

***La cooperazione euro-mediterranea:
dalla Dichiarazione di Barcellona all'Unione per il
Mediterraneo.***

***Analisi delle politiche economiche tra Unione
Europea e i paesi del Nord Africa e Medio Oriente***

<i>Indice dei grafici e tabelle</i>	iv
<i>Elenco degli acronimi</i>	vi
<i>Introduzione</i>	viii
<i>Capitolo primo. Gli albori della politica economica mediterranea</i>	1
<i>1.1. Uno sguardo verso il Mediterraneo</i>	1
<i>1.2. La Politica Mediterranea Globale.</i>	5
<i>1.3. Il fallimento della Politica Mediterranea Globale</i>	10
<i>1.4. La Politica Mediterranea Rinnovata.</i>	11
<i>Capitolo secondo. Il partenariato Euro Mediterraneo</i>	16
<i>2.1. La Dichiarazione di Barcellona</i>	16
<i>2.2. Il partenariato politico</i>	19
<i>2.3. Il partenariato economico</i>	20
<i>2.4. Il partenariato sociale, culturale e umano</i>	22
<i>2.5. Il programma di lavoro</i>	23
<i>2.6. Gli Accordi euro-mediterranei di associazione e il programma MEDA</i>	24
<i>2.7. Il fallimento di Barcellona</i>	32
<i>Capitolo terzo. Dalla Politica Europea di Vicinato all'Unione per il Mediterraneo</i>	34
<i>3.1. Gli obiettivi della Politica Europea di Vicinato verso i paesi dell'area MENA</i>	34
<i>3.2. Il Piano d'Azione</i>	37
<i>3.3. Lo strumento europeo di vicinato e partenariato</i>	41
<i>3.4. Il Partenariato Euro-Mediterraneo nel contesto della Politica Europea di Vicinato</i>	44

3.5. <i>L'Unione per il Mediterraneo</i>	46
3.6. <i>La Mediterranean Business Development Initiative e la Banca di Sviluppo Euro-Mediterranea</i>	48
Capitolo quarto. Gli effetti del Processo di Barcellona	51
4.1. <i>Uno sguardo d'insieme: un bilancio sulla crescita dell'area MENA</i>	52
4.2. <i>La dinamica delle economie MENA negli ultimi dieci anni</i>	59
4.3. <i>La politica finanziaria e monetaria</i>	61
4.4. <i>La politica fiscale</i>	64
4.5. <i>I risultati mancati e le critiche alla cooperazione euro-mediterranea</i>	65
Capitolo quinto. La privatizzazione e le piccole medie imprese	71
5.1. <i>Il processo di privatizzazione: andamento, metodi e settori</i>	72
5.2. <i>Il modello della PMI in Europa e nel Mediterraneo</i>	75
5.3. <i>Analisi dei paesi MENA</i>	78
5.3.1. <i>Algeria</i>	78
5.3.2. <i>Libia</i>	79
5.3.3. <i>Marocco</i>	80
5.3.4. <i>Egitto</i>	83
5.3.5. <i>Tunisia</i>	85
5.3.6. <i>Giordania</i>	88
5.3.7. <i>Libano</i>	91
5.3.8. <i>Israele</i>	93
5.3.9. <i>Autorità Nazionale Palestinese</i>	94
5.4. <i>Le politiche necessarie per le imprese</i>	96
Capitolo sesto. Gli Investimenti Diretti Esteri	97
6.1. <i>Gli scambi commerciali e gli investimenti esteri</i>	98
6.2. <i>Clima per gli investimenti e tasso di crescita</i>	102
6.3. <i>Gli IDE, le determinanti istituzionali ed economiche e il confronto con l'UE</i>	104
6.4. <i>Le riforme e i potenziali guadagni dal commercio e dagli investimenti</i>	109

Capitolo settimo. L'integrazione regionale e il commercio sud sud	113
7.1. <i>Gli accordi nord sud</i>	113
7.2. <i>Gli Accordi commerciali tra i paesi MENA</i>	115
7.3. <i>Integrazione regionale e opportunità nell'Africa del Nord</i>	120
Capitolo ottavo. Analisi geoeconomica. Un nuovo mediterraneo?	125
8.1. <i>Gli anelli di solidarietà</i>	126
8.2. <i>Le sei macro-aree del Mediterraneo</i>	131
Conclusioni	xiii
Bibliografia	xvii
Sitografia	xxiv

Indice grafici e tabelle

Capitolo terzo

- | | |
|--|----|
| 3.1. Allocazione globale dell'ENPI nell'area del Mediterraneo inquadrata nell'ambito del PEM | 44 |
| 3.2. Struttura dell'UpM secondo la Dichiarazione di Parigi | 47 |

Capitolo quarto

- | | |
|--|----|
| 4.1. Media annua tasso di crescita del PIL reale e della popolazione | 54 |
| 4.2. PIL reale pro-capite (var. % a/a media annuale) | 56 |
| 4.3. Crescita, produttività e occupazione dei paesi MENA a confronto con alcuni paesi UE | 57 |
| 4.4. Tasso di crescita PIL reale, PIL pro-capite, occupazione e PIL per occupato (periodo 2003-2007) | 59 |
| 4.5. Saldo commerciale dei paesi MENA, consumi, investimenti, IDE e rispettivi contributi al PIL reale (%) | 61 |
| 4.6. Situazione monetaria e finanziaria | 64 |

Capitolo quinto

- | | |
|---|----|
| 5.1. Transazioni annuali e movimenti di capitale in milioni di dollari | 73 |
| 5.2. Transizioni completate e collaborazioni per ciascun paese e associati movimenti di capitale | 74 |
| 5.3. Suddivisione delle transizioni per settori | 74 |
| 5.4. Privatizzazioni in Algeria suddivise per settori | 79 |
| 5.5. Privatizzazioni in Marocco suddivise per settori | 82 |
| 5.6. Privatizzazioni in Egitto suddivise per settori | 83 |
| 5.7. Suddivisione delle imprese in Egitto per settori | 84 |
| 5.8. Privatizzazioni in Tunisia suddivise per settori | 87 |
| 5.9. Suddivisione delle imprese in Giordania per settori | 88 |
| 5.10. Privatizzazioni in Giordania suddivisa per settori | 90 |
| 5.11. Percentuale delle imprese del Libano con meno di 5 addetti suddivise per settori | 91 |
| 5.12. Distribuzione delle imprese per numero addetti e settori in Cisgiordania e nella striscia di Gaza | 94 |

Capitolo sesto

- | | |
|--|-----|
| 6.1. Rapporti tra le esportazioni non-oil nell'area MENA e in altre regioni in via di sviluppo | 99 |
| 6.2. Mercato dei servizi dell'area MENA e delle altre regioni in via di sviluppo | 99 |
| 6.3. Percentuale flusso IDE nell'area MENA e nelle altre aree in via di sviluppo | 100 |
| 6.4. Flussi potenziali di IDE nei paesi in via di sviluppo, | |

<i>condizionati dall'apertura dell'economia, dalle risorse naturali e dalla popolazione nel 2000</i>	<i>101</i>
<i>6.5. Evoluzione IDE e confronto area MENA con UE</i>	<i>107</i>
<i>6.6. Attrattività dei paesi dell'area MENA e la posizione nella World Rank</i>	<i>111</i>
Capitolo settimo	
<i>7.1. Accordi di libero scambio tra paesi MENA e Ue e anno di entrata in vigore</i>	<i>113</i>
<i>7.2. Accordi bilaterali di libero scambio in vigore tra i paesi MENA</i>	<i>116</i>
<i>7.3. Accordi commerciali bilaterali e multilaterali nel Mediterraneo</i>	<i>118</i>
Capitolo ottavo	
<i>8.1. Le sei macro-aree euro-mediterranee</i>	<i>132</i>

Elenco degli acronimi

ATC	<i>Agreement on Textile and Clothing</i>
BEI	Banca Europea degli Investimenti
CEE	Comunità Economica Europea
CEN-SAD	<i>Communauté des États Sahélo-sahariens</i>
CNEL	Comitato Nazionale dell'Economia e del Lavoro
COMESA	<i>Common Market for Central and Southern Area</i>
CSCM	Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo
ECU	<i>European Currency Unit</i>
EIU	<i>Economist Intelligence Unit</i>
EFTA	<i>European Free Trade Association</i>
EMUNI	<i>Euro-Mediterranean University</i>
ENPI	<i>European Neighbourhood Partenariat Instrument</i>
FEMIP	Fondo Euro Mediterraneo di Investimento e Partenariato
FEMISE	<i>Forum Euroméditerranéen des Istituts de Sciences Économiques</i>
GAFTA	<i>Greater Arab Free Trade Association</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariff and Trade</i>
GUCE	Gazzetta Ufficiale Comunità Europea
IDE	Investimenti Diretti Esteri
MBDI	<i>Mediterranean Businnes Development Initiative</i>
MEDA	<i>Mésures d'Adjustement</i>
MEFTA	<i>Middle East Free Trade Association</i>
MENA	<i>Middle East and North Africa</i>
Mercosur	<i>Mercado Común del Sur</i>
MFA	<i>Multi Fiber Arrangement</i>
MIF	Micro Imprese Finanziarie
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Developmen</i>
ONU	Organizzazione Nazioni Unite
PAC	Politica Agricola Comune
PdA	Piano d'Azione
PEM	Partenariato Euro-Mediterraneo
PESC	Politica Estera di Sicurezza Comune
PESD	Politica Estera di Sicurezza e Difesa

PEV	Politica Europea di Vicinato
PMG	Politica Mediterranea Globale
PMI	Piccole e Medie Imprese
PMR	Politica Mediterranea Rinnovata
PPM	Paesi Partner Mediterranei
UE	Unione Europea
UMA	Unione del Maghreb Arabo
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UpM	Unione per il Mediterraneo
WTO	<i>World Trade Organization</i>
ZLS	Zona Libero Scambio

Introduzione

Il Mediterraneo, o il *mare nostrum* secondo l'appellativo datogli dagli antichi romani, è sempre stato e tuttora rimane un crocevia fondamentale per la storia italiana ed europea. Da sempre oggetto di interesse di tutti i popoli che vi si sono affacciati, esso non è un grande mare che li separa, ma è anzi l'ambiente su cui questi popoli si sono interfacciati, relazionati, alleati, ma anche scontrati e ne hanno conteso il controllo. Il Mediterraneo che conosciamo, che tuttora è al centro di vicende politiche, economiche e sociali altrettanto importanti che saranno la storia del domani, è frutto degli eventi del passato, risultato di una profonda quanto articolata identità storica.

Ma è corretto affermare che il Mediterraneo attualmente ha una sua identità? Alla domanda «che cos'è il Mediterraneo?» lo storico Fernand Braudel risponde:

mille cose insieme. Non un paesaggio ma innumerevoli paesaggi. Non un mare, ma una serie di civiltà accatastate le une sulle altre. Viaggiare nel Mediterraneo significa [...] immergersi nell'arcaismo dei mondi insulari e nello stesso tempo stupire di fronte all'estrema giovinezza di città molto antiche, aperte a tutti i venti della cultura e del profitto, e che da secoli sorvegliano e consumano il mare. Tutto questo perché il Mediterraneo è un crocevia antichissimo. [...] Da millenni tutto è confluito verso questo mare, scompigliando e arricchendo la sua storia.

Lo storico, che per molti anni si è dedicato allo studio del Mediterraneo, con queste parole cerca di trasmettere al lettore quanto questo bacino sia importante non solo per la storia dell'Europa, ma per la storia del mondo. Allo stesso modo cerca di trasmettere quanto la sua identità sia, sotto un certo punto

di vista, un insieme di identità, di popoli di culture. È un luogo di contraddizioni religiose, sociali e territoriali; è il risultato di conflitti scoppiati per interessi economici e politici, talvolta mai risolti e ancora in atto.

La grande attenzione da sempre rivolta verso questo mare è dovuta alle sue caratteristiche strategicamente vantaggiose: la sua posizione è unica e privilegiata, essendo punto di accesso per tre continenti (Asia, Africa ed Europa), nonché via di collegamento, attraverso lo Stretto di Gibilterra e il Canale di Suez, tra l'Oceano Atlantico e quello Indiano; inoltre, questa regione è anche la culla di tre religioni monoteiste (Cristianesimo, Ebraismo e Islam). La ricchezza che racchiude questo mare semichiuso non ha eguali ed è il motivo per cui sarà sempre al centro dei progetti dei paesi rivieraschi e non solo.

Dal Mediterraneo dipendono la sicurezza politica ed economica di tutti i paesi e può essere la fonte di un arricchimento economico e sociale per ognuno di essi, perché, come afferma Braudel, è un «complesso di mari: di mari ingombri di isole, intersecati da penisole, circondati da coste frastagliate. La sua vita è intimamente legata a quella della terra, la sua storia non può essere dissociata dal mondo terrestre che lo circonda».

In questo elaborato sarà presentata una pagina a mio avviso fondamentale della storia del Mediterraneo, che possa essere spunto ed elemento di riflessione anche per il futuro, attualmente sempre più articolato e incerto agli occhi di tutti: il proseguo del conflitto Arabo-Israeliano, la Primavera Araba, l'avanzata del Califfato Islamico in Nord Africa e Medio Oriente. Probabilmente, oggi più che mai, si avverte il bisogno di riflettere, per poter individuare la dimensione politica migliore che possa valorizzare il sistema euro-mediterraneo nella sua complessità, nelle sue mille sfaccettature, per ricomporre il tessuto di una civile convivenza fra nazioni e Stati che, benché diversi per cultura, religione e storia, hanno in comune l'appartenenza a questa regione che, inevitabilmente, li terrà legati per sempre. L'argomento in questione è la cooperazione euro-mediterranea, partendo da un accordo

politico siglato dai paesi che si affacciano sul *mare nostrum*, che ha segnato una svolta nell'impostazione e nella prospettiva delle relazioni euro-mediterranee, ovvero il Partenariato Euro-Mediterraneo; sino ad arrivare alle politiche dei giorni nostri, come l'Unione per il Mediterraneo e alle possibili migliorie da implementare per garantire uno sviluppo proficuo dell'intera regione.

Come è stato accennato precedentemente la sicurezza politica e lo sviluppo socio-economico di tutti i paesi dell'area sono vincolati al Mediterraneo. Questo è il principale motivo per cui, sin dalla sua nascita, la Comunità Economica Europea ha cercato di stabilire una fitta rete di legami, non solo economici, con i paesi che si affacciano dall'altra parte del *mare nostrum* e che fanno parte dell'area MENA, ovvero del Nord Africa e Medio Oriente. Dal punto di vista economico, nella percezione più comune, l'area MENA è sempre stata associata al petrolio ed alla produzione dei suoi derivati, considerato come la principale fonte di reddito economica e unica fonte di sviluppo per le popolazioni residenti in tale area. In altri termini l'area MENA ha un ruolo centrale nel campo degli idrocarburi, sia in termini di produzione sia, e soprattutto, in termini di esportazione e di riserva petrolifera. Ma le risorse che la regione ha da offrire sono ben superiori e, per questo motivo, uno degli obiettivi cardine delle politiche euro-mediterranee sopra citate è la definizione di uno spazio euro-mediterraneo fondato su intenti comuni, che possa essere un'area di prosperità e sicurezza per tutti i popoli, ma anche una zona di libero scambio che possa garantire lo sviluppo e l'arricchimento di tutta la regione. Il mercato euro-mediterraneo diverrebbe così uno dei più grandi e articolati del mondo, comprenderebbe più di quaranta paesi e includerebbe una popolazione di circa seicento milioni di abitanti.

Nella prima parte dell'elaborato sono state descritte e analizzate le politiche più importanti che hanno interessato la regione euro-mediterranea.

Nel primo capitolo sono state enunciate le prime politiche portate avanti dall'allora Comunità Economica Europea, intese principalmente a mantenere

saldi i rapporti su stampo coloniale allora esistenti con i paesi del Nord Africa, per poter mantenere i propri interessi nell'area anche dopo l'indipendenza dei paesi africani. A seguito dei primi accordi stipulati sono state descritte le due politiche implementate successivamente, la Politica Mediterranea Globale e la Politica Mediterranea Rinnovata. Esse, tese a rafforzare la posizione dell'Europa nella sponda meridionale del Mediterraneo e a contestualizzare gli accordi già stipulati secondo un approccio più bilanciato e globale, hanno svolto il ruolo di apripista per il Partenariato Euro-Mediterraneo, vero punto di svolta della cooperazione tra le sponde del *mare nostrum*.

La Dichiarazione di Barcellona del 1995, sede ove sono stati definiti i principi e gli obiettivi del Partenariato, è l'argomento del secondo capitolo. Dopo aver descritto a sommi capi gli argomenti della dichiarazione sono stati analizzati i tre assi su cui si fonda l'accordo: politico, economico e sociale e gli obiettivi prefissati per ognuno di essi. Successivamente sono stati descritti gli strumenti attraverso il quale i paesi avrebbero voluto raggiungere i risultati comuni: gli Accordi euro-mediterranei di associazione e il programma finanziario MEDA.

Il terzo capitolo affronta le politiche che sono state messe in atto a seguito di Barcellona, ovvero la Politica Europea di Vicinato e l'Unione per il Mediterraneo, rimarcando le differenze e le similitudini con la politica avviata nel 1995. In particolare sono stati poi descritti i loro obiettivi e gli strumenti implementati per il loro raggiungimento: dai Piani di Azione, incentrati sull'integrazione dei paesi vicini all'Unione Europea e alla convergenza con la legge economica comunitaria, allo strumento europeo di vicinato e partenariato; fino ad arrivare all'iniziativa di sviluppo del commercio mediterraneo implementata dall'Unione per il Mediterraneo.

Nella seconda parte dell'elaborato è stata effettuata un'analisi delle politiche economiche dei paesi MENA e dei suoi rapporti con l'Unione Europea. Partendo dal quarto capitolo, ove sono state esposte la situazione economica, fiscale, finanziaria e monetaria dei paesi in via di sviluppo del Nord Africa e del Medio Oriente. Il capitolo si chiude con la descrizione dei risultati in

campo economico che non sono stati raggiunti e con le principali criticità nella cooperazione economica euro-mediterranea.

In particolare saranno analizzati elementi chiave, nonché obiettivi delle politiche messe in atto, per creare la tanto ambita zona di libero scambio, ovvero:

- la privatizzazione delle imprese dei paesi MENA e il sostegno alle piccole e medie imprese, per garantire una ripartenza delle macchine economiche nazionali e soprattutto ridurre il controllo statale;
- il flusso degli Investimenti diretti Esteri
- l'integrazione regionale nell'area euro-mediterranea e il livello di sviluppo del commercio sud-sud

Terminata questa analisi articolata l'attenzione si sposta, per la conclusione dell'elaborato, sulle possibili alternative che potrebbero essere implementate per poter garantire uno sviluppo economico più rapido e solido della regione e garantire maggiore sicurezza e prosperità all'intera area. L'approccio proposto, che va a contrasto con quello prettamente eurocentrista delle politiche finora approvate, è principalmente geoeconomico, ovvero analizzando le capacità di sviluppo dei singoli paesi delle sponde del Mediterraneo da un punto di vista prettamente geografico, che porta alla suddivisione del Mediterraneo in sei macro-aree.

Capitolo primo

Gli albori della politica economica mediterranea

1.1. Uno sguardo verso il Mediterraneo

È possibile affermare che le relazioni tra la Comunità Economica Europea e i cosiddetti Paesi Partner Mediterranei appartenenti all'area MENA siano nate con la creazione della Comunità stessa, anche se la politica europea non fu incentrata dal principio verso il Mediterraneo, né dal punto di vista economico, né da quello politico e sociale, in quanto più interessata ad aspetti di politica interna. Dei sei paesi fondatori, infatti, solamente l'Italia può considerarsi pienamente un paese mediterraneo. Nonostante ciò, ci fu una spinta che garantì una sorta di interesse crescente della Comunità verso la sponda meridionale del Mediterraneo, scaturito da rapporti ereditati da alcuni paesi europei con le ex colonie del Nord Africa e Medio Oriente, soprattutto nel caso della Francia¹.

Al momento della nascita della CEE, nel 1957, Marocco Tunisia e Algeria² sono, in ragione dei rapporti privilegiati con la Francia in quanto sue ex

¹ G. Vedovato, *Comunità Economica Europea e Africa*, in "Studi africani e asiatici", vol. II, Firenze, in "Rivista di studi politici internazionali", pp.103-144; E.Calandri, *Il Mediterraneo nella politica estera italiana*, in A.Giovagnoli., S. Pons , (a cura di), in *Tra guerra fredda e distensione*, vol. 1, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 359-360; *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrique à la Convention de Lomé I*, in « Colloque international d'histoire » M.T.Bitsch e G.Boussuat, Parigi, 1-2 aprile 2004.

²L'Algeria al momento della nascita della CEE è dipartimento francese e viene di fatto integrata alla Comunità con l'articolo 227 (ora articolo 299) paragrafo II del Trattato di Roma che afferma che: "Per quanto riguarda i dipartimenti francesi d'oltremare, le disposizioni particolari e generali del presente Trattato riguardanti: libera circolazione delle merci, agricoltura (escluso l'articolo 40 paragrafo 4),

colonie, i paesi mediterranei più prossimi alla Comunità, sia sul piano politico che economico. Gli obiettivi che le parti si prefissarono di raggiungere erano mantenere e intensificare i legami di natura economica e politica al fine di assicurare, per l'Europa una posizione di primo piano in un'area di elevata importanza strategica e per i Paesi Partner Mediterranei (PPM) di avere accesso al mercato economico europeo.

Il Trattato di Roma si colloca in un contesto storico di recente decolonizzazione, dove non è stata definita una vera e propria politica economica per il raggiungimento di obiettivi a lungo termine, ma in cui si intravedono solamente le premesse di un dialogo politico tra le due sponde del Mediterraneo. Come accennato precedentemente, le relazioni con i PPM sono per lo più fondate su preesistenti legami bilaterali con le ex colonie. Tali legami sono riconosciuti dal Trattato di Roma, che introduce espressamente il principio dell'associazione economica con i cosiddetti "Paesi associati", nell'intento di preservare ed ampliare le vie tradizionali di scambio e di contribuire allo sviluppo delle aree extra-comunitarie³.

I Paesi associati, secondo il Trattato, sono quei paesi non chiamati a contribuire economicamente al bilancio commerciale della CEE ed esenti da obblighi inerenti la trattazione di argomenti legati alla Comunità stessa. Nei loro confronti, infatti, è prevista la possibilità di concludere «accordi che istituiscano un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari»⁴. Sempre nel Trattato, nella Parte Quarta riguardante l'associazione dei paesi e territori d'oltremare, si definisce che «lo scopo dell'associazione è di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei paesi e territori e l'instaurazione di strette relazioni economiche tra essi e la Comunità nel suo insieme»⁵. L'obiettivo principe, conformemente ai

liberalizzazione dei servizi, regole di concorrenza, misure di salvaguardia (articoli 109 H e 226) e le istituzioni; sono applicabili fin dall'entrata in vigore del Trattato».

³ F. Martines, *La politica di cooperazione allo sviluppo della CEE*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991, pp. 403 e ss..

⁴ L'articolo 310 (ex articolo 238) afferma che la Comunità può concludere accordi «con uno o più Stati o organizzazioni internazionali», *Trattato che istituisce la Comunità europea*, 1997, p. 163.

⁵ *Ivi*, p. 120.

principi del Trattato, è favorire la prosperità e il benessere dei paesi e territori coinvolti mediante lo sviluppo economico, sociale e culturale. Il Trattato prosegue descrivendo gli obiettivi che l'associazione intende raggiungere: misure per la regolazione di una zona di scambio commerciale tra la Comunità e i Paesi associati; la contribuzione allo sviluppo progressivo dei Paesi terzi tramite investimenti da parte della Comunità; il diritto di stabilimento dei cittadini e delle società su una base non discriminatoria nelle relazioni tra i Paesi associati e Comunità⁶. Oltre al Trattato vi sono anche un Protocollo e alcune dichiarazioni di intenzione. Il primo lascia invariato il regime doganale di favore del quale fruivano, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Roma, le importazioni da alcuni Paesi tradizionalmente legati ad uno stato membro. Per quanto riguarda le dichiarazioni di intenzione annesse al Trattato, invece, una di esse prevedeva l'associazione alla comunità di paesi indipendenti appartenenti alla zona del franco. Tali stati, infatti, beneficiavano di una forma alternativa di associazione economica.

Appurato ciò che è definito dal Trattato che istituisce la Comunità europea, appare chiaro che il motivo dell'interesse verso la sponda sud del Mediterraneo non è principalmente politico o di sicurezza, ma puramente economico. Il proposito della Comunità era di non arrecare danni alle economie dei paesi partner e di conservare alcune facilitazioni, con la conseguente ammissione di regimi speciali diversi da quelli normalmente adottati nel contesto del mercato comune. In quegli anni, infatti, paesi non membri della Comunità (inclusi anche paesi che a breve sarebbero entrati a far parte della CEE quali Spagna e Portogallo), erano i principali partner economici dell'Europa, sia per le importazioni che per le esportazioni agricole e manifatturiere. Inoltre, a riprova dell'inconsistenza politica della Comunità nelle relazioni con i PPM e della debolezza delle istituzioni comunitarie, si evidenzia che nei primi anni la CEE agiva solamente in qualità di ente economico perché erano più gli stati membri che giocavano un ruolo forte per garantire i propri interessi, riuscendo allo stesso tempo a sovrastare la Commissione europea.

⁶Articolo 183 (ex articolo 132), *ibidem*.

L'impostazione adottata negli accordi di associazione era la seguente: la CEE, come descritto nel precedente paragrafo, si interfacciava con i Paesi associati con cui trattavano solamente come unico blocco economico. Con tale predisposizione si garantiva un intervento della Comunità limitatamente al settore commerciale ed economico, lasciando ai PPM la piena iniziativa politica. Tali relazioni, purtroppo, risultavano ancora troppo ancorate alla vecchia concezione di rapporto commerciale, incentrate sullo scambio di materie prime e sul settore manifatturiero, non ritenendo prioritario lo sviluppo dell'apparato economico dei PPM⁷.

I primi accordi di associazione con paesi dell'area MENA si conclusero nel 1965 con Tunisia⁸ e Marocco⁹. I due paesi, guidati al tempo da governi filo occidentali, raggiunsero un accordo con la Comunità, arrivando alla firma nel 1969 e incontrando però qualche dissenso da parte di alcuni paesi europei¹⁰. Nel 1968 furono siglati, con il Libano, accordi misti commerciali e di collaborazione tecnica. L'intesa stipulata con l'Egitto, invece, costituisce un esempio di accordo commerciale preferenziale tra i più avanzati, poiché prevede l'instaurazione a termine di una zona di libero scambio e l'esenzione dai dazi doganali per tutti i prodotti industriali e riduzioni per alcuni prodotti agricoli. Infine un caso particolare fu quello dell'Algeria, che al momento della stipulazione del Trattato di Roma era ancora una colonia francese e, pertanto, rientrava all'interno dei territori d'oltremare godendo di facilitazioni e agevolazioni. Con il raggiungimento, nel 1962, dell'indipendenza, la situazione del paese nell'ambito delle relazioni economico-commerciali con la Comunità rimase sempre indefinito e il suo status incerto. Oltre tutti i paesi

⁷ D. Nicolìa, *La strategia euro-mediterranea. Prospettive politico-economiche per il mezzogiorno*, Milano, Franco Angeli, 2005, p. 53.

⁸ Gazzetta Ufficiale (GUCE), n. 198 dell'8 agosto 1969.

⁹ Gazzetta Ufficiale (GUCE), n. 197 dell'8 agosto 1969.

¹⁰ Gli accordi sono validi per cinque anni. Il successivo accordo di cooperazione fu firmato a Rabat nel 1978. Si veda il Regolamento (CEE) n. 2211/78 del Consiglio che porta alla conclusione dell'accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e il Regno del Marocco, 26 settembre 1978, "GUCE" L.264 del 27 settembre 1978, p.1. Gli accordi di associazione stipulati con i paesi del Maghreb trovarono il dissenso da parte dell'Italia, che vedeva minata la sua agricoltura e il suo commercio di agrumi e di olive.

menzionati risulta che la Libia sia stato il paese più corteggiato dalla CEE per la stipulazione di un accordo di associazione, senza però vedere mai la luce.

La volontà dell'Europa di stabilire un asse stabile e duraturo con la sponda sud per garantire e preservare la stabilità della regione non trovava riscontro con la realtà. Nei primi anni dalla formazione della CEE, infatti, la linea politica mantenuta verso il fronte sud del Mediterraneo era del tutto incoerente e casuale¹¹, improntata esclusivamente sul profilo economico: il principio generale era la libera circolazione all'interno del mercato comune europeo di prodotti industriali senza alcuna apposizione di dazi doganali e, allo stesso tempo, la collocazione di prodotti tessili verso la Spagna, il Portogallo, il Marocco e la Tunisia.

Appare chiaro che la Comunità negli anni Sessanta risulta incapace di garantire un approccio globale per la regione del Mediterraneo. La strategia comunitaria non è organica e definita al punto che possa sostenere un vero e proprio sviluppo di tutto il bacino mediterraneo, inteso come una delle più grandi zone di scambio commerciale. Inoltre lo scarso livello di integrazione economica raggiunto è dovuto, oltre all'incertezza dell'operato della Comunità, anche dagli accordi commerciali stipulati. La CEE, in qualità di membro del GATT¹², non raggiunse mai un'intesa con Paesi associati al di sotto dell'applicazione della cosiddetta "clausola della nazione più favorita"¹³. Attraverso tale clausola, applicabile a due Paesi contraenti un accordo commerciale, si consentiva l'estensione dei vantaggi doganali scaturiti da tale accordo anche a paesi terzi. Pertanto se un paese A concede a un paese B un

¹¹ S.Henig, *Mediterranean Policy in the Context of External Relations of the European Community, 1958-73*, in originale "a doctrinal vacuum" in A. Shlaim e G.E Yannopoulos. (a cura di), *The ECC and the Mediterranean Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 305-324.

¹² Il GATT (General Agreement on Tariff and Trade) è un accordo firmato nel 1947 il cui scopo era agevolare il libero commercio tra gli stati e di risolvere eventuali controversie commerciali attraverso lo stabilimento di determinati strumenti giuridico-diplomatici. Nel 1995 fu sostituito dalla WTO (World Trade Organization), caratterizzata da un'organizzazione più solida e articolata.

¹³ Tale clausola è inserita negli accordi internazionali come tutela alla discriminazione dei paesi. Essa può riguardare accordi commerciali, di navigazione o di circolazione di persone. Essa è prevista ed è stata esplicitamente richiamata dal primo articolo dell'accordo istitutivo del GATT. D. Nicolìa, *op. cit.*, p. 53.

trattamento commerciale più favorevole rispetto a C, anche quest'ultimo può richiedere questo trattamento se gli viene concessa la clausola.

1.2. La Politica Mediterranea Globale

Sino alla fine degli anni Sessanta la Comunità non riuscendo a imporre un approccio adeguato nei confronti dell'asse con il Mediterraneo, contribuì in minima parte allo sviluppo economico dell'area. Solamente all'inizio degli anni Settanta si iniziano a intravedere le potenzialità della grande area mediterranea e della sua considerazione come «naturale estensione dell'integrazione europea»¹⁴.

Furono diverse le motivazioni¹⁵ che portarono, a partire dal 1971, a spingere i principali leader dei paesi europei a richiamare in una dichiarazione congiunta l'esistenza di un'identità europea sullo scacchiere mondiale¹⁶. Proprio in quell'anno il Parlamento europeo si espresse per la prima volta riguardo una politica regionale di promozione quale risposta dell'Europa allo scenario internazionale non incoraggiante, definendola possibile¹⁷.

Nel 1972 presero luogo una serie di dibattiti in sede di istituzioni europee tra gli Stati membri e le istituzioni stesse su quali modalità fossero più adatte ed efficienti per fronteggiare l'allargamento della Comunità e il rapporto con i PPM. La Francia mantenne il suo ruolo di ex potenza coloniale in grado di indirizzare la politica estera europea, mettendo a paragone il trattamento

¹⁴ O.Kramersch, B.Hooper, *Cross-Border Governance in the European Union*, Londra, Routledge, 2004, pp. 197 ss.

¹⁵ A contribuire il rafforzamento dell'interesse economico nell'area ci fu la volontà di far parte della Comunità di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca. Soprattutto la prima, infatti, aveva già stilato degli accordi con paesi dell'area MENA, spesso più vantaggiosi di quelli stipulati dalla CEE. Oltre a queste valutazioni interne si aggiungono le considerazioni fatte sullo scenario internazionale: il problema della sicurezza legata alla corsa al nucleare; il deficit monetario dovuto al crollo del dollaro; le continue tensioni in tutto il Mediterraneo e Medio Oriente e il problema dell'approvvigionamento energetico e petrolifero. R. Aliboni, *EU security in the Mediterranean: the role of Southern Europe* in S. Bazzoni, M.Chartouni-Dubarry (a cura di), *Politics, economics and the search for Mediterranean stability*, Parigi, Institut d'études politiques méditerranéennes, 2001, p. 59-77.

¹⁶ F. Attinà, *Building the Union. An evolutionist explanation*, in "Quaderni europei," CDE Università di Catania, 2009 n. 12, p.7

¹⁷ *Report on the commercial policy of the Community in the Mediterranean basin*, "EC Bulletin", n. 4, 1971, p. 32

riservato al Portogallo in quanto paese appartenente all'EFTA¹⁸ e quello riservato a Spagna e Israele¹⁹, estendendo a quest'ultimi tali garanzie. Questa apertura diede vita a un effetto domino facilmente intuibile, che si sarebbe potuto estendere a tutti i paesi del Mediterraneo e che ha indotto la Comunità tutta a generalizzare il trattamento nei confronti dei partner.

Sulla base della situazione geopolitica valutata, nell'ottobre 1972 i Capi di stato e di governo dichiararono, durante il vertice di Parigi dell'ottobre 1972, che «la Comunità attribuisce vitale importanza alla messa in pratica dei suoi impegni nei confronti dei paesi del Mediterraneo con cui sta o ha già concluso accordi ed è necessario che tali accordi siano oggetto di un bilanciato approccio globale». Così nacque la Politica Mediterranea Globale (PMG). Nel preambolo di questi nuovi accordi si enuncia la volontà di instaurare un nuovo modello di rapporti fra Stati industrializzati e Stati in via di sviluppo, compatibili con le aspirazioni della comunità internazionale che guarda ad un “ordine economico più giusto ed equilibrato”²⁰. Inoltre, i rapporti tra la CEE ed i Paesi Partner Mediterranei non sono basati più sul solo piano delle concessioni fatte dalla Comunità, ma sulla cooperazione, in un rapporto fondato sulla comune volontà di agire in sinergia. I nuovi accordi sono definiti globali proprio perché è intenzione della Comunità considerare i PPM nella loro globalità, non più come singoli Stati, ma come elementi facenti parte di un unico contesto regionale: il Mediterraneo. Con questa politica inoltre la CEE dà origine all'idea di “mediterraneità”²¹, riprendendo e decidendo di

¹⁸ European Free Trade Association. È un'organizzazione internazionale con sede a Ginevra, fondata nel 1959 e ratificata da Austria, Danimarca, Gran Bretagna, Norvegia, Portogallo, Svezia e Svizzera, allo scopo di rimuovere gli ostacoli al commercio e promuovere una stretta collaborazione economica tra gli stati membri. Dal 2006 ha avviato trattative per un accordo economico con il Consiglio di cooperazione degli Stati Arabi del Golfo. <http://www.treccani.it/enciclopedia/efta/>.

¹⁹ La Francia osservò che se la CEE avesse potuto siglare un accordo con il Portogallo, all'epoca sotto regime autoritario, non sarebbero apparsi motivi validi per poter fare la stessa cosa la Spagna, anch'essa sotto regime autoritario e con Israele che aveva delle condizioni economiche simili alla Spagna. A sua volta, generalizzare i trattamenti serbati a Israele comportano un bilanciamento adeguato nei confronti degli altri paesi arabi.

²⁰ Il cosiddetto. “Nuovo ordine economico internazionale”, per il quale si rimanda alle risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nn. 3201 e 3202 - S VI, del 1 Maggio 1974, e alla Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati (Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU del 12 dicembre 1974, n. 3281 - XXIX).

²¹ Sul concetto di mediterraneità vedere F. Braudel, (a cura di), *Il Mediterraneo. Lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni*, Milano, Bompiani, 1987; *Il Mediterraneo*, Milano, Bompiani, 1985; M.

enfaticamente gli interessi economici comuni di paesi di per sé molto diversi tra loro: i paesi europei, quelli del Nord Africa, ma anche Cipro, Turchia e tutto il Medio Oriente. Mesi dopo furono proposti dalla Commissione nuovi accordi di cooperazione di tipo “globale”.

I nuovi accordi di cooperazione, definiti anche “accordi di seconda generazione”²², mantennero un'accezione essenzialmente commerciale, apparendo comunque meglio strutturati e più completi di quelli precedenti. Questi accordi erano caratterizzati principalmente da una durata illimitata e con protocolli quinquennali, dove si precedeva inoltre la dotazione finanziaria di aiuti accordati dalla Comunità. Si trattava perlopiù di concessione di sovvenzioni a fondo perduto o tramite bonifici d'interessi sui prestiti non rimborsabili o prestiti della Banca Europea degli Investimenti (BEI)²³, fondamentalmente svincolati da obiettivi stabiliti di politica economica da parte dei PPM beneficiari²⁴. I PPM godevano di agevolazioni di tipo “unidirezionale”, dovendo semplicemente accordare con la CEE il regime di scambio concordante con la clausola della nazione più favorita e limitandosi ad offrire il loro impegno nell'introduzione di misure di preferenza nei confronti della Comunità; mentre quest'ultima si impegnava in una progressiva liberalizzazione degli scambi, con distinzione tra prodotti industriali e agricoli (per i quali si faceva riferimento a una percentuale di

Fuschi, *Il Mediterraneo. Geografia della complessità*, Milano, Franco Angeli Editore, 2008; P. Matvejevic, *Breviario Mediterraneo*, Milano, Garzanti, 1991; *Il Mediterraneo e l'Europa*, Milano, Garzanti, 1998; B. Amoroso, *Europa e Mediterraneo. Le sfide del futuro*, Bari, Dedalo, 2000.

²² Per differenziarli dagli accordi di prima generazione, ovvero quelli antecedenti la PMG. I nuovi accordi di cooperazione globale sono anch'essi basati sull'articolo 238 del Trattato di Roma e si differenziano dagli accordi di prima generazione *in primis* per l'estensione dei campi di intervento (oltre l'ambito commerciale tali accordi devono riguardare il settore economico-finanziario, tecnico, sociale ed istituzionale, allo scopo di permettere a questi Paesi di creare infrastrutture agricole e industriali e di cercare di attuare propri programmi di sviluppo), oltre la regolamentazione degli scambi (ecco perché si parla di accordi di cooperazione e non commerciali). D. Nicolìa, *op. cit.*, pp. 53-54.

²³ È l'Istituto di lungo credito della Comunità Economica Europea. Essa è stata fondata nel 1958 dal Trattato di Roma, è disciplinata dagli articoli 266 e 267 del Trattato di Roma e da un apposito protocollo e può concedere prestiti nel settore pubblico e privato per il finanziamento di progetti di interesse comunitario. La BEI lavora, oltre che nel territorio comunitario stesso, anche in circa 140 paesi con cui sono stati raggiunti accordi di cooperazione che possano in qualche maniera promuovere l'integrazione europea, uno sviluppo equilibrato, una coesione economica e sociale e un'economia innovativa. F. Bindi, *Il futuro dell'Europa: storia, funzionamento e retroscena dell'Unione Europea*, Milano, Franco Angeli, 2007, p. 265.

²⁴ E. Basile, C. Checchi, *Modelli commerciali e scambi agricoli. Una analisi dei rapporti tra CEE e paesi mediterranei*, Milano, Franco Angeli, 1988.

liberalizzazione pari al 80%). L'obiettivo della nuova politica era quello di favorire un processo di specializzazione su larga scala tra le due sponde del Mediterraneo: la sponda meridionale avrebbe esportato le materie prime e prodotti manifatturieri e avrebbe importato dalla CEE prodotti agricoli di base, manufatti di tecnologia avanzata non producibili nei loro paesi e beni di investimento in generale. La conseguente creazione di un'economia di scala del Mediterraneo avrebbe portato il superamento delle singole economie statali e avrebbe sviluppato un'unica Zona di Libero Scambio (ZLS). Tale obiettivo, secondo le stime dei Capi di stato e di governo, si sarebbe dovuto realizzare entro il 1977, eccezion fatta per i cosiddetti "prodotti sensibili", ovvero quei prodotti per i quali i produttori europei erano considerati vulnerabili dalla concorrenza estera²⁵.

L'accesso preferenziale per l'agricoltura fu quindi limitato a prodotti non concorrenziali (frutta tropicale) e a produzioni tipiche mediterranee, tra cui soprattutto ortaggi, frutta e agrumi. Le riduzioni tariffarie per tali prodotti erano abbastanza consistenti, ma in genere applicate a limitati contingenti che rispettavano i vincoli della PAC²⁶.

Si prevedevano, inoltre, singole concessioni di vario genere per le esportazioni di prodotti agricoli dei PPM, sebbene subordinate alle linee fortemente protezionistiche della PAC. Le riduzioni tariffarie andavano dal 20% all'80% e interessavano la maggior parte dei prodotti agricoli introdotti nel mercato.

I vincoli, nel caso dell'ortofrutta, consistevano in calendari che impedivano l'afflusso di prodotti nella stagione di produzione interna e, per numerosi prodotti "sensibili" già menzionati, in dazi compensativi in caso di mancato rispetto del prezzo limite comunitario. Di fatto, le preferenze in questione erano

²⁵ M. Lister, *The European Union and the South. Relations with developing countries*, Londra, Routledge, 1997, pp. 70-103.

²⁶ I contingenti di importazione sono volumi di merci autorizzati all'importazione nell'Unione sotto determinate agevolazioni tariffarie o di prezzo. Nel caso in cui il limite del contingente fosse superato, i diritti di dogana tornerebbero pienamente applicabili. E. Basile, C. Checchi, *op. cit.* p. 67.

intese a consolidare i tradizionali flussi di commercio agricolo mediterraneo verso l'UE²⁷.

Gli accordi furono firmati a partire dal 1974 con i seguenti paesi: Algeria, Marocco, Tunisia, Egitto, Siria, Giordania, Libano²⁸. I successivi Protocolli finanziari stipulati con queste aree assicurarono dal 1976-77 al 2004 un ininterrotto flusso di capitali e di investimenti pari ad oltre 5,5 miliardi di ECU²⁹, compresi i prestiti della BEI. L'accordo di cooperazione del 1975 con Israele, invece, rappresenta un caso particolare perché, dato il livello di sviluppo raggiunto da questo paese, si prese in considerazione la possibilità di instaurare progressivamente una zona di libero scambio. Per questo motivo la cooperazione è stata impostata soprattutto sul piano commerciale (con concessioni reciproche) mentre le altre dimensioni economiche, finanziarie e tecniche sono state aggiunte in un secondo momento (1977) sotto forma di assistenza finanziaria e prestiti, peraltro a condizioni di mercato, da parte della BEI.

1.3. Il fallimento della Politica Mediterranea Globale

Nonostante i buoni propositi nel modificare l'assetto delle relazioni euro-mediterranee, la PMG non raggiunse i suoi obiettivi per molteplici fattori, tra cui sicuramente la recessione economica mondiale conseguente alla crisi petrolifera che investì l'Europa. Secondo alcuni correnti di pensiero tra le cause dell'inefficienza della politica globale vi è l'atteggiamento della Comunità che ha sempre perseguito l'egemonia della logica liberale dello sviluppo privilegiando gli aspetti puramente commerciali degli accordi a discapito delle altre forme di cooperazione previste negli accordi³⁰. Pur

²⁷ Osservatorio sulle Politiche Agricole dell'UE, *L'unione Europea e i Paesi Terzi del Mediterraneo. Accordi commerciali e scambi agroalimentari*, Istituto Nazionale di Economia Agraria, Aprile 2002, pp. 65 e ss.

