



Università degli Studi di Ferrara

DOTTORATO DI RICERCA IN  
" **Diritto dell'Unione Europea** "

CICLO XXVI

COORDINATORE Prof. Paolo Borghi

Profili di integrazione giuridica negli sviluppi del processo di  
regionalizzazione euro-mediterraneo

Settore Scientifico Disciplinare: IUSS/14

**Dottorando**

Dott. Stefan Marco

---

**Tutore**

Prof. Cristiana Fioravanti

---

Anni 2011/2015



Università degli Studi di Ferrara

DOTTORATO DI RICERCA IN  
" **Diritto dell'Unione Europea** "

CICLO XXVI

COORDINATORE Prof. Paolo Borghi

Profili di integrazione giuridica negli sviluppi del processo di  
regionalizzazione euro-mediterraneo

Settore Scientifico Disciplinare: IUSS/14

**Dottorando**

Dott. Stefan Marco

---

**Tutore**

Prof. Cristiana Fioravanti

---

Anni 2011/2015

# INDICE

<i>Premessa</i>	7
<i>Piano della Ricerca</i>	9

## PARTE 1

### IL PROCESSO DI REGIONALIZZAZIONE EURO-MEDITERRANEO, FENOMENO DI DIRITTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

#### CAPITOLO I

##### IL PROCESSO DI REGIONALIZZAZIONE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

1. I processi di regionalizzazione internazionale, la dimensione metagiuridica del regionalismo di diritto internazionale	13
1.1 Prassi istitutiva e processi di istituzionalizzazione nel regionalismo di diritto internazionale	16
2. Il “nuovo regionalismo” di diritto internazionale	23
2.1 Il “nuovo regionalismo” di diritto internazionale: strumento giuridico di gestione delle complementarità al tempo della globalizzazione	26
2.1.1 La proliferazione del “regionalismo internazionale”, un dato strutturale	29
2.2 Lo sviluppo normativo del “nuovo regionalismo”, un dato sostanziale	34
3. Le diverse dimensioni operative del “nuovo regionalismo” di diritto internazionale	38
3.1 La dimensione operativa interna: fase ascendente e discendente nei processi di regionalizzazione internazionale	38
3.2 Le dimensioni operative esterne: il piano verticale e orizzontale del nuovo regionalismo	43
4. Conclusioni	48

#### CAPITOLO II

##### LE SPECIFICITÀ DEL CASO EURO-MEDITERRANEO

1. La definizione della “Regione Euro-Mediterranea”, fra divisioni e complementarità	50
1.1 Frammentazione sub-regionale sud-mediterranea	54
1.2 Un processo di regionalizzazione di successo: l’Unione Europea	58
2. Lo sviluppo della dimensione esterna dell’Unione Europea	63
2.1 La promozione esterna del regionalismo	71
3. Un processo di regionalizzazione multi-dimensionale e multi-settoriale	74

## PARTE II

### PROFILI CONCETTUALI, MATERIALI E ISTITUZIONALI DEL PROCESSO DI REGIONALIZZAZIONE EURO-MEDITERRANEO

#### CAPITOLO I

##### LA PROGRESSIVA AFFERMAZIONE DELL'ASSOCIAZIONE EURO-MEDITERRANEA

1. L'associazione: cornice concettuale e operativa per l'inquadramento dei rapporti euro-mediterranei	81
2. Uno sguardo alle origini: gli accordi euro-mediterranei di prima generazione	89
3. Politica Mediterranea Globale e gli accordi di seconda generazione	91
4. Gli Accordi EuroMed di terza generazione: dimensione strategica, contenutistica e strutturale dell'associazione euro-mediterranea	95
4.1 Un nuovo approccio strategico e programmatico	97
4.2 L'articolazione contenutistica	100
4.2.1 Lo sviluppo di un dialogo politico e in ambito di sicurezza comune	101
4.2.2 La creazione di un'area euro-mediterranea di libero scambio	104
4.2.3 L'associazione in materia sociale e culturale	110
4.3 La dimensione istituzionale: un sistema istituzionale condiviso tra l'UE e gli Stati associati	112
5. Il Contributo dell'associazione euro-mediterranea al processo di regionalizzazione euro-mediterraneo	115
5.1 Sul piano strategico e concettuale	115
5.2 Sul piano contenutistico e sostanziale	118
5.3 Sul piano strutturale e istituzionale	123

## CAPITOLO II

### IL PROCESSO DI BARCELLONA E L'IMPATTO DEL PARTENARIATO EURO-MEDITERRANEO SULL'IMPIANTO ASSOCIATIVO EURO-MEDITERRANEO

1. Il partenariato: multilateralismo e integrazione regionale tramite <i>soft law</i>	125
2. L'impatto funzionale e contenutistico del Partenariato Euro-Mediterraneo	129
3. L'impatto strutturale del Partenariato Euro-Mediterraneo	133
3.1 Le conferenze dei ministri euro-mediterranei	134
3.2 Il Comitato Euro-mediterraneo	135
3.3 L'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea	136
4. L'impatto dell'acquis di Barcellona sul progetto di regionalizzazione euro- mediterraneo	139
4.1 (segue) I risultati ottenuti in termini di sviluppo politico, economico e culturale della regione euro-mediterranea	144

## CAPITOLO III

### L'IMPATTO DELLA POLITICA EUROPEA DI VICINATO (PEV) SUL PROCESSO DI REGIONALIZZAZIONE EURO-MEDITERRANEO

1. La Politica di vicinato: nuova dimensione concettuale per la regione euro- mediterranea	148
2. L'impatto funzionale	151
3. L'impatto contenutistico	155
3.1 La dimensione politica	156
3.2 La dimensione economica	161
4. L'impatto operativo e metodologico	169
4.1 Condizionalità positiva	169
4.2 Affidamento reciproco e responsabilità condivisa	171
4.3 Differenziazione	173
5. L'impatto strutturale	175
5.1 I Piani d'Azione (PA)	176
5.2 Lo Strumento Europeo di Partenariato e Vicinato (ENPI e SEV)	179
5.3 Gli strumenti di cooperazione e assistenza tecnica (TAIEX e i gemellaggi istituzionali)	182
6. Potenziali, ambiguità e debolezze della PEV nell'ottica del processo di regionalizzazione euro-mediterraneo	183

CAPITOLO IV  
UNIONE PER IL MEDITERRANEO, QUID NOVI NEL PROCESSO DI  
REGIONALIZZAZIONE EURO-MEDITERRANEO?

1. Il Rilancio della cooperazione regionale euro-mediterranea	189
1.1 L'uropeizzazione di un progetto intergovernativo	193
2. Un nuovo assetto istituzionale	197
2.1 I vertici di Capi di Stato e Governo euro-mediterranei	199
2.2 Il nuovo sistema di co-presidenza dell'UpM	200
2.3 La cooperazione intergovernativa multi-livello	201
2.4 Il nuovo segretariato dell'UpM e il ruolo delle istituzioni non-governative	202
3. Un nuovo approccio "progettuale"	205
4. Quid novi?	208
4.1 Quale impatto funzionale?	209
4.2 Quale impatto strutturale?	210
4.3 Quale impatto contenutistico e metodologico?	213
<i>Conclusioni</i>	216
<i>Bibliografia</i>	222

## **Premessa**

Tradizionalmente impiegato per descrivere uno spazio (fisico e giuridico) che si colloca in posizione intermedia tra gli enti (e relative autorità) locali e nazionali, il termine “regione” è sempre più di frequente utilizzato dagli studiosi del diritto e delle relazioni internazionali. In genere, questi vi ricorrono al fine di identificare delle unità territoriali composite, corrispondenti a sistemi organizzativi che riuniscono più soggetti di diritto internazionale limitrofi e tra loro connessi, più o meno stabilmente, da una serie di fattori materiali di complementarità e interdipendenza reciproca<sup>1</sup>.

Il crescente interesse che queste entità di diritto internazionale suscitano, sembra dipendere dalla progressiva diminuzione della capacità dei singoli ordinamenti nazionali di fare fronte all’attuale diffusione di molteplici processi di trasformazione di ordine sociale, economico e geopolitico. Da tempo, l’affermazione dell’economia di mercato su scala mondiale, l’incremento costante e generalizzato della circolazione di merci, servizi, capitali e persone, l’abbattimento dei confini nazionali, l’aumento dei problemi collegati al proliferare della criminalità e del terrorismo internazionale e le esigenze di protezione dei diritti e valori fondamentali che ne conseguono, hanno imposto un rinnovamento nella composizione e al contempo nel funzionamento dell’ordinamento internazionale contemporaneo. In particolare, la natura intrinsecamente transnazionale di tali fenomeni risulta aver variamente favorito l’elaborazione di soluzioni istituzionali e normative da parte di diversi gruppi di soggetti di diritto internazionale limitrofi, che hanno convenuto di avviare esperienze di cooperazione regionale al fine di affrontare congiuntamente sfide strategiche di interesse comune. Nel corso degli ultimi decenni, si è di fatto assistito a una diffusione quantitativa e allo sviluppo qualitativo di molte esperienze associative avviate tra Stati (e organizzazioni internazionali) fisicamente prossimi. Oggi, l’intensificazione delle attività di concertazione, cooperazione, e financo di integrazione in ambito economico, ma pure politico, sociale e culturale riguarda un ampio numero di aree geografiche diverse, coinvolgendo anche compagini internazionali che, tradizionalmente, si sono dimostrate poco propense a sviluppare forme di dialogo istituzionalizzato a livello regionale<sup>2</sup>. D’altronde, lo stesso processo di integrazione europea ha finora dimostrato che, ove strutturata e disciplinata in modo appropriato, la cooperazione internazionale a base parziale è in grado di garantire al contempo la pace e lo sviluppo economico e sociale di un’area che, storicamente, ha sofferto profonde divisioni politiche ed economiche, oltre che sociali, culturali e religiose.

