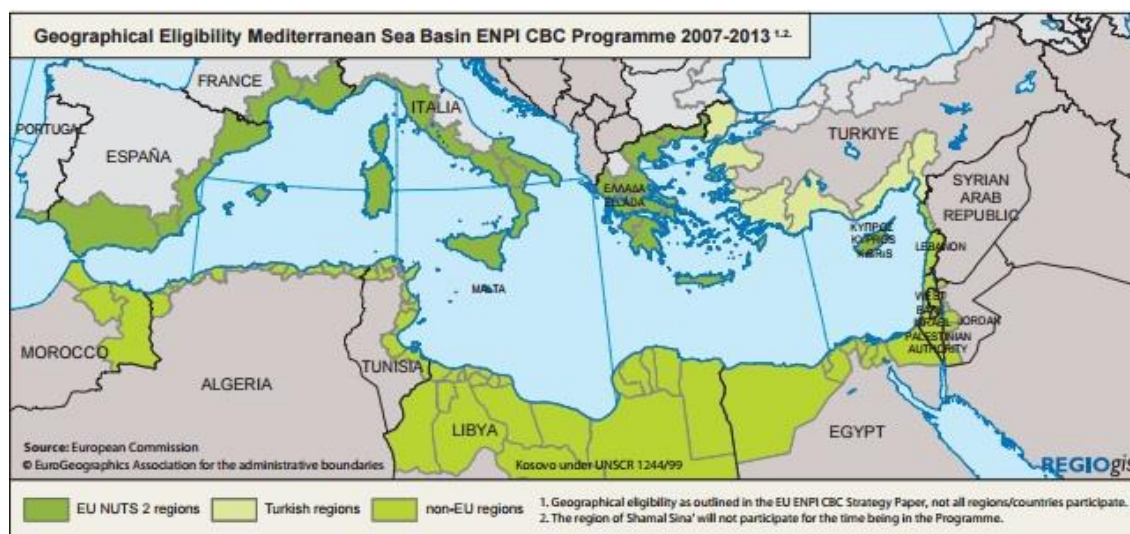
---

<sup>180</sup> *Mediterranean Sea Basin Programme 2007-2013*, Final Version Approved by European Commission Decision N. C (2008) 4242 of August 14th 2008, pag. 4 [http://www.enpicbmed.eu/documenti/29\\_38\\_20090108120940.pdf](http://www.enpicbmed.eu/documenti/29_38_20090108120940.pdf)

<sup>181</sup> La strategia *Mediterranean Sea Basin Programme 2007-2013* prevede 19 territori di riferimento con una popolazione di circa 143 milioni di abitanti. Il Marocco ha aderito al Programma ma non ha firmato l'Accordo Finanziario con la Commissione. Algeria, Libia e Regno Unito (Gibilterra) sono paesi eleggibili ma non partecipano al programma. La Turchia è in fase di pre-adesione all'Unione Europea.

reddito, che ancora caratterizza le relazioni Nord/Sud-Est. Nel 2006 i paesi membri UE producono il 74% del PIL totale del Mediterraneo (a parità di potere d'acquisto; l'86% se il PIL è calcolato a prezzi correnti) di gran lunga superiore alla loro percentuale sul totale della popolazione mediterranea (42%)<sup>182</sup>.

**Fig.2 Area di cooperazione di ENPI CBC MED 2007-2013**



Fonte: [www.enpicbmed.eu](http://www.enpicbmed.eu)

Ma i fattori destabilizzanti presenti nell'area mediterranea non sono solamente di ordine economico. Un divario di sviluppo è presente anche nella dimensione demografica con un'alta densità abitativa nei paesi della sponda sud del Mediterraneo (in 30 anni, dal 1970 al 2000, la popolazione è quasi raddoppiata con un incremento del 99%) a differenza degli Stati Membri europei che nello stesso periodo hanno subito un incremento di appena il 14%. Gli incrementi demografici uniti alle pressioni delle dinamiche dell'urbanizzazione caratterizzano la situazione che la regione mediterranea si trova ad affrontare. Nei Paesi partner Mediterranei si assisterà ad una rapida crescita della domanda in termini di infrastrutture, accesso ai servizi, gestione dei rifiuti,

<sup>182</sup> *Mediterranean Sea Basin Programme 2007-2013*, Final Version Approved by European Commission Decision n. C (2008) 4242 of August 14th 2008, cit. pag. 10.

controllo dell'inquinamento, aspetti che già adesso emergono come criticità in molte della riva nord e, soprattutto, nelle loro periferie urbane<sup>183</sup>. I paesi dell'area mediterranea, nonostante presentino livelli dissimili di crescita e dimensione economica, hanno numerose sfide da fronteggiare in differenti settori: ad esempio i bassi livelli di reddito nelle aree rurali, le ristrette forme di integrazione commerciale, scarso utilizzo di fonti di energie rinnovabili, limitate infrastrutture logistiche e nel settore dei trasporti nonostante la centralità dell'area per il traffico marittimo mondiale, crescenti flussi migratori verso i paesi europei, forti differenze in termini di sviluppo territoriale, valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale. Si tratta di Paesi che hanno visto anche le proprie economie spesso minacciate dalle ripercussioni di ordine politico e dal clima di incertezza che ne consegue a livello globale e regionale, ma che, comunque, hanno, a volte mostrato di possedere una notevole resistenza alla crisi, grazie anche alla volontà dei Governi e degli Organismi Finanziari Multilaterali di intervenire a sostegno dei paesi maggiormente colpiti<sup>184</sup>. Attraverso un'attenta analisi socio-economica dei paesi coinvolti nella partnership, la strategia del *Mediterranean Sea Basin Programme*, n. C (2008) 4242, individua le aree prioritarie di intervento per la creazione di nuovi indirizzi strategici. Alla base della cooperazione transfrontaliera vi è quindi l'obiettivo di ridurre le disparità per poter costruire progetti in grado di produrre un impatto sul territorio e di contribuire a rafforzare le politiche di sviluppo nazionali e regionali in linea con la Dichiarazione di Barcellona e degli Accordi di Associazione bilaterali.

---

<sup>183</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pag. 73

<sup>184</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pag. 74

## **1.2 La strategia del Programma Operativo ENPI CBC MED, i destinatari e la dotazione finanziaria.**

Le lezioni apprese dalle precedenti esperienze (programma MEDA I e II e accordi bilaterali) sono state determinanti per definire l'approccio e le modalità di attuazione da adottare nel caso della cooperazione transfrontaliera ENPI. L'obiettivo generale del programma è quello di contribuire a promuovere il processo di cooperazione armoniosa e sostenibile a livello di Bacino del Mediterraneo, affrontando le sfide comuni e valorizzando le sue potenzialità endogene<sup>185</sup>. Il programma operativo n° C (2008) 4242<sup>186</sup>, approvato dopo un lungo processo di negoziazione nell'agosto del 2008, definisce i quattro obiettivi prioritari, coerenti con quello generale, e le relative dieci misure stabilite di concerto dai paesi partecipanti:

- a) **Priorità 1: Promozione dello sviluppo socio economico e rafforzamento dei territori** che comprende le misure: 1.1. Supporto all'innovazione e alla ricerca nel processo di sviluppo locale dei Paesi Partecipanti; 1.2 rafforzamento delle filiere economiche mettendo in sinergia e potenzialità dei Paesi partecipanti; 1.3 Rafforzamento delle strategie nazionali di pianificazione territoriale attraverso l'integrazione dei vari livelli e promozione di uno sviluppo socio-economico equilibrato e sostenibile; Si tratta di una priorità che mira alla promozione economica dei territori e supporta l'innovazione e la ricerca per la diversificazione delle attività produttive. Tra i settori interessati: tecnologie e biotecnologie *agro-food*, pianificazione e applicazione tecnologie nei servizi

---

<sup>185</sup> Sito ufficiale ENPI CBC MED <http://www.enpicbcmec.eu/programme/about-the-programme/objective-and-principles>

<sup>186</sup> *Mediterranean Sea Basin Programme 2007-2013*, Final Version Approved by European Commission Decision n. C (2008) 4242 of August 14th 2008, cit.

pubblici (trasporti urbani, rifiuti, salute, istruzione ecc...), scienze biomediche, turismo sostenibile, tessile e abbigliamento, sviluppo urbano sostenibile.

- b) **Priorità 2: Promozione della sostenibilità ambientale a livello di bacino** che si attua attraverso le seguenti misure: 2.1 prevenzione e riduzione dei fattori di rischio per l'ambiente e valorizzazione del patrimonio naturale comune; 2.2 promozione dell'uso delle energie rinnovabili e miglioramento dell'efficacia energetica al fine di contribuire ad affrontare, tra le altre, la sfida del cambiamento climatico; La priorità 2 ha come tematica centrale la protezione dell'ambiente e la prevenzione dei rischi ambientali, protezione delle risorse naturali, terrestri e marine, la riduzione delle fonti di inquinamento.
- c) **Priorità 3: Promozione di migliori condizioni e modalità per assicurare la mobilità di beni, persone e capitali:** 3.1 supporto ai flussi di persone tra i territori come mezzo di arricchimento culturale, sociale ed economico; 3.2 miglioramento delle modalità e delle condizioni di circolazione dei beni, e capitali tra i territori; la terza priorità mira a incrementare il commercio transfrontaliero, gli scambi di conoscenze e di buone prassi per la gestione dei flussi migratori.
- d) **Priorità 4: Promozione del dialogo culturale e della *governance* locale** che comprende: 4.1 sostegno alla mobilità, agli scambi, alla formazione, alla professionalizzazione dei giovani; 4.2 sostegno alla creatività artistica in tutte le sue forme per incoraggiare il dialogo tra le comunità; 4.3 miglioramento del

processo di *governance* a livello locale<sup>187</sup>. L'ultima priorità mira a instaurare dei canali istituzionali e non

L'orientamento e l'implementazione del programma operativo ENPI CBC MED è disciplinato dal regolamento ENPI<sup>188</sup> che, all'articolo 4, fissa otto principi guida:

**Co-ownership:** l'elaborazione e le modalità di attuazione del programma sono il risultato di un lavoro congiunto di tutti i paesi partecipanti;

**Benefici comuni:** il programma attraverso la combinazione delle capacità dei partner locali mira al beneficio comune di tutti i territori coinvolti ed è volto a migliorare la coesione sociale e la competitività della zona di cooperazione;

**Partnership:** è la condizione essenziale per garantire l'efficace attuazione del programma. Con la partecipazione congiunta delle due sponde del Mediterraneo è possibile garantire una migliore *governance* del processo di sviluppo locale;

**Sviluppo sostenibile:** protezione ambientale, gestione delle risorse naturali, promozione delle risorse rinnovabili e efficienza energetica, sviluppo socio-economico sostenibile e coesione sociale vengono considerate secondo un approccio integrato.

**Pari opportunità, non discriminazione, rispetto dei diritti umani:** nell'implementazione del programma un'attenzione particolare deve essere riservata al principio della non discriminazione al fine di evitare discriminazioni di razza, sesso, nazionalità, lingua o religione.

---

<sup>187</sup> *Mediterranean Sea Basin Programme 2007-2013*, Final Version Approved by European Commission Decision n. C (2008) 4242 of August 14th 2008, cit., pagg. 47-56

<sup>188</sup> *Regulation (Ec) No 1638/2006 Of The European Parliament and of The Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument*

**Dimensione territoriale dei processi di sviluppo e valorizzazione delle potenzialità endogene della zona di cooperazione:** questo principio al fine di assicurare che le aree svantaggiate coinvolte (aree rurali, piccole città, aree industriali in declino, territori senza sbocco sul mare, aree insulari, ecc...) vengano prese in debita considerazione con l'obiettivo di rafforzare un processo di sviluppo equilibrato e policentrico.

**Potenziamento del livello di competitività:** il processo di integrazione della regione euro-mediterranea dovrebbe essere integrato con un comune sforzo orientato verso la progressiva definizione di una coerente strategia di competitività dell'area sulla scena mondiale. Per garantire un maggiore impatto dei progetti si deve perseguire il coordinamento con altre iniziative nazionali e locali.

**Co-finanziamento:** è necessaria la mobilitazione di aggiuntive risorse pubbliche e private per garantire la sostenibilità dei progetti<sup>189</sup>.

L'ENPI CBC MED tende a un sostanziale approfondimento della cooperazione già esistente con i Paesi vicini, contribuendo ad affrontare questioni che, in considerazione della prossimità geografica o dei legami di natura economica e storica, sono di interesse comune. A questo scopo, le tradizionali strategie di assistenza quali la lotta alla povertà e la promozione dello sviluppo sostenibile, sono coniugate con una programmazione mirata a estendere, ai Paesi beneficiari, alcune delle politiche proprie dell'UE e un insieme di linee strategiche volte ad avviare un processo di valorizzazione, non solo dell'area mediterranea, ma anche di ogni ambito territoriale che rientri nell'eleggibilità del nuovo regolamento ENPI CBC MED<sup>190</sup>. Le principali tipologie di attori idonei a partecipare al Programma sono definiti nell'art. 14 del Regolamento ENPI e sono

---

<sup>189</sup> *Objective and principles*, Sito ufficiale ENPI CBC MED, <http://www.enpicbmed.eu/programme/about-the-programme/objective-and-principles>

<sup>190</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pagg. 87-88

specificati in base alle varie misure in quanto sono diversificati a seconda della complessità delle attività da portare avanti e includono soggetti pubblici locali, regionali e amministrazioni centrali, aziende e soggetti privati in generale, università, organizzazioni non governative, associazioni di commercio e organizzazioni rappresentative di attori sociali ed economici. Il budget iniziale previsto per il Programma ENPI CBC Bacino del Mediterraneo era di 173.6 milioni di euro, provenienti sia dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e dalla rubrica 4 del bilancio UE. In seguito alla valutazione intermedia della componente transfrontaliera ENPI effettuata nel 2011, vennero concessi dalla Commissione Europea ulteriori 26.4 milioni di euro con un incremento del 15% rispetto al budget iniziale portandolo a 200 milioni di euro. La dotazione finanziaria è ripartita per più di un 91% (182,6 milioni di euro) per il finanziamento dei progetti transfrontalieri mentre quasi il 9% (17.4 milioni di euro) è destinato alle attività di assistenza tecnica. Sulla base del principio di cofinanziamento, illustrato poc'anzi, il contributo concesso dall'Unione Europea copre il 90% del totale del budget di progetto mentre il rimanente 10% deve essere il cofinanziamento corrisposto dal partner beneficiario<sup>191</sup>.

### **1.3 La struttura organizzativa del programma ENPI CBC MED.**

La struttura organizzativa è stata impostata al fine di garantire decisioni condivise e trasparenti nella gestione e implementazione del programma. Si compone di quattro strutture principali:

- *Joint Monitoring Committee (JMC)* si tratta dell'organo decisionale del Programma composto da una delegazione per ciascun paese partecipante, dal Direttore dell'Autorità di gestione (che non ha potere di voto), un rappresentante dell'Unione Europea e un

---

<sup>191</sup> *Funding*, Sito ufficiale di ENPI CBC MED, <http://www.enpicbmed.eu/programme/about-the-programme/funding>



rappresentante per ogni struttura di gestione decentralizzata. È responsabile delle decisioni sulle allocazioni finanziarie, sui criteri di selezione e sulla lista dei progetti impostati dal *Project Selection Committees*; esamina e approva il piano di lavoro e il budget annuale del Programma, i report finanziari e di audit predisposti dall'Autorità di Gestione.

- *Joint Managing Authority (JMA)*. L'autorità di gestione è stata individuata nella Regione Autonoma della Sardegna, con base a Cagliari all'interno della Presidenza della Regione. È responsabile della gestione e implementazione del Programma Operativo garantendo la regolarità e l'audit delle attività programmate, della preparazione e del lancio di inviti a presentare proposte (*call for proposal*) e dei bandi di gara (*call for tenders*) e del processo di pagamento ai beneficiari finali. È strutturato in tre unità: un'unità di gestione operativa; un'unità finanziaria e di certificazione e un'unità di audit interno.

- *Joint Technical Secretariat (JTS)* Il Segretariato Tecnico Congiunto è all'interno dell'Autorità di Gestione. Si tratta dell'organo tecnico-amministrativo che assiste il Comitato di Monitoraggio e l'Autorità di Gestione nella predisposizione dei bandi, selezione e gestione dei progetti, fornisce assistenza tecnica ai beneficiari e si occupa dell'implementazione delle attività di comunicazione.

- *Project Selection Committees (PSC)*. Il Comitato di selezione dei progetti, è istituito presso il Comitato di Monitoraggio (JMC), ed è responsabile della valutazione dei progetti presentati e ne viene costituito uno apposito per ogni bando di finanziamento.

Inoltre al fine di facilitare l'implementazione e la diffusione delle opportunità offerte dal Programma ENPI CBC MED è stata prevista la creazione di uffici locali, chiamati Antenna, che forniscono supporto ai principali attori locali e regionali coinvolti, ne

agevolano la partecipazione rafforzando la dimensione transfrontaliera. Ci sono due filiali: una per l'area occidentale del Mediterraneo (Italia, Francia, Spagna, Regno Unito, Portogallo, Marocco, Algeria, Tunisia, Malta e Libia) situato a Valencia e uno per l'area del Mediterraneo Orientale (Egitto, Israele, Autorità Palestinese, Giordania, Siria, Libano, Turchia, Cipro e Grecia) con sede a Aqaba, in Giordania<sup>192</sup>.

#### **1.4 Gli strumenti di intervento: i progetti standard e i progetti strategici.**

Come sottolineato dal Regolamento 1638/2006 che disciplina ENPI c'è un punto fondamentale che anima la programmazione e cioè "di istituire un'unica politica –guida che rimpiazzì gli innumerevoli strumenti esistenti, assicurando coerenza e semplificando la gestione e la programmazione dell'assistenza"<sup>193</sup>.

Il programma ENPI CBC MED opera attraverso bandi pubblici emanati dalla Commissione Europea. Le tipologie di progetti previste sono due:

**Progetti Strategici.** I temi dei progetti strategici sono selezionati dal *Joint Monitoring Committee* (JMC), secondo le principali sfide dell'area di cooperazione. Vengono prese in considerazione le opportunità e i punti di forza che caratterizzano il bacino del Mediterraneo e rispondono alle esigenze dei territori eleggibili. Considerando il fatto che i progetti strategici riguardano un'area estesa, con forti differenze sugli aspetti istituzionali, economici e sociali, possono essere considerati sotto due punti di vista: orizzontale, privilegiando un approccio tematico specifico, considerato strategico per l'area di cooperazione e che prevede il coinvolgimento dei diversi territori e partner delle due sponde del bacino; geograficamente concentrato, si focalizza

---

<sup>192</sup> Le informazioni sull'organizzazione e strutturazione degli organi del Programma ENPI CBC MED sono state reperite dal sito ufficiale [www.enpicbmed.eu](http://www.enpicbmed.eu) e da *Mediterranean Sea Basin Programme 2007-2013*, Final Version Approved by European Commission Decision n. C (2008) 4242 of August 14th 2008, cit., pagg. 71-79

<sup>193</sup> *Regulation (Ec) No 1638/2006 Of The European Parliament and of The Council* of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument

sull'individuazione di soluzioni condivise ai problemi e sfide comuni in un numero limitato di territori delle due sponde del bacino<sup>194</sup>. Il budget per i progetti strategici prevede una soglia minima di 2 milioni di euro e una massima di 5 milioni di euro. Il partenariato deve comprendere almeno 4 paesi di cui almeno un paese Mediterraneo membro dell'UE e un Mediterraneo paese partner.

**Progetti Standard.** Sono proposti dagli attori locali organizzati in partenariati transfrontalieri, a seguito di inviti a presentare proposte lanciati dal programma. Il budget dei progetti standard prevede una soglia minima di 500 mila euro e una soglia massima di 2 milioni di euro. Il partenariato deve essere composto da almeno 3 paesi di cui almeno un Paese Mediterraneo dell'UE e un Mediterraneo paese partner<sup>195</sup>. I progetti standard possono essere di tre differenti tipologie: integrati, i partner implementano nel proprio territorio una parte delle azioni del progetto; possono essere simmetrici, attività simili vengono implementate da i partner in parallelo, in entrambe le sponde del Mediterraneo; e, infine, possono essere semplici, attuati principalmente o semplicemente o nei Paesi Mediterranei membri UE o nei paesi mediterranei partner, ma che abbiano benefici per l'intero partenariato.