²⁸ Il testo degli accordi è reperibile in GUCE, serie L, nn. 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, del 27 settembre 1978.

²⁹ *European Currency Unit*, o Unità di Conto Europea, è un'unità di conto determinata da un paniere nel quale confluiscono, in percentuale diversa, le monete degli Stati membri. Essa fu introdotta nel 1978 dal Consiglio Europeo.

³⁰ B. Khader, *Le partenariat euro-méditerranéen vu du Sud*, Paris – Louvain-la-Neuve, L'Harmattan & Centre Tricontinental, 2001, p. 246.

avvallando questa ipotesi occorre far notare che, probabilmente, una causa ancor più grave del fallimento della politica è da ritrovare nella discrepanza, soprattutto economica, tra le due sponde del Mediterraneo. La CEE, infatti, aveva predisposto la PMG sulla base di tariffe più vantaggiose verso i PPM che avrebbero garantito, da una parte approvvigionamenti sicuri per la sponda settentrionale e, dall'altra, uno sviluppo delle economie e delle società della sponda meridionale sulla scia di quello comunitario. I paesi partner non erano però in grado di produrre merci che, per qualità e standard, potessero competere e rispondere alle esigenze di un mercato come quello europeo. Oltre tutto tali paesi non furono in grado nel tempo di sviluppare una cooperazione regionale che avrebbe sicuramente potenziato la regione, contribuendo alla riduzione del divario tra le due sponde e, al contempo, garantendo una sicurezza e una stabilità dell'area che sarebbe stata fondamentale per lo sviluppo e gli investimenti futuri. Paradossalmente, secondo alcuni le politiche che la Comunità ha provato ha introdurre, senza successo, negli anni, non hanno fatto altro che rendere i PPM ancora più dipendenti alla sponda settentrionale e lasciarli alla mercé delle decisioni prese, unilateralmente, dalle istituzioni comunitarie³¹.

La fase della PMG si chiude definitivamente con il secondo allargamento della Comunità, che si impegnò nella chiusura dei negoziati per l'accesso dei nuovi paesi e, successivamente, per la loro integrazione nel mercato unico. Concentrata sull'allargamento e sull'integrazione, la Comunità tralasciò il bacino sud del Mediterraneo³². Tuttavia, nella prima metà degli anni Ottanta ci fu nuovamente un debole tentativo di spostare il baricentro della politica comunitaria verso la sponda sud del Mediterraneo. Ci furono dei tentativi di rilancio della politica mediterranea attraverso l'unificazione economica delle due sponde, abbattendo gli squilibri esistenti tra le due rive e riuscendo in un secondo momento a instaurare un dialogo politico. Furono individuati, tra i

³¹ F. Rizzi, *Un mediterraneo di conflitti. Storia di un dialogo mancato*, Roma, Meltemi editore, 2004, p.57 e ss

³² Nel 1981 il Parlamento europeo si pronunciò chiaramente sull'insufficienza della politica globale poiché non idonea a incoraggiare la collaborazione. Inoltre sottolineava la necessità di migliorare gli accordi firmati con i paesi mediterranei per migliorarli dal punto di vista economico-commerciale.

principali problemi che impedivano lo sviluppo e la realizzazione delle suddette politiche, la disoccupazione, l'arretratezza economica e gli elevati tassi demografici della sponda meridionale. Nonostante ciò, fino alla fine degli anni Ottanta il fronte mediterraneo passò in secondo piano e non fu particolarmente attivo.

1.4. La Politica Mediterranea Rinnovata

A partire dalla fine degli anni Ottanta si riiniziò a parlare di una politica europea incentrata sul Mediterraneo. L'attenzione comunitaria, negli ultimi dieci anni, era rivolta essenzialmente sull'Europa orientale. Nonostante ciò presero piede alcune idee che poi formarono le basi del futuro Partenariato Euro-Mediterraneo³³. I motivi di questo interesse "rinnovato" verso il *mare nostrum* sono legati soprattutto all'insoddisfazione da parte dei PPM degli accordi attuati sino a quel momento: i paesi della sponda meridionale richiedevano migliori condizioni economiche per poter avere maggiori sbocchi all'interno del mercato unico. Oltre a motivi economici, in secondo luogo i paesi erano insoddisfatti anche sotto il profilo della sicurezza³⁴. Essa era essenziale per la Comunità, in quanto avrebbe prevenuto problematiche quali l'approvvigionamento energetico, il flusso migratorio, soprattutto in un momento storico in cui i vecchi equilibri bipolari della guerra fredda lasciarono il posto a nuovi regionalismi.

Proprio a causa degli effetti causati dalla caduta del muro di Berlino, in questi anni ci furono numerose iniziative multilaterali, sia della Comunità che di singoli paesi, a dimostrazione della rilevanza che ricopriva il mantenere saldi accordi internazionali che potessero in qualche modo garantire l'equilibrio in certe aree a rischio. Il primo caso nel 1990 fu la Spagna, appoggiata da Italia e Francia, che si fece promotrice della Conferenza sulla Sicurezza e la

³³ J. Marks, *High hopes and low motives: The new euro-mediterranean partnership initiative*, in "Mediterranean Politics", Volume 1, n.1, 1996.

³⁴ L'emblema di questo stato d'animo dei paesi dell'area MENA lo ritroviamo nel gesto estremo, puntualmente rifiutato e respinto per il semplice motivo che non fa appartenere al continente europeo, del Marocco con la sua domanda di adesione alla CEE.

Cooperazione nel Mediterraneo (CSCM)³⁵. Essa era basata su tre moduli: stabilità regionale, cooperazione economica e rapporti sociali e diritti umani, e prevedeva la gestione multilaterale di tutti gli aspetti. Il secondo invece prese piede con l'iniziativa francese del gruppo 5+5³⁶. Sebbene anche il gruppo fosse strutturato secondo il modello tri-modulare del CSCM (con l'aggiunta di un quarto modulo legato all'ambiente), si trattava essenzialmente di un'iniziativa economica, ma anche esso fallì³⁷.

La Comunità intanto proseguiva col voler raggiungere il suo obiettivo, ovvero garantire la stabilità politica, economica e sociale dei territori confinanti e il loro graduale sviluppo, da cui dipendeva la tranquillità della Comunità stessa³⁸. Su questa prospettiva nacque, nel dicembre del 1990, la Politica Mediterranea Rinnovata (PMR), in seguito anche alla comunicazione della Commissione dello stesso anno in cui si definiva un nuovo assetto della politica comunitaria nel Mediterraneo³⁹. Con questa nuova politica la CEE intendeva potenziare le intese preesistenti stabilite da precedenti accordi ed, al contempo, predisporre una nuova serie di programmi di assistenza che, attraverso un trasferimento di tecnologia da nord verso sud, avrebbero contribuito allo sviluppo socio-economico dei paesi più arretrati dell'area MENA, garantendo allo stesso tempo una maggiore sicurezza e stabilità della zona, nell'interesse dell'Europa

³⁵ La CSCM fu concepita a beneficio esclusivo dei paesi del Maghreb, ma presto allargata a tutto il bacino. Tale iniziativa fallì per diversi motivi: la prima guerra del golfo e i contrasti della CSCM con la politica americana nell'area, ma soprattutto per un'errata valutazione della gestione dei moduli economico e sociale. Infatti, non era possibile adottare lo stesso approccio in quei settori con tutti i paesi del bacino Mediterraneo, soprattutto in assenza di una politica determinata, organica e forte. A. Bin, *Mediterranean Diplomacy. Evolution and prospects*, Department of Political Studies, Università di Catania, Jean Monnet Chair of European Comparative Politics, 1997; F. Rizzi, *cit.*

³⁶ L'iniziativa fu lanciata nel 1990 dalla Francia e rappresentò un'eccezione alla politica comunitaria, in quanto rappresentò la politica individuale del paese. Le dieci nazioni che ne facevano parte erano i membri del Unione Maghreb Arabo, ovvero Algeria, Libia, Mauritania, Marocco e Tunisia, insieme a cinque paesi europei ossia Francia, Italia, Portogallo, Spagna e Malta.

³⁷ Le cause del fallimento del gruppo 5+5 sono in primo luogo lo scoppio della guerra del golfo e le sanzioni inflitte alla Libia dalle Nazioni Unite nel 1992, unite alla diverso che, Francia da una parte e Spagna e Italia dall'altra, volevano applicare ai paesi della sponda meridionale: i primi avrebbero voluto mantenere un numero di paesi partner ridotto al solo Maghreb, mentre i secondi avrebbero esteso l'iniziativa a tutto il bacino.

³⁸ Parlamento Europeo, *Report of the Committee on External Economic Relations on a revamped Mediterranean policy*, A3-0121, final, 3 maggio 1991, relatore Eusebio Caro Pinto.

³⁹ Comunicazione della Commissione Europea, *Un nuovo profilo per la politica mediterranea per il periodo 1992-1996*, Bruxelles, giugno, 1990.

stessa. Per la prima volta, infatti, la politica introdotta dalla Comunità interessò non solo l'aspetto economico, ma anche quello politico e sociale.

Oltre all'allargamento dei settori interessati dalla nuova politica si iniziò a intravedere una prima definizione di un vero piano di associazione multilaterale tra le due sponde del Mediterraneo: l'accompagnamento da parte dell'Europa verso il processo di riforme e adeguamento economico dei paesi MENA; l'incentivazione del settore privato con il potenziamento degli investimenti; il miglioramento delle condizioni di accesso al mercato comunitario per i prodotti provenienti dalla sponda meridionale e il rafforzamento del dialogo economico e politico da realizzarsi anche attraverso la cooperazione orizzontale gestita dalla Comunità. Come per la PMG, anche con la nuova politica si predisposero anche dei programmi di aiuti multilaterali per riuscire a incentivare la cooperazione regionale dei paesi della sponda meridionale e raggiungere la tanto ambita integrazione dei paesi arabi, economica e non solo⁴⁰. Furono addirittura organizzate attività congiunte con l'obiettivo di integrare e sviluppare anche le istituzioni e l'apparato economico-commerciale dei paesi MENA.

Proprio per compensare l'inefficacia dei Protocolli finanziari, che erano basati su accordi bilaterali e, quindi, non consentirono lo sviluppo di un dialogo regionale duraturo, furono introdotti programmi quali MedCampus, MedUrbs, MedMedia, MedMigrazione. Concepiti per scavalcare le complesse dinamiche burocratiche, questi piani favorirono una collaborazione su base regionale e una cooperazione decentralizzata a dei paesi su entrambe le sponde del Mediterraneo, con un numero che andava dai quattro agli otto membri. I campi di collaborazione spaziavano dall'economico al sociale, passando per l'istruzione e la tecnologia⁴¹.

⁴⁰ E. M. Peresso, *Euro-Mediterranean Cultural Cooperation*, in "European Foreign Affairs Review", vol. 3, n. 1, in "The Netherlands Kluwer Law International", 1998, p. 137-138.

⁴¹ I programmi riguardavano comunità territoriali, università, imprese, professionisti nel campo dei mezzi di comunicazione, centri di ricerca. D. Nicolìa, *Prospettive economiche per il Mezzogiorno*, Milano, Franco Angeli, 2005.

Sebbene la PMR avesse introdotto alcuni aspetti innovativi che l'avrebbero dovuta rendere proficua ed efficace rispetto alle politiche precedenti, essa non riuscì a ottenere grossi risultati, né dal punto di vista economico, tantomeno da quello politico e sociale. Partendo dalla gestione del commercio dei prodotti agricoli, non solo le concessioni tariffarie sono state parziali, ma le possibilità di esportazione dei PPM sono state limitate da una serie di meccanismi di protezione adottati dalla Comunità nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC): barriere tariffarie, calendari d'importazione, contingenti, prezzi di riferimento, clausole di salvaguardia e doganali. Il settore agricolo è stato ulteriormente peggiorato dalla struttura bilaterale degli accordi, che hanno generato rivalità tra i PPM, entrati in concorrenza per ottenere le migliori condizioni di scambio e maggiori finanziamenti dalla Comunità. Infatti, nonostante per l'ennesima volta con il varo di una nuova politica fossero promossi e sponsorizzati approcci regionali e multilaterali per la cooperazione tra le due sponde del Mediterraneo per creare una delle più vaste ZLS al mondo, questi lasciarono presto il posto a un atteggiamento meramente bilaterale, basato sulla volontà dei singoli paesi.

Capitolo secondo

Il Partenariato Euro-Mediterraneo

Dalla nascita della Comunità Economica Europea la politica mediterranea è col tempo passata da un assetto tipicamente bilaterale, con accordi siglati da due paesi della sponda settentrionale e meridionale, a una concezione sempre più globale. Soprattutto con la Politica Mediterranea Rinnovata l'intento è stato quello di garantire e mantenere saldi gli interessi economici nelle aree dei Paesi MENA. Questo modo di operare venne modificato radicalmente con la Dichiarazione di Barcellona e la costituzione del Partenariato Euro-Mediterraneo.

2.1. La Dichiarazione di Barcellona

Il livello di cooperazione tra l'UE e i PPM ha conosciuto un incremento radicale nei primi anni Novanta quando, con la Dichiarazione di Barcellona, gli stati membri dell'UE e i paesi della sponda sud-est del Mediterraneo si unirono sotto l'egida di una politica comune, in nome della pace e della sicurezza, con l'obiettivo di migliorare il livello di conoscenza e tolleranza reciproca in una realtà complessa e articolata come quella mediterranea.

Già nel giugno del 1995, durante il Consiglio di Cannes, furono esaminati i problemi fondamentali dell'Unione e i possibili rimedi sul fronte interno ed esterno. In tale contesto si ribadì la volontà di effettuare riforme politiche a garanzia di un progressivo miglioramento delle relazioni con i paesi del

Mediterraneo¹. La politica comunitaria nel corso degli anni è stata, infatti, orfana di una dimensione politica e istituzionale, capace di organizzare l'intera dinamica euro-mediterranea. Tale progetto si è rivelato di difficile applicazione, data soprattutto la netta differenza socio-culturale tra i paesi delle due sponde del Mediterraneo. Le differenze sono facilmente apprezzabili sotto il profilo economico: il PIL pro-capite dei paesi della sponda sud era pari al 23% di quello prevalente nella UE e circa il 22% della popolazione viveva al di sotto della linea internazionale di povertà (fissata in 2 dollari al giorno)². La mancanza di sinergia e di coerenza nel quadro politico ha impedito lo sviluppo di questa realtà nei precedenti tentativi, benché si siano constatate le enormi potenzialità che questa cooperazione internazionale potrebbe offrire.

Tenuto conto della situazione in atto, durante la Conferenza intergovernativa di Barcellona del 27-28 novembre 1995, furono elaborati, discussi e approvati due documenti fondamentali:

- la Dichiarazione di Principi del Partenariato Euro-Mediterraneo, che focalizza il contesto geopolitico ed economico in cui avrebbero avuto luogo nuove relazioni economico-politiche;
- il Programma di Lavoro, contenente direttive ben specifiche riguardo le linee operative. Suddetta Dichiarazione venne sottoscritta da quindici stati membri dell'Unione Europea e da dodici paesi del Mediterraneo³.

Questo atto segnò l'inizio di una nuova fase del rapporto tra le due sponde del *mare nostrum*: prima basato su accordi limitatamente economici tra due singoli paesi, ora su un nuovo assetto multilaterale di dialogo e cooperazione tra l'Unione Europea e i paesi del Mediterraneo.

¹ «Sul piano esterno l'Unione è decisa ad impegnarsi a favore della stabilità e della pace nel continente europeo preparando l'adesione dei Paesi europei associati che, con la loro presenza oggi a Cannes confermano la loro vocazione ad aderire all'Unione. Questa intende anche rafforzare le relazioni in tutti i settori con i paesi del Mediterraneo». Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio Europeo di Cannes, Parlamento Europeo, 26-27 giugno 1995, o anche su: http://www.europarl.europa.eu/summits/can1_it.htm.

² M. R. Carli, A. M. Ferragina, *Gli indicatori sociali* in P. Malanina (a cura di) *Rapporto sulle economie del Mediterraneo*, ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 171-202.

³ Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e per la prima volta anche l'Autorità Palestinese. La Libia vi partecipò in qualità di osservatore.

Il Partenariato che si andò a realizzare riprese la concezione di globalità delle ultime politiche attuate in termini di copertura geografica e settoriale; allo stesso tempo fu lungimirante, considerato il ruolo chiave che per la prima volta fu assegnato alla dimensione politica dell'accordo, intesa come unica via verso la creazione di un'area stabile. L'intenzione di tutti i partecipanti di voler superare il bilateralismo fu chiara, fissando le basi di una cooperazione globale e condivisa. Anzi, il nuovo assetto multilaterale della Dichiarazione, partendo proprio dal riassetto delle relazioni si pose l'obiettivo di realizzare un partenariato, fornendo maggior robustezza e comunione di intenti tra le parti.

Infatti,

i partecipanti [...] consapevoli che i nuovi problemi politici, economici e sociali nei vari punti del Mediterraneo costituiscono sfide comuni che richiedono una impostazione globale, [...] convinti che l'obiettivo generale – consistente nel fare del bacino del Mediterraneo una zona di dialogo di scambi e di cooperazione che garantisca la pace, la stabilità, la prosperità – esige il rafforzamento della democrazia, uno sviluppo economico e sociale sostenibile, misure per combattere la povertà e la promozione di una migliore comprensione tra culture [...] convengono di stabilire un partenariato globale tra partecipanti [...] attraverso un dialogo politico rafforzato e regolare, uno sviluppo della cooperazione economica e finanziaria ed un'accresciuta valorizzazione della dimensione sociale, culturale e umana, tre assi che costituiscono i tre aspetti del partenariato euro-mediterraneo⁴.

La finalità ultima, la concretizzazione di un vero e proprio partenariato attraverso la creazione di una zona di libero scambio, è il secondo elemento di novità introdotto dalla Dichiarazione⁵.

Tutto ciò era però fortemente legato al concetto di condivisione e associazione. La nuova collaborazione descritta evidenziava un chiaro cambiamento di pensiero nelle relazioni esterne dell'UE, basate ora sul concetto di parità tra tutti i membri componenti⁶. La partnership euro-

⁴ Dichiarazione di Barcellona, in G. Gomel, M. Roccas, *Le economie del Mediterraneo*, Banca d'Italia, 2000, Appendice, pp. 529 e ss.

⁵ Si veda S. Mezdoor, *Opportunità teoriche d'une zone de libre échange Maghreb-UE*, in "Revue du Marché commun et de l'Union européenne", 399 (1996), pp. 458 ss.; R. Sapienza, *Il partenariato Euro Mediterraneo a due anni dalla Conferenza di Barcellona*, in "Aggiornamenti sociali", 2(1988), pp. 148 e ss.

⁶ Il Commissario europeo per la cooperazione con il Mediterraneo Nord-Sud dichiarava nel 1992 che sul piano politico l'Europa stava mettendo a punto un nuovo concetto basato sul passaggio da una logica di assistenza a una logica di partenariato. La strategia a lungo termine del partenariato era giustificata dalla chiara percezione degli interessi comuni che impegnavano da un lato la Comunità ad

mediterranea mostrava tutte le caratteristiche di inter regionalismo tra tutti i paesi aderenti, volto in prima istanza a creare un linguaggio comune tra i partner sui concetti base. Inoltre, per rafforzare al meglio i rapporti nord-sud, il Partenariato Euro-Mediterraneo aveva tra le priorità maggiori quella di coltivare e promuovere più strette relazioni sud-sud. Mediante il Partenariato l'associazione con i paesi del Mediterraneo consentiva loro di comprendere le opportunità presenti nelle nazioni confinanti. Infatti:

La UE è il partner principale dei paesi mediterranei per quanto riguarda gli scambi di beni e servizi. Oltre il 50% dell'attività commerciale della regione coinvolge l'UE, a cui è destinato più del 70% delle esportazioni di alcuni paesi. L'Europa e l'UE sono rispettivamente la prima fonte di investimenti diretti esteri (36% dell'importo totale) e di assistenza finanziaria nella regione, con quasi 3 miliardi di euro sotto forma di prestiti e aiuti non rimborsabili. L'UE rappresenta inoltre la prima fonte di turismo e la principale destinazione dei migranti⁷.

L'introduzione di un triplice accordo politico, economico e sociale è l'elemento cardine del Partenariato. Affinché esso potesse essere realizzato, infatti, i tre pilastri fondamentali dovevano essere gestiti e fatti progredire contemporaneamente. Solo in questo modo la fondazione di una regione mediterranea stabile, comune e unitaria sarebbe stata possibile⁸.

2.2. Il partenariato politico

Il partenariato politico e di sicurezza è il primo dei tre assi. Sotto questo aspetto i paesi, preoccupati dalla temuta minaccia islamica, si posero l'obiettivo di «rafforzare la loro cooperazione per prevenire e combattere il terrorismo, in particolare attraverso la ratifica e l'applicazione di strumenti internazionali da essi sottoscritti, l'adesione a questi strumenti e l'adozione di

un sostegno concreto e maggiore alle politiche di apertura e di sviluppo economico e dall'altro lato la sponda sud a realizzare per il meglio tali riforme e avanzare sulla via dell'apertura attraverso il libero scambio. Agence Europe n. 5681, 4 marzo 1992. p. 9.

⁷ Comunicazione della Commissione e al Parlamento europeo, *Decimo anniversario del partenariato euromediterraneo: un programma di lavoro per far fronte alle sfide dei prossimi anni*, COM 139, definitivo, 2005, p. 2; S. C. Calleya, *The Euro-Mediterranean Partnership and Sub-Regionalism: A case of Region-Building?* in E. Adler, F. Bicchi, B. Crawford, R. A del Sarto (a cura di), "The convergence of civilization. Constructing a Mediterranean Region", Toronto, University of Toronto Press Incorporated, 2006, pp. 109-137.

⁸ E. Philippart, *The Euro-Mediterranean Partnership: Unique features, first results and future challenges*, CESP Working Papers, 10 (2003).

ogni altra misura idonea»⁹. Questo elemento di minaccia, unito alla fine del bipolarismo della Guerra Fredda, contribuì ad alimentare la sensazione di instabilità internazionale. Di conseguenza, l'obiettivo finale dei paesi partecipanti fu «sviluppare lo Stato di diritto e la democrazia nei loro sistemi e di scegliere e sviluppare liberamente il proprio sistema politico, socio-culturale, economico e finanziario»¹⁰. Tali obiettivi a lungo termine inserirono per la prima volta una dimensione politico militare all'interno della politica estera europea verso la sponda sud del Mediterraneo¹¹. Il Partenariato Euro-Mediterraneo, dal punto di vista politico, risulta un esercizio collettivo, una comunione di intenti dove concentrare gli sforzi a favore della sicurezza della regione e del contrasto al sottosviluppo economico.

2.3. Il partenariato economico.

Il partenariato economico finanziario prevedeva uno sviluppo dell'apparato commerciale dei Paesi MENA. Tale obiettivo era centrato sulla costituzione di un'area di libero scambio euro-mediterranea che avrebbe istituito un mercato capace di raccogliere 30 o 40 paesi e una popolazione di 600-800 milioni di consumatori; il processo di transizione economica che ne sarebbe conseguito avrebbe avuto termine, secondo le previsioni, entro il 2010. Il raggiungimento della zona di libero scambio (ZLS) avrebbe al contempo appoggiato e contribuito al rafforzamento della stabilità e sicurezza a cui dovrebbe ambiva il primo pilastro del partenariato politico. Per realizzare gli obiettivi preposti i paesi contraenti puntarono a una cooperazione prettamente multilaterale che mettesse sullo stesso piano tutti i paesi UE e MENA, basata però su Accordi di associazione euro-mediterranei di tipo bilaterale, stipulati tra l'UE e i singoli paesi. L'intera nuova struttura del Partenariato doveva essere sostenuta principalmente dall'UE, che aveva stabilito un sistema di finanziamento per garantire lo sviluppo dei PPM: il progetto MEDA.

⁹ R. Sapienza, *Le risposte legali al terrorismo*, in "Relazioni Internazionali", 1990, p. 120 ss.

¹⁰ http://www.europarl.europa.eu/summits/mad4_it.htm#annex11.

¹¹ R. Aliboni, *The Euro Mediterranean Partnership: An interpretation from Italy*, in A. Bin (a cura di), *Co-operation and security in the Mediterranean: prospects after Barcelona. Contributions to the international colloquium*, Malta, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, Marzo, 1996.

In questo percorso il Consiglio Europeo di Cannes decise di prevedere a tal uopo stanziamenti per un importo pari a 4.685 miliardi di euro per il periodo 1995 - 1999 sotto forma di fondi del bilancio comunitario. A tal ciò si aggiunsero anche l'intervento della Banca Europea per gli Investimenti (BEI), sotto forma di prestiti di importo simile e, infine, gli aiuti bilaterali degli Stati membri.

La zona di libero scambio, fissata dalle parti nel 2010, includeva la maggior parte degli scambi tra i partner: dai prodotti manufatti a quelli agricoli, fino alla graduale liberalizzazione degli scambi dei servizi. Per ottenere questo risultato erano state previste delle misure concrete come l'armonizzazione delle norme e delle procedure doganali, l'eliminazione degli ostacoli tecnici nei settori d'intervento, come ad esempio il settore degli investimenti e il risparmio privato. Secondo la Dichiarazione, infatti, l'introduzione di un ambiente favorevole agli investimenti avrebbe avuto come conseguenza il trasferimento di tecnologie e l'aumento della produzione e delle esportazioni.

Il secondo obiettivo da raggiungere era la cooperazione multilaterale, fattore chiave per garantire il sostegno delle piccole e medie imprese (PMI); la gestione delle risorse ittiche; il dialogo nel settore dell'energia; lo sviluppo della cooperazione sulla gestione delle risorse idriche; l'ammodernamento dell'agricoltura. Tale coordinamento economico-commerciale sarebbe stato possibile solamente con la rimozione delle barriere doganali al fine di consentire la formazione di un mercato unico dalle considerevoli dimensioni, tali da permettere di attrarre gli investimenti diretti esteri (IDE) necessari a modernizzare le economie nazionali in assenza di adeguate risorse finanziarie. Non casualmente, infatti, dei dodici Pesi partner aderenti al Partenariato otto sono diventati membri del WTO e tutti nel periodo dal 1995 al 2000.

La cooperazione multilaterale avrebbe dovuto intersecarsi con la più tradizionale cooperazione bilaterale, sancita dagli Accordi euro-mediterranei di associazione, ed entrambe e poi con la cooperazione sub-regionale tra i paesi dell'area, ora rivestita di una nuova importanza. Anche la pianificazione

e distribuzione dei finanziamenti avrebbe ricalcato tale approccio: non più protocolli finanziari bilaterali, ma una nuova linea comune a tutti, il MEDA (*Mesures d'accompagnements financières et techniques*, istituito nel 1996, era il principale strumento finanziario stabilito dalla dichiarazione di Barcellona). Altri aiuti di carattere finanziario erano garantiti dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI), e in particolare dal FEMIP, il Fondo Euro-Mediterraneo di Investimento e Partenariato.

Secondo le stime dei fondatori del Partenariato, l'asse economico caratterizzato da riforme sia per la cooperazione bilaterale, con gli Accordi euro-mediterranei di Associazione, che per la cooperazione multilaterale, con l'integrazione progressiva dei mercati nazionali nella ZLS prevista per il 2010, avrebbe garantito indubbi vantaggi economici anche per i paesi della sponda sud del Mediterraneo. L'associazione tra le due sponde del Mediterraneo potrebbe affermarsi come un'occasione per i PPM per potenziare altresì l'integrazione orizzontale. Sfruttando le potenzialità create dalla ZLS, infatti, si attirerebbe un flusso di IDE che incentiverebbe il trasferimento di energie e aumenterebbe la produttività e la competitività del lavoro; col risultato di una maggior crescita e una maggiore occupazione: in definitiva l'ammodernamento dell'apparato commerciale, il miglioramento del benessere e la riduzione della povertà dei paesi MENA¹².

2.4. Il partenariato sociale, culturale e umano

L'ultimo asse del PEM è quello sociale, con il quale si tentò di stimolare una società mediterranea multiculturale basata su valori internazionali. La creazione di tale realtà può essere vista come la risposta dell'UE alla tesi dello scontro delle civiltà di Huntington¹³. La speranza celata dietro questa organizzazione riguardava l'allontanamento di uno scontro tra civiltà procedendo verso la conoscenza e il rispetto reciproco, il che comprende

¹² J. Brach, *Ten Years After: Achievements and Challenges of the Euro-Mediterranean Economic and Financial Partnership*, GIGA Working Papers, 36 (2006), in http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=977980.

¹³ S. Huntington, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, Garzanti, 2000.

necessariamente anche l'avvio di una cooperazione nei settori dell'istruzione, della cultura, della sanità, della formazione giovanile e del collegamento tra le popolazioni¹⁴.

L'obiettivo ultimo dei paesi è costruire una società multiculturale fondata su valori e interessi comuni, pur partendo da una base culturale specifica e individuale. Ciò può essere ottenuto affrontando temi sensibili quali l'esclusione culturale, razzismo e xenofobia. Il PEM aspirava a una nuova epoca di relazioni interregionali che avrebbero portato a una progressiva occidentalizzazione del Mediterraneo, convertendolo gradualmente in un'area di influenza politica ed economica¹⁵.

2.5. Il programma di lavoro

In allegato alla Dichiarazione di Barcellona vi era, come precedentemente introdotto, il Programma di lavoro. Il suo scopo era il «conseguimento degli obiettivi [...] e il rispetto dei principi ivi annunciati, attraverso azioni regionali e multilaterali. Esso è complementare sia alla cooperazione bilaterale, attuata in particolare con gli accordi conclusi tra l'Unione Europea e i suoi partner mediterranei, sia alla cooperazione già esistente in altri contesti multilaterali». In questo programma ampio margine viene lasciato alla descrizione più dettagliata degli ammodernamenti e riforme che dovranno essere messe in atto in molteplici settori per la creazione di una zona di prosperità condivisa. Tutto ciò, ovviamente, verrà reso possibile dai governi dei Paesi aderenti al PEM tramite «riunioni periodiche a livello di ministri, funzionari o esperti».

¹⁴ Il contesto in cui si colloca Barcellona non è, infatti, il più roseo. Il bacino è scosso da tensioni imputabili in grande misura alla ripresa delle ostilità Israelo-Palestinesi e in misura minore dalla mai risolta contesa turco-greca per Cipro, oltre la disputa sul Sahara Occidentale e il Golan. Appare quindi evidente che si inciti la comunicazione tra le diverse culture e che anzi si auspichi che dagli incontri ne traggano un beneficio reciproco. A. Riccardi, *Mediterraneo. Cristianesimo e Islam tra coabitazione e conflitto*, Milano, Guerini e Associati, 1997.

¹⁵ Junemann definisce il PEM come il momento più alto di un processo politico che iniziò subito dopo la caduta del muro di Berlino. Junemann, *Europe's interrelations with North Africa in the new framework of Euro-Mediterranean partnership - A provisional assessment of the Barcelona concept*, in "European Commission", Third ECSA World Conference "The European Union in a changing world", Bruxelles, 19-20 settembre 1996, pp. 365-384.

L'elemento centrale è, ancora una volta, la creazione di una ZLS mediterranea, raggiungibile attraverso riforme della regolamentazione in campo doganale, l'armonizzazione delle norme, l'eliminazione di ostacoli tecnici agli scambi di prodotti agricoli e la possibilità di cooperazione regionale e sub regionale.

Vengono poi affrontati altri campi quali gli investimenti, l'industria, l'agricoltura, i trasporti, l'energia, le telecomunicazioni, la gestione del territorio, il turismo, l'ambiente, la ricerca e lo sviluppo scientifico e tecnologico, l'acqua e la pesca. Gli elementi che accomunano siffatta varietà di settori sono:

- la modernizzazione delle strutture precedenti e l'introduzione di procedure di certificazione di riconoscimento della qualità riconosciuti in ambito internazionale;
- fornire un adeguato sostegno alla privatizzazione e al potenziamento delle relazioni tra gruppi e organizzazioni rappresentanti i settori commerciali nei Paesi aderenti;
- l'applicazione di tutte quelle riforme che possano rendere l'ambiente dei PPM favorevole agli investimenti esteri;
- l'attuazione di una strategia regionale per tutta la zona euro-mediterranea;
- l'intensificazione degli scambi di esperienze in tutti i settori in modo da riuscire a ridurre il divario tra l'UE e i PPM;
- l'individuazione di tutti i mezzi impiegabili per favorire la cooperazione sub regionale.

2.6. Gli Accordi euro-mediterranei di associazione e il programma MEDA

Come precedentemente introdotto, la vera novità del Partenariato è rappresentata dalla formazione della più grande ZLS mondiale, attraverso la stipulazione di Accordi di associazione tra l'UE e i singoli Stati mediterranei¹⁶. Gli Accordi sono di tipo bilaterale di nuova generazione che governano le relazioni tra la UE e i suoi partner del Mediterraneo. La cooperazione

¹⁶ R. Sapienza, *op.cit.*; F. Luchaire, *Les associations à la Communauté économique européenne*, in "Collected courses of the Hague Academy of International Law", vol. I (1975), pp. 247-308.

multilaterale dovrà ritenersi complementare, come una naturale evoluzione delle vecchie intese puramente commerciali degli anni Settanta unite ai nuovi accordi stabiliti tra i vari paesi MENA e l'UE. Attraverso le intese raggiunte tra le due sponde del Mediterraneo, la regione avrebbe conosciuto un processo di transizione economica, con una serie di riforme mirate alla liberalizzazione dell'economia, alla trasformazione dell'impianto legislativo e alla graduale riduzione dell'intervento statale attraverso un forte piano di privatizzazioni¹⁷.

Dall'inizio del Partenariato sono stati conclusi sette Accordi di associazione tra l'UE e i Paesi MENA: sono stati sottoscritti accordi con la Tunisia (giugno 1995), con il Marocco (novembre 1995), con Israele (settembre 1995), con l'Autorità Nazionale Palestinese (dicembre 1996), con la Giordania (aprile 1997), con l'Egitto (giugno 2001), con il Libano (giugno 2002). Con l'Algeria è stato concluso l'accordo nel dicembre 2001 ma non è stato ancora firmato, mentre con la Siria i negoziati sono stati avviati ma non sono ancora terminati.¹⁸

Essendo accordi bilaterali, gli Accordi presentano peculiarità e caratteristiche specifiche di ogni paese contraente; tuttavia è possibile riscontrare una struttura comune, con interventi indirizzati a settori specifici¹⁹. In ogni negoziato è possibile identificare, infatti:

- misure politiche volte al rispetto dei diritti umani e i principi democratici;
- la creazione degli istituti del Consiglio di Associazione (a livello ministeriale) e del Comitato di Associazione;
- la stabilizzazione del libero commercio secondo le norme della WTO nell'arco di un periodo di transizione non superiore ai 12 anni per l'abbattimento delle tariffe da parte dei paesi della sponda Sud e per la

¹⁷ CNEL, *VI Rapporto sul Mediterraneo. Economie mediterranee. Sistemi produttivi tradizionali e di nuova formazione in dieci paesi della riva Sud*, Centro studi Federico Caffè, Dipartimento di Scienze Sociali Università di Roskilde Danimarca, 2002, Appendice, p. 301.

¹⁸ M. Cini, *Il Mediterraneo in costruzione: la Zona di Libero Scambio mediterranea*, in *Mercati, Territorio, Istituzioni. Temi di geografia economica*, 2003, Pisa, p. 87.

¹⁹ V. Dononi, *La Conferenza di Barcellona: una svolta nei rapporti Euro-mediterranei?*, in "Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale", 3 (2007).

- graduale liberalizzazione dei prodotti agricoli (mentre i prodotti industriali sono già stati liberalizzati alla stipula dell'accordo);
- altre forme di armonizzazione economica, focalizzate soprattutto sulla revisione delle misure relative alla concorrenza, agli aiuti di stato e ai monopoli, alla liberalizzazione dei movimenti di capitali e alla cooperazione economica in una serie di settori, quali industria, energia, trasporti;
 - un'assistenza finanziaria garantita dall'UE, con la sola eccezione di Israele per i motivi che verranno esaminati successivamente;
 - la cooperazione in ambito culturale e sociale, comprensiva di strategie per il rimpatrio di migranti che arrivano illegalmente nella sponda settentrionale;
 - l'impostazione da parte di tutti i PPM, in materia commerciale, delle regole dell'UE per la politica di concorrenza, compresa l'eliminazione delle barriere non tariffarie.

Oltre a questi fattori, grande rilevanza occupa la questione delle regole d'origine, ovvero l'uso da parte dei partner di prodotti originari di uno o più partner, considerando comunque il prodotto originario completamente del primo partner. Gli accordi siglati consentono il cumulo solamente all'interno dell'UE e del Maghreb, a cui segue una serie di regole d'origine diverse negli accordi tra l'UE e i paesi del Mashraq. Questa impostazione dovrebbe avere come ultimo fine la promozione dell'integrazione sub regionale tra i paesi della sponda meridionale. Tale politica, soprattutto legata all'abbattimento delle barriere doganali, dovrebbe da un lato facilitare la trasformazione dei PPM verso economie di mercato compiute e ben avviate, previa l'assistenza finanziaria e tecnica dell'UE; d'altra parte la fase di transizione successiva all'applicazione delle riforme porterà sicuramente a un abbattimento delle entrate, data l'elevata incidenza che le barriere hanno sul bilancio di questi paesi.

Un argomento di difficile trattazione in questi accordi è il settore agricolo²⁰. In tutte le intese raggiunte, infatti, i prodotti agricoli non vengono liberalizzati differentemente da quelli industriali, ma la loro trattazione viene rinviata ad una graduale liberalizzazione da ottenere negli anni successivi. La questione è in realtà molto delicata, in quanto l'agricoltura è caratterizzata da un forte intervento statale non solo nella sponda meridionale, ma anche in quella settentrionale. Nel frattempo i PPM hanno tentato di attuare una serie di riforme standard legate soprattutto alla determinazione dei prezzi, alla creazione di un settore privato competitivo e soprattutto alla definizione di una struttura giudiziaria efficiente. Il problema fondamentale rimane però la valutazione di altri aspetti altrettanto importanti che riguardano la questione agricola: la sicurezza alimentare, le misure sanitarie, il sostegno interno dei paesi meno sviluppati, la successiva conversione ed eliminazione delle barriere non tariffarie, proteggendo progressivamente i paesi MENA e la popolazione più vulnerabile alle possibili perdite economiche²¹.

Nel 1995, l'UE e la Tunisia hanno firmato un Accordo di Associazione che prevedeva la formazione di un'area di libero scambio entro i successivi 12 anni. Essa è stata la prima nazione a stipulare questi accordi con l'Europa, avviando programmi di stabilizzazione macroeconomica e facendo ingresso nel GATT e nella WTO. Il paese risultava particolarmente legato alla sponda settentrionale, con il 78% delle esportazioni dirette verso l'UE e il 72% delle importazioni provenienti dall'Europa. Con la sottoscrizione dell'accordo, così come per tutti gli altri casi, al paese arabo è stato richiesto l'abbattimento delle barriere doganali rispetto ai beni industriali. La Tunisia ha inoltre dimostrato la sua evoluzione in campo internazionale, concludendo accordi anche con Giordania, Marocco ed Egitto e contribuendo alla costruzione della rete accordi Sud-Sud. Infine, il paese arabo ha dimostrato la sua volontà di entrare a far parte della ZLS, anticipando anche la data prefissata per l'abbattimento

²⁰ CNEL, *VI Rapporto sul Mediterraneo*, cit, pp. 305-307.

²¹ Per un'accurata descrizione degli Accordi di associazione euro-mediterranei con i paesi MENA contraenti, si veda CNEL, *VI Rapporto sul Mediterraneo*, cit, pp. 307-321.

delle barriere tariffarie e non tariffarie, conscio che la riforma della ZLS possa attirare IDE e investimenti locali, generando occupazione.

Il Marocco ha anch'esso un rapporto molto fitto con l'UE, con un export che ha raggiunto nel 1998 un valore pari a 5323 milioni di Euro verso l'UE (soprattutto beni alimentari come pesce, frutta, pomodori e agrumi) e un import pari a 6548 milioni (perlopiù macchinari, equipaggiamenti e prodotti chimici). Nonostante il bilancio sia in passivo, il paese dimostra una dinamicità economica importante. L'accordo con l'Unione prevede il progressivo abbattimento delle tariffe, ma esclude i prodotti agro-industriali e della pesca. L'abbattimento inoltre influenzerà negativamente, nel breve periodo, le entrate del paese con il PIL in diminuzione di circa il 2,5-3%. Il paese inoltre ha avviato una serie di programmi per la preparazione della ZLS, puntando soprattutto sul settore privato e sugli IDE.

Anche l'Egitto presenta un forte deficit nel suo bilancio import-export, anch'egli come il Marocco caratterizzato dall'esportazione di prodotti tessili, beni agricoli e petrolio per un totale del 50% circa e dall'importazione di macchinari, prodotti chimici e alimentari (40% del totale). Il paese è uno dei maggiori beneficiari della cooperazione finanziaria dell'UE, sia dai protocolli bilaterali nella fase antecedente alla Dichiarazione di Barcellona, sia dai meccanismi previsti dal programma MEDA su scala bilaterale e multilaterale previsto dal Partenariato. L'accordo sancito con l'Egitto vuole mirare anche alla promozione della cooperazione orizzontale con gli altri paesi della sponda sud orientale del Mediterraneo: all'Egitto viene garantita la possibilità del cumulo insieme agli altri paesi non UE, a condizione che questi stipolino accordi per la ZLS con l'UE e che, insieme all'Egitto, adottino regole d'origine simili.

Tra l'UE e l'Autorità Palestinese è stato stipulato un accordo, inizialmente provvisorio, mirato a istituire un'area di libero scambio tra le due regioni, Europa e Striscia di Gaza-West Bank. Attraverso la creazione della ZLS le due parti avrebbero dovuto stabilire una più salda cooperazione politica,

commerciale, economica e finanziaria. Purtroppo l'OLP si è trovata coinvolta all'interno di un lunga e complessa instabilità politica dovuta agli scontri con Israele, che ha puntualmente impedito e manifestato il suo dissenso agli accordi tra UE e il suo rivale. Il commercio palestinese è comunque quasi totalmente sviluppato e articolato nel Medio Oriente e con Israele, con circa il 90% delle importazioni e l'80% delle esportazioni. Altri partner sono Egitto, Giordania e, al di fuori della regione, l'Olanda.

Con Israele i rapporti sono, invece, radicalmente opposti: l'UE è il maggior partner commerciale con circa il 30,9% delle esportazioni di Israele e il 48,5% delle importazioni, pari rispettivamente a circa 7,18 e 13,3 miliardi di dollari. Oltretutto il paese ha una struttura economica nettamente più sviluppata dalla maggioranza degli altri paesi MENA e richiede, come dovrebbe essere auspicabile, uno status particolare nelle relazioni con l'UE. L'accordo di associazione prevede la conferma del regime di libero scambio per quanto riguarda i prodotti industriali, con concessioni aggiuntive, addizionali e reciproche, anche nel settore agricolo. Nel campo della cooperazione economica l'accordo copre le aree dell'industria, energia, servizi finanziari, infrastrutture dell'informazione e delle telecomunicazioni, il turismo e i trasporti. Nel primo consiglio di associazione, svoltosi a Lussemburgo il 13 giugno del 2000, sono state individuate come priorità il rafforzamento delle relazioni commerciali e il sostegno ad una cooperazione di alto livello nel settore della ricerca e della tecnologia, insieme all'instaurazione di un forte dialogo economico.

La Giordania ha prefissato nell'accordo con l'UE il raggiungimento della creazione della ZLS entro il 2010 e di istituire in tale ambito una struttura per la cooperazione politica, commerciale, economica e finanziaria. La Giordania è un paese economicamente incentrato soprattutto nel Medio Oriente e nell'area del Golfo Persico, infatti con l'Europa le esportazioni raggiungevano solamente il 7% e le importazioni il 33%.