---

<sup>1</sup> Per un’analisi della portata polisemantica al presente assunta dal termine “regione” si vedano, P. DE LOMBAERDE e F. SÖDERBAUM, *The Problem of Comparison in Comparative Regionalism* in, *Review of International Studies*, no. 36, 2010, pp. 735-753.

<sup>2</sup> Tale posizione, è peraltro autorevolmente espressa da un consistente numero di studiosi provenienti da diverse discipline. Per un’analisi di natura giuridica relativa alla recente diffusione della cooperazione internazionale istituzionalizzata a livello regionale, si vedano i contributi inclusi in S. DOUMBÉ-BILLÉ (a cura di), *Régionalisation du Droit International*, 2012, Pedone: Parigi, 2012.

In questa sede, si aderisce alla tesi secondo cui la cooperazione regionale è quanto mai utile nell'ottica di gestire, su base consensuale, i molteplici elementi di complementarità che - specie al tempo della globalizzazione - rendono tra loro interdipendenti entità giuridiche accomunate, oltre che da storia e confini, anche da problemi condivisi e opportunità reciproche in ambito di crescita economica, tutela delle risorse ambientali, protezione civile, migrazione, mobilità e sicurezza. Secondo chi scrive, le prospettive di crescita e di stabilità sul piano politico, economico e sociale di soggetti di diritto internazionale che si trovano a condividere la medesima porzione dello scacchiere geopolitico e socio-economico globale, dipendono in larga misura dallo stabilimento, a livello regionale, di canali di dialogo istituzionalizzato e dall'adozione di norme condivise e fondate su principi e valori comuni.

La realtà euro-mediterranea, connessa fisicamente dal bacino che collega l'Unione Europea e gli Stati del Nord-Africa e del vicino oriente, offre un chiaro esempio di complesso regionale che, pur presentandosi politicamente frammentato, economicamente disomogeneo e socialmente diviso, risulta allo stesso tempo teatro di avvenimenti e mutazioni che interessano - seppur in modo diverso e con intensità variabile - tutti gli attori internazionali presenti e attivi nell'area. Questi ultimi, sono da tempo impegnati a individuare e sviluppare soluzioni di lungo termine dirette alla riconfigurazione del complesso e delicato panorama geopolitico e socio-economico regionale e, specialmente negli ultimi anni, sono chiamati a risolvere i molteplici problemi di natura strutturale e sostanziale che condizionano la stabilizzazione - politica, economica e sociale - dell'area<sup>3</sup>. Oggi, appare pacifico che quest'ultimo ambizioso risultato può essere raggiunto soltanto attraverso uno sforzo condiviso, ovvero sostenuto da un'azione politico-diplomatica e giuridica congiunta, da svilupparsi nel quadro di una cornice cooperativa regionale coesa dal punto di vista non solo strategico, ma pure istituzionale e normativo<sup>4</sup>. In buona sostanza, si tratta di orientare lo spazio fisico compreso tra le diverse sponde del Mare Mediterraneo verso una "comunità euro-mediterranea" la cui pace, sicurezza e prosperità venga affidata al buon funzionamento di rapporti fondati su principi, strutture istituzionali e norme comuni.

Basandosi su tali premesse logiche e programmatiche, il lavoro che segue si propone di sviluppare un'analisi giuridica rivolta a comprendere attraverso quali tecniche e strumenti (concettuali, istituzionali e normativi) si sia finora provveduto a formalizzare *de jure* i molteplici punti di contatto *de facto* esistenti all'interno dell'area euro-mediterranea. In altri termini, si tenterà di valutare l'attuale stato di avanzamento del processo di regionalizzazione di diritto internazionale avviato tra l'Unione europea e i suoi vicini meridionali. La scelta di affrontare questo tema dipende da una molteplicità di fattori, riconducibili tanto alla tradizionale difficoltà di individuare nell'area

---

<sup>3</sup> Da ultimo, si veda A. ISONI, *Da Barcellona a Marsiglia: Le politiche dell'Unione Europea nel Mediterraneo*, in S. CAFARO (a cura di), *Le Relazioni Euro-Mediterranee. Dai primi accordi all'Unione per il Mediterraneo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, pp. 1 e ss.

<sup>4</sup> Cfr. P.G. XUEREB, *Infusing the Euro-Mediterranean Partnership with the Supranational Dynamic. A Euro-Mediterranean Community and a Step Towards Global Governance?* in, E. LANNON (a cura di), *The European Neighbourhood Policy's Challenges. Les défis de la politique européenne de voisinage*, College of Europe Studies, Bruges, 2012, pp. 159 e ss.



in questione i tratti tipici di una regione internazionale integrata dal punto di vista giuridico, economico, politico, sociale e umano, quanto al periodico rinnovarsi degli sforzi oggettivamente compiuti per garantire un certo grado di coesione interna allo spazio euro-mediterraneo. Proprio da tali sforzi, emerge chiaramente una volontà - e prima ancora un'esigenza concreta - di individuare soluzioni sostenibili per la gestione dei rapporti di prossimità che uniscono le diverse sponde del Mare Mediterraneo. Peraltro, l'esame approfondito dei diversi strumenti giuridici e delle sedi di dialogo create per lo sviluppo del regionalismo di area euro-mediterranea non appare un esercizio utile soltanto a misurare la densità normativa e la complessità istituzionale delle relazioni che collegano l'UE, i suoi Stati membri e gli Stati terzi Mediterranei. Un simile sforzo analitico si rende altresì necessario nell'ottica di individuare possibili soluzioni operative rivolte al rilancio strutturale e sostanziale delle relazioni euro-mediterranee, quale è stato recentemente auspicato dalle stesse istituzioni europee<sup>5</sup>.

### ***Piano della Ricerca***

La prima parte della presente trattazione sarà riservata all'analisi delle diverse circostanze materiali e (pre)-condizioni metagiuridiche che, nella prassi delle relazioni internazionali, consentono (ovvero richiedono) a un determinato insieme di soggetti giuridici distinti ma appartenenti a una medesima area geografica di convergere - dal punto di vista sia strutturale sia sostanziale - verso una regione di diritto internazionale.

In seguito, si farà riferimento alla progressiva diffusione del "nuovo regionalismo" di diritto internazionale, inteso come forma di organizzazione e istituzionalizzazione dei rapporti che, nell'era della globalizzazione, Stati ed organizzazioni internazionali limitrofi si trovano necessariamente ad intrattenere tanto in ambito economico, quanto in campo politico e culturale. In tal merito, verrà rilevato come il crescente ricorso a esperienze di cooperazione regionale dipenda dalla capacità del "nuovo regionalismo" di fornire risposte organizzative adeguate rispetto a esigenze materiali e difficoltà strategiche diverse, e dunque di offrire soluzioni flessibili, ovvero modulabili (dal punto di vista sia istituzionale sia normativo) in base al tipo di obiettivi strategici di volta in volta perseguiti dalla singola fattispecie associativa.