## **2. Analisi dei progetti standard e strategici ENPI CBC MED 2007-2013 in partenariato con l'Egitto.**

Nella programmazione di ENPI CBC MED 2007- 2013 ci sono stati lanciati tre bandi di selezione per progetti: due per progetti standard e uno per progetti strategici. Il primo bando di selezione dei progetti standard, avviato nel 2009, ha visto l'approvazione da parte del *Join Monitoring Committee* di 39 progetti su quasi 600 proposte inviate. Il

---

<sup>194</sup> *Type of projects*, <http://www.enpicbmed.eu/programme/about-the-programme/types-of-projects>

<sup>195</sup> *Ibidem*.

maggior numero delle 399 proposte progettuali presentate è arrivata dall'Italia, con 278 proposte, seguita dalla Spagna (79), Grecia (73) e Francia (52); tra i paesi partner

**Tabella 2. Primo bando progetti standard selezionati con partner egiziani (2009)**

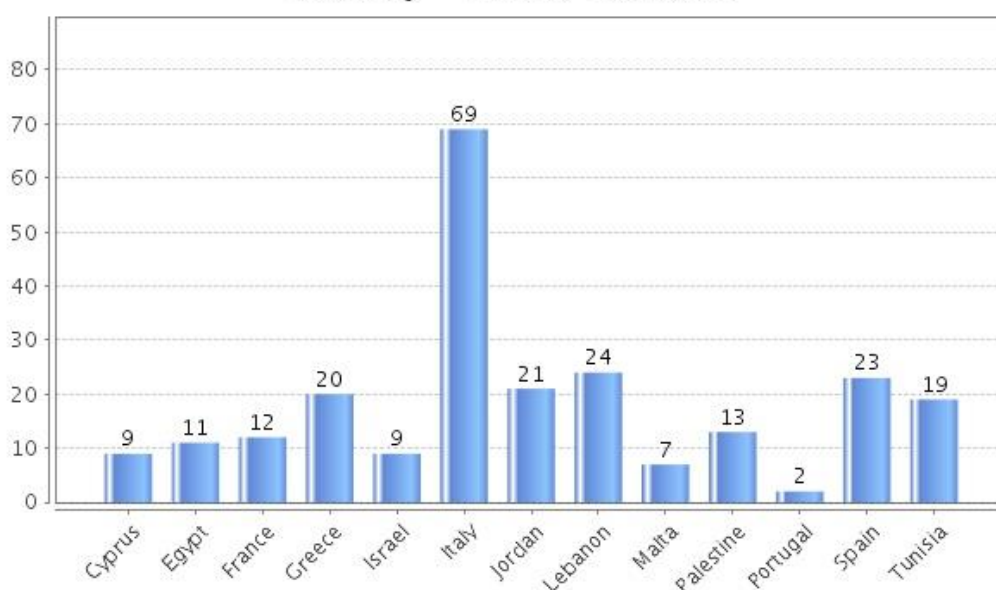
| <b>Progetto</b>     | <b>Priorità e Misura</b>  | <b>Obiettivo Specifico</b>   |
|---------------------|---------------------------|--|
| <b>PROCAMED</b>     | Priorità 1<br>Misura 1.1. | Promozione di sistemi innovativi di allevamento dei cammelli per lo sviluppo sostenibile e la gestione del territorio  |
| <b>FISHINMED</b>    | Priorità 1<br>Misura 1.2  | Creazione di una rete mediterranea per la definizione di strategie comuni per lo sviluppo sociale ed economico della comunità di piccola pesca e diversificazione delle attività |
| <b>MARAKANDA</b>    | Priorità 1<br>Misura 1.2  | Promuovere l'integrazione della catena di produzione agro-alimentare/artigianato di alta qualità e migliorare i processi di governance degli attori nei mercati cittadini        |
| <b>AQUAKNIGHT</b>   | Priorità 2<br>Misura 2.1  | Sviluppo di 5 progetti pilota paralleli per il trasferimento di esperienze nella gestione e pianificazione integrata delle reti di distribuzione dell'acqua                      |
| <b>MAPMED</b>       | Priorità 2<br>Misura 2.1  | Fronteggiare l'inquinamento marino nell'area del porto turistico al fine di garantire sia lo sviluppo del turismo e la protezione delle risorse naturali                         |
| <b>ShMILE 2</b>     | Priorità 2<br>Misura 2.1  | Promozione del turismo sostenibile e riduzione dell'impatto ambientale del settore turistico Mediterraneo, attraverso sistemi di certificazione per i servizi di alloggio        |
| <b>MED-ALGAE</b>    | Priorità 2<br>Misura 2.2  | Migliorare la produzione e l'uso di combustibili a biomasse alternativi basato sulle micro alghe   |
| <b>BRAMA</b>        | Priorità 4<br>Misura 4.1  | Formazione in materia di rischio sulla valutazione dei vegetali e sul sistema di riconoscimento ufficiale secondo gli standard europei   |
| <b>CulMe-WeOnCT</b> | Priorità 4<br>Misura 4.2  | Valorizzazione del patrimonio storico e patrimonio culturale comune attraverso lo sfruttamento di nuove tecnologie   |
| <b>VILLAGES</b>     | Priorità 4<br>Misura 4.3  | Migliorare le capacità delle comunità locali attraverso la realizzazione di sistemi di governance locali nei villaggi delle aree rurali svantaggiate                             |

Fonte: Elaborazione su dati e informazioni dell'Autorità di Gestione, Regione Sardegna

mediterranei, invece, il numero più alto di proposte arriva da Israele (33), Libano (14) e Egitto (10)<sup>196</sup>. In Egitto, nel primo bando dei progetti standard, sono stati avviati 10 progetti che riguardavano i settori sistemi innovativi di allevamento e di pesca, agro alimentare, gestione efficiente delle acque, inquinamento marino e protezione risorse naturali, sviluppo combustibili da fonti di energie rinnovabili, turismo sostenibile, miglioramento dei sistemi di governance locali.

**Grafico 1. Attori coinvolti nei progetti approvati dal Joint Monitoring Committee per paese- Call 1 -Progetti Standard**

**Actors involved in projects approved by JMC per Country – Call 1 Standard**



Fonte: Dati ufficiali Autorità di Gestione, Regione Autonoma della Sardegna

Dei progetti selezionati tre ricadono nella priorità 1 “Promozione dello sviluppo socio economico e rafforzamento dei territori”, quattro nella priorità 2 “Promozione della sostenibilità ambientale a livello di bacino” e tre nella priorità 4 “Promozione del dialogo culturale e della *governance* locale”. Gli enti egiziani coinvolti nei partenariati sono Centri di ricerca e Università (Centre for Desert Research, Agricultural Research

<sup>196</sup> Dati ufficiali pubblicati dall’Autorità di Gestione di ENPI CBC MED, la Regione Autonoma della Sardegna, [http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/call\\_1\\_37\\_standard\\_projects\\_25.05.2012\\_0.pdf](http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/call_1_37_standard_projects_25.05.2012_0.pdf)

Center, National Research Centre, University of Alexandria, Center for Environment and Development for the Arab Region and Europe, Bibliotheca Alexandrina, Mediterranean Research Center, Regional Center for Technology Information and for Software Engineering) e un'unica società privata l'Alexandria Water Company. Nessun progetto è stata presentato dall'Egitto come capofila.

Per quanto riguarda invece il secondo bando dei progetti standard, avviato nel 2012, si assiste a una massiccia partecipazione: 1095 proposte progettuali pervenute e 39 progetti finanziati, per un totale di 65 milioni, di euro che hanno coinvolto 300 attori pubblici e privati di 13 paesi differenti (Cipro, Malta, Italia, Egitto, Spagna, Francia, Grecia, Israele, Giordania, Libano, Palestina, Portogallo e Tunisia)<sup>197</sup>. Nell'ambito della seconda esperienza, dove il miglioramento dei processi di innovazione, lo sviluppo di cluster economici, la tutela dell'ambiente e la promozione di un turismo sostenibile, continuano ancora ad apparire come alcune sfide più importanti dell'Area Mediterranea, si assiste all'emergere di nuovi problemi significativi, come quelli della logistica portuale, ma soprattutto a un maggior investimento sui temi legati alla promozione del dialogo culturale e della governance locale, che hanno dimostrato una certa rilevanza per il rafforzamento della cooperazione nella Regione mediterranea<sup>198</sup>. Per quanto riguarda la seconda call, sono stati approvati e attivati 12 progetti con i partner egiziani in settori differenti rispetto alla prima call: ad esempio nel settore del tessile e dell'abbigliamento, artigianato orafa e argentiera, patrimonio culinario, sviluppo urbano, favorire miglioramento nel settore della pesca, mobilità e programmi di scambio. I progetti selezionati ricadono nelle Priorità 1 "Promozione dello sviluppo

---

<sup>197</sup> Elaborazione su dati e informazioni dell'Autorità di Gestione, Regione Autonoma Sardegna, [http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/standard2\\_web\\_en.pdf](http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/standard2_web_en.pdf)

<sup>198</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pag. 93

socio economico e rafforzamento dei territori” (quattro progetti), Priorità 2  
 “Promozione della sostenibilità ambientale a livello di bacino” (due progetti)

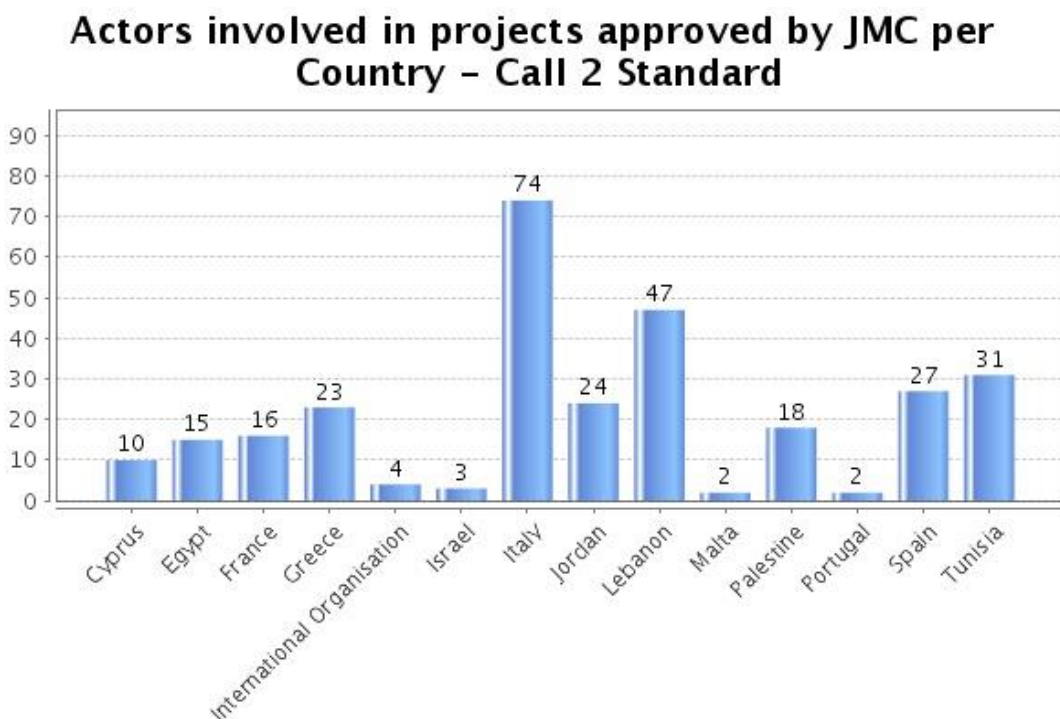
**Tabella 3 Secondo bando progetti standard selezionati con partner egiziani (2012)**

| <b>Progetto</b>              | <b>Priorità e Misura</b> | <b>Obiettivo Specifico</b>  |
|------------------------------|--------------------------|---|
| <b>NET KITE</b>              | Priorità 1<br>Misura 1.1 | Trasferimento di tecnologia e innovazione attraverso spin off in settori strategici e percorsi di introduzione per la creazione di posti di lavoro  |
| <b>F.O.P</b>                 | Priorità 1<br>Misura 1.2 | Sviluppare un modello di pianificazione transfrontaliera del turismo sostenibile basato su strategie più efficaci, formazione degli attori, creazione di una rete dei centri storici              |
| <b>TEX-MED Clusters</b>      | Priorità 1<br>Misura 1.2 | Incrementare le iniziative di cooperazione tra il settore del tessile e dell'abbigliamento e accelerare l'evoluzione del settore  |
| <b>SUSTEXNET</b>             | Priorità 1<br>Misura 1.2 | Analisi dei punti deboli del settore tessile nel Mediterraneo. Stabilire sinergie per minimizzare la produttività dell'industria tessile  |
| <b>SMOT</b>                  | Priorità 2<br>Misura 2.1 | Sviluppare e testare un modello di gestione di rifiuti in città antiche. Favorire il trasferimento di modelli sviluppati di gestione dei rifiuti di quartieri storici dell'area del Mediterraneo  |
| <b>GR.ENE.CO</b>             | Priorità 2<br>Misura 2.2 | Diffusione dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili (FER) per le attività agricole e zootecniche contribuendo all'autosufficienza energetica  |
| <b>GOALS</b>                 | Priorità 4<br>Misura 4.3 | Sperimentare innovative strutture di pianificazione/gestione del turismo basato sulla cooperazione istituzionale/ socio-economica   |
| <b>R.E.A.D.Y. MED. FISH.</b> | Priorità 4<br>Misura 4.1 | Migliorare la professionalità degli operatori della pesca al fine di rilanciare il settore privato e il miglioramento normativo   |
| <b>MED-MOBIL</b>             | Priorità 4<br>Misura 4.1 | Incrementare e migliorare la mobilità e i programmi di scambio per giovani nel Mediterraneo   |
| <b>PRIME</b>                 | Priorità 4<br>Misura 4.1 | Favorire l'apprendimento intergenerazionale e trasferimento di competenze tra orafi e argentieri  |
| <b>SLOWMED</b>               | Priorità 4<br>Misura 4.2 | Favorire la preservazione e la conservazione del patrimonio culinario Mediterraneo. Favorire l'educazione alimentare e il riconoscimento del cibo come forma di espressione artistica e culturale |
| <b>LOCAL-SATS</b>            | Priorità 4<br>Misura 4.3 | Promuovere lo sviluppo urbano sostenibile attraverso lo scambio di esperienze e buone pratiche relative alle applicazioni geo spaziali per la pianificazione territoriale                         |

Fonte: Elaborazione su dati e informazioni dell'Autorità di Gestione, Regione Sardegna

e Priorità 4 “Promozione del dialogo culturale e della *governance* locale” (sei progetti).

**Grafico 2. Attori coinvolti nei progetti approvati dal Joint Monitoring Committee per paese- Call 2-Progetti Standard**



Fonte: Dati ufficiali Autorità di Gestione, Regione Autonoma della Sardegna

Anche nel secondo bando gli attori coinvolti sono per lo più Enti di ricerca e Università (Academy of Scientific Research and Technology, University of Alexandria, National Research Centre, Biblioteca Alexandrina) attori e consorzi privati nel campo industriale ed economico (Federation of Egyptian Industries -FEI, Confederation of Egyptian European Business Associations – CEEBA, Alexandria Chamber of Commerce – FEDCOC, Jewellery Technology Centre, National Union Cooperative Fish Resources, German-Arab Chamber of Industry & Commerce, National Authority for Remote Sensing and Space Sciences). In questa seconda call c'è anche la partecipazione di enti governativi come il Ministero dell'Agricoltura (General Authority for Fishes Resource Development)<sup>199</sup>. Un discorso a parte costituisce l'invito per le proposte dei progetti

<sup>199</sup> Elaborazione su dati e informazioni dell'Autorità di Gestione, Regione Autonoma Sardegna, [http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/standard2\\_web\\_en.pdf](http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/standard2_web_en.pdf)



strategici, avviato nella primavera del 2011 con una disponibilità finanziaria di circa 75 milioni di euro.

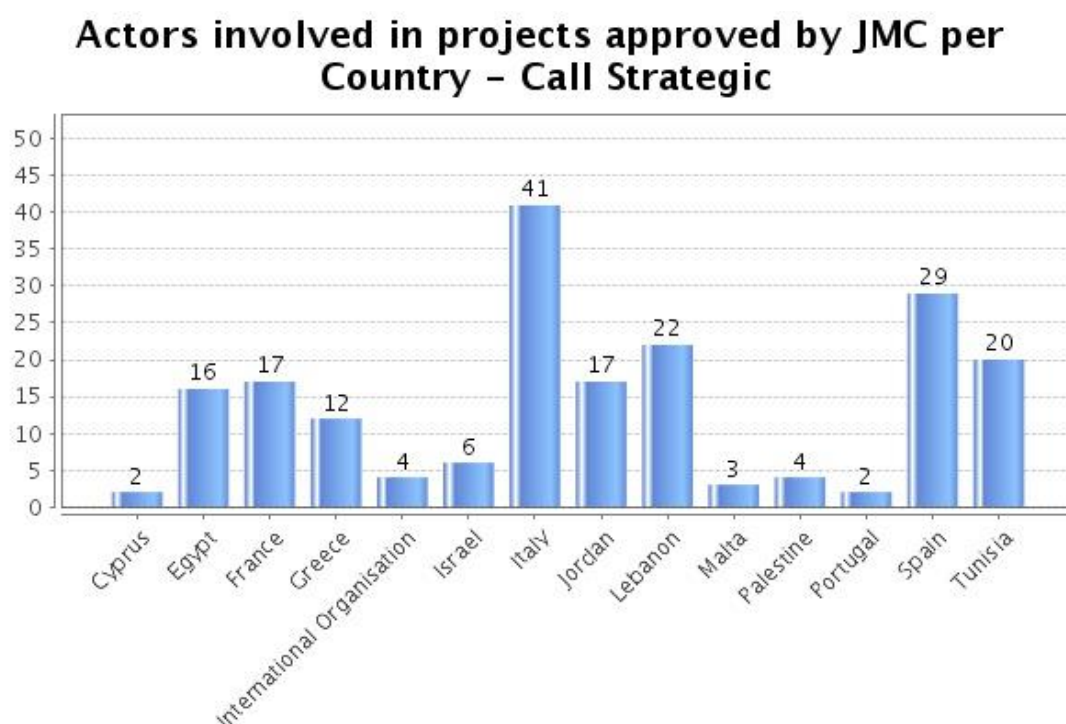
**Tabella 4 Bando progetti strategici con partner egiziani (2011)**

| <b>Progetto</b>      | <b>Settore</b>                    | <b>Obiettivo Specifico</b>  |
|----------------------|-----------------------------------|---|
| <b>MedDiet</b>       | Agro-alimentare                   | Aumentare la consapevolezza dei consumatori e delle PMI e rafforzare le capacità degli enti coinvolti nell'attuare iniziative efficaci e sostenibili per la salvaguardia della dieta mediterranea |
| <b>LACTIMED</b>      | Agro-alimentare                   | Creazione di un network mediterraneo per la valorizzazione commerciale dei prodotti tipici e innovativi caseari sui mercati nazionali e internazionali  |
| <b>MEET</b>          | Turismo sostenibile               | Sviluppare una strategia integrata per implementare un modello di sviluppo di turismo ecosostenibile e aumentare la distribuzione stagionale dei flussi turistici                                 |
| <b>I AM</b>          | Turismo sostenibile               | Favorire una migliore diffusione stagionale e geografica degli arrivi turistici con la diversificazione del prodotto  |
| <b>UMAYYAD</b>       | Turismo sostenibile               | Promozione del turismo sostenibile basato sulle sinergie derivanti dalla progettazione di un itinerario culturale incentrato sulla cultura della dinastia Umayyad                                 |
| <b>GMI</b>           | Trattamento rifiuti e riciclaggio | Sviluppare un sistema transfrontaliero di riciclaggio per promuovere pratiche eco-sostenibili   |
| <b>DIDSOLIT-PB</b>   | Energia solare                    | Promuovere e implementare tecnologie innovative e trasferimento di conoscenze sui sistemi di energia solare negli edifici pubblici  |
| <b>MED DESIRE</b>    | Energia solare                    | Favorire l'adozione di energia solare ed efficienza energetica con la sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui benefici per l'ambiente e lo sviluppo locale sostenibile                       |
| <b>FOSTER in MED</b> | Energia solare                    | Trasferimento di conoscenze nel campo dell'energia solare e promozione di tecnologie innovative nella società civile  |
| <b>SHAAMS</b>        | Energia solare                    | Promuovere cambiamento culturale e comportamentale verso energie rinnovabili e favorire trasferimento di tecnologie solari con la condivisione di meccanismi e procedure                          |
| <b>STS-Med</b>       | Energia solare                    | Potenziare i sistemi solari su piccola scala per generare energie rinnovabili a basso costo per gli edifici pubblici  |

Fonte: Elaborazione su dati e informazioni dell'Autorità di Gestione, Regione Sardegna

Nel merito va sottolineato che nell'ambito dei progetti strategici, a differenza di quelli standard, l'invito si rivolge soltanto a sei misure del programma, scelte dal Comitato di controllo congiunto, e considerate un grosso potenziale per lo sviluppo della cooperazione nel Bacino del Mediterraneo. Tali misure sono: l'industria agro-alimentare, il turismo sostenibile, la gestione integrate delle zone costiere, la gestione delle acque, il trattamento dei rifiuti e il riciclaggio, l'energia solare<sup>200</sup>.