La situazione dell'Algeria, già introdotta nel precedente capitolo, è leggermente differente. Il paese, infatti, fino al 1962 condivideva a pieno titolo gli obblighi comunitari con la Francia, essendo parte a tutti gli effetti del territorio francese. Dopo l'Accordo di cooperazione firmato nel 1976 fu firmato anche un Protocollo addizionale che ha fissato adeguamenti da apportare ad alcune disposizioni dell'Accordo²². In seguito all'istituzione del Partenariato sono stati intavolati i negoziati per la conclusione dell'Accordo di associazione euro-mediterraneo tra l'UE e l'Algeria, interrotti però dalle contestazioni del paese arabo circa il predominio dell'aspetto commerciale nell'accordo e l'assenza di adeguate misure compensative relative alla perdita delle entrate che l'abbattimento delle barriere doganali potrà procurare e dall'esclusione dei prodotti agricoli negli accordi. Il primo motivo risulta particolarmente rilevante, visto che le entrate relative alle importazioni rappresentano circa il 30% del totale delle entrate, con i 2/3 derivanti da importazioni proprio con l'UE.

Tenuto conto delle difficili e ambiziose riforme che dovranno essere attuate in tutta la regione mediterranea occorre un importante sostegno finanziario: ciò è assicurato da uno strumento finanziario, il programma MEDA²³. Tali aiuti sono gestiti dalla Commissione europea con l'assistenza del Comitato Med, composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione. Il programma MEDA ha lo scopo di incoraggiare e sostenere le riforme economiche e sociali dei partner

²² L'Accordo di cooperazione, attualmente ancora in vigore, è suddiviso in quattro titoli: cooperazione economica, tecnica e finanziaria; scambi commerciali; cooperazione nel settore della manodopera e disposizioni generali e finali. Per la parte relativa agli scambi commerciali, è da evidenziare come i prodotti industriali e le materie prime hanno libero accesso al mercato comunitario, mentre, riguardo le importazioni agricole, le concessioni tariffarie della Comunità coprono circa l'80% delle esportazioni algerine. *Ibid*, p. 320.

²³ Il programma MEDA, *Mésure d'Adjustement* è il MEDA EC/1488/96, emendato poi nel novembre del 2000 (2698/2000), noto anche come MEDA II. Nel periodo 1995-1999 MEDA ha stanziato 3.435 milioni di euro sui 4.422 milioni di budget. Per il periodo 2000-2006 MEDA II ha assegnato invece 5.350 milioni di euro ma questi fondi sono incrementati da prestiti della Banca Europea per gli Investimenti: per il 1995-1999 i prestiti ammontavano a 4.808 milioni, per il 2000-2007 invece il mandato era di 6.400 milioni. Inoltre la Banca si era impegnata a versare un ulteriore contributo di un milione (che gravava sulle proprie risorse e di cui si assume i rischi) per progetti transnazionali. Tuttavia, per i partner non comunitari si trattava di un aiuto ancora insufficiente rispetto allo sforzo richiesto, soprattutto se si considerano i ritardi nell'erogazione e la difficoltà nell'accesso a questi stanziamenti. Cfr. R. Pepicelli, *2010 un nuovo ordine Mediterraneo?*, Messina, Mesogea, 2004, p. 54.

mediterranei attraverso la sua duplice evocazione: bilaterale, a cui è riservata la maggiore locazione finanziaria con circa il 90% dell'importo totale del programma e che prende l'avvio dagli Accordi di associazione fra l'Unione Europea e ciascun paese beneficiario; regionale in cui rientra anche la cooperazione decentralizzata inaugurata già con la Politica Mediterranea Rinnovata. Le azioni compiute in bilaterale si basano sui programmi indicativi nazionali che definiscono le linee guida dei settori prioritari del sostegno comunitario identificando, nel contempo, gli importi previsionali per ogni settore. I settori principali di intervento ricalcano ovviamente gli assi della dichiarazione di Barcellona e dunque: il sostegno all'economia e in particolare alla transizione economica, attraverso programmi di aggiustamento strutturale e programmi di sviluppo del settore privato per favorire l'ammodernamento dell'apparato industriale a sostenere gli investimenti privati; il consolidamento degli equilibri socio-economici, focalizzato su mitigare gli effetti negativi a breve termine della transizione economica con misure sociali adeguate e nel miglioramento dei servizi sociali e dell'istruzione.

Le azioni in regionale invece si realizzano prevalentemente con gli incontri di dialogo: conferenze, seminari e programmi tematici allo scopo di mettere insieme i rappresentanti dei paesi del Mediterraneo e quelli dei paesi europei per discutere questioni di interesse comune. Anche in questo caso i settori d'intervento ricalcano i tre assi di Barcellona. L'ammontare finanziario allocato per la messa in pratica di MEDA è in sostanza essenzialmente rivolto non al finanziamento diretto di imprese o società, ma a preparare le condizioni che ne permetteranno e favoriscono lo sviluppo nel medio lungo periodo. MEDA subordina l'erogazione dei finanziamenti al rispetto di determinate condizioni di natura politica a cui paesi terzi mediterranei devono adeguarsi, pena la sospensione dei finanziamenti, come il mantenimento dei principi democratici e la tutela dei diritti umani. Con tale novità l'UE tenta di acquistare maggiore peso politico: i fondi, infatti, possono addirittura essere ritirati o sospesi.

Oltre al Programma MEDA vi era anche il FEMIP: Fondo Euro Mediterraneo di Investimento e Partenariato. Esso è uno strumento creato dal Consiglio di Barcellona nel marzo 2002 per promuovere lo sviluppo economico dei paesi MENA, attraverso il potenziamento dell'attività della BEI nella regione. In particolare, il Fondo ha il fine ultimo di sostenere i paesi nel processo di modernizzazione economica e sociale nella realizzazione di una più intensa integrazione regionale, nell'ottica della ZLS prevista per il 2010. Tale obiettivo sarebbe stato raggiungibile attraverso un maggior sostegno al settore privato, una più stretta collaborazione orizzontale tra i PPM, una presenza più ramificata con l'apertura di uffici di rappresentanza sul territorio. Il FEMIP ha necessitato negli anni successivi di un rafforzamento, seguendo anche gli obiettivi delineati dalla Politica Europea di Vicinato, come verrà analizzato nel capitolo successivo.

2.6. Il fallimento di Barcellona

Quello che all'apparenza poteva essere indicato come un meccanismo perfetto che avrebbe permesso all'UE di affacciarsi con maggior sicurezza sull'altra sponda del Mediterraneo, garantendo al contempo una delle più vaste aree di sicurezza politica, stabilità economica e comprensione tra più culture, si rivelò in realtà pieno di crepe e mancanze. Il Partenariato, infatti, non è riuscito a infondere il beneficio sperato nelle aree di maggior instabilità quali quella mediorientale, immersa nel conflitto arabo-israeliano.

Una delle cause a cui può essere imputato lo scarso successo del Partenariato coincide con uno dei mezzi principali istituito per garantire una cooperazione sempre più spinta, gli Accordi di Associazione. Mediante questi accordi, infatti, lo spirito multilaterale euro-mediterraneo, che sarebbe dovuto essere alla base dei rapporti tra UE e PPM e tra i paesi arabi stessi, ha stentato a decollare. Le aspettative create durante l'istituzione del Partenariato non sono state rispettate, probabilmente a causa della natura bilaterale intrinseca agli Accordi di associazione stessi, che non hanno contribuito ad armonizzare il Mediterraneo sud orientale. A ciò va anche aggiunto una generale assenza di

riforme e di interventi in materia di diritti umani e di privatizzazione; la mancanza di liberalizzazioni necessarie per un pieno sviluppo economico, di integrazione tra i commerci Sud-Sud, con la conseguente assenza di investimenti e l'interruzione del MEDA, bloccata da problemi burocratici.

Inoltre, nonostante alcuni passi in avanti compiuti negli ultimi anni, le politiche di riduzione della povertà, di accesso ai servizi primari quali acqua, l'assistenza sanitaria e l'istruzione e la tutela dell'ambiente, sono in realtà totalmente inadeguate alle vere esigenze di questi paesi, le cui finanze non sembrano in grado di sostenere gli impegni presi e gli aiuti forniti dall'Europa non sembrano arginare il problema. La riduzione dei deficit di bilancio, il peso degli interessi sul debito estero nei bilanci stessi e le riforme nella pubblica amministrazione invocate dalla Commissione Europea hanno fortemente compromesso la capacità dei governi di portare avanti politiche di investimento, di redistribuzione e di assistenza sociale, altrettanto importanti allo sviluppo delle società e della lotta alla povertà²⁴.

Un altro motivo del fallimento del Partenariato è stato la repentina eliminazione delle tariffe doganali introdotta dagli Accordi economici euro-mediterranei. Ciò ha avuto drastiche conseguenze, oltre che sui flussi commerciali, ma anche sulle entrate pubbliche. Solo le entrate derivate dalle tariffe doganali incidevano sul gettito fiscale tra l'1% e il 4% del PIL e tra il 10% e il 20% delle entrate complessive²⁵. La soluzione prevista e introdotta dagli organismi internazionali era la tassazione indiretta sulla circolazione dei beni, ma tale accorgimento non si rivelò efficace a causa dell'elevata evasione fiscale; senza tenere conto che tale tassazione, se applicata, avrebbe gravato oltremodo sulle deboli imprese produttive dei paesi.

²⁴ M. Marra, *Il Settore Pubblico. Tributi, Spesa Pubblica e Decentramento*, in P. Malanima (a cura di), *Rapporto sulle Economie del Mediterraneo*, ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 109-110; A. M. Ferragina, *Gli Indicatori Sociali. Povertà e Sviluppo Umano, Occupazione e Produttività*, in P. Malanima, cit., pp. 168-169.

²⁵ S. Nerozzi, *Il Mediterraneo delle distanze: il processo di Barcellona nel dibattito economico*, in "Studi e Note di Economia", Anno XIII, 3 (2008), p. 517; Emran S.M., J. Stiglitz, On Selective Trade Taxation, *Journal of Public Economics*, 4 (2004).

Capitolo terzo
***Dalla Politica Europea di Vicinato all'Unione per il
Mediterraneo***

Nonostante i carenti risultati ottenuti mediante il PEM, nei primi anni del XXI sec l'Unione Europea ha continuato a focalizzare la sua attenzione sull'estensione dei propri confini e sulla gestione delle relazioni internazionali con i propri "vicini". È stata usata proprio tale accezione per identificare la nuova politica introdotta nel 2004, la Politica europea di vicinato (PEV). Essa, nata alla luce dell'allargamento dell'UE ai paesi dell'Europa centro-orientale, intendeva stabilire una politica di rapporti tra l'Unione stessa e, appunto, il suo vicinato.

**3.1. Gli obiettivi della Politica Europea di Vicinato verso i paesi dell'area
MENA**

Il 1 maggio 2004 si è concluso il più considerevole allargamento della storia dell'UE, che ha portato all'ingresso di dieci nuovi paesi membri¹. In seguito a questo importante allargamento l'Unione ha deciso di porsi come obiettivo la creazione di un'area di pace, stabilità e prosperità nel proprio territorio, a sud e a est dei propri confini. Questo è lo scopo della Politica europea di vicinato, come risulta da due Comunicazioni della Commissione Europea del marzo

¹ I nuovi paesi membri sono: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia, Slovacchia e Ungheria.

2003² e del maggio 2004. Secondo la prima lo scopo di tale politica era la «creazione di una zona di prosperità e di buon vicinato – un cerchio di amici – con i quali l'Unione europea godesse di rapporti stretti, pacifici e di cooperazione». Tra i paesi interessati da tale politica figurano anche i seguenti della sponda Sud del Mediterraneo: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Autorità palestinese, Siria e Tunisia. Nonostante essi condividano con l'UE solamente un confine “marittimo” sono stati giustamente considerati di primaria importanza, sebbene al contempo non abbiano diritto di far parte dell'UE³.

Successivamente all'approvazione della Politica di Vicinato il Cagere del 13 ottobre 2003 diede mandato alla Commissione e, nelle materie di sua competenza, all'Alto Rappresentante per la PESC, di formulare proposte per la definizione di una serie di Piani d'Azione (PdA) con ciascun paese scelto. I Piani d'Azione sono accordi politici che vengono discussi dall'UE e dalle controparti, con il presupposto che ognuno si prenda le proprie responsabilità, senza alcuna imposizione da parte dell'UE stessa⁴. Sulla base dello *Strategy Paper* del 12 maggio 2004⁵, la Commissione ha presentato il 9 dicembre 2004 le proposte per i Piani d'Azione con i seguenti paesi vicini: Autorità palestinese, Giordania, Israele, Marocco, Moldavia, Ucraina e Tunisia⁶. Tutti i paesi hanno accolto con interesse l'iniziativa europea, benché ci siano stati in

² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Wider Europe – Neighbourhood: a new framework for Relations with Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final, Brussel, 11 March 2003. http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf.

³ A tal proposito, nel 1987 la Commissione europea ha respinto la richiesta del Marocco di diventare membro dell'allora Comunità Europea, basandosi sul fatto che non si trattasse propriamente di un paese europeo, la quale risulta condizione espressamente prevista dall'art. 49 del Trattato sull'Unione Europea. M. Comelli, *Le sfide della Politica europea di vicinato*, in R. Alcaro e M. Comelli, “La Politica europea di vicinato”, IAI Quaderni, Istituto Affari Internazionali, Marzo 2005, p. 10.

⁴ Essi comprendono questioni relative a tutti e tre i pilastri dell'Unione: dialogo politico e riforme; riforme economico-sociali e sviluppo; commercio, mercato e riforme della *regulation* (con l'obiettivo nel lungo periodo di introdurre nel mercato interno i paesi vicini); giustizia e affari interni; network (energia, trasporti, società dell'informazione); ambiente e contatti tra persone (compresi i settori della scienza, tecnologia, cultura e istruzione). *Ibid*, p. 11.

⁵ Comunicazione della Commissione, *European Neighbourhood Policy – strategy paper*, COM (2004) 373, 12 maggio 2004. http://europa.eu.int/world/enp/pdf/strategy/Strategy_Paer_EN.pdf.

⁶ Tali proposte sono state poi approvate dal Cagere del 13-14 dicembre 2004. Comunicazione della Commissione al Consiglio, *On the Commission proposal for Action Plans under the European Neighbourhood Policy*, COM (2004) 795, 9 dicembre 2004.

alcuni casi dei rallentamenti in sede di negoziato⁷. Il requisito utile per la definizione di un PdA era l'esistenza di un Accordo di Partenariato e Cooperazione nel caso dei paesi dell'est e, nel caso dei paesi mediterranei, di un Accordo euro-mediterraneo di Associazione.

Il PdA si poneva come principale obiettivo, sotto il profilo prettamente economico, di raggiungere la parziale partecipazione dei paesi vicini al mercato interno. Perché ciò potesse essere possibile i paesi avrebbero dovuto essere in grado di adattare la propria legislazione economica, aprendo le proprie economie e riducendo le barriere commerciali al fine di partecipare ad alcune aree del mercato unico. Le modalità con cui i paesi vicini sarebbero entrati a far parte del suddetto mercato non erano state definite con chiarezza, ma la possibilità di godere della libertà di circolazione delle persone e di ottenere un regime di esenzione dai visti, almeno per determinate categorie di cittadini, risultava un grosso passo in avanti per il loro sviluppo. Oltretutto tale assetto mediterraneo avrebbe potuto garantire, secondo le stime della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, un notevole incremento di investimenti stranieri esteri. I Paesi vicini avrebbero beneficiato anche dell'aumento del reddito dei nuovi membri UE, grazie a vantaggi comparati maggiormente vantaggiosi⁸.

La Commissione Europea, al fine di gestire adeguatamente i numerosi obiettivi prefissati, propose la creazione di un nuovo strumento finanziario: lo

⁷ La Giordania ha accolto favorevolmente la PEV, con i negoziati che si erano già conclusi prima dell'estate 2004, avendo sempre dimostrato un'elevata capacità nel gestire e assorbire le risorse messe a disposizione dall'UE. Il Marocco ha incontrato qualche rallentamento dei negoziati su alcuni punti riguardanti i legami con l'Organizzazione mondiale del commercio e alla forma di dialogo politico con l'UE. Con l'Anp è stato raggiunto presto un accordo, anche se vista la situazione politica del territorio i punti trattati nel PdA non sono stati molto articolati. Israele ha manifestato molto interesse, avendo grandi aspettative sulle opportunità di lavoro con l'UE. Ciò nonostante i negoziati hanno ricevuto una battuta d'arresto su tre questioni su cui il governo israeliano si è dimostrato poco propenso a trattare: la non proliferazione delle armi di massa, la lotta al terrorismo e il processo di pace. I negoziati sono perdurati sino all'adozione del PdA da parte del Consiglio di Associazione UE-Israele il 13 dicembre 2004. Con la Tunisia sono sorti diversi problemi nella rubrica dedicata ai diritti umani, portando a rallentamenti sulla conclusione dei negoziati. R. Alcaro, *La politica di vicinato dell'Unione Europea*, in R. Alcaro e M. Comelli, *cit.*, pp. 45 e ss.

⁸ United Nation Economic Commission for Europe, *Committee for trade, industry and enterprise development, Seventh session* (13 e 16 maggio 2003), "Trade, Business and Investment in a wider Europe", workshop del 7 aprile 2003, Nota del Segretario, 1 maggio 2003 (punti 40, 41 e 42) disponibile sul sito www.unece.org/trade/tips/docs/ctied7/none_03_03.pdf. E. Lannon, P. Van Elsuwege,

Strumento europeo di vicinato e partenariato. Esso sarebbe diventato effettivo sostituendo a pieno titolo tutti gli strumenti finanziari preesistenti, come Meda e Tacis⁹, nel contesto dei PdA tra l'UE e i paesi vicini, tra cui i PPM della sponda Sud del Mediterraneo¹⁰. Volendo contribuire alla progressiva partecipazione di questi paesi all'interno del mercato unico europeo, lo Strumento europeo avrebbe finanziato "programmi congiunti" che uniscono regioni di paesi membri e paesi vicini che condividono un'area comune. La programmazione, effettuata su base pluriennale, avrebbe dovuto avere un approccio di partenariato e co-finanziamento. Il programma verrà trattato in maniera più approfondita nei prossimi paragrafi.

3.2. Il Piano d'Azione

Come largamente evidenziato, la collaborazione tra l'UE e i PPM all'interno della PEV si stabilizza mediante i PdA. Tali Piani sono stati negoziati bilateralmente dalla Commissione, dall'Alto rappresentante per la PESC e dai rappresentanti della Presidenza e del Segretario del Consiglio, insieme a ognuno dei paesi partner. Gli elementi basilari di carattere economico su cui dovrà essere fondato il nuovo rapporto tra le due parti dovranno mirare al raggiungimento dei seguenti scopi:

- la prospettiva di pervenire ad un grado significativo di integrazione, comprensivo di una parziale partecipazione al mercato unico europeo insieme alla possibilità di poter prendere progressivamente parte alle politiche UE;
- la convergenza con la legislazione economica europea;
- l'incremento del supporto finanziario da parte dell'Unione.

Lo schema generale di un PdA è costituito da sei grandi aree di collaborazione. Le aree di interesse economico sono:

⁹ Il Programma TACIS è stato lanciato nel 1991. Il programma si proponeva il finanziamento e l'assistenza tecnica nel periodo di transizione economico – istituzionale di dell'est europeo in quegli anni.

¹⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Financial Perspectives 2007-2013*, COM (2004) 487, Brussels, 14 July 2004.

- riforme e sviluppo sociali ed economici;
- riforma delle regolamentazioni del commercio e del mercato;
- trasporti, energia, telecomunicazioni e ambiente¹¹.

La prima area di collaborazione menzionata, nella quasi totalità dei PdA tra l'UE e i paesi vicini, tratta aspetti quali le politiche sociali e per l'occupazione, l'economia di mercato, le riforme strutturali, lo sviluppo sostenibile, lo sviluppo regionale, le politiche monetarie, fiscali e valutarie (intese come tasso di scambio) e la riforma dell'agricoltura. In altre parole, l'obiettivo primario di questa rubrica è garantire e consentire ai vicini un avvicinamento agli standard europei in termini di ricchezza, di politiche sociali e di occupazione. Elementi necessari per il loro raggiungimento sono uno specifico piano di investimenti e privatizzazioni sul modello di quelle avvenute in Europa a partire dagli anni Ottanta.

Nei Paesi MENA è da riscontrare innanzitutto il reddito pro capite di Israele, assolutamente paragonabile agli standard europei. In tal caso, infatti, gli sforzi del PdA sono rivolti all'impostazione di un'attività di collaborazione nei campi di politica sociale e di occupazione e di grandi privatizzazioni. Per l'Anp è stato invece fondamentale creare le basi per un controllo delle finanze

¹¹ Le altre tre aree di collaborazione di materia non prettamente economica sono: dialogo e riforme politici; cooperazione in materia di affari interni e giudiziari; contatti *people to people*.

La prima area riguarda le seguenti tematiche: democrazia e stato di diritto; diritti umani e libertà fondamentali; diritti sociali e diritti fondamentali del lavoro; cooperazione in politica estera e di sicurezza, prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi; cooperazione regionale. Per paesi come la Giordania e la Tunisia sono stati separati gli obiettivi a lungo termine da quelli di medio termine. Gli obiettivi che la PEV si era prefissata sono l'adeguamento dei paesi vicini al diritto internazionale attraverso l'implementazione delle più importanti convenzioni sui diritti umani, l'individuazione di minacce comuni in materia di sicurezza e di gestione delle crisi, la messa in opera di politiche di integrazione o cooperazione regionale. Nei PdA con i paesi dell'area MENA questa sezione risulta mediamente più scarna: nel piano con l'Anp si concentra l'attenzione sulla creazione di requisiti base di un potere statale centrale; in quello con Israele si sono affrontati argomenti delicati quali la non proliferazione delle armi di distruzione di massa; con la Giordania l'accento è stato posto sulla necessità di promuovere il dialogo sulla democrazia nella società civile; infine, in Marocco si fa riferimento sulle riforme amministrative in grado di rafforzare le pratiche democratiche.

L'area di collaborazione in materia di affari interni e giudiziari non costituisce alcuna novità rispetto ai precedenti Accordi di Cooperazione e di associazione. Essa si sviluppa in due filoni principali: l'immigrazione e la gestione delle frontiere e la lotta contro il crimine organizzato. È opportuno sottolineare, per i paesi dell'area MENA, che questa rubrica non è presente nel PdA con l'Anp; mentre, nei piani con Giordania e Israele, non viene menzionata la questione dei rifugiati palestinesi in Libano, Siria e Giordania.

L'ultima area di collaborazione riguarda invece la società civile e, in particolare, i seguenti aspetti: la ricerca e lo sviluppo tecnologico; l'educazione, la cooperazione culturale e la formazione professionale; la sanità pubblica e la cooperazione interregionale. R. Alcaro, *cit.*, pp. 51-60.

pubbliche e per contrastare una corruzione decisamente insediata. In altri paesi arabi, quali Tunisia, Marocco e Giordania, grande priorità ha rivestito l'elaborazione di politiche monetarie, fiscali e valutarie più coerenti e funzionali, oltre che lo sviluppo e la definizione di una cooperazione interregionale. Questo aspetto è sicuramente uno dei più importanti e può essere raggiunto tramite il rafforzamento dell'autonomia finanziaria locale e il miglioramento delle capacità di sviluppo, che avrebbero potuto impedire la formazione di squilibri regionali eccessivi. Ad esempio, con il Marocco, è stata richiesta l'attuazione di una politica agricola coerente con gli standard europei in termini di qualità dei prodotti, consentendo quindi al paese di fare ingresso nella ZLS con l'UE¹².

La rubrica che riguarda la regolamentazione del commercio e del mercato può essere suddivisa in cinque grandi capitoli, ognuno dei quali si può articolare in più sottolivelli a seconda del Piano in oggetto. I cinque capitoli sono:

- movimento di beni: in questo capitolo è richiesto al paese vicino il raggiungimento degli obiettivi già previsti dai precedenti Accordi se non raggiunti. L'obiettivo finale per l'incremento degli scambi commerciali è l'abbattimento delle barriere tariffarie e non tariffarie, una semplificazione delle procedure delle politiche doganali, un adeguamento dei prodotti dei paesi partner agli standard del mercato europeo e il loro ingresso negli Accordi di valutazione di conformità e accettazione di prodotti industriali;
- diritto di stabilimento, diritto societario e servizi: l'obiettivo era aumentare l'erogazione dei servizi in alcuni settori per entrambe le parti in questione. Tale aspetto era già stato oggetto di discussione nei precedenti trattati;
- movimento di capitale e pagamenti correnti. Anche questo aspetto era già stato trattato e si rivolge soprattutto alla liberalizzazione di capitali per la promozione degli Investimenti Diretti Esteri (IDE);
- movimento di persone, di lavoratori e coordinamento della sicurezza: come per i precedenti Accordi di Associazione e di Partenariato vengono

¹² *Ibid*, p. 54.

fissati gli obiettivi, evidentemente ancora non raggiunti, della lotta alla discriminazione e del trattamento paritario dei lavoratori migranti, sia per le condizioni di impiego che di lavoro;

- tassazione, concorrenza, politica per le imprese e capacità di elaborazione statistica. Sono tutti elementi trattati nell'ultimo capitolo. Anche in questa rubrica il PdA rivolge l'attenzione alla partecipazione delle economie dei paesi vicini alla ZLS del Mediterraneo tramite una serie di politiche, quali l'avvicinamento agli standard europei in materia di tassazione, di pubblicazione di gare d'appalto realmente concorrenziali, di gestione delle piccole e medie imprese (PMI), di gestione delle finanze pubbliche e utilizzo dei metodi statistici.

L'ultima rubrica di un PdA riguarda settori fondamentali quali i trasporti, l'energia, l'ambiente e la società dell'informazione. Essi sono estremamente importanti tanto per i paesi vicini che vogliono entrare a far parte del mercato unico europeo, quanto per l'UE stessa che vede favorevolmente uno sviluppo in tal senso dei futuri partner.

Questi settori, essendo materie fortemente influenzate dalla configurazione geografica e dalle risorse naturali disponibili, sono soggetti a una forte differenziazione da paese a paese. Per quanto riguarda l'area MENA i principali campi di collaborazione sono:

- la navigazione satellitare con Israele, che ha preso parte al programma Galileo, ma anche con Giordania, Marocco e Tunisia;
- l'energia, in particolare la convergenza verso gli obiettivi energetici dell'UE, sfruttando la cooperazione regionale e sub-regionale come nel caso del Maghreb, in cui si vorrebbe arrivare alla creazione di un mercato energetico integrato;
- la creazione di un mercato elettronico regionale nel Maghreb, come obiettivo per lo sviluppo nel settore delle telecomunicazioni.

3.3. Lo Strumento europeo di vicinato e partenariato

Lo strumento europeo di vicinato e partenariato (*European Neighbourhood Partnership Instrument*, ENPI) è lo strumento finanziario della PEV. Esso ha sostituito dall'inizio del 2007, nel quadro della riforma degli strumenti di assistenza comunitaria, i programmi MEDA e TACIS. Il nuovo strumento unico è stato creato per promuovere una progressiva integrazione economica e una cooperazione politica più approfondita tra l'UE e i paesi partner e affrontare le specifiche opportunità e sfide che derivano dalla vicinanza geografica tra l'UE e i paesi vicini, il tutto all'interno delle priorità convenute nei singoli PdA sviluppati dalla PEV. Oltre a tutti i paesi contraenti comprende anche la Russia e offre, sulla base di un co-finanziamento, il rafforzamento di un comune governo dell'intero bacino e un eguale sviluppo economico e sociale, passando attraverso una progressiva integrazione economica dei paesi vicini¹³. Per l'esercizio finanziario che va dal 2007 al 2013 è stata innalzata la soglia del finanziamento comunitario con un incremento del 32%¹⁴.

Tutti i programmi di assistenza europea vengono gestiti mediante un processo di definizione delle priorità previste nei documenti di programmazione pluriennale per i programmi indicativi nazionali (PIN) della durata di quattro anni; nei documenti di programmazione multinazionali e transfrontaliere e nei programmi nazionali. I programmi di cooperazione transfrontaliera (*Cross - Border Cooperation*, CBC) riguardano la cooperazione tra i partner e gli Stati membri aventi una frontiera terrestre o marittima comune. Le azioni di cooperazione transfrontaliera vengono presentate dai paesi partner in programmi operativi congiunti (POC), successivamente adottati dalla Commissione e gestiti da un'autorità congiunta con sede, in linea di principio,

¹³ Il regolamento in oggetto stabilisce i principi fondamentali che disciplinano l'ENPI, il suo campo d'applicazione e la programmazione dell'assistenza. 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.

¹⁴A. Marinelli, *ENPI 2007-2013, Il Nuovo Strumento di Partenariato e Vicinato*, Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea, Maggio 2007, p. 10. Il documento è visualizzabile anche sul sito <http://www.italiaue.org/>.

in uno Stato membro.¹⁵. In base a tutto ciò vengono adottati i programmi di azione in cui figurano i dettagli del programma, le modalità di esecuzione gli importi e uno scadenziario. La dotazione finanziaria dell'ENPI è pari a 527 milioni di euro per il periodo 2007-2013. Il 95 % di tale importo è destinato ai programmi nazionali e multinazionali, il 5 % ai programmi di cooperazione transfrontaliera.

L'ENPI può fornire sostegno anche nell'ambito di investimenti o di progetti di piccolo spettro. Garantendo la partecipazione dei paesi al capitale sia di istituzioni finanziarie internazionali (IFI), sia di banche di sviluppo regionali. Oltre tutto può contribuire ai fondi messi a disposizione dalla Comunità, dagli Stati membri e di intermediari finanziari come la Banca europea per gli investimenti, gli organismi internazionali e regionali e altri donatori. L'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. Essa deve garantire altresì la tutela degli interessi finanziari della Comunità, controllata dalla Commissione e dalla Corte dei conti.

L'ENPI prevede anche la realizzazione di strumenti atti a programmare e gestire gli interventi di cooperazione della Commissione a favore dei paesi beneficiari: il Documento di Strategia Paese (CSP) e Regionale (CSR). L'obiettivo principe di questi strumenti è fornire un quadro generale per i programmi e progetti, analizzando gli obiettivi prioritari UE e il paese beneficiario, in particolare la sua agenda politica, la sua analisi economico politica e la coerenza della politica di sostegno UE con le altre politiche comunitarie.

Tra i diversi CSR particolare interesse riveste quello riguardante il Partenariato Euro-Mediterraneo, che si pone gli obiettivi già identificati dalla Dichiarazione di Barcellona ma ancora non pienamente raggiunti: un'area

¹⁵ La partecipazione alle gare comunitarie è aperta ai 27 Stati membri ai Paesi candidati (Croazia, Turchia e l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia), ai potenziali candidati (Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia, compreso il Kosovo) e ai Paesi vicini(partners), e seguono le regole delle gare internazionali. *Ibidem*.

euro-mediterranea che cooperi nei settori di giustizia e sicurezza comune; un'area comune di sviluppo sostenibile e integrazione del commercio regionale; uno spazio socio – culturale rivolto agli scambi *people to people*. Gli obiettivi di carattere economico sono principalmente incentrati sugli argomenti cardine delle vecchie politiche: la promozione di investimenti e riforme che possano attirare una maggiore quantità di IDE, cercando soprattutto di rivalutare l'immagine internazionale dell'area e valorizzando i trasferimenti di persone e capitali provenienti dal mondo arabo; la cooperazione in ambito dei trasporti ed energia, investendo sul miglioramento della rete infrastrutturale per i trasporti con la *Trans-European Transport Network* (TEN-T); lo sviluppo di una maggiore integrazione regionale Sud-Sud; assistenza tecnica e supporto al capitale di rischio per il FEMIP, il cui obiettivo è promuovere la crescita dell'economia nella regione attraverso soprattutto la privatizzazione e lo sviluppo del settore privato; lo sviluppo della società dell'informazione¹⁶. Di seguito è possibile osservare i fondi stanziati per il primo periodo (2007-2010) per il CSR appena descritto:

Priorità	2007	2008	2009	2010	Milioni di €
Allocazione globale	10	6,9	6,1	8,9	31,9
<i>Cooperazione in ambito di giustizia, sicurezza, migrazione</i>					
Misure per il consolidamento della fiducia: protezione civile	4,4				4,4
Misure per il consolidamento della fiducia: partenariato per la pace	5	5		10	20
Giustizia, sicurezza e migrazione (JSM)			13		13
Analisi politica				8	8
<i>Sviluppo economico sostenibile</i>					
Promozione degli investimenti e accelerazione delle riforme per attirare investimenti	6				6
Cooperazione in ambito di trasporti ed energia		9	14		23
Integrazione economica regionale Sud-Sud			4		4
Programma ambientale		9	9	15	33
Assistenza tecnica e supporto al capitale di rischio per il FEMIP	32	32	32	32	128
Sviluppo della società dell'informazione		5			5
<i>Sviluppo sociale e scambi culturali</i>					
Uguaglianza tra sessi e società civile	8			8	16
Informazione e comunicazione II	12			10	22
Gioventù Euromed			5		5
Dialogo tra le culture ed eredità culturale	17	7			24
Totale	94,4	73,9	83,1	91,9	343,3

3.1. Allocazione globale dell'ENPI nell'area del Mediterraneo inquadrata nell'ambito del PEM

¹⁶ *Ibid*, pp. 34 e ss.

L'11 marzo 2014 è stato istituito il nuovo strumento europeo di vicinato ENI (2014-2020), in sostituzione del precedente ENPI. Il nuovo programma, sulla stregua del precedente, si pone l'obiettivo di proseguire sul cammino iniziato nel 2007, volto a stabilire relazioni privilegiate tra l'UE e i paesi vicini, basandosi sui valori già promossi sin dalla nascita della PEV¹⁷. Il programma ENI ha una disponibilità finanziaria totale pari a 15,4 miliardi di euro, di cui fino al 5 % è assegnato ai programmi di cooperazione transfrontaliera.

3.4. Il Partenariato Euro-Mediterraneo nel contesto della Politica Europea di Vicinato

La PEV è stata introdotta e avviata, nella sua complessità e vastità di campi d'azione, quasi dieci anni dopo la definizione del Partenariato. Queste due politiche, riferendoci all'area MENA, hanno interessato gli stessi paesi in aspetti molto simili, ma in quale modo esse possono convivere? Come mai è stato deciso di rivolgere l'iniziativa del vicinato anche a paesi che erano stati già coinvolti in un processo di collaborazione multilaterale come il PEM? Come è stato definito nelle Comunicazioni della Commissione europea la PEV non è stata pensata per sostituire le precedenti politiche dell'UE. La PEV, infatti, avrebbe potuto dare un valore aggiunto anche ai paesi dell'area MENA e, per tale motivo, la politica è stata estesa anche a questi ultimi. Secondo quanto riportato nella Comunicazione della Commissione Europea riguardante il decimo anniversario del PEM, infatti,

il solido partenariato scaturito dal processo di Barcellona [...] ha creato vincoli politici e istituzionali duraturi tra l'Europa e i suoi partner mediterranei. Questi ultimi hanno inoltre avviato un processo di

¹⁷ Rispetto allo strumento precedente esso prevede una maggiore differenziazione e flessibilità che incentivi i diversi partenariati. La maggior parte dei finanziamenti per i paesi verranno concessi tramite programmi bilaterali, multinazionali e di cooperazione transfrontaliera. Gli obiettivi da raggiungere saranno individuati tramite elementi di riferimento ben definiti, quali piani d'azione o documenti equivalenti; la promozione di iniziative politiche, quali l'Unione per il Mediterraneo con i paesi del vicinato meridionale; la promozione di una maggiore complementarità con le politiche ed i programmi dell'UE. Possono partecipare gli enti, istituzioni e organizzazioni pubbliche e le università; le organizzazioni internazionali e regionali; le istituzioni decentralizzate nei paesi e nelle regioni partners; le istituzioni finanziarie internazionali; le imprese; le istituzioni e le agenzie europee; gli organismi non governativi.

http://www.finanziamentidiretti.eu/?page_id=55.

riforma. [...] A prescindere dagli accordi di associazione conclusi tra l'UE e i partner mediterranei¹⁸, la creazione di un vero e proprio mercato regionale è tuttora ostacolata, fra l'altro, dalla lenta integrazione tra gli stessi paesi mediterranei. [...] Il commercio intraregionale nel Mediterraneo meridionale, inferiore al 15% del volume globale, è all'ultimo posto rispetto alle altre regioni di queste dimensioni. Sebbene l'UE sia il primo partner della regione, quindi, il partenariato non ha ancora realizzato pienamente il suo potenziale.¹⁹

Sempre nella suddetta Comunicazione la Commissione ha evidenziato come la nuova politica europea di prossimità avrebbe potuto contribuire a rafforzare la cooperazione tra i paesi coinvolti nel PEM e a promuovere al tempo stesso un'ulteriore cooperazione regionale e subregionale, grazie anche al supporto finanziario dello Strumento europeo di prossimità e partenariato²⁰.

Sulla base di queste dichiarazioni si sono formate due correnti di pensiero diametralmente opposte. Una è a sostegno dell'incompatibilità della PEV con il PEM, in quanto la prima è basata su un rapporto bilaterale e fortemente differenziato con ogni paese e la seconda, invece, enfatizza lo sviluppo multilaterale dell'area mediterranea, con il possibile rischio di una conflittualità tra i due assetti e di un annullamento reciproco. Il rafforzamento dei rapporti bilaterali voluto dalla PEV andrebbe, infatti, ad allentare lo scenario multilaterale promosso e valorizzato dal PEM e viceversa. Secondo l'altra fazione, invece, non vi sono elementi ostativi per la convivenza delle due politiche perché i PdA, vero fulcro della PEV, lasciano completamente inalterata la struttura multilaterale su tre assi del PEM e sviluppano forme di

¹⁸ Sono in vigore accordi di associazione con tutti i paesi mediterranei che partecipano alla PEV, tranne Siria e Libia per motivi politici. R. Aliboni, *L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici*, (2008) 85, Istituto Affari Internazionali (IAI), Gennaio 2008.

¹⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Decimo anniversario del Partenariato Euro-Mediterraneo. Un programma di lavoro per far fronte alle sfide dei prossimi cinque anni*, COM (2005) 139, Bruxelles, 14 Aprile 2005.

²⁰ A tal uopo la Commissione ha stilato un programma di lavoro per i successivi 5 anni, per progredire nei settori dei diritti umani e della democrazia; per contribuire alla creazione di posti di lavoro e a una crescita economica sostenibile attraverso la liberalizzazione del commercio e l'integrazione regionale e per consentire un miglioramento del livello di istruzione. Nel suddetto programma sono inoltre presenti le linee guida per affrontare tematiche di alto interesse quali la sicurezza e la libertà, comprese la migrazione e l'integrazione sociale, la lotta al terrorismo, le armi di distruzione di massa, la PESD e infine il processo di pace in Medio Oriente. *Ibid.*

collaborazione politica, economica e culturale che fino ad allora non erano mai state promosse nel contesto multilaterale del Partenariato²¹.

Roberto Aliboni, dell'Istituto Affari Internazionali di Roma, afferma che i punti di forza della PEV sono la differenziazione e la flessibilità, ma al contempo sostiene che questi aspetti possono avere un rovescio della medaglia²².

3.5. L'Unione per il Mediterraneo

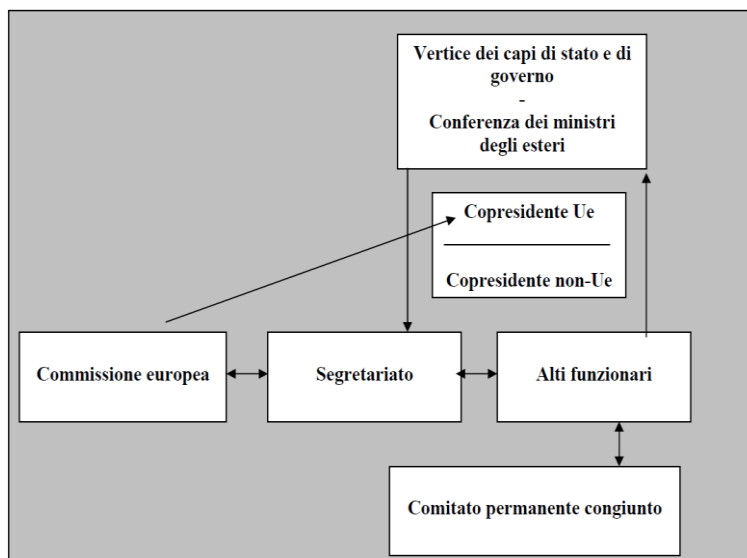
In seguito ai numerosi ostacoli che il PEM ha incontrato nel corso dei suoi primi dieci anni di attività, unitamente alla scarsa incisività della PEV nel contribuire al raggiungimento degli obiettivi prefissati, è stata presa l'iniziativa nel 2008 di costituire l'Unione per il Mediterraneo (UpM), comprendente i paesi dell'UE, la Commissione, insieme ai paesi dell'area MENA e ai paesi dei Balcani occidentali, per un totale di 44 membri²³. Con questo nuovo assetto della cooperazione euro-mediterranea si è cercato di superare la vecchia struttura comunitaria del Partenariato con una più tradizionale formula intergovernativa, ridimensionando allo stesso tempo l'intero progetto di riforma politica del bacino mediterraneo previsto nel 1995.

²¹ T. Schumacher, *Riding the Winds of Change*, the future of the Euro-Mediterranean Partnership, *The International spectator*, vol. XXXIX, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2 (2004).

²² «se non interviene una differenziazione o una sub-regionalizzazione dei rapporti, il vicinato si paleserà come la banalizzazione del Mediterraneo [...] in pratica la sua scomparsa politica. Ora, è pur vero che una differenziazione dei profili-paese è assicurata dai Piani d'Azione, che consentono di modulare le misure secondo le capacità, gli obiettivi e le possibilità del paese in questione. Tuttavia la modulazione dei Piani d'Azione accentua il rapporto bilaterale con l'Unione e li ordina secondo le performance, scardinando i contesti sub-regionali. Ciò limita fortemente l'articolazione di relazioni orizzontali tra i paesi vicini, che resta fondamentale per lo sviluppo economico dei partner e il successo della cooperazione che l'Unione intende avviare». R. Aliboni, *Dove va il Partenariato euro-mediterraneo? Vicinato, Medio Oriente allargato, strategia euro-araba*, in "Italiamondoarabo", (2004) 2.

²³ L'UpM era inizialmente un'iniziativa nazionale del governo francese, trasformata successivamente in un'iniziativa comune europea, destinata a sostituire il PEM. L'UpM è stata istituita formalmente a Parigi il 13 luglio 2008 da un vertice di capi di Stato e di Governo comprendente i membri dell'UE e la Commissione europea, i paesi già membri del PEM (Albania, Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Mauritania, Siria, Tunisia, e Turchia più l'Autorità Nazionale Palestinese), più un gruppo di nuovi membri (Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro e Principato di Monaco). La Lega Araba ha il ruolo di osservatore. La struttura istituzionale dell'UpM prevede una co-presidenza UE e non-UE della durata di due anni. Le attività sono promosse ed eseguite da un Segretariato composto da un Segretario Generale e da sei Segretari aggiunti. L'organizzazione prevede inoltre una conferenza biennale tra i Capi di Stato e di Governo, una conferenza annuale dei ministri degli Esteri e una conferenza permanente di Alti Funzionari. R. Aliboni, S. Colombo, *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, Osservatorio di politica internazionale, Giugno 2010, pp. 8 e ss.

Appare evidente come l'UpM abbia ereditato dal PEM le attività multilaterali, mentre la PEV era molto più incentrata su un assetto bilaterale. Anche questa nuova organizzazione ha incontrato nel suo percorso non poche difficoltà, a partire dal blocco delle attività da parte della co-presidenza egiziana in seguito all'invasione della Striscia di Gaza da parte di Israele nel 2008. Successivamente è stata registrata una ripartenza dei lavori nel 2010 con la nomina del Segretario generale e l'approvazione del suo statuto. Tuttavia la nuova politica ha continuato a conoscere un avvio decisamente travagliato.