Quindi, si provvederà a fornire una disamina delle diverse dimensioni operative che può assumere l'azione del gruppo organizzato su base regionale. Lo svolgimento di tale esercizio analitico risulta essenziale per comprendere le dinamiche attraverso le quali una determinata fattispecie associativa può svilupparsi al fine di agevolare - tanto al proprio interno, quanto sul piano esterno, ovvero nei rapporti con soggetti terzi - la promozione e il perseguimento dei diversi valori e interessi sui quali si fonda l'esperienza di cooperazione regionale istituzionalizzata. In proposito, si avranno modo di identificare due tendenze distinte di sviluppo istituzionale e

---

<sup>5</sup> Cfr. COM 2011(200) definitivo, "Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo Meridionale", del 08.03.2011; e COM 2011(303) definitivo, "Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento", del 25.05.2011.

normativo che si realizzano in virtù dei singoli progetti di regionalizzazione. Da un lato, si pone la dimensione operativa interna dell'azione di gruppo, che costituisce l'espressione tipica della cooperazione internazionale istituzionalizzata e incide in quanto tale sui singoli ordinamenti aderenti al processo di regionalizzazione al fine di garantire loro un certo grado uniformità giuridica (e dunque di coesione strategica). Dall'altro lato, si noterà come in tempi recenti sia possibile registrare una tensione dei soggetti internazionali coinvolti in una fattispecie associativa regionale a sviluppare un'azione esterna comune. Quest'ultima tendenza, propria esclusivamente del "nuovo regionalismo" di diritto internazionale, riflette la crescente esigenza che i soggetti internazionali coinvolti in un processo cooperativo hanno di promuovere gli interessi e i valori del gruppo sul piano internazionale (ovvero interregionale) attraverso un'azione esterna comune. In particolare, verrà osservato come nell'era della globalizzazione il raggiungimento degli obiettivi (economici, politici, culturali, etc.) che stanno alla base dell'esperienza associativa a base parziale, dipenda in misura crescente dalla promozione dei rapporti - di natura sia bilaterale sia multilaterale - che la compagine regionale intrattiene con soggetti terzi di diritto internazionale. Oggi, l'effettiva capacità delle singole esperienze associative regionali di affermarsi in qualità di sistemi istituzionali e normativi funzionali a realizzare le esigenze materiali perseguite dal gruppo, risultano largamente condizionate dall'avanzamento dei processi di concertazione, cooperazione ovvero integrazione intrattenuti a livello internazionale (interregionale), ovvero dal tipo di sforzi che una determinata compagine regionale intraprende sul piano esterno al fine di formalizzare - dal punto di vista concettuale, istituzionale e normativo - i rapporti materiali intrattenuti con i soggetti terzi (Stati ovvero organizzazioni internazionali).

Rivolgendo la nostra analisi allo specifico contesto euro-mediterraneo, si noterà come sia in particolare l'Unione europea - nella sua attuale configurazione di soggetto di diritto internazionale che dispone di una personalità giuridica autonoma; di un potere normativo attivabile tanto sul piano interno quanto sul piano internazionale; e di un apparato istituzionale articolato e rivolto a garantire la coerenza dell'azione esterna europea - a disporre degli strumenti giuridici necessari a garantire il consolidamento di rapporti utili alla gestione dei molteplici fattori di complementarità che connettono l'Europa ai Paesi della sponda meridionale del Mediterraneo. Si avrà modo di vedere, infatti, come la dimensione esterna dell'Unione si sia affermata in via complementare e parallela rispetto al processo (interno) di integrazione europea, al fine di consentire la piena attuazione di quest'ultimo, tanto sul piano normativo quanto (di conseguenza) su quello materiale. Peraltro, l'azione esterna dell'UE si è sviluppata con particolare intensità proprio nell'area di vicinato, ovvero nelle relazioni intrattenute con i Paesi terzi che, trovandosi a ridosso dei confini esterni europei, risultano titolari di rapporti che si pongono a mezza strada tra l'adesione e l'associazione<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Si riprende in questa sede la definizione offerta da R. RHATTAT, *L'action extérieure de l'Union européenne en Méditerranée à l'épreuve du printemps arabe* in, *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 2012, pp. 435-439.

Risulta allora evidente che, proponendosi di investigare l'attuale stato di avanzamento del processo di cooperazione euro-mediterraneo avviato tra i soggetti di diritto internazionale che si dispongono rispettivamente lungo le sponde settentrionali e meridionali del Mediterraneo, la presente analisi dovrà tenere conto delle modalità, misure e strumenti attraverso i quali l'Unione ha progressivamente proceduto a conferire - tramite il diritto che regola la propria azione esterna - una specifica consistenza concettuale, strutturale e sostanziale alla "regione euro-mediterranea".

Un simile obiettivo, impone di procedere attraverso una ricostruzione cronologica del processo di stratificazione normativa e istituzionale attraverso il quale si è progressivamente provveduto a disciplinare i rapporti - di natura bilaterale e multilaterale - che collegano il blocco europeo con i Paesi terzi del Sud-Mediterraneo. Tale ricognizione, permetterà di comprendere quali sono stati i progressivi avanzamenti raggiunti nel processo di regionalizzazione euro-mediterraneo, e quale impatto hanno effettivamente prodotto le diverse cornici giuridiche di *hard* e *soft law* gradualmente predisposte per lo svolgimento del dialogo tra le due sponde del bacino Mediterraneo.

Come è noto, a partire da relazioni commerciali rivolte a mantenere i legami privilegiati (di natura post-coloniale) esistenti tra alcuni Stati membri e i Paesi terzi del Sud-Mediterraneo<sup>7</sup>, l'Unione ha sviluppato un insieme di rapporti sempre più complessi e articolati, che oggi si intersecano e influenzano a vicenda. Quel che resta da verificare sono i termini entro cui tali relazioni si sono effettivamente tradotte in esperienze di integrazione giuridica suscettibili di sostenere un sistema organizzativo dotato di un'identità propria e condivisa, di una struttura istituzionale comune e di una dimensione normativa in grado di disciplinare i molteplici fattori di contatto e interdipendenza che, specialmente al tempo in cui si scrive, collegano i diversi attori (sovrnazionali, statali e locali) presenti e attivi all'interno di questo particolare spazio geografico e geopolitico.

---

<sup>7</sup> Come si vedrà, il Trattato di Roma (art. 113, 227 e 238) riconosceva il principio dell'associazione economica, funzionale a preservare i rapporti commerciali tradizionalmente esistenti nel bacino mediterraneo.

## **PARTE 1**

# **IL PROCESSO DI REGIONALIZZAZIONE EURO- MEDITERRANEO, FENOMENO DI DIRITTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO**

# CAPITOLO I

## IL PROCESSO DI REGIONALIZZAZIONE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. I processi di regionalizzazione internazionale, la dimensione metagiuridica del regionalismo di diritto internazionale - 1.1 Prassi istitutiva e processi di istituzionalizzazione nel regionalismo di diritto internazionale - 2. Il “nuovo regionalismo” di diritto internazionale - 2.1 La proliferazione del “nuovo regionalismo”, un dato strutturale - 2.2 Lo sviluppo qualitativo del “nuovo regionalismo”, un dato sostanziale - 3. Le diverse dimensioni operative del nuovo regionalismo di diritto internazionale - 3.1 La dimensione operativa interna: fase ascendente e discendente dei processi di regionalizzazione internazionale - 3.2 Le dimensioni operative esterne: il piano verticale e orizzontale del nuovo regionalismo - 4. Conclusioni

### 1. I processi di regionalizzazione internazionale, la dimensione metagiuridica del regionalismo di diritto internazionale

Nella prassi delle relazioni internazionali, i *processi di regionalizzazione* coincidono con l'incremento quantitativo e qualitativo dei contatti, degli scambi e delle attività di coordinazione e cooperazione che, *de facto*, collegano le diverse comunità politiche e sociali presenti all'interno di una particolare area geografica<sup>8</sup>. Tipicamente, questa particolare forma di coesione internazionale si caratterizza, specie se confrontata con le esperienze di cooperazione a vocazione universale (o quasi universale), per una serie di peculiarità - al contempo strutturali e sostanziali - che si manifestano in primo luogo sul piano metagiuridico.

Innanzitutto, pur potendo variare - *ratione loci*- in termini di estensione fisica, i diversi processi di regionalizzazione internazionale si connotano tutti per una partecipazione soggettiva che a priori è “chiusa” e “esclusiva”, in quanto riservata ai soggetti internazionali (Stati, ovvero organizzazioni internazionali) che appartengono a un'area geografica determinata<sup>9</sup>. In base a un criterio di classificazione territoriale, si è soliti distinguere tra fattispecie associative che si articolano a livello *continentale* e, in scala ridotta, *regionale* e *sub-regionale*. A oggi, la regionalizzazione riguarda macro-aree differenti e individuabili, in primo luogo, secondo criteri territoriali estremamente ampi, corrispondenti ad interi continenti (Europa, America, Africa e,

---

<sup>8</sup> Ad aver equiparato la regionalizzazione internazionale a un “*de facto process*” in grado di realizzarsi anche in assenza di un ruolo attivo svolto dai soggetti internazionali appartenenti a una determinata area geografica, sono, in particolare, J. GRUGEL, e W. HOUT, *Regions, Regionalism and the South* in, J. GRUGEL and W. HOUT (ed.), *Regionalism Across the North-South Divide: State Strategies and Globalisation*, Routledge: London, 1999, pp. 3-13.

<sup>9</sup> Per una definizione del regionalismo come fenomeno di diritto internazionale di carattere *parziale* (ovvero non *universale*) si veda, tra tutti, D. SCHINDLER, *Regional International Law*, in *Encyclopedia of Public International Law*, IV, Amsterdam, 2000, p. 161 ss.

seppur in maniera minore, Asia)<sup>10</sup>. D'altronde, tali processi possono presentare anche una dimensione più ridotta, che assume un connotato "regionale" rispetto a una realtà continentale, ovvero "sub-regionale" se posta in rapporto a una più ampia realtà territoriale di carattere regionale o continentale<sup>11</sup>. La prassi recente, dimostra peraltro come forme di dialogo internazionale (più o meno stabili e approfondite) possano ricorrere anche a livello inter-regionale, quando attività di scambio, confronto pacifico e cooperazione ricorrono tra più regioni distinte<sup>12</sup>.