**Grafico 3. Attori coinvolti nei progetti approvati dal Joint Monitoring Committee per paese- Progetti Strategici.**



Fonte: Dati ufficiali Autorità di Gestione, Regione Autonoma della Sardegna

Le proposte di finanziamento pervenute per il bando dei progetti strategici sono state 300, di cui solamente 19 sono state finanziate definitivamente (su 50 proposte approvate alla preselezione) per un totale di 82.5 milioni di euro con una distribuzione equa tra le due sponde del Mediterraneo. I progetti hanno visto il coinvolgimento di 198 attori della

<sup>200</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pag. 94

società civile e del settore pubblico che hanno coperto tutti i settori previsti dal bando con una maggiore incidenza per quanto riguarda la tematica dell'energia solare (6) e il turismo sostenibile (5)<sup>201</sup>. Nel caso dei progetti standard l'Egitto partecipa come partner a 11 progetti finanziati nei settori dell'agro-alimentare (2), del turismo sostenibile (3), della gestione e trattamento dei rifiuti (1) e delle energie rinnovabili (5). Gli enti coinvolti nella realizzazione dei progetti strategici erano attori privati (Confederation of Egyptian European Business Associations, Egyptian Association for Energy and Environment, Elsewedy Electric) enti pubblici (General Authority for Investment, GAFI, Egyptian Environmental Affairs Agency, New and Renewable Energy Authority), enti di ricerca e università (Arab Academy for Science, Technology and Maritime Transport, Egypt-Japan University of Science and Technology).

Per il periodo di programmazione 2007-2013 di ENPI CBC MED l'Egitto ha partecipato a 22 progetti standard che hanno perseguito le priorità 1, 2 e 4 e a 11 progetti standard.

### **3. Il quadro dei progetti esaminati e gli ambiti di intervento. Un'analisi qualitativa.**

Il 2013 rappresenta l'anno di conclusione dell'attuale generazione di programmi di cooperazione transfrontaliera ENPI CBC MED che l'Unione Europea ha avviato in rapporto ai Paesi esterni e, di conseguenza, anche in rapporto ai Paesi Terzi Mediterranei attraverso il Programma ENPI CBC MED<sup>202</sup>.

---

<sup>201</sup> Elaborazione su dati e informazioni dell'Autorità di Gestione, Regione Autonoma Sardegna, [http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/brochure\\_strategic\\_en\\_0.pdf](http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/brochure_strategic_en_0.pdf)

<sup>202</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pag. 112

In questo paragrafo verrà approfondita l'analisi di 5 progetti che hanno visto il coinvolgimento nel partenariato dell'Egitto e dell'Italia e per i quali sono stati intervistati dei partner egiziani e italiani per analizzare le difficoltà incontrate nell'attuazione e nel coordinamento dei progetti in loco. Si tratta di tre progetti standard finanziati con la prima call del 2009, Aquaknight, Marakanda e Village e due progetti strategici approvati nel 2012, Med Diet e Foster in Med.

**a) Progetto “Aqua knowledge and innovation transfer for water saving in the Mediterranean basin – AQUAKNIGHT”**

**Breve descrizione del progetto**

Il progetto AQUAKNIGHT intende fornire ai paesi del bacino del Mediterraneo soluzioni ottimali per la gestione delle reti idriche e la riduzione delle perdite. Il progetto intende fornire ai gruppi “target” (operatori nel settore idrico) la conoscenza e gli strumenti per migliorare la gestione degli acquedotti e ridurre il volume delle perdite idriche. Nei diversi Paesi i gestori delle reti riceveranno una formazione adeguata sulle tecniche per la definizione dei bilanci idrici e l'uso di sistemi di misura avanzati. AQUAKNIGHT si propone di migliorare la conoscenza delle perdite commerciali, causate dall'imprecisione dei sistemi di misura in uso. Una misura accurata dei consumi è il primo passo per valutare le perdite e gestire la rete in modo efficiente. Sulla base dei risultati dei suoi cinque progetti pilota, AQUAKNIGHT produrrà un Manuale delle Best Practice per la determinazione delle perdite commerciali nelle reti idriche del bacino del Mediterraneo. Inoltre il progetto incoraggerà l'adozione delle migliori pratiche a livello internazionale nelle regioni del Mediterraneo, contribuendo così a stabilire standard comuni per la gestione e il benchmarking delle reti idriche nell'area.

**Capofila:** Institute of Communication and Computer Systems, ICCS (Greece, Sterea Ellada) **Partnership:** SGI Studio Galli Ingegneria SpA (Italy, Campania), Water Board of Lemesos (Cyprus), IREN Acqua Gas S.p.A. (Italy, Liguria), Sonede (Tunisia, Tunis), COMETE Engineering (Tunisia, Tunis), Alexandria Water Company (Egypt, Al Iskandanyah), Aqaba Water Company (Jordan, Al Aqaba), SignalGeneriX Ltd (Cyprus), University of Palermo (Italy, Sicilia).

**Obiettivi specifici:** realizzazione in parallelo di cinque progetti pilota nei Paesi Partner del Mediterraneo (Egitto, Giordania e Tunisia) e nei Paesi Mediterranei dell'Unione Europea (Cipro e Italia) per il trasferimento di esperienze nella pianificazione e gestione integrata delle reti di distribuzione; la capacity building di personale tecnico delle aziende degli enti pubblici nel settore per promuovere il risparmio idrico e la gestione della domanda; consolidare la collaborazione tra i diversi soggetti operanti nel settore nei Paesi Partner del Mediterraneo e nei Paesi Mediterranei dell'Unione Europea per promuovere sinergie e iniziative per far fronte a situazioni di penuria idrica nel bacino del Mediterraneo; trasferire le conoscenze sulle migliori pratiche e le tecniche innovative per la gestione efficiente delle reti dai Paesi Mediterranei dell'Unione Europea ai Paesi Partner del Mediterraneo.

**Target Group e Beneficiari finali:** Il progetto ha come target soprattutto gli operatori/aziende di gestione del settore idrico dei Paesi Mediterranei dell'Unione Europea e dei Paesi Partner del Mediterraneo. I Ministeri dell'Ambiente e dei Lavori Pubblici e gli enti locali (es.: comuni, prefetture) sono ulteriori destinatari del progetto: possono infatti incentivare applicazione di nuove tecnologie e ottimizzare gli investimenti nel settore idrico. Infine la popolazione dei paesi coinvolti nel progetto trarranno benefici in termini di miglioramento del servizio e di maggiore disponibilità delle risorse idriche.

**Durata e Budget:** Il progetto aveva una durata di 36 mesi con un budget totale di € 1.999.129 (Contributo ENPI CBC MED 90%: € 1.799.216, Co – finanziamento 10%: € 199.913)<sup>203</sup>.

## **b) MARAKANDA**

### **Breve descrizione del progetto**

Il progetto Marakanda è volto alla preservazione i mercati tipici mediterranei attraverso la creazione di un cluster transfrontaliero per promuovere l'integrazione delle filiere agro-alimentari/artigianato di alta qualità e migliorare i processi di governance tra gli attori pubblici e privati coinvolti nei mercati cittadini.

**Capofila:** Municipality of Florence (Italy, Toscana). **Partnership:** Municipality of Genoa (Italy, Liguria), Local Authorities Union of Xanthi District (Greece, Anatoliki Makedonia - Thraki), Municipality of Limassol (Cyprus), University of Genoa - Research Centre in Town Planning and Ecological Engineering (Italy, Liguria), Municipal Institute of Markets of Barcelona (Spain, Cataluña), PLURAL - European Study Centre (Italy, Liguria), Municipality of Favara (Italy, Sicilia), National Research Centre (Egypt), Souk El Tayeb (Lebanon).

**Obiettivi specifici:** aggiornare le competenze e le capacità dei funzionari pubblici e dei piccoli imprenditori che operano nei mercati cittadini attraverso lo scambio di buone pratiche; realizzare, condividere e migliorare gli standard qualitativi comuni per la gestione efficiente di mercati storici della città; raggruppare PMI del settore agro-alimentare e artigianato artistico di alta qualità, che operano in mercati cittadini, al fine di favorire la loro internazionalizzazione.

---

<sup>203</sup> Le informazioni sono state tratte dal sito ufficiale del progetto AQUAKNIGHT <http://www.aquaknight.eu/benvenuti-in-aquaknight> e dal sito ufficiale di ENPI CBC MED [http://www.enpicbmed.eu/documenti/29\\_153\\_20111228170753.pdf](http://www.enpicbmed.eu/documenti/29_153_20111228170753.pdf)

**Target Group e Beneficiari finali:** Il target del progetto sono soprattutto autorità locali, mercati cittadini, Camere di Commercio. Mentre i beneficiari finali sono i produttori agro-alimentari locali e le piccole e medie imprese di artigianato locale.

**Durata e Budget:** La durata prevista dal progetto era di 36 mesi con un budget totale di € 1.355.000 (Contributo ENPI CBC MED 90%: € 1.219.500 Co-finanziamento 10%: € 135.500)<sup>204</sup>.

**c) “Transfert de savoir-faire en Méditerranée pour le développement durable des communautés locales en zones rurales défavorisées – VILLAGE”**

**Breve descrizione del progetto**

Nel contesto mediterraneo caratterizzato da un esodo di massa delle popolazioni rurali verso le città e la costa, aumentano le difficoltà a progettare rapidamente uno sviluppo sostenibile delle aree urbane e rurali. Il progetto VILLAGE affronta il tema della governance locale nelle zone rurali svantaggiate, promuovendo la partecipazione dei cittadini nella progettazione di uno sviluppo dinamico integrato dei villaggi.

**Capofila:** Centre International pour l’Environnement Alpin (France, Corse)

**Partnership:** Ministère de l’Agriculture - Direction du développement rural et des ressources naturelles (Liban), JUHOUD (Autorité palestinienne), Agence LAORE (Italie, Sardegna), Association pour la Promotion de l’Emploi et du Logement (Tunisie, Tunis), Centre Régional de la Technologie d’Information et d’Ingénierie de Logiciel (Egypte), Municipalité de Moratalla (Espagne, Murcia), Région de Thessalie (Grèce, Thessalia).

---

<sup>204</sup> Le informazioni sono state tratte dal sito ufficiale del progetto MARAKANDA <http://www.marakanda.eu/> e dal sito ufficiale di ENPI CBC MED <http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/marakanda.pdf>

**Obiettivi specifici:** Migliorare la capacità delle comunità locali di agire come catalizzatori per lo sviluppo, anche attraverso l'istituzione di sistemi di governance locale per i villaggi nelle zone rurali svantaggiate.

**Target Group e Beneficiari finali:** Il target destinatario di questo progetto comprende istituzioni pubbliche, organizzazioni della società civile, gli attori dello sviluppo locale mentre i beneficiari finali sono le popolazioni dei villaggi protagonisti del progetto.

**Durata e Budget:** La durata del progetto è fissato a 36 mesi e un budget totale di 1 692 173 €, di cui 1 522 774 € contributo ENPI (89,99%)<sup>205</sup>.

#### d) “Mediterranean Diet and enhancement of traditional foodstuff – MedDiet”

##### **Breve descrizione del progetto**

Il progetto MedDiet ha l'obiettivo di accrescere la consapevolezza dei consumatori sui benefici della Dieta Mediterranea quale parte integrante di uno stile di vita comune e come fattore di sviluppo, stabilità e solidarietà all'interno del bacino del Mediterraneo. Il progetto MedDiet mira ad aumentare la consapevolezza dei consumatori circa l'importanza di preservare le tradizioni alimentari.

**Capofila:** UnionCamere (Italy, Lazio), **Partnership** Chamber of Commerce of Cagliari, Special Agency Center of Services for Enterprises (Italy, Sardegna) Olive Oil Towns Association (Italy, Toscana) Mediterranean Diet Foundation (Spain, Cataluña) Chamber of Commerce and Industry of Tunis (Tunisia, Tunis) The Routes of the Olive Tree (Greece, Peloponnisos) Chamber of Commerce and Industry of Messinia (Greece, Peloponnisos) Forum of the Adriatic and Ionian Chambers (Italy, Marche) Spanish

---

<sup>205</sup> Le informazioni sono state tratte dal sito ufficiale del progetto VILLAGE <http://www.villages-net.eu/> e dal sito ufficiale di ENPI CBC MED [http://www.enpicbmed.eu/documenti/29\\_153\\_20120402183847.pdf](http://www.enpicbmed.eu/documenti/29_153_20120402183847.pdf)



Association of Olive cities (Spain, Andalucía) Association of Mediterranean Chambers of Commerce and Industry (Spain, Cataluña) Confederation of Egyptian European Business Associations (Egypt, Al Iskandanyah) National Agriculture Research Institute of Tunisia (Tunisia, Ariana) Chamber of Commerce, Industry and Agriculture of Beirut and Mount Lebanon (Lebanon).

**Obiettivi specifici:** aumentare la consapevolezza dei consumatori (in particolare dei giovani e dei bambini - esposti al rischio di perdere sane abitudini alimentari del Mediterraneo) e di piccole e medie imprese (in particolare ristoranti) circa i benefici della dieta mediterranea rafforzando la capacità delle scuole, delle autorità locali, camere di commercio organizzazioni/imprese e delle istituzioni politiche attuando iniziative efficaci e sostenibili per la salvaguardia della dieta mediterranea in Egitto, Grecia, Italia, Libano, Spagna e Tunisia

**Target Group e Beneficiari finali:** Il target MedDiet sono principalmente alunni, giovani, insegnanti e dirigenti scolastici, funzionari provenienti da enti locali, nazionali, formatori di camere di commercio. I beneficiari finali sono individuati nei ristoranti e consumatori.

**Durata e Budget** La durata del progetto è di 30 mesi, con fine prevista a giugno 2015 con un budget totale di € 4.996.972 (Contribuzione ENPI CBC MED 90%: € 4.497.275 Cofinanziamento 10%: €499.697)<sup>206</sup>.

---

<sup>206</sup> Le informazioni sono state tratte dal sito ufficiale del progetto <http://it.med-diet.eu/> e dal sito ufficiale di ENPI CBC MED [http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/med\\_diet\\_final\\_2.pdf](http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/med_diet_final_2.pdf)

**e) “Fostering Solar Technology in the Mediterranean area – FOSTER in MED”**

**Breve descrizione del progetto**

Nonostante le favorevoli condizioni meteorologiche, lo sviluppo dell'energia solare nel Mediterraneo è ancora limitato da ostacoli tecnici, istituzionali, finanziari e di mercato. Il progetto Foster in MED intende sfruttare appieno il potenziale delle tecnologie solari attraverso il trasferimento di know-how tecnico per gli attori del settore (PMI, ingegneri, studenti), l'individuazione delle migliori pratiche nei campi di regolamentazione e l'attuazione di cinque progetti pilota che mirano alla dotazione degli edifici pubblici con impianti solari e fotovoltaici innovativi.

**Capofila:** University of Cagliari - Department of Civil Engineering, Environment and Architecture (Italy, Sardegna) **Partnership:** Association of Mediterranean Chambers of Commerce and Industry (Spain, Cataluña), Chamber of Commerce of Cagliari, Special Agency Center of Services for Enterprises (Italy, Sardegna), Confederation of Egyptian European Business Associations (Egypt, Al Iskandanyah), Industrial Research Institute (Lebanon) Royal Scientific Society (Jordan, Al-Aqaba), Chamber of Commerce and Industry of Tunis (Tunisia, Tunis), Autonomous Region of Sardinia (Italy, Sardegna).

**Obiettivi specifici:** Trasferire know-how nel campo dell'energia solare, per implementare una metodologia di progettazione condivisa e di promuovere tecnologie innovative di energia solare a livello della società civile.

**Target Group e Beneficiari finali:** Il target di riferimento sono progettisti (architetti e ingegneri), PMI e tra i beneficiari ci sono i cittadini e le autorità locali.

**Durata e Budget:** Il progetto, della durata di 36 mesi, si è concluso nel dicembre 2015. La dotazione totale del progetto era di € 4.500.000 (Contributo ENPI CBC MED 90%: € 4.050.000, Co-finanziamento 10%: € 450.000)<sup>207</sup>.

#### **4. La voce dei partner del Sud del Mediterraneo: analisi delle criticità riscontrate dagli attori egiziani.**

Il lavoro di ricerca nasce dalla volontà di approfondire alcuni aspetti e criticità riscontrate in seguito all'esperienza lavorativa personale in alcuni progetti del programma ENPI CBC MED<sup>208</sup>. Il mio ruolo all'interno dei progetti era quello di facilitatore di comunicazione e mediatore linguistico. La cooperazione tra le due sponde mediterranee, così geograficamente vicine ma allo stesso tempo così diverse e lontane sotto l'aspetto istituzionale e culturale, non è sempre stata semplice. In quattro anni come operatore di gestione di conflitti ho dovuto risolvere problematiche inerenti, ad esempio, l'esecuzione del progetto o la modifica del bilancio economico, predisposto da paesi partner mediterranei, per renderlo conforme alle normative europee. Inoltre ho fatto anche attività di docenza su tematiche e procedure specifiche europee (il Project Cycle Management e le modalità per costruire un partenariato) sconosciute ai partner mediterranei. Mettendo le due realtà mediterranee a comunicare e a trovare soluzioni condivise su problemi e risorse comuni era fondamentale trovare delle modalità di comunicazione che fossero efficaci e dirette. Durante l'esperienza lavorativa ho potuto constatare quanto delicati siano questi equilibri partendo dagli aspetti più banali fino ad arrivare a questioni più complesse. Il lavoro di ricerca è suddiviso in tre parti: una prima parte di ricerca e una seconda parte di analisi delle testimonianze e delle interviste sulle

---

<sup>207</sup> Le informazioni sono state tratte dal sito ufficiale del progetto <http://www.fosterinmed.eu/> e dal sito ufficiale di ENPI CBC MED [http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/foster\\_in\\_med\\_final\\_0.pdf](http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/foster_in_med_final_0.pdf)

<sup>208</sup> Tra gli altri ho lavorato all'interno dei seguenti progetti: MIDEMP, FOSTER in MED, MedDiet, GR.ENE.CO.

criticità riscontrate nella gestione del programma saranno affrontate in questo capitolo, mentre la terza parte nella quale vengono esposte le lezioni apprese da questa esperienza di programmazione e quindi anche delle raccomandazioni e delle prospettive per quella futura saranno analizzate nel quinto e ultimo capitolo della tesi.