3.2. Struttura dell'UpM secondo la Dichiarazione di Parigi

Il passaggio da un approccio bilaterale tra ciascun paese MENA con l'UE a un approccio regionale comprende in più l'area dei paesi balcanici affacciati sul Mediterraneo. L'UpM intenderebbe procedere con una

serie di progetti su scala regionale o sub-regionale, sfruttando a pieno la flessibilità di un'organizzazione intergovernativa, con l'obiettivo di rendere la cooperazione economica nel mediterraneo più concreta e visibile anche alle popolazioni locali. Infatti, tutti i progetti presentati e portati avanti dall'Unione dovranno presentare una geometria variabile e dovranno riguardare solamente i paesi direttamente interessati. Essi saranno incentrati sulle sei aree tematiche²⁴ di interesse dell'Unione, ma quello di maggior interesse economico è sicuramente la *Mediterranean Business Development Initiative*

²⁴ L'UpM, durante le conferenze di Parigi e Marsiglia, ha approvato un programma di lavoro che definisce sei obiettivi cardine: la lotta contro l'inquinamento del mar Mediterraneo; il potenziamento dei trasporti marittimi e terrestri nella regione; la creazione di un programma di protezione civile; le energie alternative; l'istruzione superiore e la ricerca (*Euro-Mediterranean University, EMUNI*); la *Mediterranean Business Development Initiative, MBDI* (che riguarda principalmente le PMI). *Ibid*, p. 12.

(MBDI). In conclusione è possibile affermare che, nonostante la nuova politica abbia introdotto una importante innovazione nella struttura della regione euro-mediterranea, manca ancora una regia complessiva e unitaria, mantenendo alto il rischio di frammentazione. Le istituzioni create risultano ancora deboli, mentre la politica euro-mediterranea, rispetto ai presupposti della Dichiarazione di Barcellona, non sembra più così incentrata sulla sponda meridionale del Mediterraneo.

3.6. La *Mediterranean Business Development Initiative* e la Banca di Sviluppo Euro-Mediterranea

La MBDI punta alla realizzazione di posti di lavoro nelle regioni del bacino e al contempo alla promozione dell'integrazione economica regionale, incentrandosi soprattutto sulle piccole e medie imprese²⁵. L'Iniziativa dovrà combinare la partecipazione di governi donatori, sia europei sia mediterranei, organismi multilaterali e soggetti privati. Ad esempio può essere segnalato un progetto del settore privato che ha portato alla firma nel 2009 di un accordo fra 10 istituti creditizi euro-mediterranei, che include anche il finanziamento delle PMI e la gestione delle rimesse degli immigrati dai paesi mediterranei in Europa²⁶.

Dopo l'approvazione della MBDI il FEMIP ha finanziato nel 2009 uno studio di fattibilità²⁷ focalizzato su Algeria, Egitto, Marocco e Tunisia, che sono oltretutto i paesi promotori dell'Iniziativa insieme a Italia e Spagna, per

²⁵ Secondo una stima del FEMISE (Forum Euroméditerranéen des Instituts de Sciences Économiques, istituto che si pone l'obiettivo generale di offrire uno strumento di analisi e di expertise sullo scenario euro-mediterraneo), per poter dimezzare l'attuale tasso di disoccupazione del bacino mediterraneo dovrebbero essere creati nei prossimi 15 anni circa 3,7 milioni di posti di lavoro l'anno, di cui la maggior parte proveniente dalle piccole e medie imprese. www.ins.med.org

²⁶ I firmatari di questo progetto, che oltretutto è di grande interesse per l'Italia, sono Intesa Sanpaolo e la sua controllata egiziana Bank of Alexandria, insieme alla francese Caisse Nationale des Caisses d'Épargne, alla Confederazione spagnola delle Casse di Risparmio, alle banche marocchine Al Amana, Attijariwafa bank e Crédit Immobilier et Hotelier, alle banche tunisine BIAT e Banque Tuniso Kowetienne e alla banca libanese Fransabank. R. Aliboni, S. Colombo, *cit.*, Giugno 2010, p. 20.

²⁷ Sulla questione del MBDI le posizioni europee sono state, ancora una volta, decisamente contrastanti, con i paesi europei mediterranei che hanno mostrato interesse per l'Iniziativa da una parte (Francia, Italia e Spagna), ma con altri paesi dell'Europa centro-settentrionale che hanno manifestato grande scetticismo, come la Germania.

definire lo statuto legale, le risorse necessarie e la struttura di *governance* più adatti all'Iniziativa stessa. I risultati hanno evidenziato come il fabbisogno finanziario per il 2010-2012 per tutti i paesi mediterranei si aggirasse intorno ai due miliardi di euro e ha proposto le seguenti opzioni di riforma:

- la creazione di un'Agenzia, anche se questa opzione è di difficile realizzazione nel breve periodo a causa delle tensioni politiche;
- la creazione di un fondo rotativo gestito da un'entità di dimensioni minori e decentralizzata;
- il rafforzamento del FEMIP con un maggiore coinvolgimento dei PPM.

Sempre secondo lo studio gli strumenti impiegabili per la tutela e la gestione delle PMI sarebbero: uno schema di garanzia per i crediti alle PMI, il finanziamento del capitale di rischio attraverso il *venture capital*, il microcredito, il credito in valuta locale, la microassicurazione, l'assistenza tecnica sulla valutazione del rischio e l'accesso ai mercati. Tra le opzioni presentate dallo studio di fattibilità la volontà di avere a disposizione un'istituzione di rilievo nella regione va in conflitto con l'effettiva necessità di disporre in un futuro più immediato di un organismo flessibile. Nonostante essa possa essere garante nel bacino mediterraneo, la sua fondazione e organizzazione richiederebbe del tempo per la sua realizzazione, potrebbe risultare più conveniente un ente che sia capace di interfacciarsi anche con le PMI meno esperte in ambito finanziario e gli possa consentire l'adeguata tutela e sostegno nell'accesso al mercato.

In merito alla possibilità di definire un'istituzione di rilievo nella regione, tale prospetto potrebbe evolvere in una vera e propria Banca di sviluppo regionale. La creazione di una Banca di Sviluppo Euro-Mediterranea potrebbe avere effetti benefici tanto sull'immagine di tutto il bacino agli occhi degli investitori esteri, quanto soprattutto sulla qualità dello sviluppo economico dei paesi stessi. In tal modo, infatti, potrebbero trarne beneficio sia i singoli progetti, portati avanti dai paesi direttamente interessati come previsto dall'UpM, sia la strategia complessiva che, grazie all'esistenza di

un'istituzione di settore, sarebbe sempre rivolta verso il comune sviluppo economico dell'area. La Banca potrebbe svolgere una funzione d'integrazione e complementarietà che non può essere svolta né dagli investitori privati, che sono interessati solamente al singolo progetto; tantomeno ai singoli governi locali che potrebbero svolgere tale azione in misura limitata.

Lo scetticismo di fronte alla creazione di un'istituzione di questo genere rimane comunque elevato, sia per la mancanza di fondi e risorse pubbliche per la sua realizzazione, sia per la complessità della sua gestione tra tutti i partner europei e non-europei, senza tralasciare che il suo impatto sull'area sarà percepibile solo nel lungo periodo. I fattori che principalmente potrebbero incidere sulla creazione della Banca di sviluppo regionale sono sostanzialmente il valore aggiunto che questo istituto potrà fornire e le difficoltà che potranno insorgere per i singoli paesi per garantire un'adeguata *governance* della stessa.

Nei primi anni di vita l'UpM ha conosciuto un calo dei flussi e degli investimenti finanziari privati nella regione, incrementando quindi l'interesse di alcuni per la creazione della Banca di sviluppo regionale quale mezzo per rilanciare l'intera area attraverso un organismo dalle grandi ambizioni. Allo stesso tempo è appurato che sarà improbabile una collaborazione tra i vari paesi, ma soprattutto risulterebbe complesso per i singoli paesi finanziare direttamente nel breve termine la costituzione di tale ente, visti anche i numerosi impegni internazionali ai quali sono legati.

Capitolo quarto

Gli effetti del Processo di Barcellona

Dalla fine degli anni Cinquanta a oggi, la cooperazione economica nel bacino Mediterraneo ha mutato più volte il suo aspetto, parallelamente all'evoluzione delle realtà economiche e politiche delle due sponde e ai mutamenti nelle teorie dello sviluppo economico. I molteplici assetti politici stabiliti e applicati all'intera area euro-mediterranea non sono stati in grado di permettere la giusta evoluzione e innovazione richiesta in sede di accordi tra i Paesi UE e MENA¹. In una prima fase di cooperazione con la sponda meridionale del Mediterraneo, al centro dell'attenzione è stata posta l'assistenza tecnica e finanziaria per lo sviluppo dei Paesi Partner; successivamente, l'enfasi è stata posta sulla promozione dei flussi commerciali attraverso concessioni asimmetriche e poi il libero scambio; infine, l'attenzione si è spostata, ora su una maggiore integrazione commerciale, ora su grandi progetti "strutturanti" che coinvolgono tanto il settore pubblico quanto quello privato.

¹ Il contesto delle strategie economico-politiche in continua evoluzione è evidente se si analizza il principale fattore d'interdipendenza tra l'Europa e i paesi mediterranei: le interconnessioni energetiche. Nell'ambito energetico solo recentemente e, talvolta con esiti ancora incerti, si è trovato uno spazio definito nella cooperazione istituzionalizzata tra gli stati del Nord e del Sud del Mediterraneo, accanto alla cooperazione governativa bilaterale e agli accordi tra compagnie petrolifere nazionali. Dopo più di cinquant'anni di cooperazione il rapporto tra le due sponde del Mediterraneo nel settore energetico è il miglior esempio che si possa fare per descrivere l'interdipendenza economica tra Europa e Nord Africa, riuscendo a dare risultati cospicui e garantendo tanto la sicurezza della domanda per i produttori mediterranei quanto la sicurezza dell'approvvigionamento per i consumatori europei. Neppure la grave crisi politica algerina dei primi anni Novanta ha prodotto traumatiche interruzioni delle forniture simili a quella che l'Europa ha subito a gennaio 2009 in seguito alla crisi tra Russia e Ucraina. R. Aliboni, S. Colombo, *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, Osservatorio di politica internazionale, Giugno 2010, pp. 14 e ss.

Quanto hanno influito il PEM, la PEV e l'UpM nello sviluppo dei Paesi del Mediterraneo sud-orientale? Quale è stata la reazione degli stessi paesi dopo aver stipulato accordi che avrebbero dovuto portare ad un avvicinamento delle proprie strutture politico-economiche agli standard europei? Nei primi due paragrafi sarà mostrato il bilancio della crescita e dello sviluppo nel lungo periodo dei paesi in via sviluppo, oggetto delle politiche già studiate: dagli anni Novanta sino alla fine degli anni 2000; successivamente, saranno chiamate in causa le politiche attuate dai PPM stessi, con particolare attenzione verso la politica finanziaria e monetaria nel terzo paragrafo e, al paragrafo quarto, alla politica fiscale. Al termine, verranno elencati i risultati non ottenuti dalle politiche euro-mediterranee rispetto agli obiettivi anteposti e le critiche elargite nei confronti delle politiche stesse, risultate spesso inadeguate per un reale progresso e sviluppo di tutta l'area mediterranea.

4.1. Uno sguardo d'insieme: un bilancio sulla crescita dell'area MENA

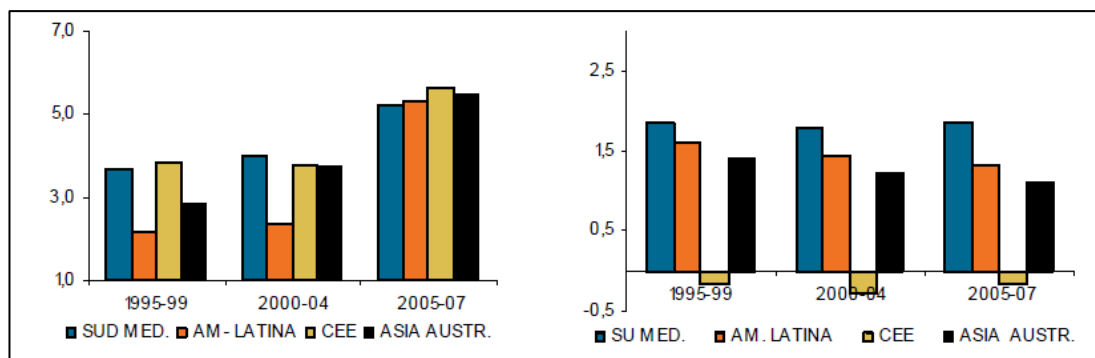
Analizzando con precisione i risultati ottenuti in più di mezzo secolo di cooperazione economica istituzionalizzata, con riforme volte a raggiungere una ZLS mediterranea e contestuale creazione di un'area di stabilità e progresso, sono stati a dir poco modesti. La convergenza economica tra le due rive è rimasta un obiettivo remoto: basti fare un primo bilancio in termini di reddito per capire come il divario tra le due rive sia rimasto ancora oggi troppo elevato: ciò non significa che il basso reddito dei paesi mediterranei e la loro lenta crescita economica siano primariamente connessi alle relazioni con l'Europa. Alle radici di questo andamento economico sfavorevole è insita l'adozione, dopo la decolonizzazione, di politiche economiche inadeguate, fondate quasi esclusivamente sugli investimenti pubblici e la sostituzione delle importazioni. Queste, hanno reso necessario un crescente ricorso al credito estero, ponendo le basi per la successiva crisi debitoria che, colpendo quasi tutti i paesi della regione, ha portato a una lunga fase di stagnazione.

Gli anni Ottanta e soprattutto gli anni Novanta sono stati caratterizzati in quasi tutti i paesi mediterranei da difficili processi di riequilibrio macroeconomico, a

causa di forti limitazioni esterne: il Marocco ha dovuto ricorrere alla ristrutturazione multilaterale del debito estero nel 1983, l'Egitto nel 1987, la Giordania nel 1989, l'Algeria nel 1994, mentre in Siria il servizio del debito estero è stato irregolare dagli anni Ottanta. Il risultato di questo processo è stato un brusco rallentamento della crescita del reddito, che ha causato, data anche l'elevata dinamica demografica, la stagnazione o addirittura il calo del reddito pro capite. Si sono perciò rese necessarie profonde riforme economiche che, attuate con molta prudenza, hanno solo lentamente migliorato il quadro economico, rendendolo progressivamente più attraente per gli investitori esteri. È soltanto all'inizio del XXI secolo che si è quindi avviata una consistente ripresa economica che, a ritmi diversi da paese a paese, sta coinvolgendo tutta la regione mediterranea e potrà portare finalmente a una riduzione del divario nei redditi del Nord e Sud del bacino.

Analizzando più nello specifico la situazione economica dell'area MENA e gli obiettivi di sviluppo economico definiti a partire dal Partenariato, si evince facilmente che il risultato è stato notevole per molte economie mediterranee nel primo quinquennio dalla Dichiarazione di Barcellona. Nel periodo compreso tra il 1995 e il 2007 l'area MENA ha avuto un tasso di crescita medio annuo del PIL pari a circa il 4,2%, in linea con quello dell'Europa centro-orientale e superiore a quello di altre aree economiche emergenti, quali ad esempio l'America Latina (3%) e Asia (3,8%)².

² I dati sono riferiti alle stime dell'EIU e alle elaborazioni effettuate dal Servizio Studi e Ricerche del Gruppo Intesa San Paolo. A. Pesce, *Le determinanti della crescita di lungo periodo*, in "I Paesi del Sud del Mediterraneo: Crescita e Opportunità di Business nel Contesto delle Relazioni con l'Unione Europea", Intesa san Paolo – Servizio Studi e Ricerche, Gennaio 2010, p. 23.



4.1. Media annua tasso di crescita del PIL reale e della Popolazione (var. %)

Il livello di crescita è però derivato parzialmente dall'aumento del prezzo di petrolio e il conseguente aumento delle esportazioni: con gli introiti ricavati dalle esportazioni di greggio i paesi forniti di idrocarburi sono stati in grado di incrementare gli investimenti e i consumi pubblici, trainandone la crescita: Algeria, Siria, Libia, Iran, Emirati Arabi e Arabia Saudita rientrano in questa categoria³.

Meno rilevanti nell'incremento delle esportazioni sono state l'agricoltura e il settore manifatturiero, a causa delle ristrettezze del mercato europeo e della rigidità delle norme della PAC, che hanno influenzato negativamente i paesi che in passato avevano investito in tali settori, quali Marocco e Tunisia⁴. Questi paesi sono stati condizionati negativamente anche a causa delle ristrettezze introdotte nel settore dall'UE negli anni 2003-2004 e dalle prospettive legate alla fine della moderata protezione permessa dall'accordo Multifibre⁵ prevista per il 2005. La conclusione delle condizioni dettate

³ World Bank. Elaborazioni su dati World Bank, *World Development Indicator*, 2003.

⁴ S. Radwan, J. L. Reiffers, *Femise Report on the Euro-Mediterranean Partnership 2005. Analysis and Proposal of the Euro-Mediterranean Forum of Economic Institutes*, Institut de la Méditerranée, 2006, pp. 39-40.

⁵ L'accordo multifibre, o *Multifibre Arrangement* (MFA) è il più significativo accordo nel settore tessile. È rimasto in vigore dal 1974 fino al 1994, quando è stato sostituito dall'*Agreement on Textile and Clothing* (ATC). L'obiettivo iniziale del MFA era favorire la progressiva espansione e liberalizzazione del commercio mondiale di prodotti tessili, attraverso la riduzione delle barriere agli scambi ed evitando al tempo stesso effetti distorsivi nei singoli mercati e su singole linee di produzione. Attraverso tali modifiche le economie dei paesi in via di sviluppo non avrebbero avuto ostacoli e impedimenti ad affacciarsi a importanti mercati. L'ATC ha disposto un progressivo incremento delle quote dei prodotti importati da liberalizzare, arrivando al 51% nei primi dieci anni, fino alla completa liberalizzazione dopo il 2005. I paesi MENA interessati, Marocco e Tunisia in particolare, hanno messo a rischio la loro posizione protetta a seguito dell'abolizione del sistema di quote, ma beneficiando di accordi preferenziali con la UE sono riusciti a mantenere una posizione più agevolata rispetto ad altri paesi. Per maggiori approfondimenti sull'argomento si veda M. Someya, H. Shunnar, T. G. Srinivasan, *Textile and Clothing Exports in MENA Past Performance, Prospects and*

dall'accordo, che prevedevano la progressiva riduzione delle barriere doganali e la liberalizzazione del commercio dei prodotti tessili su scala mondiale, avrebbe esposto le deboli economie del Nord Africa che si erano concentrate in questi settori alla concorrenza dei colossi asiatici, in prima fila Cina e India. Il settore del turismo ha avuto invece un ruolo importante per lo sviluppo delle economie di paesi come Egitto e Giordania nel 2003-2004⁶.

In sintesi, è possibile affermare che lo sviluppo dei PPM non è stato omogeneo, ma ha conosciuto incrementi maggiori, grazie al mercato degli idrocarburi, per i paesi che ne sono grandi esportatori; mentre lo sviluppo è stato mediamente più lento per i paesi MENA non esportatori. Pertanto, è preferibile, nel proseguimento dell'analisi, suddividere i paesi in esportatori di idrocarburi (Algeria e Libia), non esportatori del Nord Africa (Marocco, Tunisia, Egitto e Mauritania) e non esportatori del Medio Oriente (Israele, Giordania, Libano e Siria).

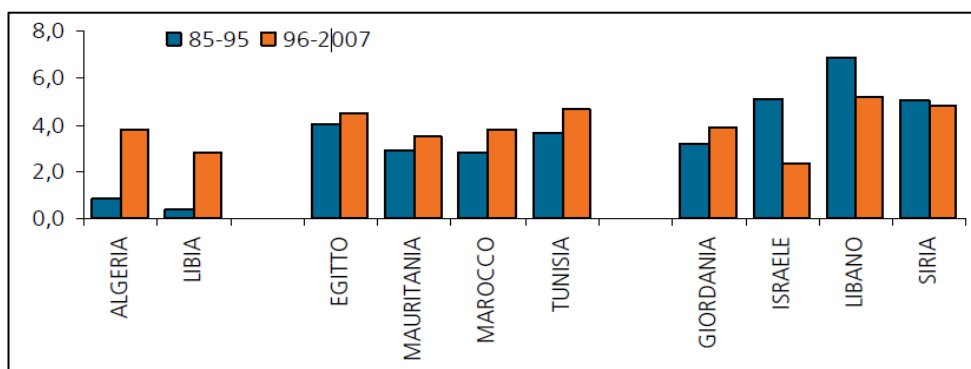
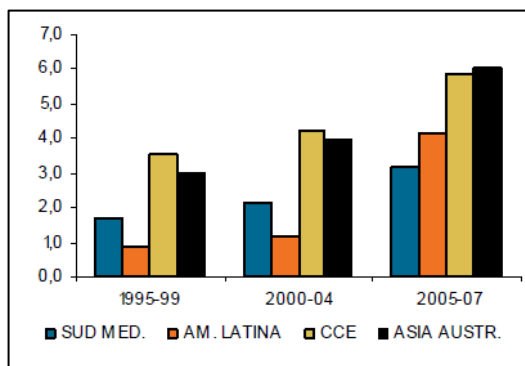
L'area MENA è stata quella che rispetto ad altre ha avuto il maggior tasso di crescita della popolazione dalla seconda metà degli anni Novanta, con un incremento medio del 1,8% a fronte dell'1% in America Latina e sotto lo 0 in Europa. Tale fenomeno ha sicuramente influito nell'incremento risultato più contenuto del PIL pro-capite: nel periodo successivo la Dichiarazione di Barcellona l'incremento è stato del 1,5% circa, a fronte del 2% circa stimato per i paesi UE⁷. Scendendo più nel dettaglio si rileva che, dal 1985 al 1995, l'area del Medio Oriente con esportazioni diversificate, ha avuto un tasso di crescita medio annuo del PIL pro-capite del 5,2% contro una media del 3,7% nel Nord Africa con esportazioni diversificate e del 0,7% di Algeria e Libia. Negli anni successivi alla Dichiarazione di Barcellona, invece, il tasso di crescita medio annuo del PIL pro-capite è sceso al 3,5%, mentre nell'area Nord Africa è aumentato al 4,4% e nei paesi esportatori di idrocarburi al 3,5%.

Policy Issues in Post MFA context, Social and Economic Development Group Middle East and North Africa Region, 2002.

⁶ World Turchia Bank (2005), *Recent Economic outcomes in MENA*, pp. 10-11.

⁷ Cfr. B. P. Bosworth e S. M. Collins, *The Empirics of Growth: An Update*, Brooking Papers of Economic Activity, 2003.

Algeria, Egitto, Marocco e Turchia hanno visto una crescita media nettamente superiore rispetto agli altri PPM oscillando dall'1% al 3%; mentre altri paesi hanno avuto indici di aumento praticamente nulli⁸.



4.2. PIL reale pro-capite (var. % a/a media annuale). Fonte EIU

Il processo di crescita della sponda meridionale è risultato instabile e non ha consentito ai PPM di convergere verso i superiori livelli della sponda settentrionale. Inoltre, il livello relativo di PIL pro-capite dei paesi MENA è risultato dopo dieci anni ancora circa il 20% di quello dei paesi UE e tale andamento non può migliorare senza un reale programma di crescita delle proprie strutture economiche.

La dinamica del PIL pro-capite è la risultante del tasso di occupazione e del PIL per occupato. Per alcuni paesi, infatti, il PIL per occupato è cresciuto più del tasso medio di occupazione. I bassi livelli di occupazione sono dipesi principalmente dall'inadeguatezza dei vari settori commerciali che, a causa dell'assenza di innovazioni e riforme, non sono riusciti ad assorbire in maniera adeguata la nuova manodopera riversata nelle strade dei paesi in via di

⁸ A. Pesce, *cit*, pp. 24-25.

sviluppo⁹. Dal 1990 al 2003 solamente in Marocco e in Tunisia si è riscontrato un decremento¹⁰.

Il deciso incremento della forza lavoro ha urtato nelle dinamiche produttive già vulnerabili dei PPM, influenzandone ulteriormente il debole tasso di crescita: la produttività è, infatti, risultata a dir poco scarna, se non in depressione. Nel periodo 1990-2003 in tutti i paesi MENA la produttività è stata stagnante, mentre in Marocco e in Palestina è risultata in depressione. In generale essa si posiziona molto al di sotto dello standard europeo. Tale situazione costituisce un importante campanello d'allarme circa la possibilità concreta di aumentare l'occupazione dei settori più a rischio nel mercato comune.

4.3. Crescita, produttività e occupazione dei paesi MENA a confronto con alcuni paesi UE¹¹.

	PIL reale incremento medio annuo		Popolazione (milioni)			PIL pro- capite Incremento medio annuo		PIL per occupato Incremento medio annuo %		Tasso di disoccupazione	
	1995 2000	2000 2004	1990	2005	2020	1990 1996	1995 2003	1990 1996	1995 2003	1990 2003	2003
Algeria	3,2	4,2	25,3	32,8	40,6	-2,0	1,9	-4,0	-0,2	19,8	27,3
Egitto	5,7	3,9	55,6	74,0	94,8	-0,4	2,8	-1,0	1,8	8,6	11
Israele	4,9	2,4	4,5	6,7	8,2	3,1	0,7	2,0	-0,6	9,6	10,7
Giordania	3,6	4,8	3,2	5,7	7,5	1,3	0,5	-2,7	-0,4	-	-
Libano	3,0	2,9	2,7	3,5	4,1	-	-	-	-	-	-
Libia	1,6	3	4,3	5,8	7,5	-	-	-	-	-	-
Marocco	2,0	3,8	24,6	31,5	38,3	-1,2	1,1	-1,5	0,5	15,8	11,9
Siria	4,3	2,9	12,8	19,0	26,6	5,1	0,1	3,5	-1,2	-	11,7
Tunisia	5,1	4,5	8,2	10,1	11,6	-	-	-	-	15,3	14,3
Media	3,7	3,6	198,5	262,2	325,9	0,36	1,54	-0,3	0,3	12,8	13,9
Francia	2,6	2	56,7	60,4	62,9	0,6	1,9	1,2	0,9	9,2	9,7
Italia	2,1	1,3	56,7	58,0	57,1	1,1	1,4	-	0,2	11	8,7

⁹ I tassi di disoccupazione variano dal 30% dell'Algeria al 15-18% di Tunisia, Marocco, Libano, Giordania, al 9-12% di Egitto, Israele, Turchia, Siria. Il suo aumento dipende, oltre che per l'ancora elevato livello delle nascite, anche per l'introduzione nel mondo del lavoro delle donne (1/4 del totale rispetto a 1/3 nella UE), per le quali il tasso di disoccupazione è 4,5% superiore di quelli maschili. Radwan, S. e J.L. Reiffers, *cit.*, p. 80.

¹⁰ A.M. Ferragina, "Gli Indicatori Sociali. Povertà e Sviluppo Umano, Occupazione e Produttività", in P. Malanima, *Rapporto sulle Economie del Mediterraneo*, ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 162.

¹¹ I dati riprodotti nelle colonne 1, 3, 4 sono tratti da Daniele, V. (2006), "I Conti Economici", in P. Malanima, *cit.*, pp. 83-84; i dati della colonna 2 sono tratti da Bonerba P., L. Di Comite, P. e S. Girone (2006), "La Popolazione. Tra Stagnazione e Sviluppo", in P. Malanima, *cit.*, p. 30; per la colonna 5 cfr Ferragina, *cit.*, p. 177. Per quanto riguarda la colonna 3 le medie sono ponderate per la popolazione. S. Nerozzi, *Il Mediterraneo delle distanze: il processo di Barcellona nel dibattito economico*, Studi e Note di Economia, Anno XIII, 3 (2008), p. 504.

Media/Totale	2,8	2	152,7	161,4	164,4	0,93	2,11	1,2	0,3	12 9,9
--------------	-----	---	-------	-------	-------	------	------	-----	-----	--------

In Giordania, unico paese del Medio Oriente dove il PIL pro capite ha accelerato nell'ultima decade rispetto a quella precedente, il tasso di crescita del prodotto per occupato è la principale variabile a sostegno della dinamica del PIL nel medio/lungo periodo, con un contributo del 3,2 % per anno, mentre il tasso di crescita della forza lavoro ha un ruolo minore, con un contributo dello 0,7% l'anno. Anche in Libia, dove il reddito pro capite ha segnato la maggior accelerazione rispetto agli altri paesi del Sud Mediterraneo, la crescita del prodotto per occupato è la principale variabile a sostegno della dinamica del PIL con un contributo di 3 punti percentuali per anno, contro un contributo di 0,7 punti percentuali forniti dall'impiego più intensivo del fattore lavoro. È da rilevare che, in tutti i paesi del Nord Africa con esportazioni diversificate, il prodotto per occupato è cresciuto più del tasso di impiego del fattore lavoro, dando un contributo decisivo alla migliore dinamica del PIL pro capite dell'area. Diversamente, in Algeria e Israele il maggior impiego del fattore lavoro ha dato un contributo alla dinamica del PIL pro capite superiore a quello fornito dal prodotto per occupato. La differenza tra i due contributi è tuttavia piuttosto contenuta e pari a soli 0,4 punti percentuali in entrambi i casi.

	PIL reale (var. %)	PIL reale pro- capite (var. %)	Occupazi one/popo lazione (crescita)	PIL per lavorator e (var%)	Produttiv ità totale dei fattori
Algeria	4.5	3.5	1.7	1.3	1.4
Libia	5.9	3.7	0.7	3	n.d
Egitto	5.1	3.3	0.9	2.4	2.3
Mauritania	5.7	2.5	n.d.	n.d	n.d.
Marocco	5.2	4	0.9	3.1	2.2
Tunisia	5.5	4.6	1.8	2.7	2.7
Israele	4.4	2.6	1.5	1.1	1.3
Giordania	7.1	3.9	0.7	3.2	1.3
Libano	2.5	1.1	n.d	n.d	n.d
Siria	5.1	1.7	n.d	n.d	n.d
Media Sud Mediterraneo		3.3	1.2	2.1	2
Media UE		5	1.2	3.8	2.4

4.4. Tasso di crescita PIL reale, PIL pro-capite, occupazione e PIL per occupato (periodo 2003-2007)

4.2. La dinamica delle economie MENA negli ultimi dieci anni

Dal 2000 al 2008 i paesi MENA hanno registrato una crescita media del PIL del 4,3%, di molto inferiore al tasso di crescita sia delle altre economie emergenti, sia dei paesi del GCC, pari per entrambi al 6% circa. La domanda dei paesi del Mediterraneo meridionale è stata alimentata soprattutto dai consumi, che hanno mediamente contribuito per più di metà della crescita (circa 2,5%). Ciò è stato favorito principalmente dall'aumento dei salari, dalla diminuzione della disoccupazione e dai sussidi forniti ai ceti meno abbienti. Gli investimenti hanno contribuito alla crescita circa la metà rispetto ai consumi (1,2%). Questi hanno riguardato il settore delle infrastrutture, reti di servizi e abitazioni civili, in particolar modo per i paesi esportatori di idrocarburi. Per i paesi non esportatori, invece, un grosso input è arrivato dagli investimenti diretti dall'estero, indirizzati soprattutto sui settori immobiliare e manifatturiero.

L'offerta, invece, ha avuto determinanti di crescita più varie e differenziate relative al paese preso in esame. Resta comunque da sottolineare lo sviluppo di strutture produttive più diversificate rispetto ai decenni passati, che rendono

le economie dei paesi MENA più fluide e meno dipendenti da settori specifici. Se prima la struttura produttiva era maggiormente sbilanciata verso le materie prime e l'agricoltura, adesso anche i paesi esportatori di petrolio, come l'Algeria e la Libia, hanno iniziato processi di sviluppo dei settori non-oil finanziati dagli introiti delle esportazioni di idrocarburi, quali ad esempio infrastrutture, costruzioni e servizi. I paesi non esportatori di idrocarburi, invece, hanno incentrato i loro sforzi sui settori manifatturiero e dei servizi, soprattutto finanziari, turistici e del commercio, finanziandoli soprattutto grazie a IDE ricevuti, a processi di privatizzazione attraverso la vendita di importanti quote di banche, società di telecomunicazioni e alla promozione e la tutela delle PMI. Tutti questi paesi stanno inoltre sviluppando una serie di politiche atte sia a liberalizzare ulteriormente il commercio con l'UE e quello infra-regionale con i paesi MENA vicini, sia a promuovere gli investimenti esteri nell'area e migliorare la qualità dell'amministrazione interna. Tra le economie più diversificate abbiamo Egitto, Israele e Giordania, presentando un livello di produttività avviato nei settori dell'agricoltura, minerario, manifatturiero e dei servizi.

Se si esclude il mercato degli idrocarburi il livello degli scambi commerciali dei paesi MENA non ha raggiunto il target ambito dai fondatori del Partenariato e dell'UpM: uno sviluppo tale da poter segnare indelebilmente la crescita e lo sviluppo della sponda sud del Mediterraneo¹². Infatti, la quota media dei paesi MENA sulle esportazioni mondiali è bassa e stagnante, passando dal 2 % nel 1990 al 2,3% nel 2008, tenendo sempre conto di alcuni paesi maggiormente sviluppati nel settore commerciale, quali l'Algeria, Israele e la Turchia¹³. In generale la quota del Mediterraneo del mercato estero mondiale è calata, sempre ad eccezione dei grandi produttori di petrolio, mentre negli altri paesi la situazione ha inciso pesantemente nel deficit della

¹² Radwan, S. e J.L. Reiffers *op. cit.*, p. 28.

¹³ I nuovi membri della UE hanno avuto un trend molto più prolifico, passando dal 1,7% al 2,8%. Ferragina, A.M., Giovanetti G. e L. Iapadre, *Integration Between EU and South Mediterranean Countries: Trends in Trade Intensity and Shifts in Specialisation After Barcelona*, in G. Giovanetti e M.S. Elsheikh (a cura di) *Economic Cooperation Among the Countries in the Mediterranean Area*, Firenze, Florence University Press, 2006, pp. 120-121.

bilancia commerciale. Il livello di deficit dei PPM è andato infatti in miglioramento solo per paesi ricchi di idrocarburi, grazie all'aumento del prezzo del greggio.

4.5. Saldo commerciale dei paesi MENA, consumi, investimenti, IDE e rispettivi contributi al PIL reale (%)

	Export % PIL	Import % PIL	Saldo commer ciale % PIL	Consu mi e famiglie % PIL	Consum i pubblici % PIL	Investim enti lordi fissi % PIL	IDE % PIL
Algeria	38	23	15	43	15	24	0,9
Egitto	18	23	-5	76	11	17	3,2
Israele	37	45	-7	58	30	19	6,4
Libano	13	40	-27	79	23	21	3
Libia	38	23	15	52	21	13	1,5
Marocco	33	37	-4	61	20	23	0,5
Siria	40	31	9	58	11	22	5,5
Tunisia	45	49	-4	62	16	25	2,9
Turchia	29	31	-2	67	14	18	0,7
Media Sud Mediterraneo	33,5	37	-3,5	65	17,7	19,9	0,6
Francia	27,5	25	2,5	55	23	20	1,3
Italia	27	26	1	60	19	20	1,1
Spagna	29	31	-2	58	18	25	4,1
Media	28	28,5	0,5	57,6	20	21,6	2,5

L'aumento del deficit dei paesi in via di sviluppo dipende in primo luogo dall'aumento delle importazioni, dovuto principalmente all'incapacità di autosostenere economicamente le proprie società. Attualmente il debito dei paesi MENA con l'UE è in calo, dopo aver alternato periodi di miglioramento dopo il 1990 a periodi di incremento delle importazioni dopo il 1995¹⁴.

4.3. La politica finanziaria e monetaria

Negli ultimi anni i paesi MENA hanno cercato di contrastare le pressioni inflazionistiche con rialzi dei tassi. Nonostante le politiche di contenimento dei prezzi attuate, infatti, nel periodo dal 2004 al 2008 il tasso medio dell'inflazione nei paesi era salito al 5,6%, contro il 2,3% del quinquennio precedente; mentre a livello mondiale il tasso è decisamente inferiore ed è rimasto costante negli ultimi decenni, posizionandosi intorno ai 4 punti percentuali. Nonostante la discesa dei tassi d'interesse nominali, i tassi reali

¹⁴ Cfr. *ibid*, p. 30.

sono saliti in quasi tutti i paesi¹⁵. Per quanto riguarda invece il tasso di cambio, la quasi totalità dei paesi MENA esercita un controllo più o meno stretto delle valute, facilitati soprattutto dal movimento limitato dei capitali nel mercato interno. Tra questi, solamente Israele, *new economy* nettamente più vicina al profilo occidentale rispetto ai suoi vicini del Medio Oriente, lascia fluttuare liberamente la propria valuta. Negli altri casi, invece, il regime prevalente è la parità fissa tra la propria valuta e il dollaro o un paniere che replica la composizione dei Diritti Speciali di Prelievo (SDR) del FMI. Tale strategia è applicata dalle economie diversificate del Medio Oriente e dalla Libia. La ragione di questa scelta si trova nella volontà dei governi di rendere più stabili i mercati domestici, sia finanziari che reali, a fronte di una situazione politica o economica difficilmente gestibile nel lungo periodo. Oltre alla situazione precaria degli esecutivi e condizioni di crisi in cui si trovano, i PPM devono anche sopperire alle carenze strutturali della propria economia. L'Algeria e gli altri paesi del Nord Africa, infine, attuano un regime di fluttuazione controllata¹⁶. In tutti questi paesi, sia quelli con una discreta struttura produttiva nei settori manifatturiero, turistico e dei servizi, sia quelli che devono promuovere la diversificazione della propria struttura economica, l'applicazione di una politica di cambio più o meno controllata ha il fine di monitorare e tutelare la propria competitività nel mercato estero, cercando al contempo di contenere le spinte inflazionistiche. I paesi che più hanno conosciuto la svalutazione della propria moneta sono stati Egitto (oltre il 50%) e Tunisia, intenzionata però ad adeguare la sua economia all'Accordo di libero

¹⁵ In Israele la Banca Centrale è stata la prima, con l'inflazione stabilmente sopra l'obiettivo del 3% ad iniziare un ciclo rialzista. Il tasso di riferimento è salito da 0,50% ad agosto a 1,25% a fine dicembre 2009. Nei paesi con regime di cambio fisso (Giordania e Libano), il consistente indebitamento in valuta ha obbligato la Banca centrale a mantenere un elevato differenziale tra tassi interni e tassi sul dollaro per non mettere in pericolo la tenuta della parità. Nei paesi con esportazioni diversificate nel Nord Africa (Egitto, Marocco e Tunisia), l'inflazione strutturalmente elevata per le rigidità ancora presenti nell'economia (soprattutto in Egitto dove nel 2008 era superiore al 20%, mentre in Tunisia era di poco inferiore al 5%), ha frenato la discesa dei tassi nominali, che stanziano tra il 3, 25% della Tunisia e il 9, 75% dell'Egitto. G. Frigoli, *L'evoluzione ciclica e tendenziale dell'economia*, in "I Paesi del Sud del Mediterraneo: Crescita e Opportunità di Business nel Contesto delle Relazioni con l'Unione Europea", *cit.*, pp. 19 e ss.

¹⁶ In Tunisia e Marocco, visti gli stretti legami con l'UE, la fluttuazione controllata è stabilita nei confronti di un paniere dove l'euro pesa due terzi, mentre in Algeria ed Egitto il regime è riferito al dollaro USA. *Ibid.*, p. 21.

scambio con l'UE¹⁷. Inoltre, l'ammontare degli IDE in questi paesi ha consentito di ammortizzare la svalutazione delle monete locali.

Come anticipato nei precedenti paragrafi, i paesi esportatori di idrocarburi sono riusciti negli ultimi anni, grazie all'ingente quantità di esportazioni, ad accumulare ingenti riserve in valuta. Al contrario in quasi tutti i paesi non esportatori, ad eccezione di Egitto e Israele, a causa del peggioramento degli scambi dei prodotti agricoli e manifatturieri, unitamente alla sostenuta domanda di beni importati, sono stati registrati ingenti disavanzi sul bilancio interno. Egitto e Israele, invece, hanno beneficiato dei propri progressi nei settori dei servizi e trasferimenti che hanno permesso di mantenere in attivo il bilancio interno.

¹⁷ Il 1° gennaio 2008 la Tunisia è entrata nella zona di libero scambio dei prodotti industriali con l'UE. L'obiettivo è stato raggiunto a meno di dieci anni dall'entrata in vigore dell'accordo di associazione (1 marzo 1998) ed entro il termine transitorio prestabilito (2010). Primo ad essere stato concluso nell'ambito del Partenariato euro-mediterraneo, il 17 luglio 1995, l'Accordo stabilisce che i prodotti industriali originati in Tunisia sono esportati verso l'UE in franchigia dei diritti di dogana e delle tasse di effetto equivalente, mentre i prodotti industriali originati nei Paesi UE sono importati in Tunisia col beneficio di uno smantellamento dei diritti di dogana e delle tasse equivalenti, attuato secondo uno schema di progressione temporale prestabilita, diviso per prodotti. Le categorie individuate sono quattro: materie prime e attrezzature; prodotti semilavorati; prodotti aventi succedanei fabbricati in Tunisia e considerati competitivi; prodotti industriali "sensibili", cioè prodotti semilavorati che hanno equivalenti nel Paese o che sono prodotti localmente e in grado di far concorrenza ai prodotti europei. E' importante richiamare l'attenzione sul fatto che l'Accordo non riguarda le importazioni di perfezionamento fatte dalle società in regime di off-shore. Nel settore agro-alimentare lo smantellamento ha interessato solo la componente industriale, mentre quella agricola è stata esclusa dal processo per consentire da un lato, la salvaguardia dei prodotti locali e dall'altro, una maggiore competitività dello stesso settore industriale. Infine, è stata definita una lista "negativa", contenente i beni non interessati dallo smantellamento tariffario (annesso 6 dell'Accordo).

4.6. Situazione monetaria e finanziaria¹⁸.

	Tasso di inflazione % PIL				Deficit pubblico % PIL				Pagamento interessi su Debito estero in % delle esportazioni			Interessi sul debito in % della spesa pubblica	
	1995 1998	1998 2002	2004	2005	1995	2002	2003	2004	1995 1998	2003	1995	2003	
Algeria	16,1	2,7	3,6	3,5	-1,4	0,2	5,1	2,4	33	17,7	13	12	
Egitto	7,9	2,7	8,1	8,8	0,9	-5,8	-6,1	-5,9	11	13,3	26	-	
Israele	8,9	3,7	-0,4	1,2	-5,0	-3,0	-3,1	-4,0	19,7	21,1	-	10	
Giordania	4,1	1,6	3,4	3,7	0,3	4,1	-2,3	-3,9	16,0	23,5	11	8	
Libano	7,7	-0,8	3,0	2,0	18,3	11,8	14,5	-8,2	-	21,7	-	53	
Marocco	3,2	1,7	1,5	2,0	-5,6	-4,3	-3,6	-4,4	28,8	14,2	21	-	
Siria	4,3	-0,9	4,6	10	-4,2	-3,4	-2,7	-	6,0	3,2	-	-	
Tunisia	4,2	2,7	3,6	2,9	-3,2	-3,5	-3,5	-2,8	16	15,1	13	10	
Turchia	84,7	60,8	10	8,4	-4,1	15,2	11,3	-8,1	23	34,9	13	-	
Media	7,7	1,6	3,4	4,2	-4,2	-6,6	-5,2	-5,1	18,4	16,8	16,1	10	

4.4 La politica fiscale

Gli esecutivi dei paesi MENA hanno ottenuto negli ultimi anni anche un cospicuo controllo dei conti pubblici. L'aumento delle entrate, dovuto dal rialzo dei prezzi dei prodotti esportati, insieme alla revisione delle politiche di gestione delle spese interne, hanno portato i paesi a ridurre il debito in rapporto al PIL. Dal 2000 al 2008, infatti, il rapporto debito/PIL è sceso dall'81% al 59,2% per tutta l'area MENA. In particolare per i paesi esportatori di idrocarburi non solo tale rapporto è sceso sotto il 10%, avendo potuto approfittare di una bilancia nettamente in attivo, ma hanno anche potuto generare dei fondi ricchezza¹⁹. I paesi non-oil del Nord Africa invece,

¹⁸ I dati delle colonne 1-3 sono tratti da Radwan, S. e J.L. Reiffers, *cit.*, Appendice Statistica; i dati della colonna 4 sono tratti da Marra, M. (2006), *Il Settore Pubblico. Tributi, Spesa Pubblica e Decentramento*. In P. Malanima (a cura di), *Rapporto sulle Economie del Mediterraneo*, ISSM-CNR, Bologna: Il Mulino, p. 112; World Bank, *op. cit.* per la colonna 5. I valori medi per l'area sono stati calcolati senza considerare alcuni Paesi che presentano scostamenti particolarmente evidenti: per l'inflazione si è esclusa la Turchia; per il deficit e gli interessi sul debito il Libano; *Ibid*, p. 505.