In secondo luogo, l'intensificazione dei rapporti che intercorrono all'interno di un medesimo spazio internazionale non discende solo dal fattore della contiguità ovvero della prossimità fisica, ma dipende pure dal consolidamento di affinità di carattere culturale e geopolitico che, in un particolare momento storico, sono in grado di conferire caratteri di omogeneità funzionale e di affinità strategica a un particolare insieme di soggetti internazionali limitrofi<sup>13</sup>. L'esistenza di interessi reciproci, comuni e mutualmente individuati permette di avviare una serie di relazioni dirette al perseguimento di specifici obiettivi programmatici che risultano poter essere perseguiti con maggiore efficacia attraverso un'iniziativa condivisa, piuttosto che mediante l'azione individuale condotta dai singoli componenti della compagine regionale. In altri termini, i processi di cooperazione *de facto* attivi a livello regionale coinvolgono soggetti di diritto internazionale che presentano tra loro le caratteristiche di complementarità e di interdipendenza reciproca necessarie - *ratione personae* - al fine di garantire un'identità (soggettiva e oggettiva) funzionale al raggiungimento degli interessi di gruppo.

La specificità che, come si è appena visto, connota - *ratione loci e ratione personae* - le logiche operative sottostanti alla regionalizzazione dei rapporti di un particolare gruppo di soggetti di diritto internazionale implica una profonda variabilità *ratione materiae* degli obiettivi che di volta in volta possono essere affidati ai processi di cooperazione avviati a livello parziale. A oggi, gli esempi di associazione quantitativamente e qualitativamente più diffusi e sviluppati sulla scena

---

<sup>10</sup> Per una panoramica delle peculiarità attualmente manifestate dal regionalismo di diritto internazionale nelle diverse macro-aree geografiche (continenti), si veda P. PENNETTA, *Organizzazioni Internazionali Regionali*, in, *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè: Milano, 2011, pp. 845 e ss.

<sup>11</sup> Per una classificazione delle diverse forme di cooperazione internazionale che presentano natura parziale, si vedano H. G. SCHERMERS e N. M. BLOKKER, *International Institutional Law: Unity Within Diversity, Fifth Revised Edition*, Martinus Nijhoff: Leiden, 2011, alle pp. 55-56. Per una recente panoramica concernente lo sviluppo del fenomeno regionalista nel panorama geopolitico contemporaneo cfr., L. VAN LANGENHOVE, *Building Regions. The Regionalization of World Order*, Routledge: London, 2011.

<sup>12</sup> B. HETTNE in *Regionalism and World Order*, in M. FARRELL, B. HETTNE e L. Van LANGENHOVE (a cura di), *Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*, Londra: Pluto Press, 2005, distingue tra fenomeni di dialogo e collegamento informale che intercorrono tra più regioni internazionali (cd. di transregionalismo), e esperienze di cooperazione istituzionalizzata, oggi note come processi di interregionalismo internazionale.

<sup>13</sup> Nella prassi di diritto internazionale, è soltanto in via eccezionale che la possibilità di partecipare, aderendovi, a un processo di convergenza istituzionale e normativa di portata regionale, viene fatta dipendere dall'esclusivo criterio di appartenenza geografica degli Stati ad un particolare territorio. In proposito, una parte rilevante della dottrina contesta la stessa opportunità del riferimento al criterio "geografico-territoriale" per descrivere il fenomeno del regionalismo internazionale. Cfr. in particolare, H. G. SCHERMERS e N. M. BLOKKER, *International Institutional Law* cit., p. 53, i quali notano come ai fini dello sviluppo delle esperienze di cooperazione internazionale a base regionale, i fattori di natura politica giochino un ruolo almeno altrettanto importante del criterio di appartenenza geografica.

del diritto e delle relazioni internazionali sono rappresentati dalle esperienze di integrazione regionale in ambito economico e commerciale<sup>14</sup>. Tuttavia, il costante manifestarsi di diverse tipologie di interessi strategici che col tempo possono divenire oggetto di una “comunità di intenti” regionale impedisce di circoscrivere ed equiparare il fenomeno ai - pur largamente diffusi - processi di regionalizzazione fondati su obiettivi di integrazione e sviluppo economico<sup>15</sup>. Infatti, a seconda del tipo di obiettivo materiale perseguito da un particolare gruppo di soggetti internazionali limitrofi, forme di solidarietà regionale ponno affermarsi in ambito non solo economico, ma anche politico, giuridico e culturale<sup>16</sup>.

Nel complesso, la concentrazione dei processi di regionalizzazione all'interno di aree fisiche geograficamente determinate, l'affinità inter-soggettiva necessaria a sostenere funzionalmente la cooperazione, e la conseguente modulazione dei contenuti dell'esperienza cooperativa parziale in base agli interessi specifici di un gruppo (più o meno limitato) di soggetti internazionali limitrofi determinano la caratteristica *eterogeneità esterna* del regionalismo

---

<sup>14</sup> La necessità di sviluppare rapporti economici e di scambio privilegiati che, tradizionalmente, si manifesta tra soggetti di diritto internazionale appartenenti a una medesima area geografica, ha in molti casi portato ad identificare il fenomeno del regionalismo sia con i processi di progressiva eliminazione degli ostacoli alla libertà di circolazione transfrontaliera di beni, servizi e persone all'interno di un determinato gruppo regionale, sia - più recentemente - con le esperienze di omologazione dei rapporti commerciali intrattenuti dal gruppo con i soggetti che si trovano all'esterno dello stesso (cd. *economic multi-purpose cooperation*). Tale approccio al regionalismo, che tende a basarsi sull'analisi comparatistica delle singole esperienze di cooperazione, di norma assume il processo di integrazione europea come modello interpretativo di riferimento. Si veda, in questo senso, quanto osservato da M. PANEBIANCO, F. GUIDA e A. DI STASI, *Introduzione al Diritto Comunitario Comparato*, Edisud: Salerno, 1993. Sul tema, si veda J. P. TRACHTMAN, *International Trade: Regionalism*, in A. T. GUZMAN e A. O. SYKES (a cura di), *Research Handbook in International Economic Law*, Cheltenham-Northampton, MA: Edward Elgar, 2007, pp. 150 e ss. Sulla base dell'interconnessione che sussiste tra il perseguimento di obiettivi di integrazione economica (infra)-regionale e l'avanzamento istituzionale e normativo che è stato, nella prassi, raggiunto da numerosi processi di cooperazione regionale, alcuni autori hanno anche ipotizzato uno schema evolutivo ricorrente del fenomeno regionalista internazionale. Seguendo un percorso di sviluppo lineare, la cooperazione regionale istituzionalizzata prenderebbe le mosse dalla conclusione di accordi commerciali di natura preferenziale, e procederebbe attraverso la creazione di zone di libero scambio, l'istituzione di unioni doganali, mercati unici, unioni economiche e monetarie, fino al perfezionarsi di esperienze comprensive di profili di integrazione politica. Cfr. quanto elaborato a partire dalla teoria giuridico-economica elaborata da B. BALASSA in, *The Theory of Economic Integration*, Allen and Unwin: London, 1962. Per dei recenti contributi che, in ambito giuridico, accolgono il paradigma evolutivo delle esperienze di integrazione regionale si veda, J. P. TRACHTMAN, *International Trade: Regionalism*, cit., p. 151.

<sup>15</sup> Molti autori hanno espresso una concezione del regionalismo di diritto internazionale più ampia di quella che limita tale fenomeno alla cooperazione economica sub-regionale, regionale e inter-regionale. In dottrina si parla in senso lato di “*multi-purpose cooperation*” per indicare la diversa natura che può essere assunta dalle esperienze associative maturate in sede regionale. Si veda, fra i tanti, MOLANO CRUZ, *L'intégration Régionale contemporaine: figure de coopération multidimensionnelle*, United Nation University - *Comparative Regional Integration Studies* (CRIS) Occasional Paper no. 16, Brugge, 2009; B. DEACON, M. C. MACOVEI, L. VAN LANGENHOVE e N. YEATS (ed.), *World-Regional social Policy and Global Governance*, Abingdon: New York, 2009; D. TUSSIE, *Competing Motivations for Regional Projects*, in *Review of International Studies*, No. 35, 2009, p. 170 e ss.

<sup>16</sup> Nel dibattito che attualmente si svolge in materia di regionalismo internazionale, le “regioni internazionali” sono infatti considerate come *costruzioni sociali*, composte e ricomposte per mezzo della cooperazione istituzionalizzata piuttosto che in base a valutazioni di carattere strettamente geografico o di sviluppo umano ed economico. D'altronde, è largamente diffusa l'opinione secondo la quale i confini e l'appartenenza ad una particolare regione, rappresentino fattori dipendenti in via esclusiva da “*political and ideological struggle and the conscious strategies of states and social actors*”, cfr. J. GRUGEL, e W. HOUT, *Regions, Regionalism and the South*, cit., p. 9.

internazionale<sup>17</sup>. Tradizionalmente quest'ultimo costituisce un fenomeno di diritto internazionale variegato sia dal punto di vista strutturale e contenutistico, e comprensivo in quanto tale di realtà politico-giuridiche diverse, le specificità strutturali e sostanziali delle quali dipendono dal particolare contesto fattuale (storico, culturale ed economico) e giuridico (istituzionale e sostanziale) entro il quale si sviluppano<sup>18</sup>.