Da marzo 2012 fino a dicembre 2015 ho proceduto con un lungo lavoro di raccolta di interventi, analisi, testimonianze da parte di partner e operatori coinvolti nei progetti ENPI CBC MED sia in Egitto che in occasione dei vari meeting e seminari riguardanti le varie fasi dei progetti del programma ENPI CBC MED ai quali ho preso parte. Centinaio di registrazioni tra interviste dirette e testimonianze durante i convegni, conferenze internazionali e le manifestazioni legati ai progetti o all'attività dell'autorità di gestione. Ai fini di una più dettagliata e concreta ricerca sono state scattate oltre 750 foto, sono stati svolti viaggi studio e tirocini presso enti di rappresentanza, (Bruxelles, Roma, Giordania, Tirocinio presso l'Accademia KIAC ad Alessandria di tre mesi con il programma GLOBUS DOC), partecipazione attiva ai progetti con fondi Europaid Planning networks, corso sulla progettazione europea, organizzazione di una Summer School per la capitalizzazione dell'esperienza ENPI; membro attivo dell'associazione OPENMED nell'attività di progettazione. Sono stati consultati come archivi utili alla realizzazione del progetto: l'Antico Archivio di Stato al Cairo, Biblioteca di Alessandria, Biblioteca dell'Università del Cairo, archivio del parlamento egiziano, Archivio del Consiglio Europeo a Bruxelles, Biblioteca nazionale a Roma, Biblioteca Facoltà di scienze politiche a Cagliari, Centro di Ricerca Europeo a Roma, Sede della delegazione Europea al Cairo, Associazione delle Camere di commercio ed industria del Mediterraneo (ASCAME) Cagliari, Confederation of Egyptian European Business Associations (CEEBA) Cairo, Alexandra University, Unioncamere a Roma, Università del Cairo, Helwan University Egypt, Istituto Calabrese di Politiche Internazionali,

American University al Cairo, Regione Sardegna ufficio presidenza settore cooperazione internazionale, Autorità di Gestione ENPI CBC MED a Cagliari, Assessorato alla programmazione Regione Sardegna, National Reserch Center Cairo, Desert Reserch Center Cairo, Al- Ahram Center for Political and Strategic Studies Cairo, Ambasciata Italiana al Cairo, Camera di Commercio Italo-Araba Roma, Anna Lindh Foundation Alexandria, Ministero per la cooperazione internazionale al Cairo, Ministero degli esteri in Egitto.

Nella seconda parte del lavoro di ricerca ho operato una cernita e selezione molto rigida che mi permettesse di sviluppare l'argomento della tesi e che cogliesse gli aspetti più significativi del confronto tra le diverse parti. Le interviste che ho scelto di citare sono state realizzate nel 2013. Il 2013 rappresenta l'anno di transizione, sia per l'Egitto, in un momento di incertezza politica dovuto alle rivoluzioni politiche in corso e alla deposizione dal potere del Presidente Morsi, sia per l'Unione Europea, che si apprestava alla chiusura della programmazione 2007-2013 avviando i negoziati per la concertazione dei nuovi strumenti della politica di vicinato. Come sottolineato nei capitoli precedenti, nonostante il ruolo dell'Egitto sia stato molto attivo all'interno del programma ENPI CBC MED, a metà del settennato in questione, il paese ha vissuto degli sconvolgimenti politici che hanno portato, dopo trent'anni di potere concentrato nelle mani di Mubarak, alla difficoltosa transizione democratica ancora in atto. Gli effetti della Primavera Araba, così come rinominata l'ondata di proteste che ha investito il Nord Africa, hanno portato a una revisione della politica di vicinato evidenziando la necessità di intervenire e di supportare i partner mediterranei, soprattutto a livello della società civile. Gli attori intervistati, tutti appartenenti a istituzioni partner egiziane, erano coinvolti in progetti standard della prima call (AQUAKNIGHT, MARAKANDA, VILLAGE) e in due progetti strategici (MedDiet e FOSTER in MED), nello specifico: il

Dr. Alaa Ezz, Segretario Generale di CEEBA (Confederation Of Egyptian European Business Association)<sup>209</sup> partner dei progetti FOSTER in MED e MedDiet; Salma El-Sahhar Project Manager di FOSTER in MED per conto di CEEBA; Ahmed Gaber Presidente dell'Alexandria Water Company (AWCO) partner del progetto AQUAKNIGHT; Dr. Mostaffa Kamel Project Manager di MARAKANDA per conto del National Research Centre (NRC)<sup>210</sup>; Dr. Moatasem Billah Kaddah Executive Director del Regional Information Technology and Software Engineering Center (RITSEC)<sup>211</sup>, partner del progetto VILLAGE. Il programma ENPI CBC MED 2007-2013, facendo leva sull'esperienza acquisita nell'attuazione di precedenti programmi di cooperazione transfrontaliera euro-mediterranea, ha avuto il merito di coordinare all'interno di un unico meccanismo di gestione le politiche di assistenza finanziaria stabilendo obiettivi e priorità sulla base delle esigenze manifestate. Attraverso la programmazione 2007-2013 è stato possibile promuovere la cooperazione non solo a livello istituzionale ma coinvolgendo, anche, gli attori della società civile, al fine di dare maggiore impulso all'integrazione economica, politica e sociale.

---

<sup>209</sup> La *Confederation of Egyptian European Business Association* – CEEBA- è una confederazione di camere di commercio ed è stata fondata nel 2004 dalla camera di commercio egiziano-britannico, francese, tedesco-araba e da quella italiana. È composta da associazioni di affari e rappresentanti dell'Unione Europea. L'obiettivo è quello di creare una rete paneuropea per sostenere l'accesso ai mercati europei e per promuovere il commercio e gli investimenti tra UE e Egitto. Ha partecipato a 4 progetti finanziati dal programma ENPI CBC MED 2007-2013: FOSTER in MED, LACTIMED, MedDiet, Green Med Initiative-GMI.

<sup>210</sup> La *National Research Centre* – NRC - è stata fondata come organizzazione pubblica indipendente nel 1956, con lo scopo di favorire la ricerca scientifica di base e applicata, in particolare nel settore industriale, dell'agricoltura, della salute pubblica e altri settori dell'economia nazionale. È la più grande di tutte le istituzioni afferenti al Ministero della Ricerca Scientifica e impiega circa il 60% di tutti gli scienziati che lavorano in questa istituzione.

<sup>211</sup> La *Regional Information Technology and Software Engineering Center* – RITSEC - è una ONG regionale che fornisce servizi tecnici professionali alle istituzioni e organizzazioni dei governi delle regioni arabe. L'obiettivo è quello di lavorare al fine di promuovere lo sviluppo socio-economico delle regioni arabe.

ENPI CBC MED costituisce sicuramente un'esperienza di grande interesse, non solo per aver riportato al centro dell'attenzione l'importanza della cooperazione euro mediterranea, non più vista in chiave eurocentrica, ma in un'ottica di maggiore collaborazione e ricettività nei confronti delle richieste dei Paesi partner, ma anche per aver attivato iniziative e investimenti in alcuni settori considerati un grosso potenziale per lo sviluppo della cooperazione nel bacino del Mediterraneo<sup>212</sup>.

Dall'analisi delle interviste effettuate è stato possibile approfondire il punto di vista degli attori della sponda sud del mediterraneo, in questo specifico caso egiziani, che, nonostante le grandi opportunità offerte dalla programmazione ENPI CBC MED 2007-2013, hanno sottolineato come ancora devono essere fatti passi avanti soprattutto per quanto riguarda l'allineamento alle procedure e meccanismi europei di gestione dei progetti.

**Incapacità istituzionale: procedure burocratiche e amministrative, risorse umane e gestione partenariati.**

Il sistema del programma ENPI CBC MED promuove una cooperazione multilivello, che coinvolga, quindi, i diversi livelli di governo. Il Dr. Alaa Ezz, Segretario Generale di CEEBA (partner che vanta lunga esperienza nella partecipazione alla cooperazione euro-mediterranea, partner, tra gli altri, di Med Alliance e EuroChambres) ha sottolineato alcune criticità evidenti riscontrate nella gestione dei programmi europei, soprattutto da parte dei livelli istituzionali governativi. La filosofia della cooperazione multilivello ha creato non pochi problemi visto che, come evidenziato dal Dr. Ezz il governo egiziano è fortemente centralizzato. Una delle problematiche è stata, quindi, l'incapacità delle istituzioni pubbliche egiziane, dovuta principalmente al fatto che gli

---

<sup>212</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pag. 95-96

enti locali, come province e regioni, non hanno il potere di agire autonomamente. “Le autonomie locali sono molto limitate- spiega il Dr. Ezz- non possono decidere di collaborare con altri enti europei senza chiedere, preventivamente, l’autorizzazione al Governo centrale”. Le asimmetrie politiche e istituzionali tra gli Stati si ripercuotono, di conseguenza, in una partecipazione differenziata al Programma Operativo<sup>213</sup>. La riflessione di questo aspetto nella composizione del partenariato è abbastanza evidente: così come analizzato nel paragrafo precedente, solamente in alcuni casi si riscontra la partecipazione ai progetti finanziati di enti pubblici, al contrario è massiccio il coinvolgimento di attori della società civile. Federazioni, associazioni e organizzazioni di vario genere, infatti, essendo private non hanno limitazione nella propria autonomia decisionale e arrivano a sopperire le mancanze e l’incapacità delle istituzioni pubbliche. Un’altra problematica sollevata, relativa alle istituzioni pubbliche, è la scarsa esperienza maturata finora nel campo del coordinamento di progetti europei e l’inadeguatezza delle competenze del personale e del ceto dirigenziale. Le autonomie locali della sponda sud non possiedono una struttura flessibile, che gli permetta di gestire e partecipare ai progetti europei e non hanno le risorse umane adeguatamente preparate sia dal punto di vista linguistico (molto spesso non conoscono le principali lingue di comunicazione dell’Unione Europea) che dal punto di vista della conoscenza delle metodologie e procedure amministrative europee. Inoltre hanno forti difficoltà nella composizione del partenariato: le istituzioni dei paesi mediterranei non instaurano relazioni dirette o indirette con potenziali partner esteri, non potendo autonomamente istituire dei partenariati. Tutti questi problemi non vengono riscontrati, invece, nelle strutture delle organizzazioni della società civile, spiega il Dr. Ezz: molto spesso si tratta infatti di organismi, nati dalla collaborazione anche di enti europei, che possiedono una grossa

---

<sup>213</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pag. 97



esperienza nel coordinamento di partenariati compositi, nella gestione amministrativa e finanziaria di complesse procedure progettuali e sono riconosciute dall'Autorità centrale governativa. Attiva da anni nella cooperazione con l'Europa la confederazione CEEBA si muove in un percorso ad ostacoli riuscendo ad arrivare a un difficile compromesso: da un lato il rispetto dei regolamenti e meccanismi europei e dall'altro lato il doversi confrontare con la realtà egiziana non ancora pronta a recepire certe regole. Questi organismi, forti di un'esperienza pluriennale, possiedono inoltre un sistema di controllo interno che gli permette di monitorare le proposte progettuali presentate dai propri affiliati: in questo modo possono evitare che l'organismo centrale CEEBA presenti più domande per lo stesso bando, rischiando così di non essere ammessi al finanziamento. Questo non accade negli enti pubblici che non hanno un'equipe interna che si occupa del controllo e monitoraggio della qualità e del numero delle domande progettuali presentate. Il Dr. Ezz cita un esempio concreto: in occasione di uno dei bandi ENPI CBC MED, l'Università di Alessandria ha rischiato di perdere un finanziamento in quanto, non avendo questo meccanismo di controllo, risultavano due progetti, presentati in realtà da due singoli dipartimenti, a nome dell'Università. Questi singoli aspetti sono la riprova di come ancora ci sono numerosi passi in avanti da fare soprattutto per quanto riguarda il trasferimento di competenze e conoscenze di gestione e coordinamento ispirate a metodologie europee. Allo stesso tempo il personale dello staff reclutato dai partner europei deve avere una preparazione ed esperienza specifica ed essere in grado di capire e affrontare le differenze e difficoltà che emergono dalla cooperazione con la sponda del Sud del Mediterraneo che raggruppa paesi molto differenti sotto il punto di vista geografico, storico, istituzionale e culturale. Il valore aggiunto della cooperazione transfrontaliera si fonda sulla possibilità di far interagire e confrontare le Autonomie locali della sponda nord e sud del Mediterraneo, in quanto attori protagonisti dello

sviluppo socio-economico del territorio e più vicini alla popolazione. Oltre a questo, la filosofia del programma ENPI CBC MED prevede il trasferimento di conoscenze e buone pratiche tra Nord e Sud anche attraverso momenti di formazione condivisa, viaggi studio da effettuare sia presso gli stati membri dell'Unione Europea che presso i partner mediterranei. Fondamentale risulta quindi la mobilità dei project manager, dei ricercatori, dei docenti e di tutti gli operatori coinvolti nella gestione del progetto. “I tempi per la concessione del visto in Egitto sono molto lunghi – spiega Salma El-Sahhar Project Manager di FOSTER in MED per conto di CEEBA- si tratta di dover aspettare anche due mesi. Oltre a tutti i documenti che richiedono per poterlo concedere”. La dott.ssa El-Sahhar si è trovata più volte, nel corso delle varie fasi dei progetti implementati con ENPI CBC MED, a doversi spostare dall'Egitto per ragioni lavorative e, tutte le volte, si è dovuta scontrare con delle procedure molto lente per quanto riguarda il rilascio del visto. In questo senso esiste una forte differenza rispetto ai dipendenti pubblici che devono andare all'estero, in quanto essendogli riconosciuta la missione lavorativa, non devono seguire il solito iter ma hanno una procedura agevolata. Una soluzione per ovviare ai disguidi e ai rallentamenti provocati all'intera gestione, secondo la dott.ssa El-Sahhar, potrebbe essere la costituzione a inizio progetto, da parte del soggetto capofila, di un elenco di soggetti autorizzati. Partecipare in qualità di partner a un progetto europeo significa dover produrre una serie di documenti come, report annuali finanziari, tecnici e di controllo, predisposizione e modifiche del budget. In particolare è stata rilevata dagli intervistati una forte complessità delle procedure ENPICBC MED soprattutto rispetto ad altri programmi europei, come ad esempio il Settimo Programma Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico. Le difficoltà incontrate a livello amministrativo e nell'applicazione delle regole ENPI sono acuitizzate dal fatto che le procedure burocratiche, delle due sponde del mediterraneo, vanno a due

differenti velocità: una burocrazia lenta nelle istituzioni egiziane e una burocrazia più veloce a livello europeo. Dal punto di vista del Dr. Mostaffa Kamel, Project Manager di MARAKANDA per conto del National Research Centre, queste differenze causano una serie di ritardi nel coordinamento dei progetti, in quanto la maggior parte del tempo viene impiegata nel disbrigo delle formalità burocratiche. Uno degli obiettivi di ENPI CBC MED è proprio quello del consolidamento delle istituzioni locali, anche attraverso processi di decentralizzazione e riforme amministrative, al fine di avviare un miglioramento della pianificazione di strategie di sviluppo locale. Questi sono i risultati che contribuiranno, in un lento processo di adeguamento, a dare un carattere più evidente ai benefici apportati dalla cooperazione transfrontaliera.

**La rendicontazione: un problema linguistico e il meccanismo dei giustificativi di spesa.**

Un'altra problematica che è emersa dalle interviste effettuate è relativa alle procedure di pagamento della spesa e nello specifico, l'iter della rendicontazione. La gestione finanziaria e il sistema di rendicontazione di un progetto europeo è molto stringente e rigido e segue le modalità di esecuzione dettate dal programma ENPI e dalla PRAG (Practical Guide to contract procedures for EU external actions)<sup>214</sup>. Le richieste di pagamento effettuate dal capofila del progetto devono essere verificate dal Joint Technical Secretariat e devono essere corredate da relazioni tecniche e finanziarie sullo stato di avanzamento e da relazioni di revisione che devono essere prodotte da tutti i partner partecipanti<sup>215</sup>. Inoltre, così come specificato nelle stesse call for proposal relative al finanziamento sia dei progetti standard che di quelli strategici, l'ammissibilità

---

<sup>214</sup> "Practical Guide to contract procedures for EU external actions"  
<http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?nodeNumber=1>

<sup>215</sup> *Mediterranean Sea Basin Programme 2007-2013*, Final Version Approved by European Commission Decision N. C (2008) 4242 of August 14th 2008, pag. 88

della spesa (cioè quelle spese autorizzate dal bando di finanziamento) è valutata sulla base di alcune regole: periodo e area di ammissibilità, tipologia della spesa e documenti giustificativi comprovanti l'effettiva spendita. Si tratta di un approccio che ha causato non pochi rischi e rallentamenti portando anche alla non ammissibilità della spesa: molto spesso, infatti, diventa difficile reperire i giustificativi di spesa perché non sempre vengono rilasciati, come accade ad esempio nel caso dei mezzi di trasporto privati, come i taxi. Inoltre, secondo quanto sottolineato dagli intervistati la documentazione relativa al bilancio e alla rendicontazione è molto complessa e la richiesta continua di report degli stati di avanzamento sottrae tempo alla realizzazione delle attività al centro del progetto. Come spiega il dr. Kamel, project manager e ricercatore presso NRC, la complicazione sta nel fatto che le risorse umane non sempre sono competenti sulle tematiche e regolamentazioni europee. Molto spesso chi partecipa su un progetto finanziato con fondi europei lo fa in quanto esperto nel settore oggetto del bando: "Per quanto riguarda la mia personale esperienza-spiega il dr. Kamel- ho partecipato al progetto MARAKANDA in qualità di ricercatore, esperto sulle tematiche di certificazione dei prodotti agro-food. In quanto Project Manager mi sono ritrovato a dover compilare e gestire le attività e il budget secondo un meccanismo che è molto diverso da quello a cui siamo abituati noi in Egitto." Un altro ostacolo relativo alla rendicontazione è che la modulistica è in lingua inglese il che rende ancora più complicata la gestione e la predisposizione dei report richiesti. La conoscenza della lingua di progetto, così come affrontato precedentemente, è un fattore che implica forti ostacoli per i partner della sponda sud del mediterraneo.

### **La comunicazione con gli enti governativi, ente capofila e l'Autorità di Gestione**

Un altro aspetto che è stato analizzato nelle interviste è la modalità di comunicazione con la struttura organizzativa del programma ENPI CBC MED 2007-2013 e in

particolare con l’Autorità di Gestione. I soggetti intervistati hanno dichiarato di aver avuto massima disponibilità da parte delle principali strutture di riferimento di non aver rilevato grosse difficoltà di comunicazione. In alcuni casi si è riscontrata qualche problematicità con l’ente capofila dovuta principalmente alle complicità emerse dalla cooperazione con paesi politicamente instabili e soggetti a diverse variabili, così come dimostrato dalle ondate di protesta della Primavera Araba che, in alcuni casi, ha anche portato a un riadattamento delle azioni e attività previste dal progetto per ragioni di sicurezza dei partecipanti. Altro elemento rilevato è stata la scarsa collaborazione da parte degli organi centrali di governo che non ha dato la giusta visibilità e provocato rallentamenti con le lungaggini burocratiche. Quello che avrebbero auspicato gli intervistati è una sponsorizzazione dei progetti data l’importanza e i benefici che i risultati potrebbero apportare per tutta l’area e non solamente per i territori eleggibili dal programma.

### **Gli effetti della Primavera Araba**

Per quanto riguarda invece gli effetti dell’instabilità politica e di transizione democratica conseguenti alle ondate di proteste verificatesi nei paesi del Nord Africa gli interlocutori sottolineano l’influenza che ha avuto sulle modalità di gestione della spesa: il governo egiziano, infatti, al fine di rilanciare gli investimenti e il turismo calati in seguito alla situazione politica critica e instabile, ha deciso di svalutare la moneta locale, la sterlina egiziana. Questa decisione si è ripercossa sull’assetto economico del progetto: i coordinatori locali hanno dovuto riadattare un budget, improntato anni prima e con delle condizioni economiche ben differenti, sia per quanto riguarda il costo delle risorse umane sia per quanto riguarda le spese effettuate all’estero. Se, ad esempio, nelle voci di budget relativo al salario di un operatore erano stati allocati 3000 sterline egiziane, con un valore pari a 30 euro, in seguito alla svalutazione della moneta il valore della

moneta era sceso a 24 euro, con la conseguente necessità di modificare il budget iniziale. Sull'analisi degli aspetti appena affrontati risiede la ragione per la quale l'Egitto non ha mai presentato domanda di finanziamento come capofila: secondo gli intervistati, infatti il ruolo di capofila il paese non è ritenuto ancora pronto sia a livello istituzionale che a livello di capacità ed esperienza acquisita in questo campo.