¹⁹ In Algeria negli ultimi anni le maggiori entrate dovute ad un prezzo del petrolio superiore a quello ipotizzato sono state depositate nel "Fonds de Régulation des Recettes(FRR)", che a fine 2008 si stima ammontasse a circa 60 miliardi di dollari. La Libia, per gestire le attività finanziarie dello Stato acquistate con i maggiori proventi dal petrolio, ha creato nel giugno 2007 l'Autorità di Investimento Libica (LIA). Nella nuova entità sono confluiti i fondi preesistenti, quale il Fondo di riserve petrolifere, la Compagnia di investimento estero della Libia e il portafoglio di investimento africano della Libia. Secondo stime IIF (International Institute of Finance), a fine 2008 quasi l'80% dei circa 70 miliardi di dollari gestiti dalla LIA erano investiti in strumenti finanziari a breve in valuta, mentre

nonostante un netto miglioramento della loro posizione fiscale negli ultimi anni, hanno ancora un debito rispetto al PIL più alto. Per quanto riguarda il Medio Oriente infine, il prospetto pubblico nettamente passivo di Israele e del Libano è influenzato dal loro frequente coinvolgimento in conflitti, mentre solo la Siria ha un debito inferiore alla media dell'intera area MENA

4.5 I risultati mancati e le critiche alla cooperazione euro-mediterranea

Sebbene alcuni paesi abbiano ottenuto qualche risultato positivo in termini di crescita del PIL pro-capite, del PIL nazionale e della riduzione della povertà economica e umana, non hanno ancora raggiunto quell'adeguato livello di autonomia che possa consentire loro di inserirsi ed entrare con un certo grado di sicurezza nei mercati regionali.

Questi, sono stati penalizzati da una vasta gamma di fattori: dalle rigide disposizioni impartite dalla PAC all'abbassamento delle barriere doganali, dalla bassa produttività scaturita dall'incremento ingestibile della forza lavoro al livello tecnologico arretrato, dalla lentezza delle burocrazie, la corruzione diffusa nelle società al clima di estrema instabilità sociale e politica. Una realtà complessa e di difficile interpretazione sotto ogni profilo, quella del *mare nostrum*, che è stata oggetto di numerose riforme e innovazioni da parte dell'UE, avendo compreso le potenzialità che l'intera area avrebbe potuto offrire sotto molteplici aspetti. Non senza sforzi l'Europa ha cercato di favorire la convergenza dell'area verso i livelli di vita europei, per la creazione della tanto ambita area di prosperità condivisa, ma è evidente come le politiche mediterranee effettuate dal 1995 in poi non abbiano scaturito l'evoluzione attesa.

Le principali responsabilità dei mancati obiettivi raggiunti dalle nazioni in seguito agli accordi del PEM sono da imputarsi innanzitutto alla lentezza con cui gli accordi commerciali e gli aiuti finanziari sono stati attivati dalle nazioni

la quota azionaria superava di poco gli 8 miliardi di dollari. W. Vergi, *Il commercio e gli investimenti diretti esteri*, in "I Paesi del Sud del Mediterraneo: Crescita e Opportunità di Business nel Contesto delle Relazioni con l'Unione Europea", *cit.*, pp. 32 e ss..

stesse; unitamente alla mancanza di riforme forti e, in un certo senso sfrontate, capaci di stravolgere le ormai desuete dinamiche economiche che collegano le sponde del Mediterraneo.

In seconda battuta, è stato più volte affermato che tutti gli accordi effettuati dagli anni Novanta in poi hanno avuto come asse portante proprio quello economico: ciò avrebbe permesso nel tempo un avvicinamento delle politiche, degli intenti dei paesi firmatari e una maggiore tolleranza delle dinamiche sociali e culturali. La via di uscita individuata, ma non percorsa con decisione per sfuggire alla stagnazione e alla lenta evoluzione, sarebbe dovuta passare obbligatoriamente per una massiccia liberalizzazione commerciale sul mercato, per collaborazione tra le nazioni UE e MENA che consenta di infittire anche la cooperazione orizzontale tra i PPM stessi, unite a un'adeguata assistenza finanziaria da parte dell'UE, che possa far decollare la macchina mediterranea. Anche gli Investimenti Diretti Esteri (IDE), non hanno raggiunto il livello sperato nel 1995: infatti, nonostante il flusso di IDE verso i paesi MENA sia quintuplicato dal 1990 al 2003, risulta ancora troppo basso rispetto al PIL (1,5%) e, soprattutto, fortemente condensato in Algeria, Egitto e Israele. Se invece si considera la quota di IDE rispetto al totale mondiale è addirittura in decremento, passando dal 1,8% nel 1990 al 1,3% nel 2003. L'ammontare medio annuo di IDE nei paesi MENA è mediamente lo 0,6% del PIL: una quota troppo bassa per una regione che si vuole definire vigorosa e in forte crescita, soprattutto se la si confronta con aree molto più slanciate e dinamiche quali l'America Latina, dove gli IDE ammontano mediamente al 13% del PIL²⁰.

I risultati mancati hanno portato all'affermazione di una corrente di pensiero che sostiene e mette in rilievo i limiti e le contraddizioni scaturiti dalla politica euro-mediterranea rispetto a quanto era stato pianificato. Il primo aspetto finito sotto osservazione è il carattere limitato e fortemente asimmetrico dell'integrazione economica perseguita a partire dal PEM. Infatti, gli accordi

²⁰Brach, J., *Ten Years After: Achievements and Challenges of the Euro-Mediterranean Economic and Financial Partnership*, GIGA Working Papers, 36 (2006), p. 20.

che sono stati raggiunti riguardano solamente una piccola aliquota di prodotti che non consentono ai paesi MENA di essere concorrenziali sul mercato. In altri settori, invece, gli stessi paesi si sono scontrati con le ristrettezze della politica attuata, come nel caso dell'agricoltura. Ciò ha messo i PPM in una condizione di forte disagio che non ha consentito loro di poter sviluppare la propria struttura economico-commerciale, adeguata alle esigenze del mercato euro-mediterraneo. Nei settori manifatturiero, tessile e agricolo, infatti, le riforme strutturali messe in campo hanno frenato la crescita dei paesi in via di sviluppo: le regole più restrittive di quelle vigenti in Europa, unite allo standard occidentale dei prodotti molto più elevato rispetto a quello proponibile non consentono i PPM di essere concorrenziali.

La scarsa attenzione alla promozione del cosiddetto commercio Sud-Sud, ovvero della cooperazione regionale tra i paesi MENA, è stata più volte evidenziata²¹. Puntando direttamente al collegamento Nord-Sud, non si è consentito ai paesi più arretrati di rendersi competitivi in un mercato più moderno e avanzato. Al contrario, tale assetto rischia di aver reso il Sud ancora più dipendente dal Nord. Secondo queste critiche, infatti, sarebbe stato più opportuno tutelare le economie più acerbe garantendo un primo stadio di integrazione orizzontale per poi consentire alle economie, divenute più solide, di essere più competitive nella ZLS. La creazione di una macchina produttiva di scala regionale avrebbe consentito più paesi di accordarsi per essere più competitivi nel mercato unico, ma con le regole cumulative di origine attualmente in vigore si può permettere a un paese di poter esportare i propri prodotti solamente se almeno il 60% del valore del prodotto è di origine interna²².

A questo punto si ricollega il secondo aspetto saliente della critica alla politica euro-mediterranea, il mancato adeguamento delle politiche attuate al contesto sociale in cui avrebbero dovuto operare. In questi paesi un ruolo strategico è

²¹ J. Brach, *op. cit.*, pp. 21-23; S. N. Nsouli, *The Euro-Mediterranean Partnership Ten Years On: Reassessing Readiness and Prospects*, IMF, 2006, p. 12.

²² Cfr. J. Brach, *cit.* p. 21.

ricoperto dalle PMI, basate sui rapporti familiari e sulla conduzione delle attività industriali e imprenditoriali su scala familiare. Fornire loro un proporzionato sostegno finanziario, garantire una lungimirante politica industriale e consentire loro di aumentare gli investimenti passando per un primo commercio intra-regionale prima di esporle a un mercato padroneggiato da colossi economici sarebbe stata secondo molti una via lungimirante e più facilmente percorribile²³.

Un ultimo aspetto poco condiviso delle politiche introdotte a partire dal Partenariato è sicuramente quello del sostegno finanziario garantito dall'UE. Nei primi anni dalla sottoscrizione del Partenariato Euro-Mediterraneo l'Unione Europea ha disposto aiuti per un totale di circa 6202 milioni di euro; tuttavia tale somma ricopre solamente il 12,5% della somma ricevuta dai paesi MENA sotto forma di aiuti da paesi o organizzazioni terze. Una cifra piuttosto bassa per i critici, se si considera che l'UE dovrebbe essere più di un partner per questi paesi e contribuire efficacemente allo sviluppo e al loro rilancio definitivo. Per alcuni paesi, quali Marocco e Tunisia, la quota di contributi ricevuti dall'UE raggiunge il 40%, ma per gli altri non superano il 20%. Il flusso di aiuti finanziari verso la sponda mediterranea meridionale proviene anche dai singoli paesi europei, nell'ambito degli accordi di cooperazione bilaterale preesistenti. Il totale dei proventi arriva a circa 9713 milioni nel periodo 1997-2002, però l'assistenza è in calo rispetto ai primi anni. Inoltre molti strumenti di finanziamento impiegati per consentire lo sviluppo dei PPM sono risultati inadeguati. Con il programma MEDA ad esempio, le difficoltà amministrative incontrate dai Paesi della sponda Sud per avere accesso ai finanziamenti comunitari nei primi anni degli Accordi sono state notevoli. Il Programma MEDA II²⁴ ha semplificato le procedure, rendendo possibile un

²³ Radwan, S. e J.L. Reiffers, *cit.*, p. 26.

²⁴ Il MEDA II è il nuovo programma finanziario che ha sostituito il programma MEDA. Esso è stato istituito il 27 novembre 2000 dal Consiglio dell'UE, ha coperto il periodo 2000-2006 e ha disposto di una dotazione finanziaria di 5,35 miliardi di EURO. Gli obiettivi prioritari del MEDA II sono: a) sostegno alla transizione economica ed all'istituzione di una zona euromediterranea di libero scambio, mediante la creazione di occupazione, lo sviluppo del settore privato, l'apertura dei mercati, nella promozione degli investimenti, la cooperazione industriale e gli scambi commerciali tra la Comunità europea ed i partner sud-mediterranei e tra questi ultimi; b) sostegno ai programmi di

più rapido ritmo di spesa ed ampliando leggermente gli stanziamenti soprattutto per quanto riguarda la cooperazione multilaterale volta a realizzare progetti di integrazione intra-regionali.

Infine va però specificato che il sostentamento estero maggiore per i PPM è proveniente dai cittadini stessi trasferitisi in altri paesi che riportano i guadagni nei paesi d'origine. Le emesse degli emigranti ricoprono circa il 4,4% del PIL, ovvero il doppio degli IDE nel paese e addirittura cinque volte gli aiuti allo sviluppo.

Nonostante i grossi passi avanti, l'integrazione economica e finanziaria con i Paesi dell'Europa centro-orientale ha continuato a procedere a ritmi molto maggiori di quelli riscontrati per i Paesi MENA. La legittima partecipazione dei nuovi membri alla definizione delle politiche dell'Unione non sembra tuttavia favorire né un orientamento unitario e di lungo periodo della UE in materia di politica estera, né uno specifico interesse ad aumentare l'impegno nei confronti dei Paesi del Mediterraneo. Di fronte a questa situazione di stagnazione e di crescenti tensioni sociali, la UE non sembra intenzionata a dare al Partenariato tutto lo slancio che sarebbe necessario per attivare un maggiore dinamismo sia in termini di riforme che di crescita ed integrazione economica.

Secondo il rapporto della Banca Mondiale *"Economic Developments and Prospects 2009"*, sulla base della situazione corrente degli indicatori strutturali (*Trade Policy, Business and Regulatory Reform, Quality of Public Administration, Public Accountability*), l'area del Sud Mediterraneo si colloca in una posizione più sfavorevole rispetto ad altre aree, come ad esempio l'America Latina o l'Est Asiatico, nonostante dal 2000 al 2007 i paesi del Sud Mediterraneo abbiano registrato i maggiori progressi nelle aree del commercio e della *governance*. Secondo il citato rapporto della Banca Mondiale,

riforma dei partner;
c) sostegno ad uno sviluppo socioeconomico; d) cooperazione regionale, subregionale e transfrontaliera: è prevista la creazione di strutture di cooperazione regionale tra i partner mediterranei e tra questi e l'Unione europea e gli Stati membri, mirando a favorire gli scambi regionali, i trasporti, le comunicazioni e l'energia. www.euroinfo.unito.it/programmi/meda.htm.

importanti progressi sono stati realizzati nella riduzione delle barriere commerciali con l'estero e nella maggior efficienza logistica dei processi di import ed export. Le tariffe doganali, grazie anche agli accordi sottoscritti con il Processo di Barcellona, sono state ridotte da una media del 20% nel 2000 al 13% nel 2007, seppure in maniera piuttosto diversificata tra i vari paesi dell'area. L'Egitto è il paese che ha maggiormente agito sulle tariffe doganali nel 2004, quando le ha ridotte al 9,1% in media, e nel 2007 quando le ha portate in media al 6,9%²⁵.

²⁵ Cfr. The World Bank, *MENA Region, Economic Developments and Prospects: Navigating through the Global Recession*, Washington, 2009.

Capitolo quinto

La privatizzazione e le Piccole Medie Imprese

Tra le strade individuate per rendere il Mediterraneo un'area stabile ed economicamente più sviluppata, sicuramente una delle più considerate e oggetto di interesse è stato il processo di privatizzazione delle imprese dei paesi MENA e la promozione delle Piccole e Medie Imprese. La privatizzazione può essere uno strumento importante per promuovere il miglioramento dell'efficienza della macchina economica di un paese solamente se è previsto un piano regolamentato di riforme che preveda punti cardine quali la liberalizzazione del mercato finanziario e maggiori interventi nel campo degli investimenti. Allo stesso tempo il piano di riforme deve essere garantito dallo stato nella sua credibilità in modo che gli investitori privati non siano spinti ad evitare il mercato dell'area.

Nel XX secolo la maggior parte dei paesi MENA era caratterizzata da una forte statalizzazione della propria macchina economica, quali Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, e Tunisia. Il percorso verso la liberalizzazione commerciale siglato tra le due sponde del Mediterraneo ha subito numerosi arresti nel corso degli anni, per motivi già enunciati, che non hanno consentito il pieno sviluppo del mercato economico finanziario e di un adeguato settore privato. Inizialmente le attività del settore privato erano concentrate in un numero molto ristretto di grandi accordi commerciali di cui beneficiavano un limitato numero di

piccole e medie imprese, senza però alcun accesso al mercato regionale o a programmi di supporto statali.

La prima ondata di privatizzazione ebbe inizio negli anni Novanta, focalizzata quasi esclusivamente su imprese specializzate in settori quali turismo, trasporti, alimentare ed edilizia. Un primo stallo si ebbe nel 2002, per poi ripartire nel 2003, raggiungendo nel 2005 il massimo livello di sviluppo. Non solo ci fu un'accelerazione nello sviluppo del settore privato di questi paesi, ma iniziò anche un processo di liquidazione di alcune tra le più grandi compagnie (ad esempio *Telecom Egypt* nel 2005, *Turk Telekom*, *Bank of Alexandria* e *Tunisie Télécom* nel 2006). Alcune infrastrutture di importanza strategica sono ancora indirizzate verso la privatizzazione, principalmente nei settori dei trasporti ed energia.

5.1. Il processo di privatizzazione: andamento, metodi e settori

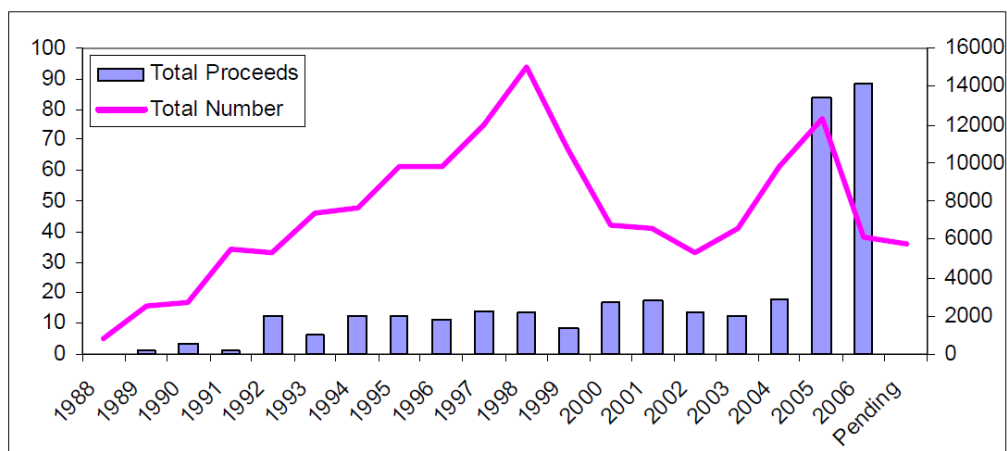
I dati di seguito enunciati riportano l'evoluzione del processo di privatizzazione delle economie dei paesi MENA a partire dagli anni Novanta. Lo studio è stato effettuato usando un database che riporta informazioni di interesse sull'Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, e Tunisia fino al 2006¹.

Il numero totale di transizioni riguardanti privatizzazioni nel periodo preso in esame è 926, per un totale di circa 55.6 miliardi di dollari². Il percorso di

¹ Il database si chiama PRIVMEDA e completa i database della Banca Mondiale con informazioni dettagliate riguardo a 330 transazioni legate alla privatizzazione delle imprese. Questo è fondato su una serie di definizioni e classificazioni. Esistono sette settori principali, ovvero primario, industriale, minerario, finanziario, servizi, energetico e infrastrutture; inoltre sono previsti nove metodi di privatizzazione, in linea con il modello della Banca Mondiale: la vendita o la compartecipazione di titoli; il lancio di titoli nel mercato finanziario; la gestione e la vendita del business verso nuovi dirigenti e lavoratori; la liquidazione; la *joint venture*, con la compartecipazione paritetica del settore pubblico e privato; la gestione amministrativa, ovvero la privatizzazione realizzata mediante il trasferimento di azioni di un'azienda pubblica a un fiduciario e la vendita al privato in un secondo momento; contratto di gestione, con una ditta privata nominata dal governo per fornire servizi manageriali; locazione, con regole specifiche definite *ad hoc* per ogni impresa; concessioni, con il governo che specifica i limiti entro i quali potrà operare l'impresa. C. Kauffmann, L. Wegner, *Privatisation in the MEDA region: where do we stand?*, OECD Development Center, Working Paper No. 261 (July 2007), pp. 12-13.

² Il numero di transizioni può non riguardare la singola liquidazione verso investitori privati di grandi compagnie, ma anche la sola possibilità o la vendita di una determinata quota di azioni. Il

privatizzazione dei paesi MENA ha conosciuto un primo incremento a partire dagli anni Novanta fino ad arrivare al 1998, quando sono state registrate oltre 100 transizioni. Nei primi anni 2000 è stato evidenziato un calo prima di ritornare a uno sviluppo, raggiungendo il picco nel 2005. Il significato nascosto di questi dati si cela dietro alle difficoltà dei paesi emergenti nel disporre delle compagnie profit, ma soprattutto di contrastare le compagnie più grandi e insidiose sul mercato nei settori dell'energia o delle infrastrutture, come è accaduto per Egitto, Marocco e Turchia. I dati sopra esposti sono anche la spiegazione delle difficoltà di colossi con una struttura economica ben avviata di applicare i propri programmi di privatizzazione. Nella quasi totalità dei paesi analizzati l'incremento registrato dopo il 2003 è dovuto principalmente alla rapida vendita verso privati delle proprie compagnie di telecomunicazioni, come in Egitto, Marocco, Israele e Tunisia. Da segnalare anche importanti operazioni nel settore petrolifero in Israele.



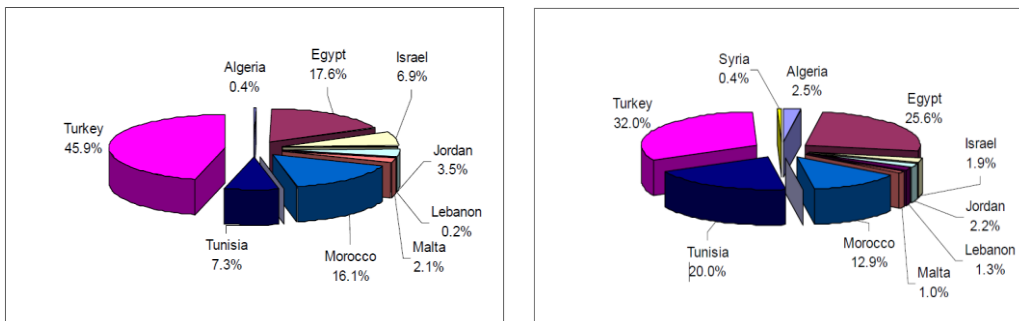
5.1. Transazioni annuali (a sinistra) e movimenti di capitale in milioni di dollari (a destra) ³.

Il processo di privatizzazione non è stato però omogeneo in tutta l'area: alcuni paesi si sono dimostrati sin da subito contrari alla cessione del controllo delle principali compagnie a privati a discapito del controllo statale, come la Tunisia; paesi come l'Algeria, invece, hanno visto le

caso del *Maroc Telecom* ne è un esempio, visto che lo stato ha tentato la vendita graduale della compagnia passando da un controllo totale al solo 34% delle azioni. *Ibidem*.

³ Fonte PRIVMEDA.

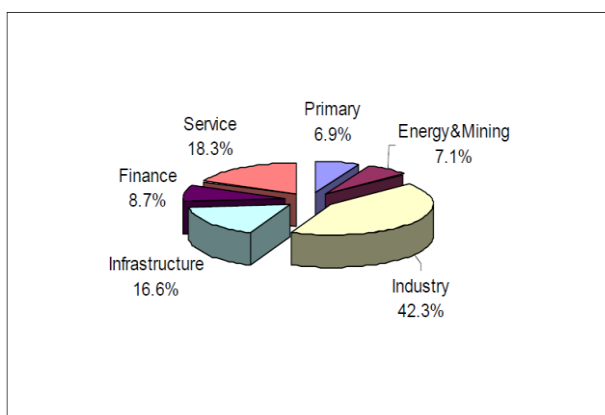
proprie grandi aziende trovare maggior protezione e garanzie in seguito alla privatizzazione, ma gli aspetti salienti dei diversi paesi MENA saranno esplicitati in un secondo momento.



5.2. Transizioni completate e collaborazioni per ciascun paese (a sinistra) e associati movimenti di capitale (a destra)⁴

L'evidente irrazionalità presente tra il numero di transizioni effettuate per paese e gli introiti che lo stesso ha ottenuto mediante la liquidazione delle proprie grandi compagnie lascia presagire che non occorre considerare soltanto la quantità di operazioni concluse, ma anche il settore delle compagnie interessate alla vendita. Sempre secondo il database, infatti, le operazioni di privatizzazione riguardanti i settori dell'energia e degli idrocarburi (petrolio e gas in particolare) hanno generato molti più introiti nelle casse statali rispetto a transazioni legate a altre imprese, come per i settori del turismo.

La maggioranza delle transizioni è stata effettuata nel settore dell'industria, raggiungendo oltre il 60% in Egitto, ma solo il 6% in Israele, ove le transizioni si



sono completate soprattutto nel settore finanziario. Dopo l'industria i settori che maggiormente ha contribuito al processo di privatizzazione delle economie MENA sono il

5.3. Suddivisione delle transizioni per settori.

⁴ Turchia e Egitto hanno guidato il processo di privatizzazione nel Mediterraneo sud orientale, con il 32% e 25% circa di transizioni completate. In termini di introiti, invece, è stata la Turchia a guadagnare quasi la metà del capitale in movimento in tutto il periodo di analisi; mentre il Marocco, a fornite del solo 13% circa delle transizioni risulta di poco sotto l'Egitto in termini di guadagni. *Ibid.*

turismo e il commercio, con il 18% (tale settore riguarda in particolare la Tunisia, il cui controllo del settore alberghiero era devoluto quasi totalmente allo stato). Per quanto riguarda gli altri settori è possibile segnalare che quello delle infrastrutture, che ha riguardato principalmente Libano, Giordania e Malta, rispettivamente nei settori dell'elettricità, acqua, trasporti e telecomunicazioni. Meno rilevanti sono state le transizioni nel settore dell'energia, della finanza e delle materie prime.

Gli obiettivi preposti nel quadro del processo di privatizzazione dei paesi MENA sono comuni a tutti i casi e, principalmente, sono:

- L'incremento dei benefici fiscali nel breve periodo, grazie alla vendita verso privati di compagnie o quote azionarie di aziende e la conseguente riduzione dei sussidi economici concessi alle imprese statali, spesso in perdita;
- L'impatto positivo sul piano economico e sociale sulla concorrenza portata dalla migliore efficienza aziendale, da prezzi più bassi e un miglior accesso ai servizi;
- Lo sviluppo di mercati finanziari al fine di attrarre investimenti diretti esteri e stimolare ulteriormente lo sviluppo del settore privato.

5.2. Il modello della PMI in Europa e nel Mediterraneo

Tra i punti salienti delle politiche euro-mediterranee, particolare attenzione è stata prestata per più di una volta anche alle PMI. Le PMI e le MIF (Micro Imprese Finanziarie) fanno parte della storia dell'industrializzazione europea, non solo mediterranea. Gli sviluppi degli ultimi decenni delle realtà economico-finanziarie hanno inoltre generato interesse verso questo tipo di strutture produttive. La globalizzazione ha, infatti, rivalutato l'importanza di queste realtà, limitandone d'altro canto la crescita attraverso il contrasto a sistemi di assistenzialismo e l'imposizione di limiti all'espansione dei mercati. All'interno della stessa UE, ad esempio, le PMI rappresentano una realtà importante, con il pregio di rappresentare una delle

principali fonti di creazione di posti di lavoro (rispetto all'occupazione totale UE, il 67% è derivato dalle PMI, rispetto al fatturato totale UE il 65% e rispetto al numero complessivo di imprese nell'UE il 98%)⁵. Dagli anni Ottanta sino alla metà degli anni Novanta, infatti, i posti di lavoro creati hanno compensato quelli perduti nelle grandi imprese. Altro fattore rilevante delle PMI, stavolta in senso negativo, è l'alto tasso di mortalità: circa il 50% delle PMI cessa le proprie attività entro 5 anni dalla creazione.

L'importanza crescente di questa struttura produttiva riflette l'andamento di realtà molto distinte: da una parte è stato riscontrato, infatti, un deciso decentramento da parte delle grandi imprese dirette verso la periferia, o addirittura l'inclusione delle piccole imprese nelle loro reti di produzione, in un processo di commercializzazione "accentratore"; dall'altra, invece, l'instabile situazione economica ha portato investitori alla creazione di nuovi mercati, locali e regionali. Entrambe le realtà sono comunque state esposte al vincolo della globalizzazione, che ha inciso nello sviluppo di reti di produzione o di nuovi mercati regionali, a causa dell'accanita concorrenza, oppure a causa del sistema fiscale del mercato stesso che ha portato a importanti riduzioni di reddito e destabilizzazioni del sistema produttivo, ancora troppo acerbo per reggere tali pressioni. Allo stesso tempo però, quest'ultimo si è rivelato capace di resistere, di sapersi rinnovare e di poter valorizzare il proprio potenziale produttivo.

Dal punto di vista fiscale le PMI e le MFI sono considerate dai ministri delle finanze "zone" di evasione, aree di lavoro nero e non gestito dai sindacati e dai settori della polizia. Tale criticità, avrebbe richiesto già in passato una politica mirata a lavorare sul raggiungimento della trasparenza del sistema produttivo, mediante la creazione di nuovi mercati su scala

⁵ B. Amoroso, *V Rapporto sul Mediterraneo. Economie mediterranee: sistemi produttivi locali tradizionali e di nuova formazione, Co-operazione Sud-Sud e Nord-Sud*, Roma, CNEL – Università di Roskilde Centro Studi Federico Caffè, 1999, p. 80.

locale-regionale, attraverso l'espansione e l'implementazione di sistemi di *welfare*⁶.

Quali sono gli aspetti principali di una PMI tali da facilitare la comprensione della sua natura e delle dinamiche che la caratterizzano? Innanzitutto la manodopera di una micro o piccola impresa è composta quasi esclusivamente dal nucleo familiare, più o meno allargato; saltuariamente può essere impiegato personale salariato, preventivamente scelto e solitamente appartenente al solito gruppo etnico. Il capitale di esercizio proviene prevalentemente da canali informali, o da un sistema di anticipazione del denaro da parte di clienti e crediti da parte di fornitori. La tecnologia impiegata è forse il punto più critico della struttura produttiva: tutti i macchinari impiegati, a prescindere dal settore di appartenenza, sia tessile, agroalimentare, manifatturiero, sono importati dall'estero. La gestione è totalmente incentrata sulla figura dell'imprenditore-proprietario, nonché capo nucleo familiare; mentre la produzione si concentra all'interno dell'impresa stessa, nonostante faccia parte di una catena. I mercati, infatti, sono principalmente locali e, in alcune zone, corrispondono alla cittadina di appartenenza. Le imprese facenti parte delle lunghe catene di produzione, invece, vedono il loro prodotto superare i confini nazionali, ma senza godere dei potenziali vantaggi.

Dopo questa breve descrizione il modello delle piccole imprese appare più che altro arretrato, statico, e incapace di produrre valore, con un'altissima probabilità di fallimento. I fattori principali che ostacolano lo sviluppo di questa struttura produttiva sono principalmente legati all'assenza di politiche di infrastrutture e di servizi⁷. Per riuscire a sopravvivere spesso le imprese cercano di organizzarsi da sole, rafforzando i legami tra loro,

⁶ *Ibid.*, p. 81.

⁷ Per quanto riguarda i servizi alle imprese gli ostacoli principali sono: l'inadeguatezza del sistema di erogazione dell'energia elettrica e acqua; l'assenza di servizi a sostegno delle imprese; i tassi di interesse elevati; elevato costo degli affitti dei locali. Per la produzione, invece, le maggiori criticità sono state riscontrate nell'alto costo delle materie prime e nella difficoltà di mantenere la continuità dei rifornimenti, oltre alla sempre maggiore concorrenza da parte dei prodotti stranieri. CNEL, *VI Rapporto sul Mediterraneo. Economie mediterranee: sistemi produttivi tradizionali e di nuova formazione in dieci paesi della riva Sud*, Roma, Università di Roskilde Centro Studi Federico Caffè, 2002 pp. 28-29.

soprattutto sui prezzi delle materie prime, sulla qualità in base ai fornitori e sul prezzo e la presenza sul mercato di nuove tecnologie. La collaborazione tra le diverse imprese si manifesta anche nella compartecipazione di macchinari più sofisticati, messi a disposizione anche di altri produttori in momenti di sotto impiego.

5.3. Analisi dei paesi MENA

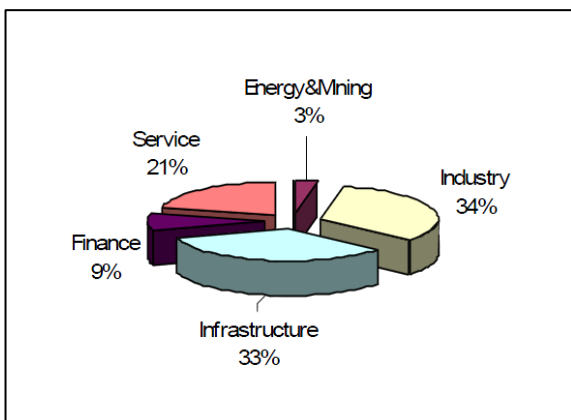
A fronte di questa prima analisi saranno evidenziati gli aspetti più importanti dei paesi MENA, del processo di privatizzazione in atto nelle loro società e della situazione delle loro imprese a conduzione familiare. Particolare attenzione sarà posta sui punti di forza delle imprese, sulle loro debolezze e sugli aspetti su cui si dovrebbe mirare per garantire loro un futuro più stabile e proficuo⁸. Saranno inoltre descritti i settori più esposti alla privatizzazione e i metodi utilizzati dai diversi paesi.

5.3.1 Algeria

Lo Stato ha giocato da sempre un ruolo molto forte nell'economia dell'Algeria. Sino agli anni Ottanta, infatti, la maggioranza delle industrie erano statali e le terre erano gestite in cooperative. Le attività agricole e industriali, concentrate lungo il litorale (mentre il sud del paese è una regione ricca di risorse naturali e idrocarburi), contribuiscono al 70-80% della produzione totale e al 76,7% al totale dell'occupazione del settore. I principali problemi che ha incontrato l'industria consistono nella forte dipendenza dall'estero per l'approvvigionamento di materie prime e semilavorati, nell'inadeguata applicazione capacità produttiva e in un deficit organizzativo e gestionale, oltre che una debole posizione rispetto ai

⁸ Il Rapporto del CNEL ha utilizzato uno schema di indagine per interviste effettuate ad un certo numero di imprese significative e soggetti socio-economici e istituzionali rilevanti, tra il 1998 e il 2001, ponendo una serie di quesiti aperti relativamente all'analisi di bilancio delle imprese, ai ruoli produttivi e professionali, al rapporto con i mercati locali, alle dinamiche dei processi di innovazione, alle qualificazioni, alle età e sessi dei lavoratori (presenza e ruolo delle donne e dei bambini), alle forme di partecipazione ipotizzabili, alla eventuale presenza ed incisività di sindacati e forme di rappresentanza a difesa dei diritti dei lavoratori, ai profili imprenditoriali e alle loro radici endogene o esogene, alle istituzioni e forme di rappresentanza economico o sociale. *Ibid.*, pp. 20-25.

competitori stranieri. Il restante 20-30% è costituito dalle MIF e PMI, il cui numero è stimato in circa 25 mila unità, di cui soltanto 1.119 (cioè il 5%) occupano 10 o più addetti. Esse ricevono sostegno soprattutto dalla Camera di Commercio e di Artigianato, distribuite in tutto il paese, che si occupano di aiutare le piccole imprese mediante la ricerca di partner, proposte di partecipazione a manifestazioni all'estero per incrementare la produzione e la promozione.



5.4. Privatizzazioni in Algeria suddivise per settori

Uno dei problemi principali che il Paese sta affrontando è quello della diversificazione dell'economia, rimasta troppo incentrata sulla produzione di idrocarburi. Attualmente, i rapporti tra il paese e l'UE sono regolati dall'Accordo di cooperazione del 1976, il quale è

diviso in quattro titoli: la cooperazione economica, tecnica e finanziaria; gli scambi commerciali; la cooperazione nel settore della manodopera e le disposizioni generali e finali. Con i negoziati per l'ingresso nell'OMC e l'accordo di associazione con la UE, il ruolo dello stato nell'economia ha iniziato gradualmente a scomparire e le imprese sono state soggette ad un processo di privatizzazione. Allo stato attuale, dall'inizio delle vendite nel 1998 sino al 2006 sono state completate transizioni per un totale di 206 milioni di dollari, rispetto ai 740 milioni previsti dalle liquidazioni programmate. Non sono state individuate privatizzazioni nel settore degli idrocarburi.

5.3.2 Libia

L'economia libica, incentrata come nel caso dell'Algeria sulla produzione ed esportazione di idrocarburi e fortemente soggetta al controllo statale, è stata sottoposta a un processo di sviluppo e diversificazione, collegata a un

programma di sviluppo delle infrastrutture. Lo sviluppo è stato incentrato soprattutto in quei settori caratterizzati dalla disponibilità locale delle materie prime, quali l'industria alimentare e la pesca. Non sono disponibili dati relativi alla presenza di piccole e micro imprese, ma la politica del Governo libico ha voluto incentivare lo sviluppo delle attività mediante scambi con altre aziende straniere: erano state, infatti, messe a disposizione imbarcazioni locali in cambio delle conoscenze straniere e manodopera specializzata. Anche le strutture alberghiere erano state inserite nei programmi di sviluppo, con l'approvazione di progetti per migliorare la ricettività alberghiera delle grandi città costiere. Nel campo delle infrastrutture, invece, al centro del programma di sviluppo libico vi era la costruzione di acquedotti, linee ferroviarie e il rinnovo delle strutture aeroportuali, oltre che la costruzione di centrali termiche alle quali anche l'Enel era interessata.

Molto significativa è la presenza nel paese di PMI italiane. L'Italia rappresenta da sempre, per motivi storici e per interessi economici, uno dei principali interlocutori della Libia. In più occasioni, infatti, i due paesi sono arrivati ad accordi che avrebbero dovuto portare alla creazione di società miste allo scopo di rafforzare le relazioni commerciali e garantire lo sviluppo delle attività nel territorio libico⁹.

5.3.3. Marocco

L'economia del Marocco ha conosciuto importanti innovazioni nel corso degli ultimi decenni. Le rigide regolamentazioni e le forti restrizioni all'accesso al mercato interno degli anni Settanta hanno lasciato il posto a una politica di aggiustamento strutturale, come accennato nei capitoli precedenti, con riforme economiche e del sistema amministrativo. Le strutture produttive presenti nel paese sono per la maggior parte imprese

⁹ Il 4 luglio 1998 la Commissione Mista, che ha l'obiettivo di integrare i rapporti commerciali tra Italia e Libia, aveva redatto un comunicato che prevedeva la costituzione di una Società Mista italo-libica, con un azionariato composto da 138 società italiane e 20 libiche. Il suo scopo era incentrato sull'elaborazione di progetti mirati. *VI Rapporto sul Mediterraneo, cit.*, p. 130.

che non superano i 200 dipendenti (circa il 93-95% del totale delle imprese nazionali)¹⁰. Il forte peso delle PMI nella società marocchina non ha trovato ancora riscontro nel contributo fornito alla produzione nazionale. Il loro valore aggiunto, infatti, è di poco inferiore al 40%, il monte salariale intorno al 43%, l'occupazione il 44%, il fatturato del 45%, l'esportazione il 37% e gli investimenti il 41%¹¹.

Le difficoltà incontrate dalle PMI e le MIF sono riconducibili principalmente a fattori legati esclusivamente alla gestione delle stesse¹². In particolare, le carenze riscontrate sono state: assenza di un sistema di programmazione aziendale; mancanza di controllo dei costi di ammortamento e di rinnovo; nella scarsa conoscenza dei meccanismi di mercato, portando l'impresa stessa ad ignorare le possibilità di cooperazione ma anche quelle di concorrenza; mancanza di professionalità e oggettivizzazione delle decisioni e della gestione dell'impresa; scarsa tendenza all'innovazione, sia dal lato tecnico che amministrativo. D'altra parte, i fattori a favore delle PMI sono incentrati principalmente sulla capacità di adattamento alle crisi esterne, alla grande flessibilità della struttura di gestione, al bilancio positivo tra investimenti e occupazione e

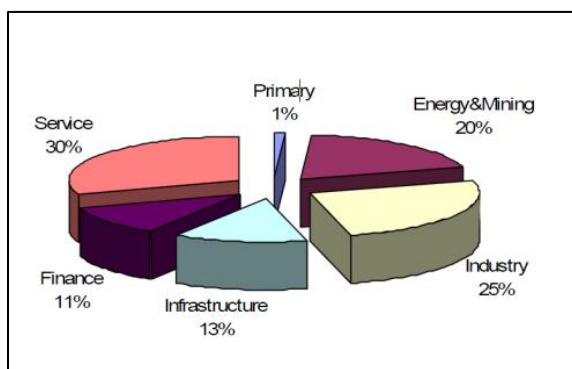
¹⁰ Il censimento sulle imprese registrate alla fine degli anni Novanta ha mostrato più di 500000 unità produttive, con un incremento del 20% rispetto agli anni Ottanta. *Ibid.*, p. 48

¹¹ Le imprese sono indirizzate soprattutto nel settore terziario, nel commercio e nei servizi (circa il 72%); meno sviluppate sono, invece, quelle del settore secondario (27%); infine, praticamente assenti sono le imprese indirizzate nel settore primario (1%). Nello specifico più di 5900 imprese rientrano nella categoria delle PMI. Esse sono circa il 92% del totale delle imprese industriali e un terzo di esse operano nei settori della chimica e dei derivati. Delle PMI circa il 38% ha meno di 10 dipendenti, il 43% tra 10 e 50 e il 20% oltre i 50 dipendenti. Le PMI industriali hanno prodotto nella fine degli anni Novanta circa il 42% della produzione industriale totale. Il loro contributo alla creazione della ricchezza è stato intorno al 32%, con la maggior parte dei proventi giunti dal settore chimico e parachimico. Il contributo che le PMI hanno dato all'occupazione totale del paese alla fine degli anni Novanta è stato circa il 46%, di cui il 36% dal settore tessile e cuoio, il 26% dalle industrie chimiche e il 24% dal settore agroalimentare. Di tutte le imprese esportatrici all'estero, circa il 77% sono PMI. Dagli anni Ottanta agli anni Novanta la quota delle imprese esportatrici è aumentata, con gli incrementi maggiori riscontrati nel settore alimentare (37%) e tessile (16%). I dati sono riferiti al 1998 e sono stati forniti dal Ministero dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato. *Ibid.*, p. 49-51; A. Gallina, *Small Enterprises and Endogenous Development in the Mediterranean*, Università di Roskilde Centro Studi Federico Caffè, 2 (1998).

¹² Il principale fattore di debolezza ricade sull'imprenditore stesso, in quanto è spesso emersa la carenza di conoscenze e qualifiche dal punto di vista manageriale e amministrativo di un'impresa. I difetti sono apparsi sia nella sua disponibilità al rischio, sia nella sua valutazione del rischio e nella sottovalutazione di pratiche amministrative. CNEL, *VI Rapporto sul Mediterraneo*, cit., p. 51.

alla capacità di essere flessibile in relazione alle richieste di mercato e alla volontà di partecipare alla catena produttiva regionale.

In questo complicato contesto l'attenzione verso i problemi delle PMI è stata saltuaria e non coordinata. Le politiche di privatizzazione, in assenza di una ridefinizione del ruolo dello Stato da quello di operatore/ fornitore a quello di facilitatore e coordinatore, si sono risolte in un abbandono del settore delle PMI e MIF sia ad un maggiore fardello sociale (in termini di redditi ed occupazione delle famiglie) sia ad una assenza di interventi specifici nei settori di sostegno come la formazione, le infrastrutture e il credito.