### 1.1 Prassi istitutiva e processi di istituzionalizzazione nel regionalismo di diritto internazionale

Come appena rilevato, i presupposti materiali richiesti ai fini dell'effettivo perseguimento di un processo di coesione regionale sono rappresentati, da un lato, dal dato della prossimità fisica e, dall'altro lato, da fattori di convergenza sostanziale che, operando (anche cumulativamente) sul piano principalmente economico e politico (ma spesso pure ideologico, linguistico, religioso e giuridico) conferiscono a un insieme di soggetti internazionali appartenenti a una medesima area geografica caratteristiche di *omogeneità* sistematica, ovvero di *affinità* strategica e programmatica. Congiuntamente considerati, tali coefficienti di assimilazione permettono di instaurare un sentimento identitario - la cosiddetta "identità di gruppo" - tra soggetti di diritto internazionale che, oltre ad essere fisicamente limitrofi, si trovano a comporre *de facto* una "comunità di interessi" condivisi e convergenti<sup>19</sup>. Sotto l'azione di stimoli endogeni che si producono all'interno di una specifica area geografica, ma pure (come meglio si vedrà) spinti dall'influenza di fattori di natura esogena, dipendenti da forze e dinamiche di portata globale, i singoli componenti della compagine territoriale maturano una volontà coesiva - nota come *animus cooperandi* - che permette loro di

---

<sup>17</sup> In questo senso, è ben possibile riscontrare come la profonda eterogeneità che, in generale, connota il fenomeno del regionalismo giuridico internazionale si manifesti fin dalla fase istitutiva delle singole esperienze di associazione e cooperazione regionali. Tale differenziazione "genetica" dipende essenzialmente dalla circostanza che la disciplina fissata in sede costitutiva per una specifica organizzazione regionale dipende dall'autonomia normativa esercitata in via esclusiva dai soggetti internazionali di una determinata area geografica. Determinatisi al processo di cooperazione regionale, questi ultimi sono, infatti, in grado di definire in pressoché totale autonomia la disciplina della singola esperienza regionalista, con la possibilità (quantomeno astratta) di renderla differente da qualsiasi altra fattispecie organizzativa a base regionale. Tale differenziazione può ben manifestarsi in termini di contenuti (*ratione materiae*), partecipazione soggettiva (*ratione personae*), ma anche di struttura istituzionale e di competenze sostanziali (*ratione finis*). In questo senso, si veda ampiamente l'opera di H. G. SCHERMERS e N. M. BLOKKER in *International Institutional Law* cit., ed in particolare alla p. 32 per quanto riguarda le organizzazioni internazionali "parziali". Dello stesso autore, si veda anche, *Final Remarks*, in N. M. BLOKKER e H. G. SCHERMERS (ed), *Proliferation in International Organizations. Legal Issues*, The Hague/London/Boston, 2001, pp. 65 e ss., e p. 549.

<sup>18</sup> R. J. DUPUY in, *L'Etat et l'organisation internationale*, cit., p. 15 nota come rispetto alle organizzazioni universali (gravate da una staticità dipendente dalla particolare natura dei loro obiettivi, ma pure dalle difficoltà di concertazione naturalmente collegate a una partecipazione soggettiva tendenzialmente illimitata) la caratteristica dinamicità che deriva dall'omogeneità *ratione personae* delle esperienze regionaliste faciliti il raggiungimento di soluzioni di convergenza operativa e decisionale tra i singoli partecipanti al processo associativo, e di conseguenza agevoli l'insorgere di esperienze specifiche.

<sup>19</sup> Come già anticipato, l'identità di gruppo viene "definita" in base a criteri di carattere non esclusivamente geografico e territoriale, dipendo altresì da fattori di natura politica, economica, culturale, etc. In merito alla nozione di "identità di gruppo", si veda ampiamente M. PANEBIANCO e G. MARTINO, *Elementi di Diritto dell'Organizzazione Internazionale*, Giuffrè: Milano, 1997, in particolare a p. 82.



perseguire, congiuntamente, interessi ed ambizioni comuni<sup>20</sup>. È specialmente in forza di quest'ultimo elemento volontaristico, che i soggetti di diritto internazionale (Stati, o organizzazioni internazionali) di una particolare area provvedono a tradurre gli elementi identitari e aggregativi comuni in forme variamente stabili ed articolate di cooperazione istituzionalizzata.

Tanto l'emersione di interessi materiali costitutivi di un'identità di gruppo, quanto la permanenza di una certa *vis* associativa all'interno di una compagine di soggetti internazionali appartenenti ad una medesima area geografica, rappresentano dunque le (pre)-condizioni metagiuridiche fondamentali richieste per la costituzione e, eventualmente, per lo sviluppo di un'esperienza cooperativa internazionale a base regionale. Tuttavia, affinché uno specifico processo di regionalizzazione possa assumere uno spessore giuridico, è essenziale che l'intenzione dei soggetti internazionali di aderire a un processo di convergenza operativa sia formulata ed espressa attraverso una serie di manifestazioni di volontà di tipo formale. In altre parole, al fine di stabilizzare dal punto di vista giuridico la volontà coesiva, è necessaria la conclusione di atti idonei a offrire una *base istituzionale e normativa* alle attività di natura tecnico-funzionale che ci si propone di condurre sulla scorta degli obiettivi di cooperazione condivisi<sup>21</sup>. In questo senso, la volontà (ovvero la necessità) di intensificare dei rapporti intrattenuti in ambito economico, politico e culturale da alcuni soggetti di diritto internazionale geograficamente prossimi costituisce il presupposto logico necessario ad attivare una cooperazione di natura giuridica, oltre che *attuale*<sup>22</sup>. Funzionalmente collegato all'aumento delle interazioni materiali che si svolgono all'interno di una determinata cornice geografica, il *regionalismo di diritto internazionale* rappresenta un fenomeno associativo che risponde alla necessità di conferire stabilità istituzionale e consistenza normativa

---

<sup>20</sup> In dottrina, è frequente il richiamo all'*animus cooperandi*, espressione che sta a indicare “*the political ambition of establishing regional cohesion and identity*”, volendo riprendere le parole impiegate da B. HETTNE and F. SÖDERBAUM, in *Frustrated Multilateralism, The Unipolar Movement versus the Regionalist Movement*, Paper presented at EU-LDC Network Annual Conference “*Multilateralism at Risk - Beyond Globalisation*”, Bruxelles, 2-3 aprile, 2004, p. 9. A conferma dell'importanza del ruolo giocato da questo elemento di natura “metagiuridica” si veda anche, P. De LOMBAERDE, A. ESTEVADEORDAL, K. SUOMINEN (ed.), *Governing Regional Integration for Development, Monitoring Experiences, Methods and Prospects*, Aldershot, 2008.

<sup>21</sup> In particolare, si è notato come l'adozione di un atto formale e istitutivo di una esperienza di cooperazione internazionale sia necessaria: in primo luogo, al fine di conferire l'autorizzazione (*habilitation*) ad agire per il perseguimento degli interessi collettivi; in secondo luogo, per definire l'ambito di intervento delegato all'attività di cooperazione, ovvero per la limitazione (*limitation*) dei compiti e dei relativi poteri attraverso i quali condurre l'attività funzionale dell'associazione; in terzo luogo per stabilire l'obbligazione (*obligation*) in capo all'apparato istituzionale dell'organizzazione, che sarà in questo modo tenuto ad agire al fine del raggiungimento degli obiettivi preposti al processo cooperativo. Cfr. M. VIRALLY, *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1990, Vol. 42, n. 4, in particolare alle p. 1390-1391.

<sup>22</sup> L. FAWCETT in, *The History and Concept of Regionalism*, European Society of International Law (ESIL) Conference Paper no. 4, 2012, 5th Biennial Conference, Valencia (Spain), 13-15 Sept 2012, p. 5, opera una distinzione tra i processi di regionalizzazione *de facto* e il regionalismo istituzionalizzato come fenomeno di diritto internazionale. La stessa autrice, ritiene che gli elementi centrali del regionalismo internazionale siano rappresentati da strategie di comportamento comuni e identificabili (*identifiable patterns of behavior*), manifestate da gruppi di Stati o territori che decidono di agire congiuntamente in specifici settori di intervento, e che tal fine procedono alla stabilizzazione delle interazioni reciproche attraverso forme di cooperazione diversamente istituzionalizzate. Cfr. L. FAWCETT in, *Alliances, Cooperation and Regionalism in the Middle East*, in L. FAWCETT (ed.), *International Relations of the Middle East*, Oxford University Press: Oxford, 2005, pp.173-194.

alle attività e agli obiettivi perseguiti (sia internamente, sia esternamente) da un gruppo di soggetti internazionali limitrofi<sup>23</sup>.