Alla luce degli aspetti e criticità evidenziate nel corso delle interviste è possibile capire quanto sia delicata la cooperazione tra le due sponde del Mediterraneo. In una recente comunicazione congiunta, inoltre, la Commissione Europea<sup>216</sup> ha proposto una revisione della PEV allo scopo di costruire partenariati più efficaci nel vicinato. La consultazione, proposta dal Presidente Juncker e richiesta dagli Stati Membri UE, ha ricevuto ben più di 250 risposte da parte di tutte le istituzioni coinvolte nel processo di cooperazione (organizzazioni internazionali, partner sociali, società civile, ecc..) che hanno in gran parte confermato la necessità di un cambiamento della politica di vicinato sia nella sostanza che nella metodologia. La consultazione pubblica ha dimostrato che, mentre l'offerta di una più stretta relazione con l'Europa per quei paesi che hanno intrapreso riforme governative ha incoraggiato il cambiamento, mentre altri partner hanno considerata l'attuale politica troppo prescrittiva e non sufficientemente corrispondente alle rispettive aspirazioni<sup>217</sup>. La capitalizzazione e la condivisione delle esperienze e dei risultati raggiunti è un tassello fondamentale, dunque, della programmazione 2007-2013 per migliorare le competenze e le relazioni tra i partner che si avvicinano alla cooperazione transfrontaliera al fine di garantire un sempre maggiore impatto sui territori.

---

<sup>216</sup> Joint Communication to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions “*Review of the European Neighbourhood Policy*” {SWD (2015) 500 final}

<sup>217</sup> *Ibidem*, pag. 2

## **CAPITOLO QUINTO. LE PROSPETTIVE DELLA COOPERAZIONE EURO MEDITERRANEA.**

La storia dell'Europa è stata influenzata dagli scambi e dalle interazioni tra i popoli e le culture attraverso il Mar Mediterraneo. L'UE ha collaborato con i suoi vicini mediterranei per diversi anni. La cooperazione strutturata tra l'Unione Europea e i vicini meridionali è iniziata nel 1995 quando la UE e i suoi partner mediterranei hanno deciso di avviare il partenariato euro-mediterraneo in una riunione del vertice di Barcellona. La Dichiarazione di Barcellona ha stabilito le basi di un nuovo rapporto tra le due sponde del Mediterraneo che mira a raggiungere stabilità, sicurezza, e prosperità condivisa nella regione<sup>218</sup>. Negli anni l'Unione Europea si è trovata a dover rispondere a sfide sempre più pressanti provenienti dall'area mediterranea. In un contesto fortemente modificato e delicato, come quello che si è creato in seguito alle rivolte della primavera araba e con regimi in transizione democratica, l'Unione Europea ha dovuto ripensare la propria politica di vicinato e i suoi strumenti per rafforzare l'integrazione socio economica con i territori euro-mediterranei. L'Unione Europea, in questi anni, ha sempre mantenuto alto il suo interesse ad essere parte attiva nel processo di trasformazione dei paesi mediterranei, vista la loro importanza strategica nello scacchiere internazionale, e ha agito al fine di eliminare le principali fonti di instabilità e di conflitto nella regione. Attraverso lo strumento finanziario ENPI, l'Unione Europea è riuscita ad adattarsi alle mutevoli esigenze e priorità offrendo nuovi accordi e prospettiva e riuscendo a captare l'importanza della cooperazione con la società civile, nuovo protagonista del processo di cambiamento. Nella sua evoluzione è stato molto delicata la situazione politica e

---

<sup>218</sup> <sup>218</sup> European Commission Directorate General Development and Cooperation – EuropeAid “*Panorama of EU Regional Programmes and Projects Southern Mediterranean 2012-2014*”, Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2013, pag. 4

sociale che si è ritrovata ad affrontare in seguito alla Primavera Araba: l'Unione Europea sente di dover fare un salto di qualità nei suoi rapporti con i vicini meridionali, attraverso un riesame della politica di vicinato adottata fino ad allora, coinvolgendoli in un "Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa"<sup>219</sup>. Il partenariato si basava su un'*impostazione differenziata* che prevedeva un maggiore impegno e attenzione nei confronti della democrazia, dei diritti umani e della giustizia sociale e un'intensificazione del dialogo politico con i nuovi governi. Dopo aver analizzato ampiamente tutti i passaggi storici, economici e politici che hanno portato a un lento processo di costruzione di cooperazione tra le due sponde del Mediterraneo ed aver approfondito il punto di vista degli attori coinvolti in prima persona nell'implementazione dei progetti europei, in questo ultimo capitolo si vuole fare luce sulle esperienze acquisite da questa prima programmazione strutturata che ha avuto il merito di parlare a "una sola voce" con i paesi vicini, riuscendo a congiungere in un unico strumento la strategia della politica di vicinato. Nei prossimi paragrafi verranno, dunque, analizzate alcune interviste effettuate durante il lavoro di ricerca che rimarcano l'importanza della cooperazione euro – mediterranea e le raccomandazioni per la futura cooperazione con un breve cenno alla nuova programmazione ENI CBC MED 2014-2020 approvata recentemente.

### **1. La cooperazione euro - mediterranea: alcune testimonianze.**

L'obiettivo dell'Unione Europea di sviluppare un rapporto speciale con i paesi vicini, che aspira a creare uno spazio di prosperità e di buon vicinato dell'Unione europea, è fondata su valori propri dell'Unione ed è sancito dall'articolo 8 del Trattato sull'Unione europea (TUE). La promozione di questi valori come mezzo per il potenziamento del

---

<sup>219</sup> Comunicazione congiunta al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale" COM (2011)200



governo democratico, dello sviluppo democratico, sostenibile e inclusivo nei paesi del vicinato è un obiettivo fondamentale dell'UE<sup>220</sup>.

In questa parte del lavoro di ricerca sono state intervistate figure istituzionali, appartenenti a organismi nazionali italiani e europei, che operano in Egitto nell'ambito della cooperazione. Nello specifico è stato possibile intervistare la dott.ssa Laura Garagnani responsabile della cooperazione tecnico finanziaria (Head Operations Section) della Delegation of European Union to Egypt, con sede al Cairo, l'Ambasciatore italiano in Egitto il dr. Maurizio Massari e il direttore dell'Unità Tecnica Locale il dr. Marco Platzer. La strategicità dell'area mediterranea è da sempre sotto l'attenzione dell'Unione Europea. Attraverso lo strumento dell'ENPI CBC MED è stato possibile mobilitare significative risorse intensificando l'impegno con la società civile e offrendo un'opportunità importante agli scambi di mercato e alla mobilità di beni e persone. Come sottolinea la dr.ssa Garagnani l'area mediterranea, dal punto di vista economico, è un partner fondamentale per l'Unione Europea vista anche la prossimità geografica e culturale. Si parla di uno sviluppo socio-economico a due direzioni: il Mar Mediterraneo più che dividere ha, da sempre, unito, i due versanti e una stabilizzazione politica e sociale dell'Egitto e della sponda Sud in generale, contribuirebbe quindi a un maggior sviluppo dei mercati e del commercio tra i partner. La PEV è un impegno a lungo termine con i vicini dell'UE, ma ha anche bisogno di prendere in considerazione le esigenze più urgenti. Nei prossimi tre-cinque anni, la sfida più urgente in molte aree del vicinato è, proprio, la stabilizzazione. L'approccio UE è quello di affrontare in modo globale le fonti di instabilità in tutti i settori<sup>221</sup>. L'idea alla

---

<sup>220</sup> European Commission, “*European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013*” Overview of Activities and Results Development and Cooperation - EuropeAid, European Union, cit., pag. 15

<sup>221</sup> Joint Communication to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions “*Review of the European Neighbourhood Policy*” {SWD (2015) 500 final}, cit., pag. 3

base è quella di una condivisione e di know-how con i partner egiziani e di creare opportunità per tutto il territorio destinatario della politica di vicinato. L'ENPI è uno strumento fondamentale in quanto si tratta di una programmazione di lungo-periodo che ha implementato un importante processo di dialogo politico e sociale: nel corso degli anni sono state necessarie delle revisioni che hanno permesso di riesaminare il cammino percorso fino ad allora e di incrementare gli sforzi di cooperazione alla luce delle nuove priorità ed esigenze. Attraverso l'implementazione di progetti, lo scambio di buone pratiche e di tecnologie- spiega la dr.ssa Garagnani – sarà dunque possibile porre le basi per una comunicazione più efficace e flessibile, per nuovi mercati di un linguaggio comune ad esempio con la modifica di certe procedure e pratiche per agevolare gli interscambi, in tutti i settori. Tuttavia ci sono degli importanti ostacoli nel cammino della cooperazione: l'Egitto, come analizzato nel precedente capitolo, è un paese con un forte potere centrale. L'approccio europeo è, invece, caratterizzato da un orientamento bottom-up, con una cooperazione multilaterale che coinvolge tutti i livelli della società. Ed è proprio in questo senso che sono da intendere i progetti che riguardano le riforme della pubblica amministrazione e della giustizia, al fine di avvicinare, sempre più, i meccanismi dei paesi del sud del mondo e degli Stati Membri ispirandosi ai principi del programma ENPI che prevede benefici per entrambe le parti al fine di incrementare la coesione sociale. “Nella mia esperienza di cooperazione- rimarca la dott.ssa- i più grandi successi si sono avuti con il coinvolgimento diretto delle persone e delle realtà locali. In questo contesto il progetto agisce da catalizzatore dello sviluppo e innovazione, stimolando il dialogo politico e contribuendo a un processo democratico di più ampio respiro”. Da sottolineare come le procedure europee non sono molto flessibili e risentono dei tempi molto lunghi della burocrazia egiziana a causa della quale si è arrivati, spesse volte, a mettere a rischio i finanziamenti. La società civile, in

tutte le sue fasce d'età e sociali, in questo processo è un attore fondamentale. La povertà, la disuguaglianza, il senso percepito di ingiustizia, la corruzione, uno scarso sviluppo economico e sociale, la mancanza di opportunità, in particolare per i giovani possono essere le radici dell'instabilità portando a un incremento della vulnerabilità fino alla radicalizzazione<sup>222</sup>. La cooperazione multilaterale e bilaterale a livello euro-egiziano, ha coinvolto, nel periodo tra il 2007-2013, attori e organizzazioni in più 200 progetti (dato aggiornato al 2013, in occasione dell'intervista alla dott.ssa Garagnani) tra quelli in via di elaborazione e quelli in via di chiusura per un valore di 1 miliardo e 300 milioni di euro. Si tratta di un supporto significativo in settori di fondamentale importanza come salute, trasporti, energia, uso consapevole dell'acqua, ricerca ambiente, sviluppo rurale e urbano in un'ottica di riabilitazione delle aree svantaggiate. In particolare è stato portato avanti un programma che si chiama *budget support* in particolari aree. Si tratta di un contratto che coinvolge la Commissione Europea, da un lato, e il governo del paese partner, dall'altro. È un tipo di cooperazione basata su una serie ben definita di impegni reciprocamente vincolanti. L'obiettivo fondamentale è quello di supportare le politiche legislative nel vicinato europeo, e le tipologie di riforme che includono la promozione della buona governance, migliorare le condizioni per il commercio e investimenti, in altri termini, il budget europeo supporta i programmi che contribuiscono a creare un contesto e un ambiente più favorevole a beneficio dei cittadini e delle imprese<sup>223</sup>. Un altro punto che è stato analizzato con la dott.ssa Garagnani se e in che misura la primavera araba ha inciso nell'implementazione e gestione delle progettualità avviate.

---

<sup>222</sup> Joint Communication to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions “*Review of the European Neighbourhood Policy*” {SWD (2015) 500 final}, cit., pag. 3-4

<sup>223</sup> Pubblicazione della Commissione Europea, “*Project in Action. Eu regional cooperation through the eyes of journalists*”, 2013, pag. 79

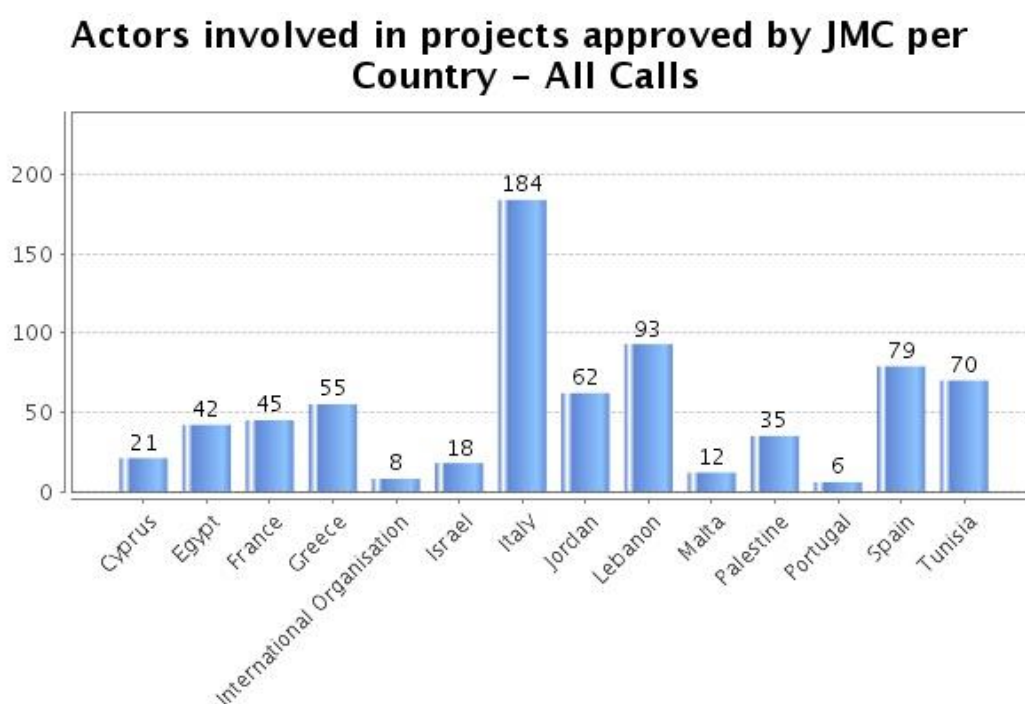
Il mondo della cooperazione è ovviamente fortemente influenzato dalle dinamiche politiche, soprattutto nel caso di un paese come l'Egitto gestito da una struttura fortemente centralizzata e visti i delicati e mutevoli equilibri di governo. L'instabilità generata dall'ondata di proteste ha influito, in particolar modo rallentando l'attuazione di azioni e attività dei progetti. L'Egitto è un paese strategico per l'Europa. Lo sforzo da parte da parte dell'Unione Europea è stato, quindi, quello di mantenere un impegno e un supporto politico e finanziario costante, come dimostra anche il programma ombrello SPRING, cercando anche di mantenere alta l'attenzione dei vari governi sul rispetto dei valori e dei principi europei della cooperazione. Alla base c'è la volontà dell'Unione Europea di favorire un processo di riforme e di consolidamento della democrazia che possano portare a maggiori sinergie e collaborazione per un maggiore sviluppo sostenibile, una valorizzazione delle potenzialità endogene dei territori coinvolti per consolidare la cooperazione futura.

## **2. L'esperienza ENPI CBC MED 2007-2013 Capitalizzazione delle esperienze e raccomandazioni.**

Il partenariato euro-mediterraneo fin dalle sue origini è stato testimone di molti sviluppi, passando da accordi bilaterali a una consolidata cooperazione multilaterale e multilivello, che hanno rafforzato il rapporto tra le due parti. Un elemento importante di questa partnership è l'assistenza allo sviluppo che l'Unione europea offre ai paesi mediterranei siano essi finanziariamente e tecnicamente a sviluppare le proprie istituzioni del settore pubblico. Nel contesto della politica europea di vicinato (PEV) e come strumento per attuare i piani d'azione, lo scambio di buone pratiche e di conoscenze sono fondamentali strumenti di cooperazione istituzionale per i paesi ENP. Basandosi sui principi propri del programma ENPI CBC MED, come ad esempio la co-ownership, lo strumento riunisce le amministrazioni di un paese beneficiario e uno Stato

membro, al fine di sviluppare la capacità istituzionale del primo permettendo un trasferimento di esperienze e competenze. L'obiettivo della tesi è capire in che misura questi progetti sono stati efficaci per lo sviluppo della capacità istituzionale delle istituzioni pubbliche nei paesi del Mediterraneo e se questi ultimi siano stati in grado di realizzare i risultati attesi. Attraverso il lavoro di ricerca durato tre anni e che ha coinvolto centinaia di intervistati, tra beneficiari degli interventi e figure istituzionali di rappresentanza europea in loco è stato possibile verificare quanto l'Egitto sia stato un partner abbastanza ricettivo sotto il punto di vista della qualità della progettazione, efficacia, efficienza e di impatto, mentre è ancora troppo presto per poter valutare la sostenibilità.

**Grafico 1. Attori coinvolti nei progetti approvati da Joint Monitoring Committee per paese-Progetti Standard e Strategici**



Fonte: Dati ufficiali Autorità di Gestione, Regione Autonoma della Sardegna

In particolare è abbastanza significativo il dato dei partner egiziani (42) coinvolti nei progetti approvati all'interno dei quali troviamo istituzioni di vario genere in particolare

enti di ricerca e organismi privati di rappresentanza della società civile con una valida esperienza nella cooperazione e attuazione di progetti con i paesi europei. Tuttavia, ci sono ancora molti passi da compiere per far sì che lo strumento ENPI e più in generale la politica di vicinato e i suoi principi raggiungano più efficaci risultati nei paesi mediterranei. Sulla base delle raccomandazioni emerse sia lavoro di ricerca, sia privati, sia dalle istituzioni europee, che dai documenti ufficiali pubblicati dalla Commissione Europea è necessario apportare alcune modifiche che prendono spunto oltre che dai risultati raggiunti dalla programmazione appena conclusa anche da altri strumenti di cooperazione. La politica europea di vicinato (PEV) è stata lanciata nel 2004, per sostenere l'Unione Europea nel promuovere stabilità, sicurezza e prosperità nei paesi più vicini ai suoi confini. L'Unione Europea rimane impegnata a questi obiettivi ma gli eventi degli ultimi anni hanno dimostrato la necessità di un nuovo approccio, di una revisione delle priorità e l'introduzione di nuove modalità di lavoro<sup>224</sup>. In questo senso è molto importante il percorso di disseminazione e sistematizzazione delle conoscenze acquisite, delle buone prassi, delle innovazioni al fine di costruire e attuare programmi e progetti di alta qualità.

### **3. Aumentare la consapevolezza dello strumento ENPI CBC MED.**

Come risulta anche dalle interviste effettuate durante il lavoro di ricerca uno dei punti più delicati è la limitata conoscenza del programma e delle opportunità offerte. La scarsa collaborazione da parte degli organi centrali di governo che non hanno dato la giusta visibilità e provocato rallentamenti con le lungaggini burocratiche è uno di punti analizzati. Gli intervistati, infatti, avrebbero auspicato per una maggiore collaborazione e sponsorizzazione dei progetti data l'importanza che i benefici dei progetti potrebbero

---

<sup>224</sup> Joint Communication to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions “*Review of the European Neighbourhood Policy*” {SWD (2015) 500 final}, cit. pag. 2.

apportare in tutta l'area e non solamente per i territori eleggibili dal programma. I beneficiari risultano comprendere l'importanza dello strumento senza tuttavia comprendere totalmente la sua filosofia. La programmazione si basa su un continuo dialogo tra l'Unione Europea e ciascun partner. Lo spirito di co-ownership e partnership è essenziale per assicurare che i programmi siano adatti ai bisogni dei paesi partner e per contribuire allo loro sviluppo politico, economico e sociale e, infine, per il benessere della popolazione. I principi di differenziazione e di responsabilità reciproca sono rinforzate nella rinnovata PEV, il che implica un dialogo politico più aperto e interattivo e un ascolto più attento da parte dell'Unione Europea nei confronti dei bisogni dei paesi partner<sup>225</sup>. Questi principi non erano molto chiari ai partner della sponda sud mediterranea. In particolare è necessario fare il punto sulla tipologia di relazione da sempre instaurata dai paesi occidentali nei confronti dei cosiddetti paesi terzi mediterranei. L'Egitto, come gli altri paesi del Mediterraneo coinvolti in rapporti di tipo commerciale, sociale o politico con l'Occidente in generale, erano abituati al metodo di consulenza e assistenza tecnica classica ad un'unica direzione: fino ad allora, infatti, i programmi di supporto prevedevano un forte ruolo dell'esperto straniero e ingenti risorse finanziarie da investire in priorità individuate dal paese donatore, senza alcuna consultazione con i governi locali, con un approccio top-down. All'interno di questo meccanismo il paese beneficiario si limitava a ricevere delle risorse e degli interventi senza un effettivo ruolo da svolgere. Lo strumento ENPI rompe gli schemi dell'assistenza passata attraverso una strategia che prevede consultazioni con i paesi partner al fine di costruire una visione condivisa del Programma tra tutti i partecipanti.