5.5. Privatizzazioni in Marocco suddivise per settori

Il processo di privatizzazione in Marocco è iniziato a partire dagli anni Novanta, con l'entrata in vigore della legge che aveva previsto una lista di 114 enti facenti parte delle grandi imprese e compagnie da privatizzare. Il programma,

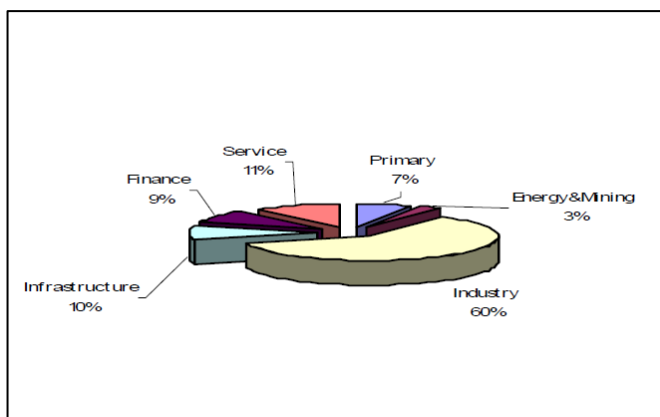
partito effettivamente nel 1993, ha portato alla fine del 2006 alla chiusura di 115 transizioni dal settore pubblico al privato, per un ammontare di circa 9 miliardi di dollari. La maggior parte dei proventi è stato ricavato dalla vendita di quote della *Maroc Télécom* e della *Régie des tabacs*. La vendita delle quote delle suddette aziende è avvenuta in maniera progressiva, fino alla vendita dell'80% per la *Régie des tabacs* e del 65,9% della *Maroc Télécom*¹³. Oltre i due casi sopracitati, come è possibile osservare dal grafico 5.5., il processo di privatizzazione ha interessato principalmente i

¹³ Per l'azienda di telecomunicazioni la vendita delle quote è avvenuta a partire dal 2000 con la vendita del 35% per un totale di 2,7 miliardi di dollari; nel 2004, invece, è stato venduto il 14,9% dell'azienda alla *Casablanca and Paris stock exchange* e, nel 2005, è stato venduto il 16% alla Vivendi. Per l'azienda di tabacchi, invece, il processo di privatizzazione ha raggiunto il picco nel 2003, con la vendita dell'80% delle quote all'azienda *Altadis*, una compagnia di tabacco franco-spagnola. C. Kauffmann, L. Wegner, *cit.*, pp. 25-26.

settori dei servizi, dell'energia e dell'industria. Negli ultimi anni l'azione governativa ha spostato l'attenzione soprattutto verso il settore delle infrastrutture, con la vendita di importanti quote della *Royal Air Maroc* e della *Comanav*, rispettivamente compagnie di trasporti aerei e marittimi.

5.3.4. Egitto

L'Egitto, causa una situazione socioeconomica poco agevole (inflazione elevata, eccessivo popolamento delle città, alto tasso di crescita della popolazione), ha portato avanti un Piano di Aggiustamento Strutturale, con il supporto del FMI, per stabilizzare il quadro macroeconomico nazionale. Il piano, tra le diverse riforme, ha previsto anche un processo di privatizzazione, che ha reso gli investitori privati fondamentali per la ripresa di settori come il metallurgico, il petrolchimico, il tessile, il farmaceutico e l'elettronica. Il settore privato egiziano ha giocato e sta continuando a giocare un ruolo decisivo anche sul fronte degli investimenti¹⁴.



5.6. Privatizzazioni in Egitto suddivise per settori

Il processo di privatizzazione in Egitto ha avuto due periodi ben distinguibili: il primo, dall'inizio del processo nel 1991 fino alla fine degli anni Novanta, che ha portato alla conclusione di

transizioni soprattutto nel settore industriale (circa il 60%); dopo un periodo di stallo, invece, ci fu un nuovo incremento nel 2004/2005

¹⁴ Le aree in cui si sono concentrati gli investimenti delle multinazionali sono l'elettronica (General Electric, IBM, Philips, Siemens, Sony), gli autoveicoli (Toyota, Fiat, Daimler Benz e BMW), il petrolio (Amoco, Royal Dutch Shell, Mobil, Exxon, British Petroleum, ENI), il chimicofarmaceutico (Bayer, Glaxo, Hoechst, Novartis, Du Pont e Rhone Poulenc), gli alimenti e bevande (Unilever e Nestle). UNCTAD, *Investment Policy Review of Egypt*, U.N. New York e Genova, 1999, p. 6.

Per la struttura produttiva egiziana, un ruolo fondamentale è ricoperto anche dalle MIF e dalle PMI, che rappresentano il 99,7% delle imprese non agricole e danno lavoro a circa il 74% degli occupati nel settore privato. Secondo la definizione di micro e piccole imprese, in Egitto circa il 95% delle imprese sono MIF (da 1 a 4 addetti); il 4,3% sono PMI (da 5 a 49) e lo 0,4% sono grandi imprese.

I settori in cui le imprese sono sviluppate sono raccolti nella tabella 5.7.

Settore	Micro	Piccole	Medie
Alimenti, bevande e tabacco	90,5	6,3	2,3
Tessile, pellami	95,5	2,6	1,5
Industria del legno	99,0	0,6	0,2
Carta e derivati	89,5	11,2	9,9
Prodotti chimici	75,3	7,0	7,5
Industrie dei minerali	84,5	7,7	7,0
Prodotti in ferro e acciaio	83,3	1,8	1,3
Industrie del metallo, macchinari	96,4	0,4	0,2
Mobili	99,4	2,4	1,5
Altri prodotti	95,8	2,7	1,6

5.7. Suddivisione delle imprese in Egitto per settori¹⁵

Tra i punti di forza della struttura delle PMI e MIF in Egitto, sicuramente troviamo la capacità delle imprese di insediarsi nel tessuto sociale del Paese. Nel settore privato, infatti, ad eccezione del settore agricolo, circa tre occupati su quattro appartengono a una di queste imprese. Sempre secondo le stime raccolte dalla Banca Mondiale, i dati sono in continuo incremento¹⁶.

Tra i problemi che hanno ostacolato, invece, la crescita delle imprese è stata evidenziata sicuramente una bassa qualità delle materie prime reperite e

¹⁵ Gallina A., *cit.*

¹⁶ Banca Mondiale, *Arab Republic of Egypt: Economic Policies for Private Sector development, Vol. 1 & 2*, in "Depra Project, Financial Reform for Small Business Development", in Egypt USAID/Egypt, 1995, p. 2.

quindi dei prodotti poi messi sul mercato. Un altro grosso problema è quello dei fondi che sono stati messi a disposizione delle PMI: a fronte del numero elevato di imprese di piccole dimensioni, infatti, solo il 5-6% dei crediti dovuti alle imprese finisce nelle mani delle PMI, in quanto il settore è considerato ad alto rischio dalle banche, oltre al fatto che il costo di gestione è troppo alto rispetto al tipo di prestito. L'accesso alle normali banche è reso particolarmente difficile dal livello di garanzie richiesto¹⁷.

Constatato il rapporto con le banche, sono diventate imprescindibili le fonti di credito informale, proveniente spesso da amici e parenti e basato esclusivamente sulla relazione fiduciaria. Oltre al credito informale grosso successo ebbe il Programma per lo Sviluppo delle Imprese, a partire dal Fondo per lo Sviluppo costituito nel 1991 con l'unico obiettivo di ridurre la disoccupazione attraverso l'appoggio alla piccola impresa. Sin dai primi anni dalla sua nascita, il Fondo ha elargito prestiti a tassi agevolati a migliaia di imprenditori.

5.3.5. Tunisia

In Tunisia, come per gli altri paesi del Nord Africa, la maggioranza delle attività produttive è concentrata nelle zone litoranee del Paese. Alla fine degli anni Novanta le PMI erano posizionate principalmente nella periferia di Tunisi (più del 30%) e di Sfax (circa il 13,5%). È consuetudine in Tunisia inserire nella categoria delle PMI tutte quelle aziende che impiegano tra i 20 e i 50 addetti. Queste contribuiscono al 20% del PIL nazionale e il 38% se consideriamo il commercio. Inoltre, circa il 19% dell'occupazione totale deriva dalle attività delle PMI.

Gran parte delle piccole imprese e delle imprese a conduzione familiare è specializzata nei settori dei servizi, dell'edilizia, agroalimentare, di produzione di attrezzature e macchinari leggeri per l'agricoltura e

¹⁷ Spesso la somma richiesta come garanzia oscillava tra il 110% e il 200% della somma domandata. Inoltre, anche in caso di possesso di tali cifre, era comunque complicato dimostrare alle banche l'effettiva proprietà del denaro. CNEL, *VI Rapporto sul Mediterraneo*, cit., pp. 144-147.

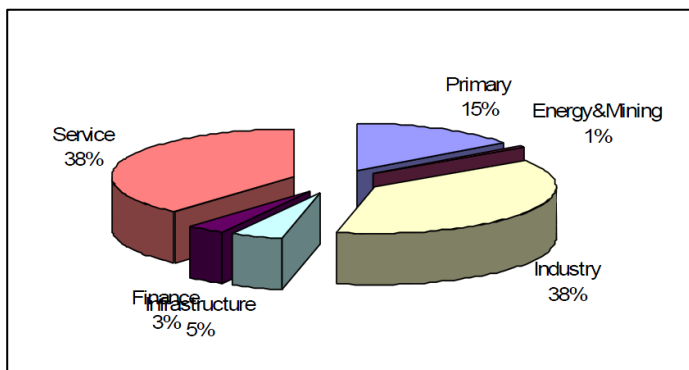
l'industria. Poco più della metà degli imprenditori hanno svolto un percorso di formazione empirico e non hanno svolto alcun percorso di studio sulla gestione e amministrazione di un'impresa. Nonostante ciò è crescente il numero di persone dotate di titolo di studio e in cerca di lavoro che stanno optando per la costruzione di una propria impresa, beneficiando dei sussidi statali.

Tutte le PIM e le MIF hanno affrontato nel corso degli ultimi anni problemi derivanti dalla liberalizzazione dei mercati, trovandosi di fronte una concorrenza spietata senza alcun tipo di protezione. Anche in questo caso, grazie al mercato ridotto e pressoché locale delle imprese, unitamente all'elevata flessibilità e capacità di adattarsi delle strutture stesse, una grossa percentuale delle imprese tunisine è riuscita a sopravvivere agli shock esterni. Inoltre in questo Paese esiste un sistema di infrastrutture decisamente più sviluppato e una politica di assistenza più attenta verso le piccole industrie, che hanno consentito loro di mantenere viva l'attività: in alcuni casi, come nel settore tessile, è stato possibile allargare gli orizzonti e aumentare la produttività attraverso la sub-fornitura di imprese più grandi.

Altri ostacoli allo sviluppo delle PMI rimangono la mancanza di liquidità, di domanda e la difficoltà nel reperire le materie prime. Questi fattori non consentono a buona parte delle strutture di poter ampliare i propri confini, mantenendoli fermi al mercato locale senza la possibilità di poter vendere i propri beni e servizi al di fuori del territorio cittadino o addirittura nazionale.

Il Governo tunisino è però molto attento sull'aspetto delle PMI e MIF, conscio dell'importanza che le strutture rivestono per l'economia del paese. Per questo è prioritario nel programma di innovazione strutturale la formazione professionale e il sostegno alle imprese, con una serie di incentivi effettuati per permettere agli addetti delle imprese di partecipare a

suddetti corsi di formazione professionale e ricevere sussidi¹⁸, grazie anche all'importante collaborazione e sostegno da parte di enti nazionali e non solo¹⁹.



5.8. Privatizzazioni in Tunisia suddivise per settori

Nel piano di aggiustamento strutturale adottato dalla Tunisia alla fine degli anni Ottanta, particolare attenzione era stata posta anche sulla privatizzazione

delle imprese statali e sull'abolizione degli ostacoli al funzionamento dei meccanismi della concorrenza.

La prima fase di vendite a privati ha riguardato principalmente piccole compagnie nei settori del turismo e trasporti e, dal 1987 al 1994, sono state effettuate transizioni per un totale di circa 134 milioni di dollari. Il processo ha poi subito un'accelerata dopo il 1995, che ha portato in dieci anni alla vendita parziale o totale di quote aziendali, con proventi per il Paese che

¹⁸ Il Centro Nazionale per la Formazione Continua e la Promozione Professionale (CNFCPPP) è la principale organizzazione che si occupa di formazione professionale. Dispone di cinque istituti di formazione nelle principali città del paese dove i lavoratori possono seguire dei corsi serali e ottenere dei diplomi in varie aree di specializzazione. Il centro si occupa anche della cooperazione internazionale in quest'area. Una delle principali organizzazioni di sostegno al settore artigianato e MIF/PMI è l'Organizzazione Nazionale dell'Artigianato (ONA), che fornisce anche la certificazione del prodotto per classi di qualità. Il sostegno agli artigiani viene anche erogato sotto forma di crediti per l'acquisto delle attrezzature e di corsi di formazione. Un'altra istituzione di sostegno alle MIF/PMI che merita di essere menzionata è la Banca Tunisina di Solidarietà (BTS). La banca è stata fondata nel 1987 e dal 1988 ha iniziato ad erogare prestiti. Alla fine degli anni Novanta ha ricevuto 70.000 richieste di cui 30.000 sono state approvate, mentre le altre sono state respinte per mancanza di credibilità circa le possibilità di portare a termine il progetto. La Banca finanzia solo progetti "nuovi". CNEL, *VI Rapporto sul Mediterraneo*, cit., pp. 106-110.

¹⁹ Il sostegno ricevuto dalle organizzazioni internazionali per la creazione di nuove imprese e per la formazione professionale proviene da quattro fonti principali: l'Unione Europea, la Banca Mondiale, il Fondo Arabo per lo Sviluppo Sociale ed Economico (AFESD) e il governo del Belgio. Per l'anno 2000 la spesa totale per questi programmi è stata circa 25.711 TND, di cui il 31% proviene dall'AFESD, il 10% dalla Banca Mondiale, il 10% dall'Unione Europea ed il 3% dal Belgio. Il numero totale di beneficiari raggiunti da questi programmi è di oltre 20000. *Ibid.*, p. 107.

hanno raggiunto circa 1,8 miliardi di dollari²⁰. Successivamente, tra le principali transizioni da segnalare è degna di nota, anche in questo paese nel campo della telefonia, la vendita nel 2006 del 35% della *Tunisie Telecom* a un consorzio degli Emirati Arabi Uniti per circa 2,2 miliardi di dollari.

5.3.6. Giordania

L'economia della Giordania è incentrata soprattutto sui settori dei servizi e manifatturiero. Quest'ultimo in particolare è caratterizzato dalla presenza di un notevole numero di imprese di piccole dimensioni. Il settore manifatturiero, alla fine degli anni Novanta, includeva l'8% della forza lavoro della Giordania, per un totale di 110.000 persone e 12.490 imprese, con una media di 9 addetti per impresa e circa il 72% aveva meno di 5 addetti. Anche nel settore industriale le micro imprese danno un importante contributo al prodotto lordo industriale (circa il 4%), occupando circa il 20% della manodopera²¹.

La distribuzione a livello settoriale delle PMI e MIF è relativamente omogenea. È possibile constatare, inoltre, la presenza di imprese di piccole dimensioni e con un livello tecnologico molto semplice e basico, ma altamente specializzate in prodotti di nicchia.

5.9. Suddivisione delle imprese in Giordania per settori²²

Settore industria	Imprese con meno di 5 addetti (%)
Agroalimentare	61,1
Abbigliamento	62,8
Prodotti in legno e paglia	90,3
Prodotti da minerali non metallici	59,9
Tessile	80,9
Mobili	80,6

²⁰ Tra gli acquirenti delle quote aziendali circa il 75% è straniero. C. Kauffmann, L. WegnerI, *cit.*, p. 26.

²¹ CNEL, *VI Rapporto sul Mediterraneo*, *cit.*, pp. 168-180.

²² Gallina A., *cit.*

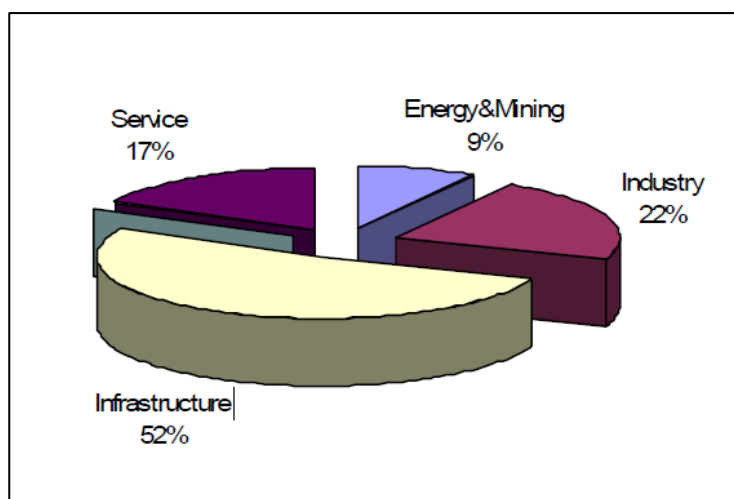
Prodotti in metallo	87,0
Prodotti in pelle	57,7

Tra i principali punti di forza delle imprese della Giordania vi è sicuramente l'elevata capacità organizzativa nell'intero ciclo produttivo, in particolare nella fase di approvvigionamento di materie prime. Inoltre, le imprese sono riuscite a creare un sistema di pagamenti tra clienti, produttori e fornitori che ha consentito loro di superare l'assenza di capitali di investimento. Le imprese, infatti, hanno mantenuto sia a monte che a valle della catena produttiva un sistema di rateizzazione dei pagamenti, che ha consentito loro di avere sempre a disposizione un capitale di anticipazione. L'impossibilità di accesso al credito bancario rappresenta il principale limite per le imprese per lo svolgimento della produzione e per l'espansione delle attività. Infatti, nonostante lo stratagemma impiegato nel ciclo di credito tra imprenditori, clienti e fornitori abbia potuto garantire il prosieguo dell'attività produttiva, in caso di eventi particolari è spesso accaduto che la produzione si fosse interrotta per l'assenza di capitale (ad esempio, in caso di rottura di un macchinario solamente gli imprenditori che avevano un cospicuo avanzo di capitale hanno potuto investire per la sua sostituzione, mentre gli altri sono stati costretti a interrompere temporaneamente la produzione).

Tra i principali ostacoli allo sviluppo delle imprese giordane, oltre alla già menzionata assenza di credito per il finanziamento delle attività, sono state evidenziate anche le difficoltà nell'ammodernamento delle strutture fisiche (dal miglioramento dei locali e della qualità dei prodotti all'assenza di approvvigionamenti idrici) e nella commercializzazione del prodotto finito. I problemi principali che si sono presentati agli imprenditori giordani sono dovuti principalmente alla qualità delle materie prime lavorate e a quella dei macchinari utilizzati per la produzione, che non consentono la produzione di beni di alta qualità²³. Gran parte dei beni acquistati in Giordania, infatti, viene prodotta in altri paesi e solamente imballati in Giordania.

²³ Un esempio riguarda i prodotti della lavorazione delle pelli, che risentono della bassa qualità e della scarsità della materia prima fornita alla "Jordan Tannery", la conceria nazionale detentrica

Le problematiche descritte evidenziano un'assenza della divisione del lavoro tra le imprese dello stesso settore, il che non ha reso il paese indipendente per la produzione di un determinato tipo di bene non potendo garantire tutte le fasi di produzione, dalla lavorazione delle materie prime al confezionamento del prodotto finito. Ciò ha causato al paese importanti perdite di valore e di guadagno, a scapito di altri paesi che sono in grado di sopperire le fasi di lavorazione mancanti o di produrre determinati prodotti intermedi che non possono essere fatti in Giordania. Il problema è diffuso soprattutto nei settori dell'elettronica e in quello agroalimentare.



5.10. Privatizzazioni in Giordania suddivisa per settori

Il governo giordano è molto presente, oltre che nei processi di sostegno e di sviluppo per le imprese, anche nel percorso di privatizzazione iniziato alla fine degli anni Ottanta. Il

programma di privatizzazione delle principali compagnie nazionali ha portato alla vendita del 33% delle fabbriche cementifere al colosso francese *Lafarge* e quasi il 40% della compagnia nazionale di telecomunicazioni, la *Jordan Telecommunication Corporation*, alla *France Telecom*. Al centro delle transizioni verso privati sono entrate anche diverse società nel settore dei trasporti, dell'acqua, così come dell'energia elettrica.

del monopolio della produzione nel settore. Gli elevati costi necessari per l'importazione delle pelli disponibili sul mercato interno e la loro qualità, infatti, hanno spinto la compagnia a utilizzare materiali sintetici importati dall'Oriente, con impatti negativi sulla qualità dei prodotti. CNEL, *VI Rapporto sul Mediterraneo*, cit., p. 176.

5.3.7. Libano

L'economia libanese, analogamente a quella giordana, è sviluppata soprattutto nel settore dei servizi, che contribuisce al prodotto nazionale lordo per il 61%. Le imprese libanesi²⁴ sono costituite nell'85% dei casi da meno di dieci addetti, mentre le imprese con più di venti addetti rappresentano solamente il 4% del totale. La crescita delle imprese è vertiginosamente aumentata alla fine degli anni Novanta, ma nonostante il boom di nascite di nuove imprese, il processo di innovazione e espansione delle stesse è risultato molto più lento.

Industria	Imprese con meno di 5 addetti (Perc.)
Agroalimentare	66
Abbigliamento	72
Mobili	79
Prodotti in metallo	80
Articoli di pelle	50

5.11. Percentuale delle imprese del Libano con meno di 5 addetti suddivise per settori²⁵

La forma delle micro e piccole imprese libanesi si riconduce nella maggior parte dei casi nella ditta individuale. L'imprenditore libanese, preferendo generalmente la gestione individuale piuttosto che quella collettiva dell'attività, ha organizzato le unità produttive all'interno delle sue proprietà, o della sua stessa abitazione. Tale scelta, che spiega la motivazione del numero elevato di imprese nate in qualche decennio, ha comportato la formazione di ambienti di lavoro poco confortevoli per gli addetti e sprovvisti di adeguati spazi. Oltre a queste realtà, che rimangono però le più diffuse, vi sono anche altre imprese familiari che, grazie alla maggior disponibilità di capitali e ad una gestione più improntata verso l'estero che verso il mercato locale, svolgono la propria attività in spazi adeguati e con l'uso di moderne tecnologie, fornendo il proprio supporto in catene di fornitori internazionali del settore. Entrambi i tipi di impresa hanno però un aspetto in comune, il forte legame familiare ed etnico: il ruolo della struttura familiare rimane alla base dell'organizzazione delle

²⁴ I dati sono riferiti al solo settore industriale. *Ibid.*, pp. 218-224.

²⁵ Gallina A., *cit.*

imprese libanesi come dimostra, infatti, l'elevata presenza tra gli addetti dei giovani componenti delle famiglie degli imprenditori²⁶.

I problemi principali che le imprese libanesi hanno incontrato sono principalmente riconducibili all'inadeguatezza del sistema di erogazione di energia elettrica e di acqua, all'assenza di reti comunicazione telefonica, all'assenza di servizi reali governativi, alla difficoltà di accedere al credito e all'aumento dell'affitto dei locali. Per quanto concerne l'accesso al credito, i tassi di interesse nel paese sono nel complesso alti, circa il 13-14%; per ovviare a tale criticità anche in Libano si ricorre al mercato informale. Nella fase di commercializzazione dei prodotti, invece, le imprese hanno incontrato sempre maggiore difficoltà nell'inserire nei mercati i propri prodotti. Le difficoltà derivano principalmente dall'elevata concorrenza proveniente dall'estero e dalla ristrettezza dei mercati locali. Salvo una piccola aliquota, inoltre, la maggior parte delle imprese ha difficoltà ad accedere al mercato estero e mai direttamente. In particolare nel settore delle borse e delle calzature la competizione dei prodotti italiani, francesi e spagnoli è molto forte ed in crescita, in seguito agli abbattimenti delle barriere tariffarie imposti dal governo su questi prodotti. I produttori libanesi percepiscono questa politica come una mancanza di protezione dei settori più tradizionali e maggiormente in crisi. La lotta alla concorrenza straniera viene combattuta attraverso un continuo aggiornamento con l'obiettivo di copiare il design dei modelli occidentali e attrarre quindi il cliente locale, oltre che la continua ricerca della diversificazione dell'offerta. Tale percorso ha richiesto però alle imprese ingenti capitali, sia per la necessità di avere più spazio a disposizione sia per modernizzare i laboratori, implicando una maggiore esposizione finanziaria nei confronti delle banche.

²⁶ Labaki B., *Industrie et Societe Urbaine. Le cas de l'agglomeration beyrouthine*, dattiloscritto, Cermoc, Beirut, Libano.

5.3.8. Israele

La politica economica israeliana è stata in passato condizionata dagli eventi bellici che hanno coinvolto il paese e hanno aggravato alcune deficienze strutturali. A partire dagli anni Ottanta sono stati avviati alcuni programmi per sostenere l'economia nazionale, in particolare il Piano di Stabilizzazione per uno snellimento dell'apparato burocratico statale; il Programma di privatizzazione che, lanciato nel 1986, ha coinvolto una vasta gamma di aziende pubbliche; la Riforma economica, incentrata sulla liberalizzazione del mercato e degli investimenti.

Una peculiarità tipica dell'economia israeliana è la sua essenza duale: da una parte vi sono le imprese israeliane, orientate verso le produzioni *high-tech*, dall'altra le imprese arabo-israeliane, orientate verso i settori tessile ed edilizio²⁷. Queste differenze ben segnate nel tessuto economico israeliano riusciranno ad affievolirsi solamente in caso di integrazione dell'economia araba con quella israeliana, anche se la differenza tra le due etnie rimane notevolmente marcata²⁸.

L'attenzione delle istituzioni nei confronti delle piccole imprese del paese è cresciuta negli ultimi anni: sono stati definiti, infatti, numerosi programmi e schemi di agevolazioni da parte delle università per riuscire a incentivare la creazione di posti di lavoro e l'ampliamento dei confini delle aziende. Nelle imprese arabo-israeliane i maggiori ostacoli si concentrano nello scarso sviluppo delle infrastrutture e del livello delle imprese industriali. Inoltre queste imprese sono penalizzate anche dallo scarso livello di preparazione degli imprenditori, vista la bassa qualità del sistema scolastico e la conseguente limitata preparazione professionale. Un altro limite dell'aliquota araba delle imprese è legato all'insufficiente capacità di

²⁷ CNEL, *VI Rapporto sul Mediterraneo*, cit., p. 242.

²⁸ Y. Gradus, E. Razin, S. Krakover, *The Industrial Geography of Israel*, Routledge, Londra e New York, 1993, p. 141-144.

assorbimento della manodopera in cerca di occupazione, dimostrando un elevato rapporto di dipendenza con le più moderne imprese israeliane²⁹.

5.3.9. Autorità Nazionale Palestinese

Nell'analisi dell'ANP si considera la situazione nei territori della Cisgiordania e della Striscia di Gaza. La struttura della sua economia è sicuramente influenzata dalla situazione di crisi politica che coinvolge tuttora il Medio Oriente; inoltre, secondo le stime dell'Economic Intelligence Unit, è stimato che il miglioramento dell'industria e dell'economia in generale sia dipendente dagli sviluppi del processo di pace³⁰. L'economia palestinese ha mostrato dei segnali di ripresa nel 1998 grazie ad una forte crescita dell'occupazione in Israele, che ha determinato un aumento della domanda di beni di consumo, un aumento dell'occupazione interna e una riduzione del tasso di disoccupazione.

Le imprese manifatturiere palestinesi sono insediate principalmente nella Cisgiordania (circa il 70%), mentre la striscia di Gaza ospita il 30% delle PIM³¹. Tra le due aree però non emergono grosse differenze nel tipo di specializzazione: infatti, in entrambe sono presenti imprese dei medesimi settori dell'industria manifatturiera, con il tessile e l'abbigliamento che rappresentano la maggiore fonte di occupazione. Quest'ultimo impiegava alla fine degli anni Novanta il 37% e il 18% del totale della manodopera industriale rispettivamente a Gaza e in Cisgiordania³². In tutti i settori prevalgono le imprese caratterizzate da un numero molto ridotto di addetti: circa il 90% delle PMI locali ha meno di 10 addetti.

²⁹ N. Jerys, *Small Scale Enterprises in Arab Villages. A case study from the Galilee region in Israel*, Geografiska Regionstudier, Nr. 22, Kultutgeografiska Institutionen vid Uppsala Universitet, 1990, p. 75.

³⁰ È stato stimato dalla Banca Mondiale che il costo dei blocchi operati da parte degli israeliani è di circa 2,8 miliardi di dollari, l'equivalente dell'80% del Pil di un anno. EIU, *Israel & The Occupied Territories*, Londra, 1997-98, p. 54.

³¹ A. K. Bakir, *Industrial Development and Policies in the West Bank and Gaza*, in G. Abed (a cura di) "The Palestinian Economy", Routledge, Londra e New York, 1998, p. 169.

³² I dati non tengono conto del settore informale. A. Mansour, B. Destremau, *Palestine and Israel: Subcontracting Relations in the Garment Industry*, Palestine Economic Research Institute, 1997, p. 41.

Settori	Addetti Cisgiordania (Perc.)		Addetti Gaza (Perc.)	
	1-4	5-9	1-4	5-9
Alimentare	11,9	4,0	11,8	1,9
Tessile	4,1	0,5	2,5	0,8
Abbigliamento	7,0	3,1	10,9	7,3
Prodotti in pelle	5,2	1,9	0,8	0,2
Prodotti in legno	6,1	0,5	7,0	1,0
Prodotti di metalli lavorati	21,6	1,0	19,8	2,0

5.12 Distribuzione delle imprese per numero addetti e settori in Cisgiordania e nella striscia di Gaza

Tra i principali ostacoli allo sviluppo delle PMI e MIF palestinesi, per quanto concerne le infrastrutture è sicuramente da menzionare lo scarso sviluppo della rete stradale, il mancato approvvigionamento della corrente elettrica e dell'acqua e la rete di distribuzione delle linee telefoniche non è adeguata allo sviluppo di un'impresa. Nella fase di produzione e di commercializzazione dei beni, invece, i principali problemi delle imprese palestinesi si identificano nei seguenti aspetti: assenza di un'integrazione orizzontale delle varie fasi produttive, che hanno determinato una perdita di valore finale del bene prodotto; la dipendenza dall'importazione di materie prime da Israele (circa il 90%) e dei prodotti venduti all'estero (il 70% a Israele). La dipendenza da Israele è inoltre evidente anche nelle infrastrutture, con la gestione delle reti telefoniche e l'approvvigionamento di energia che è quasi totalmente sotto il controllo di ditte israeliane.

Il forte legame con Israele rappresenta anche la via di sviluppo più avviata del settore industriale palestinese. Infatti, nei settori tradizionali dell'impresa palestinese la forte integrazione con Israele ha reso la subfornitura la forma di produzione prevalente³³.

³³ S. Hindiyel-Mani, *Women and Men in the Informal Sector in the West Bank Palestine. Home based workers in the Textile Industry*, Women's Studies Centre Research Unit, World University Service, 1996, pp. 18e ss.

5.4. Le politiche necessarie per le imprese

Dopo l'approfondita analisi della conformazione delle PMI e MIF nei paesi MENA è facilmente comprensibile come queste strutture produttive siano fortemente ancorate con il territorio in cui si sviluppano, con gli aspetti economici della società e con le sue istituzioni. Per tale motivo una politica efficace per consentire un loro regolare sviluppo e allargamento dei confini, come proposto dal CNEL nei propri rapporti, sarebbe il superamento del modello concentrico sviluppato attualmente dall'Unione Europea, a vantaggio di un modello policentrico. Tale cambiamento di prospettiva potrebbe modificare profondamente le dinamiche economiche all'interno del Mediterraneo e promuovere definitivamente il commercio tra i paesi euro-mediterranei, attraverso lo sviluppo delle economie locali e il loro graduale inserimento dei mercati internazionali. In un simile approccio fondamentale importanza rivestirebbero le integrazioni regionali, il commercio Sud-Sud che possa permettere, a seguito di una sufficiente integrazione orizzontale, di garantire un rapporto paritario anche tra i commerci Nord-Sud tra i paesi europei e i partner.

Perché questo possa essere raggiungibile nel Mediterraneo, occorre che venga attuato un processo di ristrutturazione delle piccole e micro imprese per la creazione di un Anello di Solidarietà tra la UE e i paesi mediterranei, che possa rendere le performance delle imprese più adatte alle sempre più esigenti richieste del mercato mediterraneo, sempre più integrato e competitivo. Le misure necessarie per raggiungere tali obiettivi sono: politiche di espansione di nuovi mercati; processo di innovazione e creazione di nuove infrastrutture locali; protezione ambientale e rifornimento idrico; creazione di centri di assistenza e formazione per la creazione di nuove imprese.

Capitolo sesto

Gli Investimenti Diretti Esteri

È dimostrato come i paesi in via di sviluppo abbiano aumentato la propria quota sul totale degli Investimenti Diretti Esteri (IDE) mondiali, riconoscendo miglioramenti nelle proprie prestazioni economiche, grazie ora al progresso tecnologico, ora all'avanzamento della produttività dei fattori e agli incentivi per gli investimenti nazionali.

Il debole sviluppo economico raggiunto finora dai paesi MENA su tutti i fronti analizzati è in parte dovuto alla mancanza nell'attitudine degli stessi a impegnarsi nei confronti degli altri paesi, soprattutto in un lasso di tempo che ha assistito ad una rapida crescita economica per numero importante di paesi in via di sviluppo. Sia dato il caso, dunque, che gli aspetti istituzionali di un paese, nonché il suo sistema di regolazione, il grado di libertà economica e il livello di corruzione siano correlati al grado di prosperità economica di ogni paese e alla loro attitudine a conseguire investimenti tendenti a tale fine.

Tuttavia la letteratura presenta ancora alcuni contrasti nelle opinioni circa la natura del nesso causale tra questi aspetti: secondo alcuni, fare buone istituzioni

procede di pari passo con lo sviluppo economico, ovvero, secondo altri, un alto livello di sviluppo corrisponde alla creazione di buone istituzioni.¹

Nel seguente capitolo saranno analizzati l'andamento degli Investimenti Diretti Esteri nell'area MENA, il legame con la struttura statale dei paesi mediterranei, gli scambi commerciali con l'estero e le prospettive unite ai potenziali guadagni che l'intera regione reperirebbe dagli investimenti e dal commercio.

6.1. Gli scambi commerciali e gli investimenti esteri

L'area MENA non è chiaramente riuscita nell'intento di adattarsi e cavalcare l'onda della globalizzazione, approfittando dei radicali cambiamenti del mercato mondiale. Negli anni Novanta il commercio mondiale è aumentato dell'8%, nell'area MENA solamente del 3%². Confrontando le prestazioni commerciali tra regioni dell'area euro-mediterranea e altre in via di sviluppo, è possibile misurare il sottosviluppo dei paesi MENA. Alla fine del XX secolo il totale delle esportazioni (esclusi il petrolio e gli idrocarburi) della regione ammontava a circa 28 miliardi di dollari che, rapportato a una popolazione di quasi 300 milioni di persone, appare una cifra decisamente bassa. I paesi dell'Europa orientale, invece, hanno raggiunto esportazioni per un totale di 151 miliardi, a parità di popolazione (270 milioni di persone).

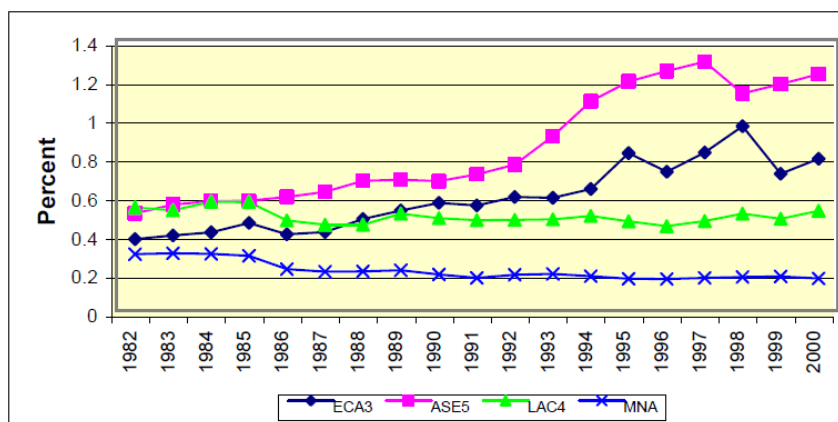
¹ Sebbene la questione non sia stata pienamente risolta, i recenti lavori di Hall e Jones e Acemoglu sono riusciti a comprovare che è la qualità delle istituzioni che stimola lo sviluppo economico e non il contrario. Hall R. and C. Jones, *Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?*, Quarterly Journal of Economics, 114, 1, 1999, pp. 83-116; Acemoglu, *Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution*, Quarterly Journal of Economics, 117, 4, 2002, pp. 1231-94.

² Banca Mondiale, *Trade, Investment and Development in the Middle East and North Africa: Engaging with the World*, Banca Mondiale, Washington, D.C., 2003, p. 74.



6.1. Rapporti tra le esportazioni non-oil nell'area MENA e in altre regioni in via di sviluppo. ECA5 indica Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Russia, Turchia; EASIA3 indica Indonesia, Malesia e Thailandia; LAC 4 indica Bolivia, Cile, Messico e Brasile

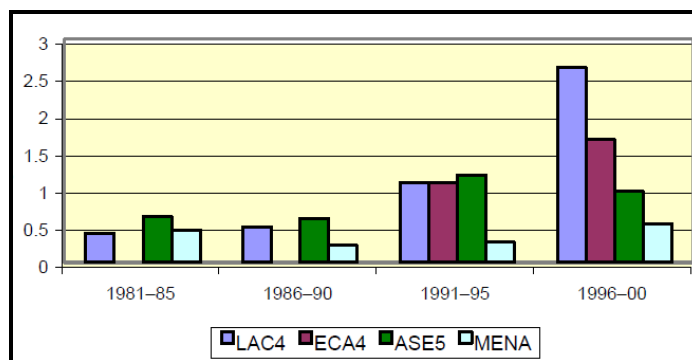
La regione ha perso quote anche nel mercato mondiale per l'esportazione di servizi, a differenza delle regioni in via di sviluppo nell'est Europa, est Asia e nel Pacifico, che hanno più che raddoppiato le proprie quote di mercato mondiale³.



6.2. Mercato dei servizi dell'area MENA e delle altre regioni in via di sviluppo.

Anche nel turismo l'area MENA non è riuscita a registrare un record positivo. Il settore, infatti, ha oscillato tra il 3% e il 4% negli anni Novanta, ma le altre regioni hanno saputo fare meglio.

³ *Ibid.*, p. 85.



6.3. Percentuale flusso IDE nell'area MENA e nelle altre aree in via di sviluppo

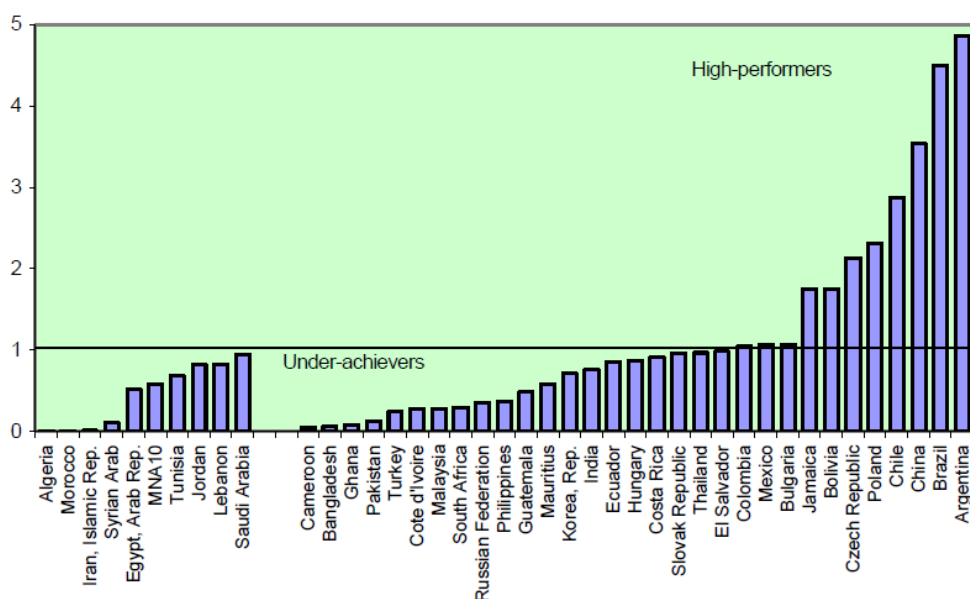
Se il livello del commercio in tutti i settori non ha raggiunto un livello di sviluppo concorrenziale alle altre regioni, gli Investimenti Diretti Esteri non sono stati un'eccezione. La regione non è ben collegata da catene di produzione o da una fitta rete di investimenti su scala globale, visto l'orizzonte locale e molto limitato delle economie dei paesi e la loro scarsa capacità di dare una svolta al mercato. Se si confronta la situazione dell'area MENA negli anni Ottanta, si può comprendere come ai tempi la situazione finanziaria era paragonabile alle altre aree in via di sviluppo; ma l'evoluzione del mercato finanziario mediterraneo è rimasto stagnante intorno al mezzo punto percentuale, mentre le altre aree hanno raggiunto un incremento tra l'1% e il 2,5%.

Come si evince dalla tabella 6.3. l'intera area MENA ha ricevuto investimenti pari a circa l'1% della quota mondiale di tutti i paesi in via di sviluppo, a differenza di altri paesi che sono riusciti a incrementare notevolmente l'attrazione nei confronti degli imprenditori esteri.

Un altro tipo di analisi può essere svolto se si considera il flusso di investimenti, condizionati dalle risorse naturali a disposizione dei paesi, dalla popolazione e dall'apertura dell'economia⁴. I flussi di investimenti, infatti, hanno la caratteristica primordiale di essere strettamente connessi ai flussi di scambio, in modo che i livelli previsti di investimenti provenienti dall'estero siano sempre

⁴ Banca mondiale, 2003, p. 49.

associabili al commercio. La presenza di ingenti quantità di risorse naturali porta, inoltre, a ricevere maggiori flussi di investimenti. Infine, anche le dimensioni economiche del paese influenzano notevolmente il livello dei flussi di investimenti dall'estero. Dai dati relativi alla Banca mondiale risulta che solo Giordania, Libano e Tunisia sono pressappoco al livello di IDE che ci si aspetta, o poco meno; mentre tutti gli altri paesi sono decisamente al di sotto del livello minimo di investimenti, rimarcando lo scarso interesse che rivestono in campo internazionale.



6.4. Flussi potenziali di IDE nei paesi in via di sviluppo, condizionati dall'apertura dell'economia, dalle risorse naturali e dalla popolazione nel 2000

Tutti gli esportatori di petrolio ricevono una quantità molto bassa di IDE rispetto al minimo previsto dalla banca mondiale. Dal grafico 6.4. si può inoltre osservare come l'intera regione MENA riceva meno della metà dei capitali previsti da investimenti diretti esteri. Altri paesi del Sud America o dell'Europa centrale, invece, ricevono il doppio o, possibilmente, il triplo degli investimenti che la Banca mondiale aveva preventivato.

La regione ha presentato un bilancio negativo anche nel commercio con i paesi OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) nel

commercio di parti e componenti, dimostrando anche la scarsa partecipazione alla catena di produzione globale, soprattutto se confrontati con i bilanci, decisamente in attivo, dei colossi asiatici quali Cina, Taiwan e Malesia⁵.

6.2. Clima per gli investimenti e tasso di crescita

Gli ostacoli agli scambi mediante barriere doganali, insieme ai tassi di cambio, hanno impedito la crescita nella parte interna dei paesi MENA, limitando il potenziale di espansione delle esportazioni. Tali linee ostative, che sono state descritte principalmente nel quarto capitolo, non sono le uniche ad arrestare la crescita della struttura economica della regione. Il processo di sviluppo mediante l'espansione commerciale, infatti, prevede una fase di offerta e attrazione agli investimenti che è influenzata da una vasta gamma di considerazioni, talvolta raggruppate sotto il nome di "clima per gli investimenti". Il clima per gli investimenti comprende i costi di transazione legati al commercio, come i costi di spedizione delle merci all'estero, le spese di routine per le operazioni di business, l'attività doganale, le spese per intraprendere una certa attività e anche per il suo termine. Tali fattori possono fare riferimento anche ad aspetti politico-istituzionali, quali la *governance*, la corruzione e il rispetto della regola di diritto, che verranno analizzati successivamente.

Il confronto tra le diverse regioni in via di sviluppo portano ad affermare con certezza che l'intera area MENA tende ad avere elevati costi di transazione per l'avvio, l'esercizio e la chiusura di qualsiasi attività di investimento⁶. Inoltre,

⁵ F. Iqbal e M. K. Nabli, *Trade, Foreign Direct Investment and Development in the Middle East and North Africa*, per la Conferenza "The Middle East and North Africa region : the challenge of growth and globalization, Fondo Monetario Internazionale, Washington DC, Aprile 2004, p. 11..