L'interesse a sancire ufficialmente una serie di obiettivi programmatici comuni, oltre che l'esigenza di definire e codificare i meccanismi e gli strumenti posti a disposizione della volontà associativa regionale, impongono il raggiungimento di intese di natura politico-diplomatica, e spesso conducono alla conclusione di accordi internazionali attraverso i quali si provvede a garantire un apposito fondamento istituzionale e normativo all'attività di cooperazione<sup>24</sup>. Invero, i metodi attraverso cui determinati soggetti di diritto internazionale possono istituire le basi formali per lo svolgimento di un progetto di cooperazione regionale stabile sono estremamente vari<sup>25</sup>. Secondo un criterio di classificazione generale e formale - ovvero essenzialmente basato sulla *natura* dell'atto costitutivo della fattispecie associativa - si è in grado di distinguere tra esperienze

---

<sup>23</sup> M. KOSKENNIEMI in, *International Law and Hegemony: a Reconfiguration*, in *Cambridge Review of International Affairs*, 2004, pp. 1-26 descrive il regionalismo come un fenomeno di diritto internazionale funzionale all'articolazione giuridica e istituzionale delle preferenze politiche espresse da un particolare gruppo di Stati. M. VIRALLY in, *La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale*, in *Mélanges offerts à Charles Rousseau*, Pedone: Paris, 1974, alle pp. 277-300, parla anche di "finalité fonctionnelle" per indicare la giustificazione funzionale, ovvero la "raison d'être" che sta alla base di ogni processo istituzionalizzato di cooperazione di diritto internazionale (universale e regionale). Il concetto di "finalità funzionale", fondamentale ai fini della comprensione del fenomeno della cooperazione internazionale *tout court*, rappresenta una nozione chiave pure nell'analisi dei processi di convergenza che si svolgono, sul piano normativo e istituzionale, anche a livello regionale. In proposito va ricordato che, mentre le norme internazionali di portata regionale rappresentano una tipologia particolare di diritto internazionale essenzialmente connotato per la sua portata geografica delimitata (*geographically confined forms of particular international law*), il fenomeno giuridico del regionalismo è qualitativamente caratterizzato per una tendenza all'affiliazione, su base volontaria, a una particolare regione internazionale. Cfr. D. PULKOWSKY, *Theoretical Premises of the "Regionalism and the Unity of International Law"*, ESIL Conference Paper Series, no. 16, 2012, p. 3.

<sup>24</sup> Tradizionalmente, si ritiene che l'accordo internazionale assolva la duplice funzione di "oggettivizzare gli interessi individuali degli Stati a perseguire e raggiungere scopi comuni" (accordo internazionale inteso come *traité-loi*), e di "riconciliare diversi interessi altrimenti divergenti" (accordo internazionale inteso come *traité-contract*). A sostegno di questa natura *dualista* dell'atto costitutivo di un'esperienza di cooperazione istituzionalizzata, si veda T. SATO, *Evolving Constitutions of International Organizations*, Kluwer: The Hague/London/Boston, 1996; N. WHITE, *The Law of International Organizations*, Manchester University Press: Manchester, 2005, a p. 14 e ss.; e J. CRAWFORD, *Multilateral Rights and Obligations*, *Recueil des Cours*, n. 319, vol. II, 2006, 325-482, a p. 371 e ss.

<sup>25</sup> La cooperazione internazionale contemporanea è estremamente variegata. Cfr. R. R. BAXTER, *International law in her "infinite variety"* in, *International and Comparative Law Quarterly*, no. 549, 1980. In dottrina, "elementi essenziali di un accordo" sono stati ripetutamente rintracciati in manifestazioni di volontà che non presentano le caratteristiche tipiche del trattato internazionale (si pensi ai casi dei cd. *gentlemen agreements* o degli accordi segreti impiegati nel corso del XX secolo). Oggi, è pacifico che accordi internazionali privi dei requisiti formali rappresentati dalla forma scritta o dal carattere della pubblicità sono - di fatto - in grado provvedere alla fondazione di esperienze stabili di cooperazione istituzionalizzata. Cfr. in questo senso, A. AUST, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press: Cambridge, 2000, p. 26. Per un contributo ormai classico in questo senso, si veda S. ROSENNE, *Is the Constitution of an International Organization an International Treaty?*, in *Comunicazioni e Studi*, no. 12, 1966, p. 32. Inoltre, una parte della dottrina ritiene che un'esperienza di cooperazione istituzionalizzata possa sorgere anche in assenza di un'espressa decisione assunta dai rappresentanti (di norma governativi) degli Stati o organizzazioni internazionali, quando dalla prassi di questi ultimi emerge comunque la mutua volontà (e quindi l'accordo implicito) di garantire un certo grado di stabilità all'associazione internazionale. C. LIPSON, *Why are some international agreements informal?*, in *International Organization*, no. 45, 1991, pp. 495 e ss. In realtà, la possibilità di stabilire un'organizzazione internazionale (regionale) sulla base di accordo soltanto implicito è tuttora largamente dibattuta in dottrina. Cfr. in merito, I. A. SHEARER, in *Starker's International Law*, 2007, pp. 105-106.

di cooperazione regionale di *hard law*, che si fondano sulle basi giuridico-convenzionali offerte da un trattato di diritto internazionale<sup>26</sup>, e forme di cooperazione istituzionalizzata che, basandosi su atti non appartenenti alle fonti “tipiche” di diritto internazionale, presentano, piuttosto, caratteristiche di *soft law*<sup>27</sup>. Va infatti ricordato che, nonostante il trattato (bilaterale o multilaterale) rappresenti il mezzo “classico” per la costituzione di una fattispecie cooperativa internazionale, è ben possibile - ed anzi frequente nella prassi del regionalismo internazionale - che esperienze di coesione anche stabili dal punto di vista operativo, trovino la loro base normativa (quantomeno iniziale) in accordi che, per quanto solenni, non integrano i requisiti formali e sostanziali propri di un'intesa di diritto internazionale giuridicamente vincolante (cd. *non binding agreements*)<sup>28</sup>.

Dalla forma dell'accordo raggiunto dai soggetti (Stati o organizzazioni internazionali) interessati a stabilizzare *istituzionalmente e normativamente* un processo di regionalizzazione, dipende sostanzialmente la *tipologia di vincolo* posto a fondamento sia dei loro rapporti reciproci (rapporti cd. orizzontali), sia dei rapporti che, eventualmente, essi instaurano con il nuovo ente di diritto internazionale preposto al perseguimento degli obiettivi programmatici condivisi (rapporti cd. verticali). Infatti, la libertà contrattuale di cui i soggetti internazionali dispongono fin dal

---

<sup>26</sup> L'Art. 2, para 1(a) della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati del 1969, definisce trattato un “accordo concluso tra Stati, in forma scritta, e regolato da norme di diritto internazionale”. Si tratta della tipologia organizzativa “numericamente e qualitativamente” più diffusa e significativa a livello regionale, e riguarda i casi di fattispecie associative fondate su trattati internazionali conclusi non solo solennemente, ma anche in forma semplificata, come nel caso del *Gulf Cooperation Council* (GCC), l'entrata in vigore del quale corrisponde, ai sensi dell'art. 19 comma 1 del relativo trattato, con quella della sua sottoscrizione.

<sup>27</sup> Si parla, in tal senso, di “*soft law/hard law divide*”, per indicare come la prima scelta operata nell'assunzione di impegni internazionali ricada non solo sulla “forma” dell'intesa, ma pure sulla tipologia del vincolo instaurato a livello internazionale. Cfr. quanto riportato da A. T. GUZMAN in, *The Design of International Agreements* in, *The European Journal of International Law*, vol. 16, no. 4, 2005. In merito a questa distinzione bipartita, di carattere generale, si veda quanto riportato, tra i tanti, da C. F. AMERASINGHE in, *Principles of the Institutional Law of International Organisations*, Cambridge Studies in International and Comparative Law: Cambridge, 2005, in particolare alle pp. 9-12. Peraltro, la definizione del carattere di *soft law* di un particolare accordo internazionale è, tutt'oggi, ampiamente dibattuta in dottrina. Spesso, il concetto di *soft law* viene utilizzato *a contrario*, per definire le fonti di diritto internazionale diverse dai trattati e dal diritto consuetudinario, cfr. C.W. ABBOTT e D. N. SNIDAL, *Hard and Soft Law in International Governance*, in *International Organization* (Int Org) n. 54, 2000, p. 421-422. Allo stesso tempo, non si può limitare la nozione di *soft law* alle previsioni contenute all'interno di atti di natura meramente politica. Per approfondimenti relativi a tale tema, si veda anche WELLENS e BORCHARDT, *Soft Law in European Community Law*, *European Law Review*, n. 14, 1989, p. 267, i quali collocano le fonti di *soft law* in una posizione “intermedia” nel sistema giuridico di diritto internazionale, collocata tra gli atti normativi tipici di diritto internazionale (trattati e norme di natura consuetudinaria) e dichiarazioni e atti che non presentano alcun rilievo giuridico. In sostanza, con il termine *soft law agreements* ci si riferisce ad accordi che, seppur di natura generica e non direttamente vincolanti, vanno comunque distinti da quelle forme di intesa che, non importando alcun tipo di vincolo per i soggetti contraenti, non appartengono nemmeno alla sfera del diritto internazionale. In merito all'espressione “*non binding agreements*”, si fa riferimento a quanto osservato da I. BROWNLIE, *Principle of Public International Law* (VII ed.), Oxford University Press: Oxford, 2008, in particolare a p. 678.