---

<sup>225</sup> European Commission, “*European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013*” Overview of Activities and Results Development and Cooperation - EuropeAid, European Union, cit., pag. 15

Lo strumento ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) sancisce un importante punto di svolta nelle politiche europee di assistenza esterna introducendo il principio dei benefici comuni e della partecipazione delle autorità locali attraverso la componente della cooperazione transfrontaliera. Entrambi questi principi si fondano sul partenariato tra attori interni ed esterni all'Unione europea. Ma ancor di più, entrambi implicano il superamento dei confini tra esterno ed interno. E ciò è particolarmente evidente proprio nella cooperazione transfrontaliera. Il riconoscimento del ruolo delle autorità locali implica, inoltre, l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale anche nella politica di assistenza esterna e non solo nella politica interna di sviluppo regionale<sup>226</sup>. La stessa composizione delle strutture organizzative riflette il principio della condivisione delle decisioni e delle strategie, fondamentale per la cooperazione transfrontaliera: il *Joint Monitoring Committee* (JMC) organo decisionale del Programma, ad esempio è composto da una delegazione per ciascun paese partecipante il che permette di instaurare il dialogo e il confronto sugli interventi da effettuare nell'area di cooperazione. Sempre in quest'ottica e al fine di facilitare l'implementazione e la diffusione delle opportunità offerte dal Programma ENPI CBC MED sono stati istituiti degli uffici locali, chiamati Antenna, che forniscono supporto ai principali attori locali e regionali coinvolti e ne agevolano la partecipazione rafforzando la dimensione transfrontaliera. Anche l'Autorità di Gestione, responsabile dell'implementazione del programma, risponde al principio di condivisione e collaborazione tra paesi partner garantendo il servizio di assistenza tecnica a tutti gli attori senza distinzione. Nonostante il programma ENPI CBC MED, prevedesse un'allocazione di fondi per attività di comunicazione, anche nelle lingue locali come arabo e russo, per aumentare la visibilità dei risultati raggiunti dai progetti

---

<sup>226</sup> Stocchiero A., Piccarozzi M., Opportunità e limiti della cooperazione transfrontaliera in, ENPI, CESPI, Roma, 2007, pag. 3



transfrontalieri quello che si recepisce dalle interviste è che non sempre gli attori interessati erano realmente informati. Una delle prime raccomandazioni, quindi, che emerge dal lavoro di ricerca è quella di implementare una efficace e strutturata strategia di comunicazione e sensibilizzazione, soprattutto, nei confronti delle istituzioni dei paesi mediterranei coinvolti nella programmazione di ENPI CBC MED. Si tratta di un punto evidenziato anche dalla Commissione Europea in una recente comunicazione sulle revisioni della politica di vicinato. Un maggiore coinvolgimento degli Stati membri nella definizione delle priorità di comunicazione dovrebbe contribuire a garantire una voce europea più coerente. Le delegazioni dell'UE nei paesi partner lavoreranno a stretto contatto con i rappresentanti degli Stati membri per garantire il loro impegno con i principali stakeholders, in particolare la società civile. Attività di sensibilizzazione sono necessarie anche all'interno dell'UE per spiegare ai cittadini europei perché paesi stabili, sicuri e prosperi nel vicinato sono elementi chiave anche per la stabilità e la sicurezza dell'Unione Europea<sup>227</sup>. Gli attori e le istituzioni devono essere informati sullo strumento e sulle modalità di attuazione dello stesso, sulla trasferibilità delle pratiche in altri territori non coinvolti per ottenere il massimo beneficio e conseguire una visione globale delle attività dei progetti.

#### **4. Aumentare la flessibilità dello strumento ENPI CBC MED.**

I progetti finanziati da programma soffrono di complicate e lunghe procedure burocratiche, con regole stringenti e inflessibili per quanto riguarda sia piccole modifiche sia cambiamenti significativi. Ciò che emerge è che questa rigidità delle procedure non agevola l'attuazione dei progetti nei paesi partner, troppo spesso

---

<sup>227</sup> Joint Communication to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions “*Review of the European Neighbourhood Policy*” {SWD (2015) 500 final}, pag. 21.

influenzati da fattori di instabilità di stampo politico, economico e sociale. Inoltre i sistemi governativi fortemente centralizzati di alcuni paesi partner e le lungaggini burocratiche pongono un freno ai progressi della cooperazione. Alla luce di questi fatti una soluzione potrebbe essere la rinegoziazione e la semplificazione condivisa di alcuni meccanismi e procedure al fine di garantire una maggiore riuscita delle attività progettuali, anche in presenza di situazioni politiche instabili. In una recente revisione della politica di vicinato la UE si è soffermata sull'analisi di queste criticità, in particolare sotto il profilo dell'adattamento degli strumenti finanziari. Gli sviluppi nei paesi vicini hanno mostrato un crescente bisogno di sostegno finanziario ed economico internazionale per sostenere la transizione e la necessaria stabilità. La serie di strumenti europei attualmente esistenti forniscono risorse indirizzate ad una serie di questioni, ma in molti casi si sono dimostrate limitate in termini di dimensioni rispetto ai bisogni identificati. La Commissione ha condotto una valutazione approfondita in vista di opzioni maggiormente sviluppate, tra cui uno strumento, che potrebbe affrontare in modo più efficiente le esigenze finanziarie dei paesi vicini, e allo stesso tempo, sostenere i continui sforzi di riforma necessari. Questo lavoro potrebbe basarsi sull'esperienza degli strumenti esistenti, compresi quelli creati negli ultimi anni per sostenere gli Stati membri dell'UE<sup>228</sup>.

## **5. Garantire un'accurata fase di progettazione.**

Un ulteriore passo per garantire il successo della cooperazione transfrontaliera è un'accurata iniziale fase progettuale che dovrebbe garantire una migliore attuazione, o comunque minori adattamenti o modifiche durante l'implementazione. L'Autorità di

---

<sup>228</sup> Joint Communication to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions “*Review of the European Neighbourhood Policy*” {SWD (2015) 500 final}, pag. 20.

gestione aveva suggerito diverse raccomandazioni da considerare in fase di progettazione al fine di garantire un piano progettuale affidabile, flessibile e applicabile.

**- Il campo di applicazione del progetto deve essere specifico e limitato**, dal momento che un numero eccessivo di obiettivi potrebbero rendere troppo complessa l'attuazione dell'idea progettuale. Gli obiettivi devono essere pochi ma è importante che siano maggiormente dettagliati e non devono essere troppo ambiziosi in modo che possano essere conseguiti entro il periodo stabilito per la realizzazione del progetto.

**- L'inserimento di uno staff tecnico ed economico nel processo di pianificazione.** L'importanza di personale adeguato e competente sulle tematiche tecniche e economiche è un punto fondamentale per la buona riuscita della fase di progettazione. È, inoltre, fondamentale che il personale qualificato prenda parte alle riunioni periodiche che si svolgono durante l'attuazione del progetto.

**- Coinvolgimento dei potenziali partner e soggetti interessati nella fase di progettazione.** La compartecipazione è indispensabile per una maggiore sensibilizzazione, responsabilizzazione e a garantire il loro supporto al programma nelle fasi successive. A livello politico, il coinvolgimento attivo dei territori nei processi di programmazione, gestione e realizzazione dei programmi congiunti di cooperazione transfrontaliera potrebbe avere importanti effetti sui processi di decentramento e democratizzazione in molti paesi terzi, in particolare del Mediterraneo<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> Stocchiero A., Piccarozzi M., Opportunità e limiti della cooperazione transfrontaliera, cit., pag. 4

## **6. Quantità e qualità del personale tecnico-amministrativo coinvolto nei paesi partner della sponda sud del Mediterraneo.**

Il numero e la qualifica del personale coinvolto nel progetto nei paesi della sponda sud del Mediterraneo è un fattore fondamentale di successo per i progetti ENPI, in quanto agisce come forza trainante. Le risorse umane, nei paesi mediterranei, possono essere classificati in tre categorie: personale delle istituzioni pubbliche, gli esperti e il personale tecnico direttamente attivo nel progetto.

**Le istituzioni pubbliche:** all'interno di ciascuna istituzione pubblica ci dovrebbe essere del personale con competenze minime di gestione di progetti con delle funzioni decisionali che permettano di facilitare lo svolgimento delle attività. Inoltre, è necessario una consultazione periodica con la struttura tecnico-organizzativa per affrontare le criticità e trovare delle soluzioni rapide e efficienti e un'attività di sostegno ai funzionari pubblici sulle tematiche e le pratiche dello sviluppo locale.

**Gli esperti:** è emersa dal lavoro di ricerca la necessità di aumentare il numero di esperti nei paesi partner per poter collaborare più proficuamente con gli esperti europei.

**Personale tecnico:** Lo staff tecnico deve essere scelto con cura, focalizzandosi e investendo su un'adeguata formazione e sul trasferimento delle conoscenze a livello di gestione progettuale. Come emerso dalle interviste ai partner beneficiari egiziani, è fondamentale un'appropriata competenza linguistica soprattutto della lingua inglese, oramai considerata lingua veicolare di progetto. È indispensabile, inoltre, che siano preparati anche sulle metodologie del project cycle management, del quadro logico e sui concetti chiave come la costruzione di partenariato, la concertazione, l'approccio bottom-up e, soprattutto, la partecipazione della società civile come motore del cambiamento. Nel lavoro di ricerca ciò che emerge dalle interviste al personale tecnico

direttamente coinvolto è una forte difficoltà da parte degli attori territoriali a utilizzare questi strumenti anche a causa della scarsa conoscenza. Una maggiore consapevolezza dell'utilizzo di queste metodologie di progettazione e programmazione strategica sono fondamentali per raggiungere un'elevata qualità progettuale ma soprattutto la sostenibilità e la fattibilità dell'azione implementata.

### **7. Maggiore preparazione del personale tecnico-amministrativo europeo sulle procedure dei paesi mediterranei.**

Nella cooperazione transfrontaliera le due sponde del mediterraneo si trovano a dialogare su tematiche fondamentali per lo sviluppo locale di entrambi i territori. Sebbene siano paesi culturalmente e storicamente molto vicini è fondamentale che gli operatori europei, esperti o personale tecnico-amministrativo, siano preparati sulle procedure e meccanismi dei paesi partner meridionali. Come è stato sottolineato dalle interviste è necessario riuscire a combinare il rispetto dei regolamenti europei senza incorrere in problematiche con la legislazione e procedure della sponda sud. Riuscire a comprendere il contesto politico, religioso, culturale e sociale nel quale si va a operare è fondamentale. La Commissione europea è impegnata nel miglioramento della governance nei paesi terzi. I piani d'azione e i documenti di strategia paese negoziati tra la Commissione europea e i paesi terzi prevedono infatti nuovi impegni per sostenere riforme politiche in questo senso, allo scopo di contribuire anche alla riuscita dei programmi di cooperazione transfrontaliera<sup>230</sup>. Dalle interviste effettuate emerge che qualche passo avanti in questo senso è stato fatto in Egitto, dove ad esempio, i governatorati hanno ottenuto una qualche maggiore autonomia decisionale nel campo dell'approvazione dei progetti di un certo spessore.

---

<sup>230</sup> Stocchiero A., Piccarozzi M., Opportunità e limiti della cooperazione transfrontaliera, cit., pag. 5

## **8. Garantire il coinvolgimento degli attori dei paesi mediterranei nel partenariato.**

Uno dei principi fondamentali su cui si è basata la politica ENPI CBC MED 2007-2013 è la partnership, condizione essenziale per garantire l'efficace attuazione del programma. Con la partecipazione congiunta delle due sponde del Mediterraneo è possibile garantire una migliore *governance* del processo di sviluppo locale<sup>231</sup>. È importante quindi che sia una partecipazione congiunta attiva e continua da entrambe le parti (regioni del nord e del sud del mediterraneo) in quanto le potenzialità, così come sottolineato dalla stessa Commissione, sono molto ampie: "dove è ben implementato, il partenariato ha anche generato ulteriori vantaggi quali il miglioramento della capacità istituzionali a diversi livelli, un migliore coordinamento inter istituzionale e di comunicazione a livello nazionale, e una migliore partecipazione della società civile"<sup>232</sup>.

Per assicurare questo coinvolgimento sono state suggerite alcune raccomandazioni:

- il lavoro di costruzione di un partenariato è lungo e complesso. Il processo partecipativo che deve esser messo in atto in un partenariato va continuamente sostenuto sotto il punto di vista del dialogo e confronto tra i partner.

Il processo di dialogo permette la costruzione di una visione condivisa e strategica di medio lungo periodo sullo sviluppo comune, di legami di fiducia, di capitale istituzionale e sociale, di modalità di superamento di conflitti e incomprensioni. Questo processo si deve fondare su un impegno politico chiaro di medio lungo periodo e sulla partecipazione dei diversi stakeholder. La partecipazione va perseguita attivamente

---

<sup>231</sup> *Objective and principles*, Sito ufficiale ENPI CBC MED, <http://www.enpicbmed.eu/programme/about-the-programme/objective-and-principles>

<sup>232</sup> European Commission, Directorate-General Regional Policy, "Partnership in the 2000-2006 programming period, Analysis of the implementation of the partnership principle", Discussion Paper of DG Regio, November 2005.

attraverso misure di rafforzamento delle capacità, e istituzioni e procedure trasparenti, aperte e favorevoli all'accesso<sup>233</sup>. A questo proposito potrebbe essere utile la formazione di gruppi di lavoro e di un canale di comunicazione privilegiato istituzionalizzato tra i partner, che sappia parlare a tutti i livelli di partenariato coinvolti, che permetta momenti di condivisione di esperienze, pratiche e conoscenze.

- Maggiore consapevolezza sull'importanza della costruzione di un partenariato solido e duraturo sia a livello politico che di organismi privati. La responsabilizzazione e il rispetto dei compiti e dei ruoli degli attori coinvolti nel partenariato è fondamentale per il coordinamento del progetto: il valore aggiunto del progetto sta nell'identificazione e nel riconoscimento da parte degli attori coinvolti dei benefici tutti i livelli della società e in tutti i territori anche al di fuori dell'area eleggibile.

#### **9. Una rete di comunicazione più efficace e continua tra le parti coinvolte.**

ENPI CBC MED ha come obiettivo quello di far dialogare paesi, attori istituzionali con organismi privati, esperti con la società civile. Si tratta di uno strumento che prevede un continuo confronto tra diversi soggetti molto diversi tra loro. Mantenere una costante ed efficace rete di comunicazione tra tutte le parti in causa è molto importante: in questo modo verrebbe garantito una condivisione tra tutti i soggetti degli obiettivi e modalità di implementazione del programma senza incorrere in incomprensioni, ostacoli o interpretazioni personali che potrebbero inficiare il risultato finale. Due delle raccomandazioni più importanti in questo senso sono:

- Migliorare la reciproca conoscenza degli operatori coinvolti nel progetto: per facilitare il lavoro potrebbe essere molto utile che ciascuna parte conosca in modo un po' più approfondito la sua controparte.

---

<sup>233</sup> Stocchiero A., Piccarozzi M., Opportunità e limiti della cooperazione transfrontaliera, cit., pag. 24.

- Migliorare la comunicazione formale tra tutte le parti interessate. Secondo il regolamento attuativo del programma, dovrebbero essere fatte delle riunioni del comitato direttivo nelle quali discutere dei progressi, ostacoli e possibili soluzioni. Nonostante fossero previste, dalle interviste realizzate nel presente lavoro di ricerca ciò non è accaduto regolarmente. Alcuni dei suggerimenti proposti sono: aggiornamento periodico mensile tra i decisori politici egiziani e i partner europei anche attraverso moderni mezzi di comunicazione, come ad esempio una skype conference; una riunione informativa annuale rivolta a tutti coloro interessati al progetto e ai suoi risultati; emissione di report periodici in lingua araba e inglese rivolta sia al personale coinvolto sia agli operatori di settore interessati.

#### **10. L'impegno politico dei paesi partner.**

La specificità e il valore aggiunto della cooperazione transfrontaliera sono fondati infatti sul ruolo delle Autonomie locali, quali attori di uno sviluppo territoriale che risulta sempre più interdipendente con l'esterno. Sono quindi le competenze delle Autonomie locali che definiscono le priorità tematiche sulle quali la cooperazione può realizzarsi. Ma queste dipendono dalle strutture politiche e istituzionali, dai processi di decentramento di ogni singolo Stato e delle effettive capacità e risorse su cui possono contare le diverse Autonomie locali e, come già sottolineato, nel Bacino del Mediterraneo si trovano molte asimmetrie, situazioni e condizioni molto diverse fra loro<sup>234</sup>. C'è un elemento indispensabile, secondo gli intervistati, per un più efficace coordinamento della cooperazione transfrontaliera che è anche uno degli obiettivi prioritari perseguiti dal programma ENPI CBC MED: riforme amministrative che promuovano i valori delle istituzioni europee. La riforma della pubblica

---

<sup>234</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pag. 98



amministrazione è essenziale. Questo include il rafforzamento delle istituzioni democratiche e indipendenti; lo sviluppo di autorità locali e regionali; aumentare la trasparenza e la responsabilità istituzionale. L'UE sosterrà anche il lavoro per migliorare la capacità del partner nello sviluppo delle politiche, la fornitura di servizi e la gestione delle finanze pubbliche, e sosterrà il lavoro dei parlamenti nazionali<sup>235</sup>. Garantire l'impegno politico permetterebbe un'attuazione e sostenibilità dei risultati dei progetti durante e dopo il periodo di conclusione. A livello istituzionale sarebbe necessario un ufficio competente che possa offrire un servizio di coordinamento, monitoraggio e supervisione dei progetti presentati nell'ambito dei finanziamenti europei e assistenza tecnica ai potenziali partner anche in fase di progettazione.

#### **11. Migliorare la cultura e le condizioni di lavoro all'interno dell'organizzazione dei paesi partner.**

Come già analizzato precedentemente uno dei grossi problemi sono i tempi molto lunghi della burocrazia. Le difficoltà incontrate a livello amministrativo e nell'applicazione delle regole ENPI sono acuitizzate dal fatto che le procedure burocratiche, delle due sponde del mediterraneo, vanno a due differenti velocità: una burocrazia lenta nelle istituzioni egiziane e una burocrazia più veloce a livello europeo. Queste differenze causano una serie di ritardi nel coordinamento dei progetti, in quanto la maggior parte del tempo viene impiegata nel disbrigo delle formalità burocratiche. Uno degli obiettivi di ENPI CBC MED è proprio quello del consolidamento delle istituzioni locali, anche attraverso processi di decentralizzazione e riforme amministrative, al fine di avviare un miglioramento della pianificazione di strategie di sviluppo locale. Questi sono i risultati che contribuiranno, in un lento processo di

---

<sup>235</sup> Joint Communication to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions “*Review of the European Neighbourhood Policy*” {SWD (2015) 500 final}, pag. 6

adeguamento, a dare un carattere più evidente ai benefici apportati dalla cooperazione transfrontaliera. Dalle interviste emergono alcune raccomandazioni come ad esempio rendere le procedure più flessibili, delegando il processo decisionale, almeno per quanto riguarda i progetti di cooperazione transfrontaliera in modo che possa ottenere il massimo beneficio da esso.