⁶ Per l'avvio di una nuova impresa e la sua legale registrazione, i costi variano a seconda del numero di passaggi necessari e dal numero di giorni impiegati per ultimare le pratiche e, se misurati in rapporto al reddito pro-capite, tale costo risulta più elevato nell'area MENA che nelle altre aree in via di sviluppo. Le difficoltà e i ritardi di applicazione di un contratto, inoltre, sono un altro fattore che allontana gli imprenditori stranieri all'investimento in un paese e, secondo un indice di complessità calcolato dalla Banca Mondiale l'area MENA ha il secondo punteggio più alto tra sette regioni soggette allo studio. *Ibid.*, pp. 16-18.

anche sul livello di sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e del settore energetico risultano presenti elementi fortemente ostativi per l'incremento dei flussi IDE nella regione. Nonostante il dato certo che, in una importante fetta di paesi sia stato avviato un processo di privatizzazione, molti servizi rimangono ancora sotto il controllo dello stato, penalizzando quindi, l'efficienza degli stessi e conseguentemente, anche l'attrattività verso l'estero. Nel trasporto aereo è in atto, anche se in una fase che possiamo definire neonata, una riforma per la regolamentazione del servizio, il cui controllo è ancora materia esclusiva dello stato per gran parte delle compagnie. Il settore energetico è ancora dominato dai monopoli pubblici, caratterizzati da una bassa efficienza operativa, da interferenze governative e da una scarsa salute finanziaria.

Un assetto poco trasparente e indipendente come quello energetico non attrae quindi gli investitori nella regione, in quanto non vi sono sufficienti garanzie sulla credibilità e costanza dei progetti futuri. I sistemi bancari sono eccessivamente regolamentati e macchinosi. Inoltre, data la *longa manus* statale, che è tangibile nel dato di proprietà pubblica di alcune banche che sfiora la percentuale del 95%, in alcuni casi queste ultime hanno esteso prestiti a imprese statali in perdita, incrementando ulteriormente la passività per il settore pubblico e crolli di credito di capitale per gli investimenti del settore privato. In tale contesto la presenza di banche estere rimane limitato e non tende ad aumentare.

In alcuni settori si è constatato, invece, un notevole cambiamento negli ultimi decenni. Ad esempio nella branca delle telecomunicazioni: come visto nel capitolo quinto, infatti, le compagnie di tale ambito sono state le più vendute verso enti privati, con il conseguente miglioramento dell'efficienza e della qualità globale dei servizi offerti nel settore. Anche il ramo finanziario è fortemente dominato dai governi dei paesi MENA e ha conosciuto un avvio di riforma solamente negli anni Novanta, circa vent'anni dopo l'America Latina e l'Asia Orientale.

L'andamento degli investimenti non è però condizionato esclusivamente da variabili economiche ovvero dalla politica interna e la struttura delle istituzioni, ma anche dal contesto geopolitico. Questo dato è dimostrabile soprattutto dall'incidenza di conflitti bellicosi che appaiono come ostacoli al commercio per gli investitori. Il protrarsi di un conflitto, infatti, è direttamente proporzionale alla riduzione delle possibilità degli scambi e investimenti e, pertanto, provoca l'arresto della crescita nel paese. L'area MENA, dunque, caratterizzata dalla mancanza di un periodo di pace duraturo, minato dai frequenti conflitti e dall'assidua militarizzazione dei paesi, mantiene elevata la percezione del rischio e le titubanze alla volontà di investimento da parte degli imprenditori stranieri.

6.3. Gli IDE, le determinati istituzionali ed economiche e il confronto con l'UE

In numerosi studi è stato analizzato il nesso tra una buona struttura socio-economica e l'andamento dei IDE nei paesi in via di sviluppo, partendo dalla consapevolezza che la qualità delle istituzioni dovrebbe avere un'influenza positiva per la promozione degli investimenti e degli IDE in particolare⁷.

Alcune indagini hanno analizzato l'influenza della libertà economica nelle prestazioni IDE nei paesi in via di sviluppo, principalmente per quanto concerne eventuali problematiche del paese, politiche commerciale, bancaria, finanziaria e dei servizi e la protezione dei diritti di proprietà⁸. Confrontando i flussi IDE nell'area MENA e nell'UE è evidente come i flussi nei paesi in via di sviluppo

⁷ Il forte legame presente tra IDE e una buona struttura istituzionale è confermata anche dal fatto che gli investimenti, richiedendo elevati costi, possono talvolta diventare molto sensibili e, pertanto, richiedono un elevato livello di fiducia, spesso strettamente correlato all'efficacia del sistema giuridico e alla struttura economico-istituzionale di un paese. J. Caetano, A. Galego, *FDI in the European Union and Mena Countries: Institutional and Economic Determinants*, CEFAGE-UE, Universidade de Évora, Working Paper 09 (2009), p. 3.

⁸ Globerman, S. and D. Shapiro, *Global Foreign Direct Investment Flows: The Role of Governance Infrastructure*, *World Development*, 30, 11, 2002, pp. 1899–919.

siano stati molto scarsi e, pertanto, è importante comprendere quali siano le cause legate alle istituzioni nazionali che possano influire con questi risultati⁹.

Alcune peculiarità dei paesi nordafricani potrebbero implicare un delicato vincolo al percorso di perfezionamento di attrazione degli IDE. Infatti, questa regione oltre ad essere fortemente ancorata al petrolio, con base economica decisamente debole, ha un alto tasso di crescita demografica, un elevato tasso di disoccupazione e ha sviluppato una fragile integrazione regionale. Considerando tale situazione, è facilmente deducibile come il capitale e i mercati finanziari siano rimasti finora poco sviluppati. Inoltre, nonostante le privatizzazioni negli ultimi anni, la *longa manus* della macchina statale nell'economia è ancora ben radicata e la struttura economica di questi paesi è caratterizzata ancora dalla mancanza di trasparenza e democrazia, dal sottosviluppo delle infrastrutture fisiche e, di conseguenza, dal basso tasso di ritorno sul capitale umano e fisico.

L'analisi dei sistemi istituzionali dell'area MENA appare particolarmente interessante poiché un numero significativo di questi paesi ha attuato, come visto nei capitoli 4 e 5, un processo di riforma della struttura economica. Inoltre, gli accordi di associazione euro-mediterranea sviluppati verso una progressiva eliminazione degli ostacoli agli scambi commerciali, hanno spinto alcuni paesi a riformare il quadro normativo legato agli investimenti, creando speciali regimi per gli IDE e per la liberalizzazione dei flussi nel mercato finanziario. Le suddette riforme hanno coinvolto tasse e dazi doganali, implementando processi di privatizzazione e programmi di riforma dei mercati dei capitali¹⁰.

A tal proposito, si sono confrontate diverse teorie e relative correnti di pensiero, ricercando il perno tra qualità delle istituzioni e gli IDE in entrata. Coinvolgendo un'ampia gamma di variabili legate alle istituzioni, si è finalmente dimostrato che

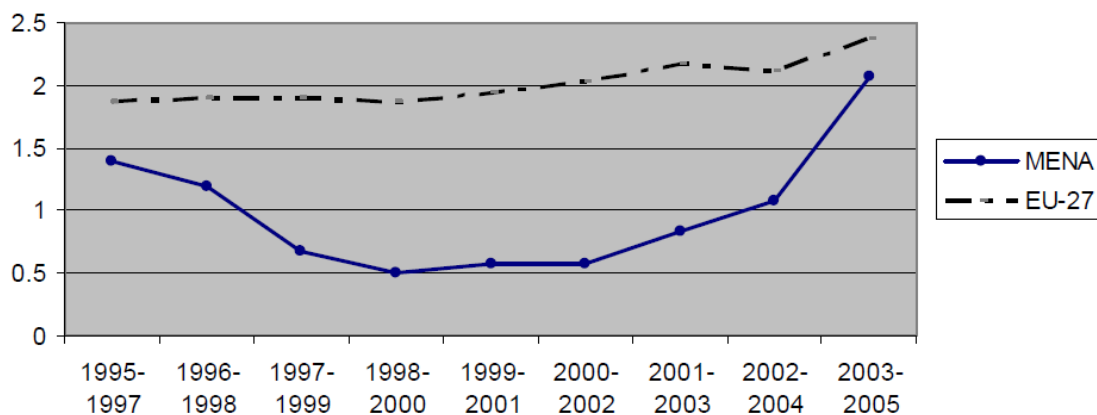
⁹ Hisarciklilar, M., *Locational Drivers of FDI in MENA Countries: A Spatial Attempt*, MPRA paper n. 2085. Retrieved from <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/2085>, 2006.

¹⁰ UNCTAD (Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e sullo sviluppo), *World Investment Report - The shift towards services*, Nazioni Unite, Ginevra, 2004.

la direzione del flusso di IDE viene significativamente influenzata dalla qualità delle istituzioni¹¹. I molteplici studi empirici introdotti hanno enfatizzato la rilevanza di alcune variabili istituzionali portando avanti l'idea che un efficace quadro giuridico e sociale sia indirettamente proporzionale alle incertezze economiche, e a tal proposito, le possa ridurre. Così, una sostenuta parte di questi studi viene indirizzata nel sostenere che l'esistenza di leggi chiare e applicabili a garanzia dei diritti di proprietà, della lotta alla corruzione, possa influire sui flussi di IDE e sulla crescita economica. Infatti, se tali condizioni non sussistono nei paesi ospitanti, gli investitori stranieri con molta probabilità non rischieranno di affrontare costi particolarmente elevati.

La Figura seguente illustra l'evoluzione media dell'indice di prestazione per l'UE e l'area MENA nel lungo periodo. È chiaro che l'UE ha una maggiore attrazione IDE rispetto alla regione MENA, nonché una maggiore stabilità nell'indice medio. È altrettanto visibile un rafforzamento dell'attrazione IDE negli ultimi anni nella regione MENA. In effetti, in questa regione i valori medi dell'indice sono state sempre crescenti dopo il 2000/2002, avvicinandosi anche leggermente alla media UE.

¹¹ Il primo tentativo di analisi del problema risale al 1992, impiegando tredici fattori di rischio (tra cui la burocrazia, instabilità politica, la corruzione e il sistema giuridico qualità), ma senza trovare tuttavia un rapporto di causalità tra la bontà delle istituzioni e l'impatto sugli investimenti dall'estero. Successivi studi hanno individuato tra i principali fattori determinanti del livello IDE il profilo di investimento, i conflitti, sia interni che esterni, le tensioni etniche e il controllo democratico. Uno studio recente (fornito da Dumludag nel 2007) ha esaminato il rapporto tra flussi di IDE e le istituzioni in diversi mercati emergenti, impiegando un database dal 1992 al 2004. Si evince dai risultati del lavoro che le variabili maggiormente influenti nell'attrazione di investitori esteri sono la corruzione, il profilo d'investimento e la stabilità governativa. Wheeler, D. and A. Mod, *International Investment Location Decisions. The Case of U.S. Firms*, in "Journal of International Economics", 33 (1992), pp. 1–2, 57–76; Busse, M. and Carsten H. (2005), *Political Risk, Institutions and Foreign Direct Investment*, in HWWA Discussion Paper 315, 2005; Dumludag, D., *Determinants of Foreign Direct Investment: An Institutionalist Approach*, Seventh Conference of the European Historical Economics Society, Lund University, June 2007.



6.5. Evoluzione IDE e confronto area MENA con UE, basati su dati UNCTAD

Analizzando ora l'impatto delle diverse variabili istituzionali sulle prestazioni IDE, tralasciando l'effetto delle variabili economiche come PIL pro capite, l'apertura al commercio e alla popolazione del paese ospitante, si prendono in considerazione indicatori di efficienza istituzionale, tra cui alcune delle variabili incluse nell'indice della libertà economica. Le seguenti variabili sono quelle che, secondo gli studi effettuati, hanno influenzato maggiormente i flussi IDE:

- libertà commerciale, intesa come la capacità di creare, gestire e chiudere imprese con rapidità e facilità. Naturalmente, maggiore è libertà commerciale, superiore dovrebbe essere l'incentivo ad investire;
- libertà di scambio, legata all'assenza di barriere tariffarie e non tariffarie. Il suo impatto su IDE dipende dalla natura specifica dell'investimento;
- la *governance* del paese, che si misura dalle spese pubbliche. Quando le spese pubbliche sono troppo elevate, il settore pubblico compete con gli agenti privati a investire, generando quindi effetti di spiazzamento e di interferenza dei prezzi di mercato. Di conseguenza, elevata spesa pubblica potrebbe scoraggiare gli investimenti stranieri;
- la libertà di investimento è la valutazione di un libero flusso di capitali nel paese. Infatti, in assenza di ostacoli, il capitale sociale si porta in paesi dove la produttività e il tasso di ritorno sull'investimento sarà più elevato. Le

imprese tendono ad investire in economie che hanno normative meno restrittive sui flussi di capitale;

- diritti di proprietà, in termini di legislazione a garanzia di un elevato livello di sicurezza in termini di proprietà privata nei paesi, che implica un minor rischio per le imprese estere negli investimenti;
- libertà dalla corruzione, che potrebbe disturbare l'allocazione ottimale delle risorse di qualsiasi economia, perché introduce l'incertezza e i costi aggiuntivi per le decisioni dei soggetti. Così è constatato che le imprese estere, alla percezione della corruzione nel paese, evitano di fare alcun tipo di investimento.

Analizzando ora l'evoluzione delle suddette variabili nelle due sponde del Mediterraneo, è evidente come l'UE presenti un'apertura commerciale superiore ai paesi MENA. Per quanto concerne la libertà commerciale, i dati rivelano che i valori delle due aree sono quasi speculari per l'intero periodo. Tuttavia, vi è stato un diverso andamento nei due periodi: sono rimasti stabili per l'UE, ma ridotta a circa 12,5 % nel MENA. Sia dato il caso che l'UE ricopra una posizione di supremazia in termini di libertà di scambio, ma entrambe le regioni hanno migliorato le loro prestazioni. Anche per quanto riguarda libertà di investimento e di diritti di proprietà l'UE presenta una prestazione migliore. Inoltre, mentre la posizione dell'UE è stata piuttosto stabile, vi è stata una diminuzione di questi indicatori per la regione MENA, in particolare per quanto riguarda i diritti di proprietà.

In relazione alla libertà dall'indice della corruzione la situazione è simile a quello degli altri due indicatori. Come previsto, la media UE è superiore anche se è stato rilevato un piccolo miglioramento nel MENA. È interessante notare che nel caso del Governo indicatore delle dimensioni della regione MENA è in una posizione migliore della UE, anche se vi è stato un miglioramento in questo indicatore nel corso degli anni.

In ultima istanza, dobbiamo fare riferimento all'esistenza di elevata dispersione delle variabili per entrambe le regioni in entrambi i periodi. Questa tendenza porta alla persistenza di una elevata eterogeneità delle prestazioni economiche e della qualità delle istituzioni all'interno di ciascun gruppo.

Nel caso dei paesi MENA coesistono diverse realtà. Nella fattispecie del caso, alcuni paesi hanno compiuto sforzi straordinari per diventare un investitore fidato rendendo l'ambiente economico più aperto e intensificando le riforme strutturali e istituzionali .

In somma, ciò ci porta a concludere che:

- i due gruppi di paesi hanno rafforzato l'attrazione IDE nel lungo periodo, tuttavia, malgrado la convergenza tra le due regioni, l'UE continua a mostrare una maggiore capacità di attrarre nuovi flussi di IDE in confronto alla regione MENA;
- per quanto riguarda le variabili economiche sia UE che paesi MENA hanno migliorato la loro performance, sostenendo al contempo l'apertura commerciale;
- gli sviluppi delle variabili istituzionali hanno rivelato le scarse prestazioni dei paesi nordafricani in relazione ai diritti di proprietà, alla libertà di investimento, alla libertà di scambio e alla libertà dalla corruzione.

6.4. Le riforme e i potenziali guadagni dal commercio e dagli investimenti

È stato appurato nei precedenti paragrafi come l'intera regione MENA, benché gli stati abbiano avviato una serie di politiche legate all'incremento dell'attrattività degli IDE, sia ancora al di sotto delle proprie potenzialità. La crescita economica e l'occupazione, infatti, potrebbero crescere esponenzialmente solamente se il clima degli investimenti evolvesse a un livello tale da consentire un aumento dei commerci. In uno studio svolto è stato appurato che, in caso di un incremento del 50% del commercio e del potenziale degli investimenti e dell'attrattività dei paesi

verso l'estero in un periodo di 10 anni, comporterebbe un aumento del contributo delle esportazioni dei prodotti non-oil sul PIL da 6 a 13 punti percentuali. La conseguenza è presto detta: in un decennio aumenterebbero in maniera sostanziale, oltre appunto al livello del commercio e le esportazioni, anche il livello di flussi IDE di circa 7 punti percentuali¹².

Dall'apertura dei commerci e dall'aumento dell'attrattività dei paesi ne beneficerebbero anche la produttività dei paesi e l'occupazione. È stato ragionevole, infatti, ipotizzare come la produttività di un paese guadagni significativamente dall'apertura generale di un'economia di un paese, in quanto spingerebbe la struttura produttiva a puntare su attività più produttive e competitive in campo internazionale, oltre che su una qualità migliore di materie o prodotti intermedi.

La Banca Mondiale ha stimato che si otterrebbe, con le medesime ipotesi, un incremento di un punto percentuale del PIL nazionale grazie al contributo della produttività di un paese ben integrato in un contesto mediterraneo, a fronte del 0,6% in un paese scarsamente integrato. Anche l'occupazione della forza lavoro dei paesi non occupata gioverebbe decisamente dell'incremento ipotizzato, con un tasso di incremento che orbiterebbe intorno ai 4,5 punti percentuali all'anno. Questo aspetto è di fondamentale importanza in quanto più volte è stato evidenziato nel corso dell'elaborato come una necessità prioritaria dell'intera area MENA, per garantire una ripartenza della macchina socio-economica, fosse appunto l'incremento dei posti di lavoro, per riuscire ad arginare i problemi della disoccupazione e dei flussi di migrazione verso l'UE e verso l'estero.

¹² F. Iqbal e M. K. Nabli, *cit.*, pp. 17-19.

6.6. Attrattività dei paesi dell'area MENA e la posizione nella *World Rank*

Rank MED		World Rank 2009	Variatz. 2008-09**	Variatz. 2005-09**
1	Israele	29	0	+ 4
2	Tunisia	69	+ 4	0
3	Turchia	73	- 10	+ 31
4	Giordania	100	+ 4	- 11
5	Egitto	106	+ 10	+ 51
6	Libano	108	- 7	+ 4
7	Marocco	128	+ 2	- 6
8	Algeria	136	- 2	+ 13
9	Territori palestinesi*	139	- 2	+ 7
10	Siria	143	- 5	0

*: Territori palestinesi: comprendono Gaza e Cisgiordania.
 **: Il simbolo “+” equivale a miglioramenti di ranking. I punteggi sono standardizzati sul numero dei paesi.

Tralasciando gli studi effettuati che dimostrano le forti potenzialità dell'intera regione, è importante al contempo evidenziare come la crescita della capacità dei paesi del Mediterraneo di attirare investimenti esteri e incoraggiare lo stabilimento di piccole e medie imprese estere sul proprio territorio nel periodo 2005-2009 è stata decisamente più intensa, favorita soprattutto da un significativo miglioramento delle condizioni d'impresa. Possiamo notare che l'Egitto è il paese che ha realizzato il maggior numero di riforme strutturali, e nel caso concreto, ciò gli ha consentito di essere incluso tra i dieci paesi top reformers della classifica annuale stilata dalla Banca Mondiale, dopo aver superato ben 51 paesi in cinque anni.

Sia dato il fatto che anche la Turchia ha mostrato importanti progressi circa il tema dell'attrattività degli IDE. Tuttavia, Le riforme più importanti si collocano alla stregua del 2009 e si accreditano alla Tunisia per quanto riguarda la protezione degli investimenti, al Marocco sul versante dell'erogazione del credito all'imprenditoria, alla Giordania in materia di permessi di costruzione e all'Egitto nella disciplina di inizio attività. Nonostante questi dati che evidenziano significativi progressi, però, 7 paesi su 10 dell'area MENA si trovano ancora sotto il 50° percentile rispetto alla performance del paese migliore, e 2 su 10

(Territori palestinesi e Siria) sotto il 75°. Giordania e Marocco detengono il record dei peggiori risultati degli ultimi cinque anni, ma si tratta in entrambi i casi di un rallentamento delle riforme e non di una loro sospensione. Si conclude il paragrafo con il concreto esempio della Giordania, che, in particolare, si trova oggi appena sotto il cinquantesimo percentile nonostante sia il quarto paese per attrattività dell'area mediterranea¹³.

¹³ ISPI, *L'integrazione regionale nel Mediterraneo: verso la creazione di un'area di libero scambio dopo il 2010?*, Dossier a cura dell'Osservatorio Mediterraneo dell'ISPI, Palazzo Clerici, 29 Aprile 2010.

Capitolo settimo

L'integrazione regionale e il commercio sud sud

7.1 Gli accordi Nord Sud.

Paese	Entrata in vigore
Algeria	2005
Egitto	2004
Giordania	2002
Israele	2000
Libano	2006
Libia	
Marocco	2000
Palestina *	1997
Siria **	
Tunisia	1998
Turchia ***	1996
* = ad interim ** = negoziati dal 2009 *** = unione doganale parziale	

Per quanto riguarda il campo degli accordi, la regione del Mediterraneo meridionale e orientale ha fatto emergere una situazione promiscua dal punto di vista delle intese commerciali privilegiate con i principali partner.

Nella fattispecie concreta, si caratterizzano come predominanti gli accordi di libero scambio con l'UE, previsti dagli Accordi di associazione

7.1. Accordi di libero scambio tra paesi MENA e UE e anno di entrata in vigore

conclusi a partire dagli ultimi anni Novanta¹.

Tali accordi riguardano l'intera regione, eccezion fatta della Libia e della Siria; che ha iniziato una propria attività diplomatica in tal senso sul finire del 2009. L'integrazione con l' UE viene accompagnata dai Piani d'azione della

¹ISPI, *L'integrazione regionale nel Mediterraneo: verso la creazione di un'area di libero scambio dopo il 2010?*, Dossier a cura dell'Osservatorio Mediterraneo dell'ISPI, Palazzo Clerici, 29 Aprile 2010.

Politica europea di vicinato, con la concreta previsione di misure di avvicinamento normativo e armonizzazione. L'UE dirige i suoi sforzi nel proseguimento dell'integrazione commerciale e dell'avvicinamento politico-economico su binari paralleli, in modo da conseguire il massimo risultato sia in termini di riforme legislative sia in termini di impegno concreto dei vari paesi. È da specificare che gli accordi di liberalizzazione commerciale non riguardano solo le merci di produzione industriale: Giordania, Egitto, Israele e Marocco sono in fase di apertura graduale dei propri mercati interni ai prodotti agricoli e della pesca, ma i tentativi per una liberalizzazione dei servizi sono ancora abbozzate².

Ma qual è la posizione degli Stati Uniti nell'area? Benchè esuli dal tema principale di questo elaborato, è importante avere un'idea in tal senso per avere una visione più ampia e chiara della regione. Gli Stati Uniti attualmente si muovono nella direzione di accordi di libero scambio con Israele, Giordania e Marocco. Inoltre con Giordania ed Egitto sono in vigore gli accordi per le cosiddette *Qualifying Industrial Zones*, zone speciali dove coloro che adempiono alle leggi originarie di previsione di quote locali israeliano e palestinese, oltre a quelle relative al paese ospitante, possono esportare a dazio zero sul mercato statunitense. Lo scopo di questa iniziativa commerciale, introdotta dal Congresso americano nel 1996, è stato quello di sostenere la prosperità e la stabilità economica in Medio Oriente, favorendo al contempo l'integrazione economica regionale³. La Giordania rimane un esempio di chiaro successo, mentre l'Egitto non ha avuto le stesse gloriose sorti, rimanendo in una fase embrionale.

Altro fronte di azione diplomatica degli Usa, vede in primo piano accordi di liberalizzazione commerciale con due paesi del Golfo: Bahrain e Oman.

² *Ibidem*.

³ Cfr. M. Khasawinah, R. Y. Khuri, *The US-Jordan free trade agreement and qualifying industrial zones as a model for industrial development*, Royal Scientific Society, Friedrich Ebert-Stiftung, 2002.

Gli intenti statunitensi a partire dal 2003 si classificano nel tentativo di creazione di una zona di libero scambio mediorientale (MEFTA) entro il corso dello stesso decennio, ma i successivi rapporti diplomatici con gli Emirati Arabi Uniti (EAU) non hanno raggiunto gli obiettivi fissati dalla *Trade Promotion Authority*, con il fine indicato nella fase negoziale. L'Unione Europea, invece, si muove su strada perpendicolare rispetto agli Stati Uniti: trattasi delle strategie di negoziazione con alcuni paesi del Golfo, quali Arabia Saudita, Bahrain, Emirati Arabi, Kuwait, Oman e Qatar, verificatesi a partire dai primi anni Novanta.

Tuttavia, sul finire del 2008, l'insistenza europea nel voler far coincidere gli accordi di libero scambio a riforme interne ai paesi dell'area che aumentassero le libertà civili e politiche ha però condotto ad un ennesimo stallo negoziale.

7.2 Gli Accordi commerciali tra i paesi MENA

In questo paragrafo mi appresto a illustrare la differenza tra gli accordi bilaterali e gli accordi regionali che si classificano come progetti tendenti all'integrazione dei mercati e all'apertura al commercio tra gli stati della regione mediterranea, ovvero l'integrazione sud-sud.

Per quanto riguarda i primi, gli accordi bilaterali, essi hanno la principale differenza rispetto i secondi nella natura più avanzata e nel grado di apertura commerciale. Da premettere che Algeria, Libia e Libano non hanno ancora sottoscritto alcun accordo di questo tipo. L'Algeria e la Libia hanno preferito sinora uno stretto controllo statale sui flussi di merci in entrata e in uscita; il Libano è stato limitato nei negoziati dalla impossibilità di una definizione dei confini con la Siria e Israele. Il paese più avanzato nei negoziati è invece la Turchia, che ha stretto accordi con la maggior parte degli altri paesi dell'area.

Tutti gli accordi si caratterizzano per la previsione di una libertà tutelativa nel libero scambio dei prodotti industriali, ma attuano un *modus operandi* di tipo

garantista verso aperture dei mercati dei prodotti agricoli e della pesca, e raramente contemplano la discussione di nuove intese per la liberalizzare dei mercati ei servizi o sul diritto di stabilimento⁴.

Un gran numero di trattati ratificati sono recenti e ancora piuttosto inefficaci verso un potenziale abbattimento tariffario: tra le disposizioni di questi accordi è in genere previsto un periodo di transizione successivo all'entrata in vigore variabile tra i 9 e i 12 anni e vi è una previsione di tipo progressivo per quanto concerne le riduzioni tariffarie.

	Egitto	Giordania	Israele	Marocco	Siria	Tunisia	Turchia
Egitto		2006*		2007*		2007*	2007
Giordania	2007*			2007*	2002	2007*	2009f
Israele							1997
Marocco	2007*	2007*				2007*	2006
Siria		2002					2007
Tunisia	2007*	2007*		2007*			2005
Turchia	2007	2009f	1997	2006	2007	2005	
* = membro accordo di Agadir ° = accordo limitato f= firmato							
Fonte: Wto, Banca Mondiale, bilaterals.org							

7.2. Accordi bilaterali di libero scambio in vigore tra i paesi MENA

Per quanto riguarda, invece, gli accordi regionali, il primo caso di cooperazione sub-regionale da citare è quello costituito dal 1989 l'Unione del Maghreb Arabo, che può contare tra i suoi partecipanti su Algeria, Libia, Marocco, Mauritania e Tunisia. Tuttavia, la cooperazione non si è rivelata soddisfacente ed è rimasta fragile, a causa probabilmente del conflitto sul Sahara Occidentale.

Un altro esempio di cooperazione sub-regionale nel Mediterraneo meridionale è costituito dai paesi del Mediterraneo occidentale e cioè da Francia, Italia, Malta, Portogallo, Spagna, Algeria, Libia, Marocco, Mauritania e Tunisia. Tale organizzazione è stata creata nel 1991 su impulso francese e italiano, che è

⁴ ISPI, *cit.*

riuscita ad introdurre una collaborazione e un dialogo sinergici tra i paesi membri su questioni politiche, di sicurezza e militari.

Un altro caso di cooperazione riuscita è il Forum Mediterraneo per la Pace e lo Sviluppo, stabilito nel 1994 dai paesi del Nord Africa e da quelli del Sud Europa, che si riunisce regolarmente e si è rivelata una cooperazione alquanto soddisfacente.

Il GAFTA (*Great Arab Free Trade Area*) si classifica come un progetto della Lega araba ed è entrato in vigore nel 1998. Scopo di questo progetto era l'introduzione di una zona di libero scambio⁵. Nel corso del 2005 ben 18 paesi erano partecipanti all'accordo, tutti unanimi nel raggiungere come obiettivo principale la riduzione delle tariffe sui prodotti industriali del 15% all'anno, ma il processo ha si è prontamente bloccato nel corso del 2008, in attesa di essere discusso di nuovo. L'accordo ha comunque registrato un buon successo sul piano della liberalizzazione tariffaria tra i partecipanti, raggiunta nel 2005⁶.

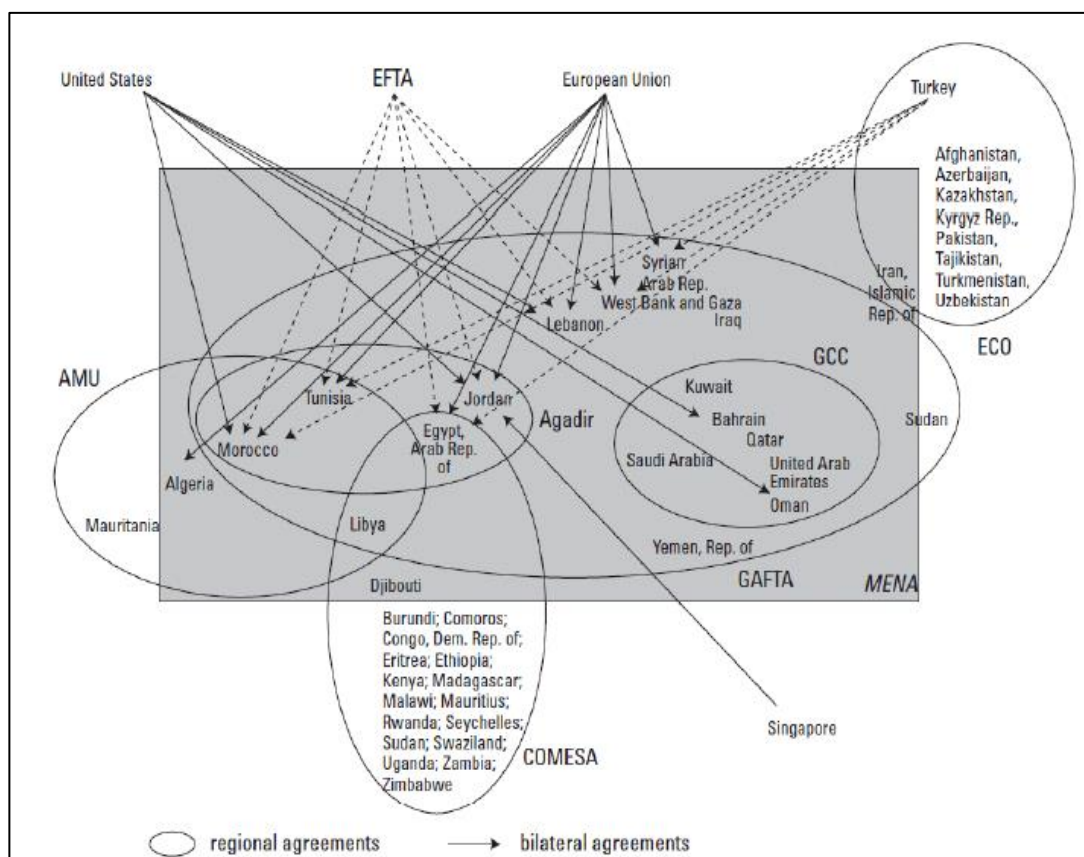
Un altro accordo regionale è l'accordo di Agadir, siglato tra Marocco, Tunisia, Egitto e Giordania nel 2007, volto anch'esso all'introduzione di una zona di libero scambio tra i suoi membri e comprendendo anche il mercato dei prodotti agricoli. Tuttavia, esso risulta vulnerabile dal punto di vista territoriale, attuando una politica garantista di limitazione al commercio libero da dazi a quello marittimo e aereo. L'accordo è in via di implementazione e non ci sono ancora studi valutativi efficaci e conclusivi in tal senso. La peculiarità di tale negoziato è la potenzialità intrinseca di completare l'area euro-mediterranea di libero scambio, equilibrandosi con la serie di accordi bilaterali di libero scambio tra Ue e singoli paesi mediterranei. Dal punto di vista prettamente commerciale, dall'accordo è possibile trarre diversi benefici, tra cui il cumulo

⁵ I paesi partecipanti al GAFTA sono: Algeria, Arabia Saudita, Autorità Nazionale Palestinese, Bahrain, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Giordania, Iraq, Kuwait, Libano, Libia, Marocco, Oman, Qatar, Siria, Sudan, Tunisia e Yemen.

⁶ K. Mohamadieh, *Free Trade Agreements in the Arab Region*, Workshop organizzato dal Arab NGO Network for Development, Il Cairo, Dicembre 2006.

dell'origine per i prodotti destinati al mercato europeo che utilizzano input provenienti dai paesi mediterranei aderenti.

In questo contesto di cooperazioni sub-regionali tra i paesi della sponda sud, l'Ue ne ha incoraggiato lo sviluppo, principalmente dal punto di vista economico. L'area di libero scambio euro-mediterranea postulava, infatti, oltre alla creazione di zone di libero scambio tra Ue e singoli paesi mediterranei, anche l'introduzione di zone di libero scambio tra questi ultimi.



7.3. Accordi commerciali bilaterali e multilaterali nel Mediterraneo

Lo schema illustrato enfatizza la grande rete di accordi ancora oggi in vigore tra i vari paesi del mondo⁷.

In primis, i rapporti negoziali tra Nord Africa e Medio Oriente precedentemente descritti costituiscono il principale fenomeno interessante sia

⁷ Aliboni R., Colombo S., *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, Osservatorio di politica internazionale, Giugno 2010, p. 17.

come *modus operandi*, sia nei risultati raggiunti, seppur limitati alla stregua di un debole aumento dei flussi commerciali. Inoltre, una delle ragioni del livello limitato raggiunto dagli scambi tra i paesi arabi è dovuto alle loro strutture economiche, più aperte verso il mondo esterno che verso i propri vicini. Oltre tutto i paesi arabi non hanno i fattori di supporto necessari per riuscire a beneficiare del commercio con gli altri paesi. Di conseguenza, ciò che è necessario non è esclusivamente la rimozione delle barriere tra i mercati della regione araba, che potrebbe paradossalmente penalizzare ulteriormente i bilanci nazionali come abbiamo già analizzato, ma la ricostruzione dei mercati stessi e la riformazione delle loro strutture. Il problema non è nella capacità di non disperdere le risorse in eccesso, ma per trovare le risorse interne che possano essere in grado di soddisfare le esigenze regionali e competere a livello internazionale

In secondo piano, vanno anche segnalati i numerosi accordi di libero scambio firmati da Israele e Turchia. Israele ha in essere accordi di libero scambio con Canada, *European Free Trade Association* (EFTA: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera), *Mercado Común del Sur* (Mercosur: Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay), Messico, Stati Uniti, Turchia e Ue.

La Turchia ha accordi di libero scambio con Albania, Autorità Nazionale Palestinese, Bosnia- Erzegovina, Croazia, EFTA, Egitto, ex-repubblica jugoslava di Macedonia, Georgia, Giordania, Israele, Marocco, Montenegro, Siria e Tunisia, oltre all'unione doganale con l'Ue.

Infine, si stanno avviando i primi tentativi per passare a una fase più avanzata d'integrazione commerciale: a dicembre 2009 Egitto e Giordania si sono impegnati a negoziare un'unione doganale, sviluppando il libero scambio previsto dall'Accordo di Agadir e dalla GAFTA. Egitto, Israele e Marocco nel 2009 hanno raggiunto un accordo per una maggiore liberalizzazione degli

scambi su prodotti agricoli, agroalimentari e ittici⁸. Inoltre, è stata adottata un'unica Convenzione regionale sulle regole d'origine che rimpiazzerà i vecchi Protocolli degli accordi di libero scambio bilaterali che permetteranno l'estensione del cumulo dell'origine ai paesi balcanici⁹.

7.3. Integrazione regionale in Africa del Nord e opportunità nell'Africa settentrionale

Sia dato il fatto che la diversità di dotazioni in Nord Africa rappresenta un'importante occasione di ulteriore sviluppo attraverso l'integrazione.

La Tunisia, il Marocco e l'Egitto hanno un forte settore privato, ma limitati dal punto di vista delle risorse finanziarie. La Libia e l'Algeria hanno un'eccedenza di capitali e grandi mercati di beni e servizi, nonché delle eventuali opportunità di lavoro per i migranti. La possibilità di reciproci vantaggi attraverso investimenti transfrontalieri e gli scambi commerciali tra i due gruppi di paesi sono potenzialmente affrontabili.

Posto il fatto che, come analizzato, nell'Africa del nord l'integrazione regionale è alquanto limitata, il livello del commercio intra-regionale in Africa del Nord è stato il più basso di qualsiasi altra regione del mondo, e il costo economico di questa mancanza di integrazione è stato calcolato in circa 2 a 3 per cento del PIL.

Diversi fattori storici hanno limitato la portata di un'integrazione regionale in Africa del nord: da ricordare le problematiche di protezione e la mancanza di volontà politica. Nel 1994 si è assistito alla chiusura delle frontiere e ad una divisione in due blocchi contrapposti del nord Africa. Queste due aree geografiche risultano estremamente complesse dal punto di vista dei collegamenti, e limitative verso eventuali e potenziali iniziative commerciali e

⁸ *Ibid.* pp. 18-20.

⁹ Il cumulo dell'origine è rilevante poiché, permettendo di localizzare le diverse fasi di un processo produttivo in diversi stati appartenenti a una regione, promuove le relazioni produttive tra i paesi di quella regione. All'apparenza puramente tecnica, la Convenzione offre perciò un grande potenziale per il progresso dell'integrazione economica nella regione. *Ibidem.*

di investimenti diretti tra i due paesi interessati, oltre che per il transito delle merci e dei servizi attraverso le frontiere.

La politica del posto è da marchiare come sporadica e inconcludente verso un eventuale sostegno per l'integrazione regionale in Africa del Nord. L'Unione del Maghreb arabo (UMA) include tutti e sei i paesi, ad eccezione dell'Egitto, che appartiene però al mercato comune per l'Africa orientale e australe (COMESA). La Comunità di stati Sahel-sahariana (CEN-SAD) comprende tutti i paesi tranne l'Algeria. UMA e CEN-SAD hanno sviluppato una graduale programmazione a lungo termine per raggiungere la piena integrazione economica, che ancora non si è tradotta in riforme pratiche. Infatti, questi programmi sono un pallido riferimento alle politiche nazionali, e poco è stato fatto nella ratifica gli accordi regionali.

Nonostante i benefici di questi accordi commerciali che si sovrappongono, tali negoziati provocano un arresto alla crescita del commercio all'interno della regione, per la presenza di regole complesse di origine, da cui ne è conseguito un aumento dei costi di transazione. Inoltre, il forte legame con il mercato europeo ha contribuito a formare la creazione di una struttura industriale basata sulle esportazioni verso l'Unione Europea, con la conseguente tendenza di diminuzione delle attenzioni alle iniziative regionali verso i paesi del Nord Africa.

Più recentemente, l'Egitto, il Marocco e la Tunisia hanno firmato determinati accordi nel quadro della politica europea che comprendono, tra le altre cose, l'adozione internazionale, delle norme prudenziali per banche e assicurazioni, armonizzazione e convergenza verso le norme sanitarie e fitosanitarie di matrice comunitaria. La progressiva adozione da parte dei singoli paesi delle normative dell'Unione Europea, se estesa a tutti i paesi della regione, per l'armonizzazione delle norme tra i paesi del Nord Africa sulla base di norme internazionali, potrebbe favorire una maggiore integrazione economica.

L'esperienza comune di una maggiore apertura dei sistemi politici potrebbe rafforzare la collaborazione tra i paesi su questioni economiche, e i governi potrebbero riconoscere l'apertura e integrazione regionale tra le più efficaci strategie per favorire lo sviluppo. In alternativa, in alcuni paesi sarebbe possibile adottare una politica economica di tipo protezionistico e garantistico verso un controllo finanziario sempre più marcato.

La zona del Nord Africa è stata oggetto di numerosi studi effettuati da importanti esperti del settore dell'energia, degli investimenti, settore finanziario, degli scambi e dei trasporti, dello sviluppo umano e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Le indagini e gli esami che ne sono derivati hanno focalizzato l'attenzione su eventuali e potenziali opportunità per questa zona¹⁰.

Lo sviluppo di un mercato integrato dell'energia, contribuirebbe ad una crescita della domanda di energia elettrica e, inoltre, lo sfruttamento delle risorse energetiche nella regione favorirebbe la capitalizzazione di nuove tecnologie energetiche e contribuirebbe ad alimentare i requisiti finanziari e tecnici per un settore energetico ampiamente soddisfacente in tutto il Nord Africa.

Da una progressiva integrazione regionale dei paesi del Nord Africa deriverebbe una protezione e valorizzazione del patrimonio naturale. Tale integrazione, inoltre, potrebbe anche migliorare le disposizioni esistenti per contrastare il cambiamento climatico e preservare l'ambiente per rafforzare la cooperazione regionale, la riduzione delle barriere per lo sviluppo di mercato delle energie rinnovabili (eolica e solare in particolare le risorse), e migliorare capacità e livello regionale mirata degli investimenti in infrastrutture per la fornitura di energia.

Dal punto di vista prettamente finanziario, invece, una integrazione potrebbe apportare significativo sviluppo della competitività tra i vari paesi. Dagli studi

¹⁰ E. Santi, W. Shaw, S. B. Romdhane, *Unlocking North Africa's Potential through Regional Integration: Challenges and Opportunities*, African Development Bank Group, Tunis-Belvedere, June 2012, pp. 24-171.

effettuati emergono come prioritari interventi di rafforzamento delle infrastrutture finanziarie, di armonizzazione delle politiche di regolamentazione, e, soprattutto, di rimozione degli elementi ostativi alle attività transfrontaliere, in particolare il controllo degli scambi tra i paesi del Nord Africa.

E' possibile apportare evidenti miglioramenti anche promuovendo la riduzione del formale e informale le barriere commerciali tra i paesi del Nord Africa, col fine principale di agevolazione degli scambi commerciali, che possono essere potenziati con l'adozione di un approccio regionale di assistenza tecnica. Per quanto concerne il commercio transfrontaliero, è necessario intervenire in maniera massiccia in termini di supporto e miglioramento delle reti stradali e il rafforzamento dei servizi portuali.

Gli effetti che deriverebbero da una equilibrata cooperazione regionale e una gestibile integrazione possono riassumersi nella prospettiva futura di poter affrontare progressivamente la questione della disoccupazione giovanile, attraverso un marcato adeguamento dei sistemi di istruzione alle esigenze del mercato e alla creazione di efficienti reti di sicurezza sociale. E' necessario pertanto dare avvio a una promozione e un'attuazione di programmi di riforma per affrontare queste sfide, che potrebbe trarre vantaggio dalla cooperazione regionale per condividere le lezioni e le esperienze in materia di politica sociale.

Infine, il miglioramento del quadro normativo per la rapida crescita settore dell' ICT (*Information and Communication Technology*), chiave di volta dello sviluppo economico, potrebbe aumentare la competitività in tutta la regione.

E' dato il caso che l'Africa Settentrionale presenti notevoli potenzialità di ulteriore crescita del settore, in quanto si assiste ad una progressiva crescita della domanda di servizi ICT, eventuale disponibilità di personale qualificato, e la presenza delle multinazionali con la tecnologia avanzata.

Un' integrazione regionale ben gestita apporterebbe armonia nel mercato delle imprese e equiparazione tra norme e regole tecniche, con un efficiente scambio di esperienze tra i paesi del Nord Africa.