<sup>28</sup> Oltre al tradizionale modello di regionalismo “forte” rappresentato dalle esperienze di cooperazione internazionale parziale a base pattizia, esistono varie forme di cooperazione regionale istituzionalizzata che, basandosi (il più delle volte) sulle attività condotte per mezzo di una *conferenza* intrattenuta tra i soggetti di diritto internazionale interessati ad instaurare una mutua cooperazione, rientrano all'interno del “modello debole” di organizzazione internazionale cosiddetta di *concertazione*. Si è notato come, in talune aree geografiche, tale tipologia “debole” di cooperazione internazionale appaia del tutto prevalente, e costituisca un modello preliminare, sia cronologicamente sia in termini sostanziali, rispetto alla tipologia pattizia. Cfr. P. PENNETTA, *Organizzazioni Internazionali Regionali*, cit., p. 848.

momento della costituzione di un'esperienza di cooperazione istituzionalizzata non riguarda soltanto la forma dell'atto che si intende concludere, ma si estende pure alla natura e al contenuto degli obblighi che si vogliono assumere mediante l'intesa predisposta per la disciplina dell'attività di coordinazione, cooperazione o integrazione attivata a livello regionale<sup>29</sup>.

In particolare, l'impiego di strumenti di *hard law*, implica la volontà delle parti di assumere obbligazioni legalmente vincolanti, dotate di un certo grado di precisione dispositiva (intrinseca, ma anche dipendente dal possibile ricorso a meccanismi di aggiudicazione o dall'adozione di normative di dettaglio che ne definiscano *ex post* il contenuto normativo), e generalmente basate su norme la cui produzione, interpretazione l'applicazione presuppone una delega di autorità in favore dell'apparato istituzionale dell'ente associativo<sup>30</sup>. Al contrario, il ricorso a strumenti di *soft law* è tendenzialmente privilegiato per quelle materie che, seppur incluse nel progetto di regionalizzazione, vengono più gelosamente conservate nella sfera di autonomia (sovranità) dei singoli partecipanti al processo cooperativo<sup>31</sup>. Infatti, il diritto internazionale di *soft law* agevola le soluzioni di compromesso, e quindi risulta congeniale in presenza di esperienze di cooperazione istituzionalizzata che si instaurano tra attori portatori di interessi e valori differenti, che in quanto tali preferiscono mantenere un grado di flessibilità maggiore in relazione agli impegni assunti sul piano della cooperazione internazionale, anche quella che si svolge a livello regionale<sup>32</sup>. A seconda che il tipo di atto adottato dagli Stati di una determinata area geografica per la formalizzazione della loro *voluntas cooperandi* sia costituito da un trattato di diritto internazionale, ovvero da un accordo espresso tramite una dichiarazione politico-diplomatica, le esperienze di cooperazione regionale possono dunque produrre conseguenze giuridiche anche significativamente diverse, sia sul piano internazionale, sia sul piano dell'ordinamento interno delle singole parti contraenti<sup>33</sup>.

Ad ogni modo, va ricordato che il ricorso a strumenti di *hard* o *soft law* per regolare i rapporti di cooperazione inclusi nel processo di regionalizzazione non rappresenta una scelta definitiva, né tantomeno un'opzione esclusiva da compiersi all'interno di uno schema cooperativo

---

<sup>29</sup> In dottrina, si parla in questo senso di “*design elements*” che, oltre alla particolare forma di atto, riguardano anche il tipo di obblighi assunti mediante un accordo internazionale. Cfr. ampiamente T. GUZMAN in, *The Design of International Agreements* cit.

<sup>30</sup> Peraltro, i caratteri di *precisione*, *obbligatorietà*, e *delega* (o trasferimento) di autorità, rappresentanti i principali elementi che caratterizzano gli atti di *hard law*, sono suscettibili di essere variamente graduati nella loro intensità. Cfr. ampiamente, C.W. ABBOTT and D. N. SNIDAL, *Hard and Soft Law* cit.

<sup>31</sup> Secondo C.W. ABBOTT and D. N. SNIDAL, *Hard and Soft Law* cit., p. 423, ad influenzare la preferenza per strumenti di *soft law* sarebbero una serie di variabili, quali la volontà di evitare le conseguenze (i costi) derivanti da un inadempimento (cd. *transaction cost*) rispetto a quanto previsto all'interno di un accordo; la volontà di ridurre fonti rilevanti di compressione della sovranità nazionale; la difficoltà di raggiungere un accordo dovuta alla divergenza di obiettivi e valori perseguiti dai contraenti; la differenza in termini di influenza geopolitica che distingue i diversi partecipanti di un accordo.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 424 dove si illustrano i vantaggi del ricorso al diritto internazionale di *soft law*, specie in presenza di “*actors with different interests and values, different time horizons and discount rates, and different degrees of power*”.

<sup>33</sup> Un significativo margine di variazione che discende dalla particolare tipologia di accordo internazionale concluso per formalizzare l'identità di gruppo e la volontà associativa investe il tipo di obbligazioni create, ma anche la loro efficacia (vincolante o meno), e quindi gli strumenti e i meccanismi previsti per accertare le ipotesi di inadempimento relative agli obblighi derivanti dall'intesa.

binario<sup>34</sup>. Spesso, infatti, l'adozione dei cosiddetti *non binding agreements* rappresenta soltanto la fase prodromica di un'esperienza di cooperazione destinata a essere, successivamente, regolata mediante un trattato internazionale<sup>35</sup>. Allo stesso tempo, anche nei casi in cui si opta per la conclusione di un trattato di diritto internazionale di *hard law*, è ben possibile che il carattere di "rigidità" tipico di questi accordi venga mitigato, limitato o addirittura escluso in relazione ad aspetti specifici della cooperazione, rispetto ai quali gli Stati partecipanti prevedono regole decisionali e meccanismi di controllo diretti a preservare la loro sovranità nazionale<sup>36</sup>. In sostanza, la scelta riguardante gli strumenti giuridici impiegati per disciplinare i diversi aspetti della fattispecie associativa dipende dalla consistenza dell'impegno - concertativo, cooperativo, o integrativo - che, in un particolare momento storico, i soggetti interessati intendono assumere (tanto sul piano internazionale, quanto sul piano domestico) in favore dei singoli obiettivi di cooperazione da realizzarsi mediante il processo di regionalizzazione<sup>37</sup>. Dunque, è a partire dalla specifica configurazione giuridica prevista per il funzionamento della fattispecie associativa che il singolo "fatto regionale" si sviluppa nella sua autonomia, sia istituzionale sia sostanziale<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Esistono, infatti, forme variamente graduate, sia di *hard law* che di *soft law*. In generale, si ritiene che il dominio del diritto internazionale di *soft law* inizi dove le disposizioni giuridiche di un accordo internazionale risultano meno stringenti dal punto di vista della loro obbligatorietà, precisione, e dell'intensità della delega da queste compiuta in favore di meccanismi di controllo relativi al comportamento dei membri, in relazione agli obblighi posti dall'accordo stesso. La riduzione della rigidità, può dunque avvenire in grado diverso e attraverso diverse combinazioni rispetto a ciascuno degli ambiti sopra indicati, e a seconda dei diversi ambiti di intervento compresi all'interno di un particolare accordo internazionale. D'altronde, il termine *soft law* serve proprio ad indicare la deviazione rispetto al normale schema offerto dal diritto degli accordi internazionali giuridicamente vincolanti (ma anche, all'estremo opposto, da accordi di natura meramente politica). In dottrina, per descrivere le modalità attraverso le quali un'intesa internazionale può creare obbligazioni di natura ed intensità giuridica diversa, anche in relazione ai diversi componenti del gruppo regionale, si parla di cooperazione internazionale a "geometria variabile" - ovvero flessibile - in quanto suscettibile di riguardare in modo diverso, i soggetti compresi nel processo di regionalizzazione internazionale. Si parla in questi casi di regionalismo "*which allows for progression in cooperation among a sub-group of members in a larger integration scheme, in a variety of areas, and at different speeds*".