## **12. La valutazione continua e follow-up.**

Uno dei principali fattori di successo, a garanzia della sostenibilità dei risultati raggiunti, è senza dubbio il processo di valutazione e monitoraggio continuo sui progetti, anche una volta conclusi. Gli intervistati rimarcano l'importanza di meccanismi che impegnino le istituzioni beneficiarie a rispettare le raccomandazioni del progetto, della costruzione di una rete di relazioni continue che permetta contatti periodici con gli esperti per garantire il corretto andamento delle attività anche dopo la conclusione. Infine, la cooperazione transfrontaliera in Egitto, e in generale nei paesi partner mediterranei, è stato uno strumento innovativo, in particolare per lo sviluppo delle capacità istituzionali, come perseguito dalla priorità 4 del programma ENPI che prevede il miglioramento del processo di governance a livello locale. Il lavoro di ricerca portato avanti in questi anni ha evidenziato come innumerevoli progressi siano stati raggiunti, primo fra tutti la consapevolezza per i paesi partner del Mediterraneo di avere delle enormi potenzialità territoriali e avere trasmesso le metodologie e procedure di programmazione strategica e di sviluppo locale territoriale. Durante questo settennato il programma ENPI CBC MED ha incontrato non poche problematiche, sia a livello di instabilità politica ed economica, sia a livello di mantenimento dei partenariati e di adeguamento a un nuovo sistema di cooperazione, ben lontano dalla filosofia che stava alla base della classica assistenza finanziaria. ENPI CBC MED costituisce sicuramente un'esperienza di grande interesse, non solo per aver riportato al centro dell'attenzione

l'importanza della cooperazione euro mediterranea, non più vista in chiave eurocentrica, ma in un'ottica di maggiore collaborazione e ricettività nei confronti delle richieste dei Paesi partner, ma anche per aver attivato iniziative e investimenti in alcuni settori considerati un grosso potenziale per lo sviluppo della cooperazione nel bacino del Mediterraneo<sup>236</sup>. La stessa Commissione Europea, in una recente comunicazione<sup>237</sup>, ha esposto i risultati di una consultazione proposta dal Presidente Juncker e richiesta dagli Stati Membri UE, che ha ricevuto ben più di 250 risposte da parte di tutte le istituzioni coinvolte nel processo di cooperazione (organizzazioni internazionali, partner sociali, società civile, ecc..) che hanno in gran parte confermato la necessità di un cambiamento della politica di vicinato sia nella sostanza che nella metodologia. In questa comunicazione vengono analizzati alcuni aspetti chiave da tenere in conto per la prossima programmazione come ad esempio la stabilizzazione del vicinato, il rafforzamento del partenariato, sostegno e promozione dei valori universali di buon governo, democrazia e diritti umani attraverso la PEV. Per quanto riguarda questo punto dalla consultazione è emerso che le metodologie utilizzate finora sono state ritenute dai partner in alcuni casi inefficaci e da altri come ostacoli alla parità di partenariato.

### **13. Le prospettive della cooperazione euro-egiziana.**

Le relazioni diplomatiche tra Unione Europea e l'Egitto iniziarono nel 1966. L'Unione Europea mira a sviluppare una particolare stretta relazione con l'Egitto, suo vicino geograficamente, e a supportare riforme interne e politiche in Egitto<sup>238</sup>. Da allora le

---

<sup>236</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pag. 95-96

<sup>237</sup> Joint Communication to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions “*Review of the European Neighbourhood Policy*” {SWD (2015) 500 final}, cit.

<sup>238</sup> European Union External Actions, EU Relations with Arab Republic of Egypt  
[http://eeas.europa.eu/egypt/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/egypt/index_en.htm)

relazioni euro-egiziane sono state inquadrare all'interno di accordi bilaterali di cooperazione, Association Agreement entrati in vigore nel 2004, che disciplinano i rapporti tra le due parti nel settore del supporto al commercio, della liberalizzazione degli scambi e dell'accesso ai mercati. In seguito al lancio della PEV, le relazioni tra Unione Europea e Egitto sono al centro dell'Action Plan all'interno della politica di vicinato. All'interno del programma ENPI 2007-2013 l'Egitto è stato destinatario di finanziamenti per un totale di 1 milione di euro. Le principali priorità perseguite in Egitto durante la programmazione 2007-2013 sono stati la riforma politica del buon governo; competitività e produttività dell'economia e, infine, la sostenibilità socio-economica del processo di sviluppo. Lo Strategy Paper relativo alle azioni da portare avanti in Egitto, approvato nel 2007, subì una revisione nel 2010, anche se i suoi obiettivi principali rimasero validi. In seguito alle proteste e al processo di transizione politica messo in atto dalla Primavera Araba l'Unione Europea si è ritrovata a dover dare delle risposte a un vicinato in continua evoluzione: lo fa attraverso una comunicazione ufficiale della Commissione Europea *“Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento”* con la quale rimarca la volontà di supportare i suoi vicini meridionali nel processo di transizione democratica e inizia un nuovo corso delle relazioni diplomatiche tra le due sponde all'interno di un *“partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa”*. Dalla rivolta di gennaio 2011, che ha portato alla caduta dell'ex presidente Mubarak, l'Egitto sta attraversando una transizione complessa e turbolenta. È significativo il fatto che le elezioni parlamentari e presidenziali si siano svolte nel 2011 e nel 2012. La fine dello stato di emergenza dopo trent'anni è stato anche un passo importante. Tuttavia, questo processo non è andato avanti senza sfide e battute d'arresto<sup>239</sup>. A cinque anni di distanza dalla scoppio della Primavera Araba la

---

<sup>239</sup> Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Single Support Framework for EU support to Egypt (2014-2015), European External Action Service European

situazione politica in Egitto appare ancora in divenire e la risposta dell'Unione Europea ai continui sviluppi si presenta su due fronti: da un lato sono state disposte una serie di politiche e programmi di assistenza per l'Egitto, contenute nella Politica di Vicinato rivisitata; dall'altro le autorità europee hanno intensificato i loro sforzi di mediazione per il supporto alle riforme politiche, economiche e di sviluppo sostenibile. Anche la situazione economica del paese è piuttosto difficile a causa delle sfide strutturali aggravate dalle proteste politiche. La crescita è stata molto limitata dal 2011, una media di circa il 2% l'anno, che è insufficiente data la crescita demografica dell'Egitto. L'Egitto è un paese a reddito medio basso, con un PIL pro capite stimato nel 2012 pari a 3.200 dollari che è diminuito negli ultimi anni<sup>240</sup>. L'Egitto, comunque rimane un paese partner strategico per l'Unione Europea e il suo obiettivo prioritario è quello di sostenere la transizione democratica, rafforzare il dialogo e il sostegno sulle riforme politiche, economiche e sociali necessarie al paese. In particolare l'obiettivo di lungo termine per l'Egitto è la costruzione di una democrazia sostenibile con istituzioni responsabili e trasparenti e che rispettino i fondamentali diritti umani. È in questo contesto che si inserisce il nuovo periodo di programmazione che basandosi sulle esperienze pregresse individua, congiuntamente con le istituzioni partner egiziane, i settori prioritari per lo sviluppo e la crescita dell'Egitto. Lo strumento europeo di vicinato (ENI) è lo strumento finanziario chiave dell'UE per la cooperazione dell'UE con l'Egitto per il periodo 2014-2020. Esso sostituisce lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) 2007-2013. Altre fonti di finanziamento sono i programmi tematici, con particolare attenzione, per esempio, in materia di diritti umani e della

---

Commission - Directorate General for Development and Cooperation – Europeaid, [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/egypt\\_2014-2015\\_programming\\_document\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/egypt_2014-2015_programming_document_en.pdf), pag. 2

<sup>240</sup> Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Single Support Framework for EU support to Egypt (2014-2015), cit. pagg. 2-3

società civile. L'assistenza dell'UE in Egitto assume principalmente la forma di paese programmi di azione annuali finanziati ogni anno sotto l'ENI. Inoltre, l'Egitto beneficia anche di programmi di cooperazione regionale e di vicinato a livello di ENI<sup>241</sup>. Per quanto la cooperazione bilaterale nel periodo 2014-2015 l'assistenza europea nei confronti dell'Egitto è focalizzata su tre settori: riduzione della povertà, sviluppo socio-economico e protezione sociale; governance e trasparenza; qualità della vita e dell'ambiente. I fondi che provengono da ENI sono allocati a seconda delle esigenze e dell'impegno necessario per le riforme da intraprendere. Per il 2014, il finanziamento bilaterale UE attraverso lo strumento europeo di vicinato (ENI) è stato pari a € 115 milioni (Annual Action Programme 2014) per i tre programmi seguenti: Programma di collegamento del gas naturale in Egitto (68 milioni di euro), Programma di gestione delle acque reflue Kafr El Sheikh (17 milioni di euro), ed espandere accesso all'istruzione e la protezione per i bambini a rischio (30 milioni di euro)<sup>242</sup>. La cooperazione euro-egiziana, quindi si estende su diversi canali e in diversi settori, con una particolare attenzione alle fasce vulnerabili della popolazione. Gli altri temi sui quali si intende indirizzare la cooperazione euro-egiziana sono basati sulle numerose sfide che il paese deve affrontare a livello sociale, economico, politico amministrativo e ambientale ad esempio il rafforzamento del dialogo sulle migrazioni e sulla mobilità tra le due sponde del mediterraneo, inclusione sociale, nel miglioramento delle condizioni di vita della popolazione, accesso ai servizi essenziali, contrastare il fenomeno della corruzione, sfide macroeconomiche, protezione dell'ambiente. L'Egitto beneficia anche dei programmi tematici come ad esempio Erasmus Mundus e Tempus, EIDHR (European Instrument for Democracy and Human Rights), nell'ambito dello strumento

---

<sup>241</sup> European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations  
[http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/egypt/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/egypt/index_en.htm)

<sup>242</sup> European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations  
[http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/egypt/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/egypt/index_en.htm)

di cooperazione allo sviluppo (DCI), che copre, tra gli altri organizzazioni della società civile e le autorità locali.

Per il futuro dell'area mediterranea sembrano delinearsi molte sfide economiche e politiche. Infatti, da un lato, vanno considerate le forti pressioni causate principalmente dal grande aumento delle disparità economico –sociali all'interno dell'Unione Europea dopo il suo progressivo allargamento; dall'altro, i rapporti di “buon vicinato” verso i nuovi confini esterni europei, indispensabili, non solo alle opportunità che si possono cogliere, ma anche per rendere più stabili le frontiere<sup>243</sup>.

#### **14. Il futuro della cooperazione euro mediterranea. Il nuovo programma ENI 2014-2020.**

L'Egitto è coinvolto anche nella cooperazione nell'ambito dei programmi di vicinato a livello e regionali, nonché nei programmi di cooperazione transfrontaliera del nuovo European Neighbourhood Instrument. La politica di vicinato per la nuova programmazione 2014-2020 si presenta rinnovata e maggiormente efficace con un approccio innovativo di assistenza ai paesi del vicinato. La nuova ENI 2014-2020 sarà:

- più veloce e flessibile, riducendo la complessità e la lunghezza del processo di programmazione in modo che la rilevanza dell'assistenza non sia compromessa;
- offre incentivi per i risultati migliori attraverso l'approccio *more for more* che permette all'UE di aumentare il suo supporto a quei partner che realmente stanno attuando ciò che è stato concordato congiuntamente;
- più orientata alle politiche basata sugli obiettivi chiave concordati con i partner, soprattutto nei piani d'azione bilaterali della PEV;

---

<sup>243</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pag.112

- consente una maggiore differenziazione in modo che l'Unione europea possa assegnare una percentuale maggiore di fondi dove l'aiuto può avere un maggior impatto;
- orientata verso la responsabilità reciproca in modo che tenga maggiormente in considerazione dei diritti umani, della democrazia e del buon governo, al momento di assegnare i fondi<sup>244</sup>. Il budget totale è destinato per le azioni ricomprese nella politica di vicinato è di 15.4 miliardi di euro. I 16 paesi partner sono, nel vicinato mediterraneo Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria (attualmente la cooperazione con la Siria a causa della situazione politica), Tunisia; nel vicinato orientale i paesi coinvolti sono Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina. La cooperazione si applica attraverso tre tipi di programmi: bilaterale, multi-laterale e transfrontalieri. Nel periodo di programmazione 2014-2020 verranno perseguiti 6 obiettivi: promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, dello stato di diritto, l'uguaglianza, la democrazia sostenibile, il buon governo e una prospera società civile; garantire la progressiva integrazione nel mercato interno dell'UE e una maggiore cooperazione anche attraverso il ravvicinamento legislativo e la convergenza normativa, sviluppo istituzionale e gli investimenti; Creare le condizioni per la mobilità delle persone e la promozione dei contatti people-to-people; incoraggiare lo sviluppo, la riduzione della povertà, la coesione economica, sociale e territoriale interna, lo sviluppo rurale, azione per il clima e la resilienza alle catastrofi; promuovere la creazione di fiducia e le altre misure che contribuiscono alla sicurezza, alla prevenzione e risoluzione dei conflitti; rafforzare la cooperazione sub-regionale, regionale e di vicinato in generale come ad esempio quella transfrontaliera<sup>245</sup>.

---

<sup>244</sup> Sito ufficiale ENPI CBC MED <http://www.enpicbmed.eu/enicbmed-2014-2020/the-european-neighbourhood-instrument>

<sup>245</sup> Sito ufficiale ENPI CBC MED <http://www.enpicbmed.eu/enicbmed-2014-2020/the-european-neighbourhood-instrument>



## 15. Strategia ENI CBC MED 2014-2020, i destinatari e la dotazione finanziaria.

A metà dicembre 2015 è stata adottata dalla Commissione Europea la versione finale “*Cross Border Cooperation Within The European Neighbourhood Instrument (Eni) Mediterranean Sea Basin Programme 2014-2020*”<sup>246</sup>. La strategia del *Mediterranean Sea Basin Programme 2014-2020* è stata sviluppata nel corso di due anni e mezzo, sulla base di una metodologia che unisce la ricerca e l'analisi dei dati statistici relativi alla

### Area di cooperazione



Fonte: *Cross Border Cooperation Within the European Neighbourhood Instrument (Eni) Mediterranean Sea Basin Programme 2014-2020 Final*

zona di Programma con le consultazioni nazionali, comprese le visite sul campo nei paesi partecipanti e le discussioni con una vasta gamma di parti interessate<sup>247</sup>. L'area di

<sup>246</sup> “*Cross Border Cooperation Within the European Neighbourhood Instrument (Eni) Mediterranean Sea Basin Programme 2014-2020 Final*” Adopted by the European Commission on 17 December 2015 Decision No C (2015) 9133 Including the modified Annex B – Financial tables (approved on 19 December 2015) [http://www.enpicbcmec.eu/sites/default/files/jop\\_eni\\_cbc\\_med\\_2014-2020\\_adopted\\_modified\\_financial\\_tables\\_19.12.2015.pdf](http://www.enpicbcmec.eu/sites/default/files/jop_eni_cbc_med_2014-2020_adopted_modified_financial_tables_19.12.2015.pdf)

<sup>247</sup> “*Cross Border Cooperation within the European Neighbourhood Instrument (Eni) Mediterranean Sea Basin Programme 2014-2020 Final*”, cit., pag. 7

cooperazione prevede i paesi e i territori già inclusi nella precedente programmazione con alcune novità per quanto riguarda: Egitto (Al Gharbiyah, Al Minufiyah, Al Qalyubiyah, As Suways); Francia (Rhône-Alpes, Auvergne, Midi-Pyrénées) Grecia (Dytiki Makedonia); Italia (Molise, Abruzzo, Marche, Umbria, Emilia Romagna, Piemonte); Giordania (Al-Mafraq, Ma'an, Amman, Ajlun, Jarash, Az Zarqa'); Portogallo (Alentejo); Spagna (Extremadura, Castilla La Mancha, Aragon); Siria (Hama, Idlib, Homs); Tunisia (Tataouine, Kebili, Gasfa, Sidi Bouzid, Kairouan, Zaghuan, Manouba, Le Kef, Siliana). Il programma fornisce un quadro per l'attuazione di progetti di cooperazione in quattro principali obiettivi tematici:

- sviluppo del Business e delle PMI, attraverso il sostegno allo start-up delle imprese e la valorizzazione dei valori e cluster euro-mediterranee. L'obiettivo comprende anche la diversificazione del turismo in nuovi segmenti e nicchie.
- Supporto per l'istruzione, la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, con particolare attenzione al trasferimento di tecnologia, la commercializzazione dei risultati della ricerca e la valorizzazione dei legami tra industria e ricerca.
- promozione dell'inclusione sociale e la lotta contro la povertà, rivolgendosi alla dei NEET (Not in Education, Employment or Training) così come altri attori dell'economia sociale e solidale.
- La tutela dell'ambiente, l'adattamento e la mitigazione dei cambiamenti climatici, compresa l'efficienza nella gestione di acqua, rifiuti e energia, nonché la conservazione delle zone costiere<sup>248</sup>.

---

<sup>248</sup> European Commission adopts new ENI CBC Med Programme: €209 million for cross-cooperation in the Mediterranean nel sito ufficiale di ENPI CBC MED <http://www.enpicbmed.eu/communication/european-commission-adopts-new-eni-cbc-med-programme-%E2%82%AC209-million-cross-cooperation-me>

ENI CBC MED prevede una dotazione finanziaria di 1 miliardo di euro costituito da finanziamenti FESR e dal budget ENI. Il programma prevede tre tipologie di progetti:

- Standard: I progetti standard avranno un carattere dimostrativo, fornendo esempi pilota in un specifico campo di competenza, garantendo al tempo stesso reti tra gli stakeholder.

-Strategici: I progetti strategici garantiranno un focus più profondo sulle esigenze emergenti individuati dalla JMC. Essi sosterranno un impatto esteso su selezionate priorità e un chiaro contributo alla UE e le politiche nazionali nella regione.

-Capitalizzazione I progetti di capitalizzazione promuoverà lo sfruttamento e / o di più ampia diffusione delle pratiche di successo e dei risultati dei progetti finanziati in precedenza<sup>249</sup>.

Si insiste sul fatto che l'Europa non può costruirsi girando le spalle al Mediterraneo e che per la maggior parte delle regioni mediterranee, la prossimità culturale, economica, di mix delle popolazioni con la riva Sud, dà luogo ad una situazione di coabitazione piuttosto che di vicinato. In proposito, l'ENPI, quale strumento europeo di vicinato e partenariato, ha permesso di creare un programma di cooperazione transfrontaliera denominato "Bacino Marittimo del Mediterraneo" che si rifà al modello dei fondi strutturali basati sul cofinanziamento, su un partenariato e su una programmazione pluriennale<sup>250</sup>.

---

<sup>249</sup> "Cross Border Cooperation within the European Neighbourhood Instrument (Eni) Mediterranean Sea Basin Programme 2014-2020 Final", cit., pag. 133.

<sup>250</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pag. 11.



## CONCLUSIONE

Negli anni l'Unione Europea si è trovata a dover rispondere a sfide sempre più pressanti provenienti dall'area mediterranea che potevano mettere a serio rischio anche la propria sicurezza. In un contesto fortemente delicato e fortemente soggetto a mutamenti repentini dovuti a fattori politici ed economici, come quello mediterraneo, l'Unione Europea ha dovuto più volte ripensare la propria politica di vicinato e riadattare le esigenze e le priorità strategiche che nel frattempo erano decisamente cambiate, per rafforzare l'integrazione socio-economica con i territori euro-mediterranei.