*Capitolo ottavo**Analisi geoeconomica: un nuovo Mediterraneo?*

Le potenzialità della cooperazione nel Mediterraneo descritte nell'elaborato appaiono oramai rilevanti, ma l'assenza di un coerente quadro politico di cooperazione e di robuste istituzioni ha finora impedito a questo potenziale di realizzarsi. Già prima del lancio del Partenariato Euro-Mediterraneo, infatti, l'intera regione mediterranea e in particolare l'area MENA, che necessitava di un maggiore sviluppo e adeguamento agli standard europei, sono stati oggetto di diverse iniziative europee, che nel corso dei decenni non hanno portato gli ambiti risultati, apparsi al di sotto delle aspettative sotto molteplici aspetti. È stato evidenziato come, soffermandosi sul piano economico, gli aspetti maggiormente sottoposti all'attenzione dei paesi firmatari nei diversi accordi non abbiano ancora raggiunto un livello che possa garantire ai paesi MENA una certa indipendenza economica, come la privatizzazione delle economie, il sostegno alle PMI, la promozione degli IDE e il sostegno all'integrazione orizzontale e allo sviluppo del commercio sud – sud.

Posti tali aspetti è opportuno, a questo punto dell'elaborato, analizzare le possibili politiche alternative che possano dare un maggiore slancio all'economia e alla cooperazione mediterranea, garantendo un sostegno funzionale alle economie dei paesi MENA.

8.1. Gli anelli di solidarietà

La mancanza di una linea politica comune che possa sostenere lo sviluppo dell'intera area MENA trova profonde radici sin dal processo di integrazione europea, al termine della guerra fredda. Escludendo questo elemento che troppo esula dal tema principale dell'elaborato, dall'analisi svolta dal CNEL in merito allo sviluppo delle economie del Mediterraneo, sono emerse quattro regioni principale nell'area europea: l'Unione Europea, l'Europa Baltica, l'Europa Mediterranea e l'Europa Danubiana. Nel processo atrofizzato di sviluppo delle politiche comunitarie, basato spesso sulla mancanza di una visione d'insieme, ogni intervento eseguito dall'UE ha assunto il carattere di straordinarietà, dall'intervento nel Mezzogiorno alle politiche di *welfare* nei paesi nordici, mantenendo grosse differenze tra le aree europee sopra elencate¹.

In un contesto così ampio, aggravato dalle forti asimmetrie esistenti tra paesi, aree e regioni nel livello di sviluppo, è molto importante riuscire a superare la centralità dell'Unione Europea con il vecchio schema centro-periferia ad essa funzionale, sul quale si sono basate tutte le politiche economiche dagli anni sessanta in poi. Tutte le politiche messe in atto dall'UE, infatti, hanno posto al centro degli accordi l'UE come ente unico e accentratore: gli Accordi euro-mediterranei di associazione, ad esempio, avevano come obiettivo l'integrazione dei paesi MENA per la creazione di un'unica area di prosperità e sicurezza, ma erano fondamentalmente accordi bilaterali tra ogni singolo paese e l'UE intera.

L'alternativa più utile potrebbe essere cercata nell'affermazione di un sistema policentrico di sviluppo basato sulla cooperazione e sulla solidarietà, invece che su una centralità che potrebbe indurre i paesi alla competizione e al conflitto. La proposta di lavoro avanzata dal CNEL e sostenuta nei suoi Rapporti sulle economie del Mediterraneo è fondata sulla creazione di un sistema di sviluppo

¹ B. Amoroso, *Ripensare l'Europa, ripensare il Mediterraneo, Terzo Rapporto sul Mediterraneo*, Documenti CNEL, Roma, 1996, p. 12.

europeo organizzato su quattro anelli di solidarietà². Gli anelli di solidarietà indicano appunto le aree geografiche in cui si dovrebbe raggiungere un livello di integrazione e coesione maggiore, che consentirebbe al contempo un più rapido sviluppo all'Unione Europea stessa, oltre che a tutta l'area euro-mediterranea.

In questa visione policentrica dell'area euro-mediterranea è di fondamentale importanza il quarto anello di solidarietà, ovvero quello tra i paesi dell'Europa meridionale e i paesi mediterranei, comprendendo l'intera area MENA sino all'area balcanica. Le difficoltà incontrate nella creazione di quest'area di collaborazione sono dovute principalmente all'assenza di contenuti appropriati nelle politiche adottate sinora, oltre che alla predominanza della politica comunitaria euro-centrista, maggiormente interessata ai mercati dell'Europa orientale. Nonostante le tendenze finora sposate dalla politica europea, rimane particolarmente difficile non considerare il Mediterraneo, in quanto risulta la regione più estesa e ricca dell'Europa, caratterizzata da forti mescolanze religiose, culturali e tradizionali, che la rendono di elevato interesse economico, storico e culturale.

In tale contesto geoeconomico il ruolo dell'intero Mediterraneo, la visione dell'area MENA e la collaborazione con l'Europa appare totalmente rivalutato: secondo questa prospettiva il mondo arabo ha offerto, nel periodo successivo alla

² Il primo anello di solidarietà dovrebbe essere quello tra i paesi dell'Unione Europea in grado di riattivare l'utilizzo di tutte le potenzialità produttive oggi disoccupate. Esso dovrebbe consentire il superamento di tutti i vincoli presenti riguardo il trasferimento di capitali e di concentrazione delle strutture produttive nelle aree centrali dell'UE. In questo quadro andrebbero sicuramente incoraggiati gli sforzi di integrazione dei paesi dell'Europa del sud con quelli della regione MENA e dei paesi scandinavi con la regione baltica. Il secondo anello della solidarietà è quello tra i paesi nordici, oggi impegnati in un difficile processo di ristrutturazione, e gli altri paesi della Regione Baltica. La solidarietà tra i paesi nordici, oggi più che mai necessaria e da ripristinare per le crescenti difficoltà economiche di molti di essi e, in particolare, della Finlandia, dovrebbe venire estesa verso la regione baltica. Il terzo anello della solidarietà andrebbe creato nell'Europa centrale con la realizzazione di una vasta "nuova area di innovazione". Questa regione potrebbe trasformarsi in un'area di stabilità solo creando un'ampia zona autonoma di crescita, indipendente sia dalla Russia sia dalla Germania, capace di valorizzare la propria diversità nell'economia, nelle istituzioni e nella cultura. Per questo vanno sostenuti e valorizzati tutti gli sforzi di collaborazione e co-sviluppo tra i paesi interni a questa regione, dalla Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Polonia, l'Ungheria, la Croazia e la Slovacchia fino ad arrivare all'Italia e le regioni del Friuli-Venezia Giulia, Veneto e Trentino Alto-Adige. Riguardo il secondo anello di solidarietà si veda B. Amoroso, *Rapporto dalla Scandinavia*, Laterza, Roma-Bari, 1980.

colonizzazione, un grande esempio di volontà di solidarietà e di unione. La lunga lista di tentativi di integrazione falliti, ora del mondo arabo, ora del mondo mediterraneo, sono un importante esempio di assenza di omogeneità politica, ma soprattutto culturale, che non ha consentito loro il rapido raggiungimento degli obiettivi prefissati³. A tal proposito è importantissimo il ruolo che l'Europa del sud potrebbe assumere, garantendo una funzione di cerniera verso il resto del Mediterraneo.

Il ruolo alternativo che l'Europa meridionale potrebbe assumere garantirebbe una crescita dei mercati regionali centrati sull'area mediterranea e sui paesi MENA. Ciò consentirebbe all'Europa meridionale di divenire il centro di importanti cooperazioni interregionali, alleggerendo la pressione migratoria sull'UE stessa, riducendo i rischi di destabilizzazione politica e riattivando un processo di crescita nel Mediterraneo. Questo processo avrebbe un certo numero di effetti positivi, dalla modernizzazione delle infrastrutture e delle reti di trasporti delle due sponde del Mediterraneo, che siano marittime o aeree, al possibile slancio che potrebbe fornire ad altri settori quali turismo e telecomunicazioni. L'Europa meridionale passerebbe dall'essere in una posizione scomoda e marginale per l'UE, al ricoprire un ruolo chiave, divenendo la «costa del sole» dell'UE⁴.

Come poter affrontare il problema dello sviluppo dell'area MENA? L'Europa del Sud potrebbe prendere in considerazione una serie di politiche atte alla valorizzazione dei sistemi produttivi locali delle MIF e PMI, il loro legame con il territorio, con le istituzioni e con gli agenti economici. In questa maniera si potrebbe promuovere lo sviluppo dei mercati regionali tra i paesi della sponda sud-orientale, inteso come passo quasi obbligatorio per lo sviluppo delle economie locali. Tale approccio, infatti, potrebbe apparire contrastante verso la

3 Secondo questa prospettiva il continuo sostegno fornito dai paesi europei nei confronti dell'area MENA non ha avuto come obiettivo finale la promozione della collaborazione e la solidarietà interna dei paesi e delle varie nazionalità, bensì la frammentazione in modo da poter avere su di esse un maggiore controllo.

⁴ B.Amoroso, *cit.*, pp. 17-20.

creazione di un'area di solidarietà globale, ma al contrario sarebbe invece di supporto ai paesi stessi per consentire loro un graduale inserimento nei mercati internazionali.

È evidente che in tale approccio l'importanza che rivestono le regioni meridionali dell'Unione Europea è notevole. Se si applicassero, infatti, le politiche regionali dell'UE alle regioni transfrontaliere è possibile immaginare degli scenari volontaristici in cui le regioni del Mezzogiorno italiano, gran parte della Grecia, Spagna e Portogallo entrano in collaborazione con i paesi partner mediterranei per la definizione di politiche industriali ed agricole comuni. In questo approccio mesoregionale, basato più su un'analisi geoeconomica, l'obiettivo prioritario diverrebbe la gestione della trasformazione proprio nei settori tradizionali, in cui sia le regioni del sud Europa e dei PPM sono specializzati.

Inoltre, abbiamo anche appurato che in molti casi nel corso delle vecchie riforme, gli interventi di sviluppo dell'integrazione risultano molto più costosi di un intervento regionale. Le strutture produttive e dei mercati dei PPM, infatti, mal si prestano a riforme eurocentriste votate direttamente all'adattamento delle strutture economiche agli standard comunitari: i settori tradizionali dell'industria dei paesi mediterranei sono molto deboli, così come è debole la capacità di apprendimento.

Come è stato ampiamente descritto sia nel capitolo terzo, che nel capitolo quinto, un ruolo chiave nelle strutture economiche dei paesi MENA è ricoperto dalle PMI e MIF. Se questo tipo di struttura venisse identificato come fattore di sviluppo comune per tutti i Paesi Mediterranei, rimarcando il loro contributo alla risoluzione dei problemi della disoccupazione soprattutto nei PPM, della rigenerazione dei sistemi produttivi locali e regionali e, quindi, alla soddisfazione dei bisogni di base per un ampio mercato, le più importanti misure necessarie per la realizzazione del Partenariato Euro-Mediterraneo rivolto alla creazione di un Anello di Solidarietà tra la UE e i PPM dovrebbero essere incentrate su:

- Politiche economiche espansive tese a creare nella regione nuovi mercati, prodotti e consumi;
- Creazione di infrastrutture necessarie allo sviluppo locale e sub-regionale, ai trasporti ed all'uso delle risorse locali (tra le quali anche le materie prime e l'energia del petrolio e del gas);
- Protezione ambientale e rifornimento idrico;
- Creazione di centri locali di assistenza per la creazione di PMI/MIF.

Preso atto dell'esistenza di una tipologia di imprese e di rapporti tra imprese molto diversi, le politiche devono puntare al potenziamento delle opportunità di evoluzione nei rispettivi paradigmi tecnologici e organizzativi ed a soddisfare i connessi fabbisogni formativi, al fine di rendere le *performance* delle imprese più rispondenti alle condizioni imposte dalla prospettiva di una maggiore integrazione e di una crescente competizione.

In quest'ottica si colloca l'interesse ad una valutazione delle complementarità e degli interessi comuni che possono attivarsi tra le regioni mediterranee, trasformando le politiche della concorrenza in occasioni di nuove sinergie e di crescita dei mercati.

A tal proposito, per sposare a pieno l'ipotesi di un sistema policentrico e mesoregionale che contrasta la politica eurocentrista adottata sinora dall'Unione Europea, sarebbe interessante poter rivalutare l'intera area euro-mediterranea secondo lo strumento Wallrestein⁵, che alla fine degli anni Novanta utilizzava i concetti di centro e periferia per indicare la posizione delle economie mediterranee attraverso una rappresentazione di tipo "geografico". Più

⁵ Sociologo ed economista statunitense ha contribuito al rinnovamento della tradizione storiografica marxista sulla teoria del capitalismo, facendo proprie le teorizzazioni di F. Braudel e P. Chaunu sul carattere internazionale dell'economia moderna; di P. Sweezy sul ruolo del commercio nella transizione al capitalismo; di A.G. Frank sul meccanismo di scambio ineguale che regola i rapporti fra nazioni industrializzate e Terzo mondo. Per Wallerstein il capitalismo storico è un sistema mondiale in cui produzione e accumulazione sono determinate non dalla coercizione politica (imperi), ma dalle leggi del mercato.

precisamente lo studioso distingueva tra centro/perimetro del centro, semiperiferia/ perimetro della semiperiferia/ perimetro della periferia e periferia, laddove l'economia del Mediterraneo si collocava in una condizione di semi-perifericità.

8.2. Le sei macro-aree del Mediterraneo

Secondo un punto di vista prettamente geoeconomico, anche nella regione mediterranea, come per l'economia mondiale, vi sono delle zone che sono più produttive e che dirigono lo sviluppo economico, come vi sono altre zone che svolgono un ruolo periferico e risultano pertanto legate al centro. In tale contesto, la condizione centro-periferia presente tra le diverse regioni del Mediterraneo ha portato all'affermazione e alla permanenza di relazioni binarie tra coppie di paesi e rapporti privilegiati tra gruppi di stati⁶. Secondo questo approccio prettamente geografico della regione mediterranea si possono suddividere le seguenti macro-aree⁷:

- L'Arco Latino, che comprende la Francia, la Spagna e l'Italia come centro della regione, mentre Portogallo e Malta che costituiscono il perimetro del centro;
- La Conca Adriatica, che comprende tutti i paesi della penisola balcanica, ove la Slovenia ricopre una veste centrale, mentre Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Macedonia e Albania sono in una posizione periferica;
- Il Ponte Anatolico-Balcanico, comprendente Grecia, Turchia e Cipro, non presenta particola;
- Facciata Medio-Orientale, che comprende la Siria, il Libano, Israele, la Giordania e la Cisgiordania, altro non è che tutto il Medio Oriente così come

⁶ I. Italia, *Il "respiro lungo" delle rive del Mediterraneo tra geopolitica e geoeconomia*, Liguori editore, Napoli, 2009.

⁷ A. Becchi, *Economie in "Mediterraneo. Città territorio economia alle soglie del XXI secolo"*, Cresme, Roma, 1995.

è stato analizzato nei precedenti capitoli. Nella regione Israele ricopre sicuramente un ruolo centrale in rapporto al livello di sviluppo economico, con la Giordania che svolge un ruolo periferico e gli altri paesi di perimetro della periferia;

- Il Flesso Libico-Egiziano, corrispondente alla regione del Mashreq, vede l’Egitto nettamente più sviluppato della Libia, che riveste un ruolo perimetrale del centro;
- Il Fronte Maghrebino, che include Tunisia, Algeria, Marocco, si trovano praticamente nella stessa situazione senza nessuno che ricopra una posizione centrale.

Quadri mediterranei	1995	2006
Arco latino		
Spagna	PC	C
Portogallo	PC	PC
Francia	C	C
Italia	C	C
Malta	PC	PC
Conca adriatica		
Slovenia	PC	C
Croazia	S	S
Serbia	S	S
Bosnia-Erzegovina	P	P
Montenegro	P	P
Macedonia	P	P
Albania	P	P
Ponte anatolico-balcanico		
Grecia	S	PC
Turchia	S	PC
Cipro	S	PC
Facciata Medio Orientale		
Siria	PP	PP
Libano	PP	PP
Israele	PC	C
Giordania	PP	P
Cisgiordania	P	PP

Flesso Libico-Egiziano		
Egitto	P	P
Libia	PC	PC
Fronte Maghrebino		
Tunisia	S	PP
Algeria	S	PP
Marocco	S	PP

8.1 La suddivisione delle sei macro-aree euro-mediterranee.

Legenda: C-Centro; PC-Perimetro del Centro; S-Semiperiferia; PP-Perimetro della periferia;
P-Periferia

La realtà attuale delle aree meridionali e orientali del bacino deriva proprio da una forte contraddizione tra i processi di internazionalizzazione delle economie e le decisioni politiche da una parte, contrapposte a una marginalità crescente all'interno dei flussi economici mondiali dall'altra.

Quest'aspetto può però trasformarsi in uno strumento geoeconomico strategico, poiché può incidere sulle relazioni dei paesi del Mediterraneo, proprio grazie ad un'apertura degli scambi tra quelle economie attualmente isolate⁸. Infatti, è più corretto parlare non di "economia mediterranea" ma di "economie mediterranee", in modo da evidenziare, tramite una lettura geopolitica e geoeconomica del Mediterraneo, le molteplici dinamiche inquadrare in un'ottica globale.

In un Mediterraneo multipolare, ove le plurime dimensioni del suo assetto geoeconomico si estrinsecano proprio nel vario sistema di interconnessioni, trova spazio appunto questa accezione di più sistemi economici che caratterizzano l'intera regione⁹. Raggruppando i paesi sud-europei e i PPM, infatti, si rischia sì di dare un'immagine di un Mediterraneo frammentato, ma al contempo definisce la complessità dei rapporti nelle varie aree tra centro e periferia.

Questa caratteristica del Mediterraneo si è affermata anche nella sua storia, dove le diverse regioni avevano assunto nel tempo posizioni differenti, spesso di dipendenza tra loro, in cui le regioni più ricche si scostavano da quelle più

⁸ P. Fareri, *Politiche in Mediterraneo. Città territorio economia alle soglie del XXI secolo*, cit.

⁹ H. Regnault, *Exister dans l'économie, Monde*, in P. Balta 1992.

povere. Ciò è dovuto principalmente alle strutture e alle *performance* di ogni singolo paese, caratterizzate dalle configurazioni organizzative messe in atto per perseguire i propri obiettivi¹⁰.

Il macro obiettivo che i paesi della sponda sud si sono posti è la promozione dello sviluppo attraverso, come descritto al termine del capitolo settimo, la crescita dei settori energetici, primari, delle infrastrutture, turistico commerciali, con la creazione di una domanda interna in grado di sostenere la struttura economica e il raggiungimento di un livello di attrattività internazionale tale da incrementare l'afflusso di investimenti esteri¹¹.

L'approccio proposto ha come base di partenza l'allocazione efficiente delle risorse, per uno sviluppo rapido, in uno scenario di riferimento che da nazionale potrebbe quindi divenire internazionale. L'esportazione dei beni in cui il Paese gode di un tale vantaggio comparato è la base di partenza, perché potrebbe consentire un accumulo di capitali che, come già accennato, stimolerebbe l'afflusso di risorse finanziarie mediante IDE, agevolando al contempo un'evoluzione delle tecnologie e dei metodi di produzione. Tale processo potrebbe quindi promuovere l'integrazione dei singoli paesi nella propria macro-area, oltre che un'omogeneizzazione tra il settore avanzato e quello arretrato.

Secondo questa prospettiva, lo scenario Mediterraneo si presenta come un caso particolare, in cui la possibilità di uno sviluppo su base multipolare è legata a particolari condizioni di partenza dei differenti paesi e a un'intensa attività di coordinamento delle dinamiche economiche che si diffondono attraverso il mercato in modo non uniforme¹².

Mediante un approccio mesoregionale e attraverso la promozione delle strutture economiche integrate nel territorio, puntando allo stesso tempo sulla promozione

¹⁰ A. Gallina, *Economie mediterranee, tra globalizzazione e integrazione mesoregionale*, Edizione città Aperta, Enna, 2005.

¹¹ V. Daniele, *Gli indicatori economici- Sviluppo umano, povertà e disuguaglianza*, in Rapporto sulle economie mediterranee, a cura di P. MALANIMA, Il Mulino, Bologna, 2008

¹² A. Romagnoli, *Sviluppo economico e libero scambio euro-Mediterraneo*, in *Il Mediterraneo Economia e sviluppo: dizionario statistico dei Paesi mediterranei*, a cura di CIDOB, Barcellona, Jaka Book, Milano, 2001

dei settori in cui i paesi presentano un vantaggio comparato e sull'integrazione regionale, si potrebbe garantire alle singole macro-aree una graduale crescita che potrebbe stabilizzare le proprie strutture economiche e sociali. Attraverso questo processo i singoli paesi in via di sviluppo non dovrebbero prima di tutto alterare drasticamente la propria struttura produttiva per adeguarsi a quella europea, ma dovrebbero incrementare la produttività e il livello tecnologico e della qualità dei prodotti della struttura già esistente. Inoltre, non sarebbe più un problema il mercato euro-mediterraneo in quanto, la condizione centro-periferia presente tra le diverse regioni del Mediterraneo e dei rapporti privilegiati tra gruppi di stati porterebbe alla già citata integrazione orizzontale e allo sviluppo del commercio sud sud, che anticiperebbe l'interazione diretta con la sponda settentrionale.

Conclusioni

La cooperazione euro-mediterranea è un processo molto articolato e complesso e, dopo averne analizzato la storia, le politiche e i programmi presentati e gli effetti sui singoli paesi, è facilmente comprensibile come la questione non sia né semplice, né tantomeno prossima alla risoluzione.

Inoltre, sarebbe stato quasi un paradosso, in un periodo storico particolare come l'inizio del XXI secolo in cui la stessa Unione Europea sta trovando non poche difficoltà a trovare una sua identità, che fossero proprio Organizzazioni Internazionali extra-continentali come il Partenariato Euro-Mediterraneo oppure l'Unione per il Mediterraneo a trovare facili assensi e approvazioni da parte dei governi.

Conseguenzialmente a questa piccola quanto doverosa premessa, è possibile concludere che la strada per il raggiungimento di determinati obiettivi preposti da ormai più di vent'anni è lunga e ancora in salita. Innanzitutto è necessario fare anche un distinguo tra quelli che sono stati gli obiettivi al centro delle politiche euro-mediterranee sin qui analizzate. Iniziando dal Partenariato, forse galvanizzati dagli ottimi risultati conseguiti nello scenario arabo-palestinese del tempo e ancora immersi nel positivismo che ha caratterizzato l'ambiente europeo dopo la guerra fredda, gli obiettivi posti nella sede di Barcellona sono stati forse troppi, confusi e decisamente ottimistici. La realizzazione del Partenariato fondato su tre assi, che avrebbe potuto portare alla fondazione di una delle aree, a mio avviso, più floride e

prosperare sia economicamente che socialmente e culturalmente, è al momento pura utopia. Inoltre le tempistiche che erano state stabilite durante la stipula del partenariato erano a dir poco ottimistiche: infatti, la realizzazione della zona di libero scambio entro il 2010 non solo è un obiettivo che non è stato raggiunto, ma il suo conseguimento è ancora molto lontano. Inoltre, come è stato più volte evidenziato nel corso dell'elaborato, il problema principale (svolgendo in questo contesto un'analisi esclusivamente economica e non volendo entrare in aspetti legati alla situazione di crisi e instabilità che permane nell'area) potrebbe essere legato al tipo di approccio impiegato per riuscire a far decollare, oltre che alle economie dei paesi in via di sviluppo, anche lo spirito stesso di uno spazio di prosperità e sicurezza euro-mediterraneo. Gli Accordi euro-mediterranei di associazione, infatti, con il loro carattere bilaterale e fortemente euro-centrista, non hanno permesso una piena armonizzazione dell'area MENA e non hanno avvicinato i paesi alla causa comune. Il problema dell'eccessivo centrismo nella politica del Partenariato si è ripresentato anche con la repentina eliminazione delle tariffe doganali previste dagli accordi stessi. Tale azione, come sappiamo, non ha fatto altro che incidere pesantemente sulle entrate pubbliche di paesi che, tra l'altro, hanno ancora un controllo spasmodico dell'economia e, solo negli ultimi anni, hanno intrapreso un processo attivo di privatizzazione delle imprese. Come abbiamo visto, tali premesse economiche hanno inciso negativamente sui Paesi Partner Mediterranei, aggravando la posizione di dipendenza nei rapporti commerciali già assodata nei confronti dell'UE.

Circa dieci anni dopo l'UE ha portato avanti, nel giro di poco più di tre anni, due politiche che interessarono nuovamente l'area MENA: la Politica Europea di Vicinato prima e, nel 2008, l'Unione per il Mediterraneo. La prima si era finalmente spogliata delle pesanti vesti del Partenariato, presentandosi nettamente più snella e priva di quei tanto ambiziosi, quanto irraggiungibili traguardi. Anche in questo contesto però, l'obiettivo principe fu quello di promuovere una graduale occidentalizzazione della legislazione economica tra i "paesi vicini" e la loro partecipazione ad alcune aree del

mercato unico. Dal punto di vista economico, insomma, gli obiettivi non erano praticamente mutati rispetto al 1995. Uno dei moniti che fu posto da alcuni studiosi, infatti, era che se non fosse stata implementata una differenziazione o una sub-regionalizzazione dei rapporti, il vicinato si sarebbe palesato come la banalizzazione del Mediterraneo e di ciò che era stato costruito con la Dichiarazione di Barcellona. Ciò era dovuto al fatto che la Politica di Vicinato era sì più flessibile del precedente accordo, riuscendo a “modellare” ogni accordo *ad hoc* per ogni Paese Partner, ma allo stesso tempo evidenziava maggiormente il rapporto bilaterale ed eccessivamente euro-centrista.

Con l’Unione per il Mediterraneo si è, per un certo verso, tornati alle origini di Barcellona, puntando però a un’organizzazione più flessibile e adattabile alle situazioni. Probabilmente perché ci si era resi conto che è fondamentale riuscire ad adattare il seme della politica euro-mediterranea al terreno sul quale si deve coltivare, se si vuole ottenere un buon raccolto. A Parigi era stata definita un’organizzazione intergovernativa con una co-presidenza europea e dei Paesi Partner, rendendo la cooperazione più concreta e vicina anche alle popolazioni locali. A causa dei frequenti conflitti e delle situazioni di crisi però, l’Unione non ha mai realmente operato sinora e ha conosciuto un avvio decisamente arduo e macchinoso, che la situazione internazionale nella regione non aiuta. Per tale motivo nell’elaborato sono stati evidenziati più che i risultati i progetti: tra tutti, quello di maggior interesse è senza dubbio la *Mediterranean Business Development Initiative*, che punta alla realizzazione di posti di lavoro nei paesi in via di sviluppo, oltre che allo sviluppo della struttura economica che, dati alla mano, maggiormente è presente, ovvero le piccole e medie imprese. Per poterlo fare, secondo l’iniziativa, erano necessarie tutte quelle azioni volte allo sviluppo e consolidamento delle imprese sul territorio, che potessero poi consentirne l’accesso ai mercati: azioni di credito, di assicurazione di assistenza tecnica sulla valutazione del rischio e sull’accesso ai mercati.

Tralasciando ora le politiche definite in ambito euro-mediterraneo, è altrettanto fondamentale riflettere sulle loro conseguenze nei paesi MENA. Come più volte è stato detto, i punti chiave di ogni politica euro-mediterranea che non sono stati raggiunti possono essere riassunti in: processo di privatizzazione delle imprese nazionali; sostegno alle piccole e medie imprese; promozione dei flussi di investimenti diretti esteri e incremento dell'integrazione sub-regionale e dei commerci sud sud. Solamente attraverso questi quattro capisaldi si potrebbe ambire a un deciso sviluppo dei paesi MENA e a un aumento di competitività della regione sulla scena internazionale.

Senza dilungarsi troppo su argomenti già abbondantemente affrontati nel corso dell'elaborato, sarebbe necessario modificare totalmente l'approccio per la creazione di un'area di libero scambio euro-mediterranea: proprio come proposto dalla MBDI, infatti, per poter puntare sulle piccole imprese occorrerebbe adottare un sistema di riforme non più euro-centrista, bensì multipolare, che possa promuovere in primo luogo l'integrazione orizzontale dei diversi paesi e la formazione di mercati sub-regionali.

Perché questo possa essere fattibile, occorrerebbe allo stesso tempo sostenere i paesi MENA in settori come quello energetico, dei trasporti e delle infrastrutture, delle telecomunicazioni e della *governance* stessa, in modo da contribuire e promuovere lo sviluppo dei mercati locali e regionali. Infatti, una delle criticità maggiori sulle quali non bisognerebbe più soprassedere è che i paesi MENA presentano ancora un'apertura maggiore nei confronti dell'Europa che nei confronti degli altri paesi vicini. Questo aspetto, come descritto nell'ultimo capitolo, è indice della storicità di cui l'intero Mediterraneo è impregnato, ove i paesi della sponda sud-orientale hanno sempre ricoperto una posizione di dipendenza rispetto a quelli della sponda settentrionale.

Inoltre, attraverso queste riforme abbiamo visto come potrebbero aumentare anche le quantità di capitali dovuti a un incremento della propria attrattività verso gli investitori esteri.

In conclusione, per poter raggiungere l'obiettivo tanto ambito quanto di difficile portata, ovvero la creazione di una zona di libero scambio euro-mediterranea, sarebbe necessaria una rivalutazione dell'approccio da eseguire nei confronti dell'area MENA. Un approccio multicentrico appunto, ove attraverso una profonda collaborazione tra tutti i paesi euro-mediterranei e con il contributo dei paesi dell'Europa meridionale, si dovrà puntare sullo sviluppo dei mercati nazionali più adeguati e attraverso il sostegno delle piccole e medie imprese, che finora sono la principale fonte di occupazione e di ricchezza dei paesi, sulla base dei beni di cui gode di un vantaggio comparato.

Bibliografia

Acemoglu, *Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution*, Quarterly Journal of Economics, 117, 4, 2002

Alcaro R., *La politica di vicinato dell'Unione Europea*, in R. Alcaro e M. Comelli, "La Politica europea di vicinato", IAI Quaderni, Istituto Affari Internazionali, Marzo 2005

Aliboni R., Colombo S., *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, Osservatorio di politica internazionale, Giugno 2010

Aliboni R., *Dove va il Partenariato euro-mediterraneo? Vicinato, Medio Oriente allargato, strategia euro-araba*, in "Italiamondoarabo", 2 (2004)

Aliboni R., *L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici*, 85 (2008), Istituto Affari Internazionali (IAI), Gennaio 2008

Aliboni R., *EU security in the Mediterranean: the role of Southern Europe* in S. Bazzoni, Chartouni-Dubarry M. (a cura di), *Politics, economics and the search for Mediterranean stability*, Parigi, Institut d'études politiques méditerranéennes, 2001

Aliboni R., *The Euro Mediterranean Partnership: An interpretation from Italy*, in A. Bin (a cura di), *Co-operation and security in the Mediterranean: prospects after Barcelona. Contributions to the international colloquium*, Malta, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, Marzo, 1996

Amoroso B., *V Rapporto sul Mediterraneo. Economie mediterranee: sistemi produttivi locali tradizionali e di nuova formazione, Co-operazione Sud-Sud e Nord-Sud*, Roma, CNEL – Università di Roskilde Centro Studi Federico Caffè, 1999

Amoroso B., *Europa e Mediterraneo. Le sfide del futuro*, Bari, Dedalo, 2000

Attinà F., *Building the Union. An evolutionist explanation*, in "Quaderni europei," CDE Università di Catania , 2009 n. 12

Bakir A. K., *Industrial Development and Policies in the West Bank and Gaza*, in G. Abed (a cura di) "The Palestinian Economy", Routledge, Londra e New York, 1998

Basile E., C. Checchi, *Modelli commerciali e scambi agricoli. Una analisi dei rapporti tra CEE e paesi mediterranei*, Milano, Franco Angeli, 1988

Bin A., *Mediterranean Diplomacy. Evolution and prospects*, Department of Political Studies, Università di Catania, Jean Monnet Chair of European Comparative Politics, 1997

Bitsch M. T., Boussuat G., *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrique à la Convention de Lomé I*, in «Colloque international d'histoire », Parigi, 1-2 aprile 2004

Bosworth B. P., Collins S. M., *The Empirics of Growth: An Update*, Brooking Papers of Economic Activity, 2003

Brach J., *Ten Years After: Achievements and Challenges of the Euro-Mediterranean Economic and Financial Partnership*, GIGA Working Papers, 36 (2006)

Braudel F., (a cura di), *Il Mediterraneo. Lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni*, Milano, Bompiani, 1987; *Il Mediterraneo*, Milano, Bompiani, 1985

Busse M. and Carsten H., *Political Risk, Institutions and Foreign Direct Investment*, in HWWA Discussion Paper 315, 2005

Calandri E., *Il Mediterraneo nella politica estera italiana*, in A. Giovagnoli., S. Pons , (a cura di), in *Tra guerra fredda e distensione*, vol. 1, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003

Calleya S. C., *The Euro-Mediterranean Partnership and Sub-Regionalism: A case of Region-Building?* in E. Adler, F. Bicchi, B. Crawford, R. A del Sarto (a cura di), "The convergence of civilization. Constructing a Mediterranean Region", Toronto, University of Toronto Press Incorporated, 2006

Carli M. R., Ferragina A. M., *Gli indicatori sociali* in P. Malanima (a cura di) *Rapporto sulle economie del Mediterraneo*, ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2005

Cini M., *Il Mediterraneo in costruzione: la Zona di Libero Scambio mediterranea*, in *Mercati, Territorio, Istituzioni. Temi di geografia economica*, Pisa, 2003

CNEL, *VI Rapporto sul Mediterraneo. Economie mediterranee. Sistemi produttivi tradizionali e di nuova formazione in dieci paesi della riva Sud*, Centro studi Federico Caffè, Dipartimento di Scienze Sociali Università di Roskilde Danimarca, 2002

Comelli M., *Le sfide della Politica europea di vicinato*, in R. Alcaro e M. Comelli, "La Politica europea di vicinato", IAI Quaderni, Istituto Affari Internazionali, Marzo 2005

Dononi V., *La Conferenza di Barcellona: una svolta nei rapporti Euro-mediterranei?*, in "Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale", 3 (2007)

Dumludag. D., *Determinants of Foreign Direct Investment: An Institutionalist Approach*, Seventh Conference of the European Historical Economics Society, Lund University, June 2007,

EIU, *Israel & The Occupied Territories*, Londra, 1997-98

Ferragina A. M., *Gli Indicatori Sociali. Povertà e Sviluppo Umano, Occupazione e Produttività*, in P. Malanima, *Rapporto sulle economie del Mediterraneo*, ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2005

Fuschi M., *Il Mediterraneo. Geografia della complessità*, Milano, Franco Angeli Editore, 2008

Gallina A., *Economie mediterranee, tra globalizzazione e integrazione mesoregionale*, Edizione città Aperta, Enna, 2005

Gallina A., *Small Enterprises and Endogenous Development in the Mediterranean*, Università di Roskilde Centro Studi Federico Caffè, 2 (1998)

Giovanetti G., Elsheikh M.S., *Economic Cooperation Among the Countries in the Mediterranean Area*, Firenze, Florence University Press, 2006

Globerman S. and Shapiro D., *Global Foreign Direct Investment Flows: The Role of Governance Infrastructure*, *World Development*, 30, 11, 2002

Gomel G., Roccas M., *Le economie del Mediterraneo*, Banca d'Italia, 2000

Gradus Y., Razin E., Krakover S., *The Industrial Geography of Israel*, Routledge, Londra e New York, 1993

Hall R. and Jones C., *Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?*, *Quarterly Journal of Economics*, 1999

Henig S., *Mediterranean Policy in the Context of External Relations of the European Community, 1958-73*, in originale "a doctrinal vacuum" in A. Shlaim e G.E Yannopoulos. (a cura di), "The ECC and the Mediterranean Countries", Cambridge, Cambridge University Press, 2008

Hindiyel-Mani S., *Women and Men in the Informal Sector in the West Bank Palestine. Home based workers in the Textile Industry*, Women's Studies Centre Research Unit, World University Service, 1996

Huntington S., *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, Garzanti, 2000

Iqbal I. e Nabli M. K., *Trade, Foreign Direct Investment and Development in the Middle East and North Africa*, per la Conferenza "The Middle East and North Africa region : the challenge of growth and globalization, Fondo Monetario Internazionale, Washington DC, Aprile 2004

ISPI, *L'integrazione regionale nel Mediterraneo: verso la creazione di un'area di libero scambio dopo il 2010?*, Dossier a cura dell'Osservatorio Mediterraneo dell'ISPI, Palazzo Clerici, 29 Aprile 2010.

Jerys N., *Small Scale Enterprises in Arab Villages. A case study from the Galilee region in Israel*, *Geografiska Regionstudier*, Nr. 22, Kultutgeografiska Institutionen vid Uppsala Universitet, 1990

Junemann, *Europe's interrelations with North Africa in the new framework of Euro-Mediterranean partnership - A provisional assessment of the Barcelona concept*, in

“European Commission”, Third ECSA World Conference "The European Union in a changing world", Bruxelles, 19-20 settembre 1996

Kauffmann C., Wegner L., *Privatisation in the MEDA region: where do we stand?*, OECD Development Center, Working Paper No. 261 (July 2007)

Khader B., *Le partenariat euro-méditerranéen vu du Sud*, Paris – Louvain-la-Neuve, L'Harmattan & Centre Tricontinental, 2001

Khasawinah M., Khuri R. Y., *The US-Jordan free trade agreement and qualifying industrial zones as a model for industrial development*, Royal Scientific Society, Friedrich Ebert-Stiftung, 2002.

Kramsch O., Hooper B., *Cross-Border Governance in the European Union*, Londra, Routledge, 2004

Labaki B., *Industrie et Societe Urbaine. Le cas de l'agglomeration beyrouthine*, dattiloscritto, Cermoc, Beirut, Libano

Lister M., *The European Union and the South. Relations with developing countries*, Londra, Routledge, 1997

Luchaire F., *Les associations à la Communauté économique européenne*, in “Collected courses of the Hague Academy of International Law”, vol. I (1975)

Mansour A., Destremau B., *Palestine and Israel: Subcontracting Relations in the Garment Industry*, Palestine Economic Research Institute, 1997

Marks J., *High hopes and low motives: The new euro-mediterranean partnership initiative*, in “Mediterranean Politics”, Volume 1, n.1, 1996

Marinelli, *ENPI 2007-2013, Il Nuovo Strumento di Partenariato e Vicinato*, Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea, Maggio 2007

Marra M., *Il Settore Pubblico. Tributi, Spesa Pubblica e Decentramento*, in P. Malanima (a cura di), *Rapporto sulle Economie del Mediterraneo*, ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2006

Martines F., *La politica di cooperazione allo sviluppo della CEE*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991

Matvejevic P., *Breviario Mediterraneo*, Milano, Garzanti, 1991; *Il Mediterraneo e l'Europa*, Milano, Garzanti, 1998

Mezdour S., *Opportunité théorique d'une zone de libre échange Maghreb-UE*, in “Revue du Marché commun et de l'Union européenne”, 399 (1996)

Nerozzi S., *Il Mediterraneo delle distanze: il processo di Barcellona nel dibattito economico*, in “Studi e Note di Economia”, Anno XIII, 3 (2008)

- Nicolia D., *La strategia euro-mediterranea. Prospettive politico-economiche per il mezzogiorno*, Milano, Franco Angeli, 2005
- Nicolia D., *Prospettive economiche per il Mezzogiorno*, Milano, Franco Angeli, 2005
- Nsouli, S. N., *The Euro-Mediterranean Partnership Ten Years On: Reassessing Readiness and Prospects*, IMF, 2006
- Osservatorio sulle Politiche Agricole dell'UE, *L'unione Europea e i Paesi Terzi del Mediterraneo. Accordi commerciali e scambi agroalimentari*, Istituto Nazionale di Economia Agraria, Aprile 2002
- Pepicelli R., *2010 un nuovo ordine Mediterraneo?*, Messina, Mesogea, 2004
- Peresso E. M., *Euro-Mediterranean Cultural Cooperation*, in "European Foreign Affairs Review", vol. 3, n. 1, in "The Netherlands Kluwer Law International", 1998
- Pesce A., *Le determinanti della crescita di lungo periodo*, in "I Paesi del Sud del Mediterraneo: Crescita e Opportunità di Business nel Contesto delle Relazioni con l'Unione Europea", Intesa san Paolo – Servizio Studi e Ricerche, Gennaio 2010
- Philippart E., *The Euro-Mediterranean Partnership: Unique features, first results and future challenges*, CESP Working Papers, 10 (2003)
- Radwan S., Reiffers J. L., *Femise Report on the Euro-Mediterranean Partnership 2005. Analysis and Proposal of the Euro-Mediterranean Forum of Economic Institutes*, Institut de la Méditerranée, 2006
- Riccardi A., *Mediterraneo. Cristianesimo e Islam tra coabitazione e conflitto*, Milano, Guerini e Associati, 1997
- Rizzi F., *Un mediterraneo di conflitti. Storia di un dialogo mancato*, Roma, Meltemi editore, 2004
- Santi E., Shaw W., Romdhane S. B., *Unlocking North Africa's Potential through Regional Integration: Challenges and Opportunities*, African Development Bank Group, Tunis-Belvedere, June 2012
- Sapienza R., *Il partenariato Euro Mediterraneo a due anni dalla Conferenza di Barcellona*, in "Aggiornamenti sociali", 2(1988)
- Sapienza R., *Le risposte legali al terrorismo*, in "Relazioni Internazionali", 1990
- Schumacher T., *Riding the Winds of Change, the future of the Euro-Mediterranean Partnership*, The International spectator, vol. XXXIX, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2 (2004)

Someya M., Shunnar H., Srinivasan T. G., *Textile and Clothing Exports in MENA Past Performance, Prospects and Policy Issues in Post MFA context*, Social and Economic Development Group Middle East and North Africa Region, 2002

UNCTAD, *Investment Policy Review of Egypt*, U.N. New York e Genova, 1999

Vedovato G., *Comunità Economica Europea e Africa*, in “Studi africani e asiatici”, vol. II, Firenze, in “Rivista di studi politici internazionali”

World Bank, *Arab Republic of Egypt: Economic Policies for Private Sector development, Vol. 1 & 2*, in “Depra Project, Financial Reform for Small Business Development”, in Egypt USAID/Egypt, 1995

World Bank, *MENA Region, Economic Developments and Prospects: Navigating through the Global Recession*, Washington, 2009

Sitografia

www.cnel.it

www.euroinfo.unito.it/programmi/meda.htm

www.euromedi.org

www.europa.eu.int

www.europarl.europa.eu

www.finanziamentidiretti.eu

www.iai.it

www.ins.med.org

www.italiaue.org

www.papers.ssrn.com

www.treccani.it/enciclopedia

www.unece.org/trade

Ringraziamenti

Il cammino che porta un laureando a presentare la propria Tesi di Laurea è molto impegnativo, prolungato e non privo di imprevisti. Per questo motivo, anche se non è la prima volta che mi appresto a concludere questo percorso della mia carriera da studente universitario, desidero ringraziare chi mi è stato accanto e ha contribuito al raggiungimento di questo piccolo, ma importante, traguardo. Senza volermi dilungare troppo, desidero ringraziare le due persone più importanti della mia vita.

Il primo è mio figlio Alessandro, che da quando è nato è riuscito a dare alla vita un significato totalmente diverso, molto più profondo: una vita fatta di sacrifici, di impegni continui, di tempo libero ridotto al minimo; ma anche una vita capace, con un suo solo sguardo, di ripagarti di tutti gli sforzi fatti.

La seconda è Lucia, mia moglie. È soprattutto lei che devo ringraziare se, anche stavolta, sono riuscito a raggiungere questo obiettivo, perché nonostante tutte le difficoltà che la nostra vita ci ha riservato, dal lavoro alla famiglia, siamo sempre stati uniti. Quando sono lontano da casa, infatti, riesce a gestire con estrema attenzione e meticolosità tutte le faccende di casa. Quando finalmente ritorno in porto, invece, ritrovo sempre quella persona che ha deciso di condividere un percorso ben più arduo e pieno di imprevisti con il sottoscritto: il percorso della vita.