Si insiste sul fatto che l'Europa non può costruirsi girando le spalle al Mediterraneo e che per la maggior parte delle regioni mediterranee, la prossimità culturale, economica, di mix delle popolazioni con la riva Sud, dà luogo ad una situazione di coabitazione piuttosto che di vicinato. In proposito, l'ENPI, quale strumento europeo di vicinato e partenariato, ha permesso di creare un programma di cooperazione transfrontaliera denominato "Bacino Marittimo del Mediterraneo" che si rifà al modello dei fondi strutturali basati sul cofinanziamento, su un partenariato e su una programmazione pluriennale<sup>251</sup>. Questo strumento europeo di politica di vicinato è stato inaugurato nel 2008, ed è stato testimone di molti sviluppi che hanno rafforzato il rapporto tra le due parti (nord e sud del Mediterraneo). Una caratteristica importante di questa partnership è il focus sull'instaurarsi di relazioni stabili e durature in settori di interesse comune per entrambe le sponde del Bacino del Mediterraneo, in un meccanismo che, diversamente dal passato, permette ai paesi mediterranei di auto-determinare le proprie scelte di sviluppo a livello regionale. L'Unione Europea, in questi anni, ha sempre mantenuto alto il suo interesse ad essere parte attiva nel processo di trasformazione dei paesi

---

<sup>251</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pag. 11.

mediterranei, vista la loro importanza strategica nello scacchiere internazionale, e ha agito al fine di eliminare le principali fonti di instabilità e di conflitto nella regione. Attraverso lo strumento finanziario ENPI, l'Unione Europea è riuscita ad adattarsi alle mutevoli esigenze e priorità offrendo nuovi accordi e opportunità e riuscendo a captare l'importanza della cooperazione con la società civile, nuovo protagonista del processo di cambiamento. L'idea alla base della strategia ENPI CBC MED è quella di una condivisione del know-how con i partner egiziani e, su questa base, di creare opportunità per tutto il territorio destinatario della politica di vicinato. L'ENPI è uno strumento fondamentale in quanto si tratta di una programmazione di lungo-periodo che ha implementato un importante processo di dialogo politico e sociale: nel corso degli anni sono state necessarie delle revisioni che hanno permesso di riesaminare il cammino percorso e di incrementare gli sforzi di cooperazione alla luce delle nuove priorità ed esigenze.

L'obiettivo della tesi è stato quello di capire in che misura questi progetti sono stati efficaci per lo sviluppo della capacità delle istituzioni pubbliche nei paesi del Mediterraneo e se questi ultimi siano stati in grado di realizzare i risultati attesi. Attraverso un lavoro di ricerca durato quattro anni che ha coinvolto centinaia di intervistati e testimoni tra beneficiari degli interventi e figure istituzionali di rappresentanza europea in loco, è stato possibile verificare quanto l'Egitto sia stato un partner abbastanza ricettivo dal punto di vista della qualità della progettazione, dell'efficacia, dell'efficienza e dell'impatto, mentre è ancora troppo presto per poter valutare la sostenibilità. Tuttavia, ci sono ancora molti passi da compiere per far sì che lo strumento ENPI e più in generale la politica di vicinato e i suoi principi raggiungano più efficaci risultati nei paesi mediterranei. La ricerca ha consentito di far emergere una serie di suggerimenti di policy sui punti critici da affrontare che riguardano: una più

efficiente comunicazione e una maggiore sensibilizzazione, delle istituzioni e dei cittadini, sugli obiettivi e risultati attesi del programma; maggiori competenze e assistenza per gli enti capofila; consolidamento delle istituzioni locali, anche attraverso processi di decentralizzazione e riforme amministrative, al fine di avviare un miglioramento della pianificazione di strategie di sviluppo locale; agevolazione della mobilità del personale dei paesi Mediterranei coinvolto nel progetto; maggiore formazione sulle metodologie e procedure europee per i paesi partner e maggiore conoscenza delle reciproche procedure per entrambe le sponde del Mediterraneo. Durante questo settennato il programma ENPI CBC MED ha incontrato non poche problematiche, sia a livello di instabilità politica ed economica, sia a livello di mantenimento dei partenariati e di adeguamento a un nuovo sistema di cooperazione. Il programma ENPI CBC MED, come dimostrano anche i risultati del lavoro di ricerca, è stata un'esperienza assolutamente proficua per il consolidamento della cooperazione euro mediterranea in un'ottica di collaborazione paritaria e di benefici comuni per i paesi partner. Sono stati attuati progetti in settori strategici come la salute, trasporti, energia, uso consapevole dell'acqua, ricerca, protezione ambientale, sviluppo rurale e urbano, settori che riflettono lo sviluppo di collaborazioni future. Il lavoro di ricerca evidenzia un altro aspetto molto importante per il rafforzamento del dialogo sociale e politico tra le due sponde: attraverso ENPI CBC MED sono state attuate importanti reti transfrontaliere tra organismi pubblici e privati che hanno permesso e che permetteranno, una sempre maggiore conoscenza reciproca, lo scambio di buone pratiche e di esperienze e porre quindi le basi per una comunicazione più efficace e flessibile. Proprio per enfatizzare gli sforzi di cooperazione euro –mediterranea nel luglio 2015 è stata istituita una task force per il Mediterraneo che agirà come centro per

l'assistenza ai paesi dell'Africa Settentrionale che stanno andando incontro a radicali trasformazioni politiche e come punto di contatto con le varie istituzioni europee.

Questi sono i risultati che contribuiranno, in un lento processo di adeguamento, a dare un carattere più evidente ai benefici apportati dalla cooperazione transfrontaliera. Si tratta di un momento molto delicato per la storia delle relazioni euro mediterranee visto il lungo processo di democratizzazione e di stabilizzazione che i paesi dell'intera regione mediterranea si trovano ad affrontare ed è proprio all'interno di questo contesto che l'Unione Europea deve svolgere un ruolo cruciale con l'attuazione degli strumenti di vicinato 2014-2020. Il futuro prossimo della cooperazione euro mediterranea passa attraverso una nuova generazione di progetti, già ora attraverso il nuovo strumento ENI 2014-2020 recentemente approvato, che proseguiranno il cammino appena concluso con la vecchia programmazione.

Per il futuro dell'area mediterranea sembrano delinearsi molte sfide economiche e politiche. Infatti, da un lato, vanno considerate le forti pressioni causate principalmente dal grande aumento delle disparità economico –sociali all'interno dell'Unione Europea dopo il suo progressivo allargamento; dall'altro, i rapporti di “buon vicinato” verso i nuovi confini esterni europei, indispensabili, non solo per le opportunità che si possono cogliere, ma anche per rendere più stabili le frontiere<sup>252</sup>.

---

<sup>252</sup> M. Terrana, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, cit., pag. 112



## BIBLIOGRAFIA

A.A. V.V. *Il Mediterraneo Economia e Sviluppo*, Editoriale Jaka Book S.p.A., Milano, 2001.

Ashraf S.E. Saleh, Hanane F. Abouelkheir, *Egypt and the EU: An Assessment of the Egyptian Euro-Mediterranean Partnership*, Topics in Middle Eastern and African Economies Vol. 15, No. 1, May 2013.

Bollettino dell'Unione Europea. Supplemento 2/95, *Il consolidamento della politica mediterranea dell'Unione Europea: verso un partenariato euro mediterraneo*, Lussemburgo, ottobre 1995.

Braudel Fernand, *“Il Mediterraneo. Lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni”* Milano, 1987.

Comitato di esperti indipendenti. *Prima relazione sui presunti casi di frode, cattiva gestione e nepotismo in seno alla Commissione Europea*, 15 marzo 1999.

Communication from The Commission to The Council and The European Parliament *“Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”* COM (2003)104 final.

Comunicazione congiunta al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *“Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale”* COM (2011)200.

Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: *“Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento”* COM (2011)303 definitivo.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo “*Una politica mediterranea più incisiva per l’Unione europea: instaurazione di un nuovo partenariato euro mediterraneo*” COM (94)427 def.

Comunicazione Della Commissione Al Consiglio E Al Parlamento Europeo. “*Imprimere Un Nuovo Impulso Al Processo Di Barcellona*” COM (2000)497 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 12 maggio 2010, “*Bilancio della politica europea di vicinato*” COM (2010) 207 def.

Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio “*Sulle proposte della Commissione riguardanti piani d’azione nell’ambito della politica europea di prossimità (ENP)*” COM (2004)795 def.

Comunicazione Della Commissione Europa 2020 “*Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*” COM (2010) 2020 definitivo.

D’Alfonso Alessandro *Il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020*, Briefing European Parliamentary Research Service, 14/11/2013.

Dossier a cura del Programma Mediterraneo dell’ISPI, Med&Gulf Executive Briefing *L’Egitto in transizione: a quando la stabilizzazione politica e la ripresa economica?* dicembre 2013.

European Commission Directorate General Development and Cooperation – EuropeAid “*Panorama of EU Regional Programmes and Projects Southern Mediterranean 2012-2014*”, Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2013.

European Commission, “*European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013*” Overview of Activities and Results Development and Cooperation - EuropeAid, European Union, 2014.

European Commission, *Cross Border Cooperation Within the European Neighbourhood Instrument (Eni) Mediterranean Sea Basin Programme 2014-2020 Final* Adopted by the European Commission on 17 December 2015 Decision No C (2015) 9133.

European Commission, Directorate-General Regional Policy, “*Partnership in the 2000-2006 programming period, Analysis of the implementation of the partnership principle*”, Discussion Paper of DG Regio, November 2005.

European Commission, *Mediterranean Sea Basin Programme 2007-2013*, Final Version Approved by European Commission Decision N. C (2008) 4242 of August 14th 2008.

European Commission, *The Barcelona Process five years on 1995-2000*, 2000.

European Commission, *Egypt Country Strategy Paper 2007-2013*, 04 January 2007.

European Union, *EU-Egypt Task Force agrees major package of economic and political assistance for Egyptian transition*, Brussels, 14, November 2012 A 516/12.

European Union, *Eu-Egypt Task Force Fact Sheet*, Brussels, 14, November 2012 a 515/12.

Gad Emad *Egyptian–European Relations: From Conflict to Cooperation* in the Review of International Affairs Volume 3, Issue 2, 2003.

Hussein Taha, *Il futuro della cultura in Egitto*, Il Cairo, 1938.

*Il consolidamento della politica mediterranea dell'Unione Europea: proposte per la creazione di un partenariato euro-mediterraneo*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Brussels, Lussemburgo, marzo 1995.

*Il funzionamento dell'UE*, pubblicazione de Le politiche dell'Unione Europea, Bruxelles, 2014.

*Italia ed Egitto: nuove opportunità per una partnership privilegiata*, Med&Gulf Initiative Bulletin, n. 4, 27 febbraio 2015.

Joint Communication to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions “*Review of the European Neighbourhood Policy*” {SWD (2015) 500 final}.

Le politiche europee nel Mediterraneo, Occasional Paper, [www.srm-med.com](http://www.srm-med.com).

Longo Francesca, “L’Unione Europea e il Mediterraneo: politiche a confronto.”, Nord e Sud N°5,1999.

Manducchi Patrizia, a cura di, “*Voci del dissenso. Movimenti studenteschi, opposizione politica e processi di democratizzazione in Asia e in Africa*”, Emil di Odoya, 2011.

Nicolia Dino, *La strategia Euro-Mediterranea. Prospettive politico economiche per il Mezzogiorno*, Edizione Franco Angeli, Milano, 2005.

Osservatorio sulle Politiche Agricole dell'UE Istituto Nazionale di Economia Agraria, *L'Unione Europea e i Paesi Terzi del Mediterraneo. Accordi commerciali e scambi agroalimentari*, aprile 2002.

Paciello Maria Cristina, *Euro-Mediterranean Relations Facing New Challenges the Euro Crisis and Euro-Mediterranean Relations*, IEMed Mediterranean Yearbook, 2013.

Paciello Maria Cristina, *The Impact of the Economic Crisis on Euro-Mediterranean Relations*, in the International Spectator: Italian Journal of International Affairs, 2010.

Pizzigallo Matteo, a cura di, *L'Italia e l'Unione per Il Mediterraneo*, Legma Napoli per la Fondazione Mezzogiorno Europa, 2010.

Potyrala Anna, Przybylska-Maszner Beata, Wojciechowski Sebastian, a cura di, *Relations between the European Union and Egypt after 2011: Determinants, Areas of cooperation and prospect.*, Logos VerlagBerlin GmbH, Berlino, 2015.

*Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Single Support Framework for EU support to Egypt (2014-2015)*, European External Action Service European Commission - Directorate General for Development and Cooperation – Europeaid.

Rapporto Ispi Per Il Ministero Degli Affari Esteri, *Conseguenze economiche della Primavera Araba La prospettiva italiana dal punto di vista dell'interscambio commerciale e degli investimenti in Nord Africa*, dicembre 2012.

Regolamento (Ce) n. 1638/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato.

Regolamento (CE) n. 2698/2000 del Consiglio, del 27 novembre 2000, che modifica il regolamento (CE) n. 1488/96 relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euro-mediterraneo.

Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio, del 23 luglio 1996, relativo a misure di accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euromediterraneo.

Regolamento (Ue) n. 1299/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea.

Renda Andrea, *Rapporto Finale Global Outlook Economia Politica Internazionale XVIII Edizione*, Istituto Affari Internazionali, aprile 2015.

Rizzi Franco, *Un Mediterraneo di conflitti: storia di un dialogo mancato*, Meltemi, 2005.

Sassu Antonio, Lodde Sergio, a cura di, *Tra il nuovo e il vecchio. I cambiamenti politici in Nord Africa*, Aracne Editrice, Roma, 2012.

Stocchiero A., Piccarozzi M., *Opportunità e limiti della cooperazione transfrontaliera*, ENPI, CESPI, Roma, 2007.

Sturm Michael, Sauter Nicolas, *The impact of the global financial turmoil and recession on Mediterranean countries' economies*, Occasional Paper Series No 118/August 2010, European Central Bank, Germania.

Terrana Medea, *La politica di prossimità nella programmazione della nuova geografia comunitaria*, Franco Angeli, Milano, 2013.

Van Hüllen Vera, *Eu Democracy Promotion and the Arab Spring, International Cooperation and Authoritarianism*, Palgrave Macmillan, 2015.

Zanghi C., Panella L. (a cura di), *50 anni di integrazione europea. Riflessioni e prospettive*, Giappicchelli, Torino, 2010.

## MONOGRAFIE E RACCOLTE DI SAGGI

Nonneman Gerd, (a cura di), *Analyzing Middle East Foreign Policies and the Relationship with Europe*, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2005.

Cugusi, Battistina *Unione per il Mediterraneo: perfezionamento o svuotamento di un disegno politico?* Working Papers 52/2009, febbraio 2009.

Aliboni R, a cura di, *L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: Gli Aspetti Politici*, Senato della Repubblica, Servizi Affari Internazionali, n°85, gennaio 2008.

Aliboni Roberto, *I rapporti tra Europa e Mediterraneo: il quadro istituzionale e politico*, in Gomel G., M. Roccas (a cura di), *Le economie del Mediterraneo*, Banca d'Italia, 2000.

Borzoni G., *Il Mediterraneo, Spazi per la cooperazione e la partnership? Gli interessi particolari e le prospettive di un dialogo*, in "Cooperazione Mediterranea", 2005 (a.16), n°4.

*Egypt's Economic Reform Agenda. A New Path for Growth*, Med&Gulf Initiative Bulletin, n. 5, July 22, 2015 – Special Edition.

Wulzer Paolo, *La politica mediterranea dell'Unione Europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*, Studi E Ricerche / Studies And Research.

Aliboni Roberto, Ammor Fouad M., *Under the Shadow of 'Barcelona': From the EMP to the Union for the Mediterranean*, Istituto Affari Internazionali (IAI), Rome and the Groupement d'Etudes et de Recherche sur la Méditerranée (GERM), Rabat, 2009.

*Italia ed Egitto: nuove opportunità per una partnership privilegiata*, Med&Gulf Initiative Bulletin, n. 4, 27 febbraio 2015.

Middle East and North Africa Programme Workshop Summary, *European Union Policies and Egypt's Economic Challenges*, september 2009.

### **ARTICOLI**

Dentice Giuseppe, *Unione Europa e Mediterraneo: un partenariato impossibile?* 7 maggio 2013 in Osservatorio di Politica Internazionale.

*Egitto, approvata la nuova Costituzione. Vittoria di Morsi e dei Fratelli musulmani*, 23 dicembre 2012 Redazione on line, in [corriere.it](http://corriere.it).

### **SITOGRAFIA**

[http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index_en.cfm)

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/international/neighbourhood\\_policy/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/index_it.htm)

[http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/egypt/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/egypt/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/cross-border-cooperation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/cross-border-cooperation/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/overview/index_en.htm)

<http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?nodeNumber=1>

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/cooperation/baltic/pdf/macroregional\\_strategies\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/cooperation/baltic/pdf/macroregional_strategies_2009.pdf)

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/policy/cooperation/european-territorial/](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/cooperation/european-territorial/)

[http://eeas.europa.eu/delegations/egypt/eu\\_egypt/political\\_relations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/egypt/eu_egypt/political_relations/index_en.htm)



[http://eeas.europa.eu/egypt/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/egypt/index_en.htm)

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

<content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>

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

<content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:r15006&from=EN>

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

<content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:r17101&from=IT>

[http://europa.eu/about-eu/funding-grants/index\\_it.htm](http://europa.eu/about-eu/funding-grants/index_it.htm)

[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_it.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_it.htm)

[http://europa.eu/pol/financ/index\\_it.htm](http://europa.eu/pol/financ/index_it.htm)

[http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/it/budget\\_it.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/it/budget_it.pdf)

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-636\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-636_en.htm?locale=en)

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-751\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-751_it.htm)

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-93-26\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-93-26_it.htm)

<http://it.med-diet.eu/>

<http://leg16.camera.it/561?appro=425&Il+nuovo+Parlamento+egiziano>

[http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2012/09/ufm\\_paris\\_declaration1.pdf](http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2012/09/ufm_paris_declaration1.pdf)

[http://www.camera.it/camera/browse/561?appro=455&Elezioni+presidenziali+in+Egitt  
o+-+Risultati+\(23-24+maggio+e+16-17+giugno+2012\)](http://www.camera.it/camera/browse/561?appro=455&Elezioni+presidenziali+in+Egitt<br/>o+-+Risultati+(23-24+maggio+e+16-17+giugno+2012))

<http://www.cespi.it/govMed2.html>

<http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/presidency-council-eu/>

<http://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-annual-budget/>

<http://www.consilium.europa.eu/it/policies/multiannual-financial-framework/>

<http://www.enpicbmed.eu/communication/european-commission-adopts-new-eni-cbc-med-programme-%E2%82%AC209-million-cross-cooperation-me>

[http://www.enpicbmed.eu/documenti/29\\_153\\_20090109134529.pdf](http://www.enpicbmed.eu/documenti/29_153_20090109134529.pdf)

<http://www.enpicbmed.eu/enicbmed-2014-2020/the-european-neighbourhood-instrument>

<http://www.enpicbmed.eu/programme/about-the-programme/funding>

<http://www.enpicbmed.eu/programme/about-the-programme/objective-and-principles>

<http://www.enpi-info.eu/files/publications/EU%20funding%20Handbook%20-%20Final%2026Feb.pdf>

[http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/standard2\\_web\\_en.pdf](http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/standard2_web_en.pdf)

<http://www.enpi-info.eu/files/publications/magazine%20east%20ENG.pdf>

[http://www.enpi-info.eu/files/publications/PanoramaSouthMagEN\\_6AugFINAL.pdf](http://www.enpi-info.eu/files/publications/PanoramaSouthMagEN_6AugFINAL.pdf)

[http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=682&id\\_type=9&lang\\_id=450](http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=682&id_type=9&lang_id=450)

[http://www.europarl.it/it/scoprire\\_europa.html](http://www.europarl.it/it/scoprire_europa.html)

<http://www.fosterinmed.eu/>

[http://www.ispionline.it/DOC/Rapporto\\_Egitto\\_Med\\_Gulf.pdf](http://www.ispionline.it/DOC/Rapporto_Egitto_Med_Gulf.pdf)

<http://www.ispionline.it/it/eventi/fori-di-dialogo/business-council-italo-egiziano>

<http://www.luc.edu/orgs/meea/volume15/pdfs/Egypt-and-the-EU.pdf>

<http://www.marakanda.eu/>

<http://www.mfa.gov.eg/Arabic/MediaCenter/Articles/Pages/ArticleInterviewDetails.aspx?Source=1d5b0202-c337-4794-ab10-342893d069e1&articleID=10bb92fc-eac6-4a8f-98ed-e52e4e5716d2>

[http://www.senat.fr/rap/r11-636/r11-636\\_mono.html#toc3](http://www.senat.fr/rap/r11-636/r11-636_mono.html#toc3)

[http://www.treccani.it/enciclopedia/il-mediterraneo\\_%28XXI-Secolo%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/il-mediterraneo_%28XXI-Secolo%29/)

<http://www.villages-net.eu/>

[https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Middle%20East/0909eeu\\_summary.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Middle%20East/0909eeu_summary.pdf)

[www.sr-med.com](http://www.sr-med.com)