<sup>35</sup> Di norma, il passaggio da forme di cooperazione materiale basate esclusivamente sulla prassi di alcuni soggetti internazionali, a esperienze formalizzate di convergenza istituzionale e normativa, avviene in maniera graduale. La cooperazione internazionale, specie di portata regionale, tende spesso a consolidare esperienze di associazione connotate da un certo grado di istituzionalizzazione, che deriva naturalmente dall'aumento nella frequenza e nell'intensità dei contatti intrattenuti da un certo numero di soggetti internazionali. L'evoluzione viene in questi casi scandita da una serie di passaggi di natura sia politico diplomatica sia pattizia che possono condurre fino alla sottoscrizione di un vero e proprio trattato costitutivo di *hard law*. Per una serie di esempi di processi di graduale istituzionalizzazione della cooperazione internazionale avviatisi *de facto* all'interno di determinati contesti regionali (ma anche globali), si veda, H. G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law* cit., p. 32-36.

<sup>36</sup> A tal fine, i membri dell'associazione regionale possono introdurre strumenti e meccanismi rivolti ad assicurare forme di controllo diretto sull'attività di cooperazione. Si pensi, ad esempio, alla possibilità di ricorso al voto all'unanimità; ovvero all'introduzione di un diritto di veto individuale; alla possibilità di instaurare forme di cooperazione a geometria variabile (diritto di *opting out*); come pure alla previsione di settori per i quali sono mantenute forme di deliberazione marcatamente intergovernativa, ipotesi di cooperazione rafforzata, e così via.

<sup>37</sup> Come efficacemente espresso da K. W. ABBOTT and D. SNIDAL in, *Hard and Soft Law in International Governance*, cit., a p. 426, "*legalization is one of the principal methods by which states can increase the credibility of their commitments*".

<sup>38</sup> Come osservato da P. PENNETTA, in *Organizzazioni Internazionali Regionali* cit., p. 848, i soggetti internazionali (in primo luogo gli Stati) di una particolare area geografica definiscono, nell'esercizio della propria autonomia normativa, la disciplina specifica relativa alla singola fattispecie. Essi possono prevedere norme organizzative e procedurali, norme programmatiche, norme sulla competenza o sulla

Per quanto significativa, la diversa tipologia (*hard law* o *soft law*) dell'atto costitutivo consensualmente adottato a livello internazionale, non rappresenta il solo elemento in grado di condizionare l'intensità giuridica della cooperazione regionale<sup>39</sup>. Né sembra che dalla particolare natura dell'atto concluso per l'attivazione del processo di regionalizzazione dipenda necessariamente la portata (più o meno ambiziosa) dei risultati sostanziali che si perseguono sul piano regionale<sup>40</sup>. Oltre che dall'impulso impresso per mezzo dell'atto costitutivo, *a incidere in maniera significativa sulle prospettive di sviluppo di un determinato processo di regionalizzazione è la "disciplina dinamica" che, nel medio e lungo termine, viene progressivamente adottata in relazione alla dimensione istituzionale e normativa dell'associazione regionale*. La progressione e l'esito di un particolare processo di regionalizzazione è strettamente collegato alla quantità e alla qualità delle decisioni politiche e giuridiche assunte per attuare e sviluppare - tanto sul piano istituzionale quanto sul piano sostanziale - la scelta regionalista in un momento successivo a quello genetico, ovvero nella fase di implementazione dell'associazione regionale.

L'avanzamento del processo di regionalizzazione dipende, in tal senso, dalle progressive "spinte regionaliste" impresse dagli atti di *hard* o *soft law* che possono essere adottati sia *direttamente* dai soggetti di diritto internazionale aderenti all'associazione regionale, sia *surrettiziamente* dagli organi dell'apparato istituzionale, nello svolgimento dell'attività funzionale da loro svolta<sup>41</sup>.

---

produzione normativa sia interna che esterna, oltre che, ovviamente, norme di carattere sostanziale tutte rivolte alla disciplina della singola fattispecie operativa. Si manifesta così, progressivamente, un'autonomia dell'apparato normativo e istituzionale, nonché un tendenziale consolidamento della competenza e della validità materiale del singolo ordinamento cooperativo.

<sup>39</sup> Parte della dottrina ha infatti osservato come - in presenza della decisione di intraprendere un processo di integrazione regionale - le funzioni concretamente trasferite sul piano internazionale risultino tendenzialmente omogenee, sia che le fattispecie cooperative siano costituite tramite strumenti di *hard law*, ovvero di *soft law*. P. PENNETTA in, *Il Regionalismo Multipolare Asiatico, (Contributo al diritto della cooperazione istituzionalizzata tra Stati)*, Giappichelli: Torino, 2003, in particolare alle pp. 152-169, nota come pur nei casi di associazioni regionali non stabilite per mezzo di un trattato internazionale concluso in forma solenne, e pertanto non dotate (quantomeno *ab initio*) degli elementi di autonomia istituzionale e di imputabilità propri delle cd. *hard organizations*, gli strumenti posti a disposizione dell'azione collettiva internazionale risultino sostanzialmente identici. Si tratta in genere di atti non vincolanti e dotati di carattere prettamente raccomandatorio, oppure di atti di carattere pattizio (cd. protocolli esterni) che possono essere assunti per il tramite dell'apparato istituzionale offerto dall'ente internazionale regionale.

<sup>40</sup> Al contrario, basti pensare che spesso, strumenti di *soft law* sono impiegati per definire obiettivi di cooperazione ambiziosi, stanti le maggiori garanzie che il ridotto grado di vincolatività offre in termini di facilità di compromesso, e i minori costi - innanzitutto in termini di limiti alla sovranità - che presenta rispetto agli accordi giuridici conclusi attraverso la previsione di norme dettagliate, precise e implicanti una "delega di sovranità" rispetto a materie che sono tradizionalmente custodite nella sfera di autonomia degli Stati nazionali. Cfr. in merito quanto osservato, tra gli altri da K. W. ABBOTT and D. SNIDAL, *Hard and Soft Law in International Governance*, cit.

<sup>41</sup> Pur svolgendosi in condizioni di tendenziale stabilità, l'attività istituzionalizzata dell'organizzazione regionale spesso richiede di essere scandita da modifiche ed emendamenti che puntualizzano quanto stabilito (talvolta in modo volutamente sintetico, se non apertamente generico) all'interno dell'atto istitutivo. D'altronde, l'analisi empirica relativa ai trattati di diritto internazionale istitutivi di fattispecie cooperative regionali rivela come la disciplina genetica della fattispecie associativa includa soltanto eccezionalmente norme dettagliate e vincolanti. Cfr. J. KLABBERS, *The Life and Time of Law in International Organizations*, in *Nordic Journal of International Law*, Vol. 60, n. 3, 2001, p. 301. La prassi istitutiva dai paesi in via di sviluppo dimostra come la disciplina espressa dai trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali si limiti (quasi sempre) a dettare norme di carattere prevalentemente organizzativo, dedicate a elementi fondamentali comuni quali "principi", "obiettivi", ed "apparato istituzionale". Si tratta di norme di carattere tendenzialmente programmatico che impongono il ricorso a

Attraverso la conclusione di nuovi trattati, la modificazione di quelli istitutivi preesistenti, o l'adozione di atti organici, gli Stati membri - ma anche, nel caso di atti di diritto derivato, gli stessi organi dell'apparato di cooperazione - sono spesso chiamati a regolare la vita della fattispecie associativa regionale, anche precisando la disciplina puntuale delle funzioni (e quindi dei poteri) attribuite ai singoli organi istituzionali dell'organizzazione<sup>42</sup>. Costituendo una fonte di integrazione e precisazione costante del contenuto dispositivo degli atti costitutivi, le integrazioni e i mutamenti che intervengono in un momento successivo a quello genetico rappresentano degli importanti strumenti di stimolo programmatico, tali da permettere un progressivo adeguamento - strutturale e sostanziale - dell'esperienza associativa rispetto agli obiettivi nel tempo perseguiti attraverso il processo di cooperazione regionale.

Complessivamente considerate, queste dinamiche normative e istituzionali sono senz'altro in grado di incidere sulle prospettive di sviluppo del singolo processo di regionalizzazione di diritto internazionale. Le diverse soluzioni di natura tecnico-giuridica progressivamente adottate per disciplinare la *vis associativa*, permettono di adeguare gli strumenti posti a disposizione del processo di cooperazione rispetto alla specifica natura degli obiettivi progressivamente perseguiti, *ratione materiae*, dalle singole fattispecie associative interstatali.

## 2. Il “nuovo regionalismo” di diritto internazionale

Si è appena illustrato come lo sviluppo dei processi di regionalizzazione di diritto internazionale dipenda, al contempo, dalla combinazione di una serie di (pre)-condizioni meta-giuridiche e dal concorso di specifiche soluzioni tecnico-giuridiche (normative e istituzionali) che alcuni soggetti internazionali limitrofi adottano per formalizzare la loro volontà associativa.

---

un'ulteriore attività normativa, senza peraltro che vengano indicati gli strumenti d'azione a tal fine necessari. In merito, si veda quanto rilevato da C. L. McCARTHY, *Regional Integration of Developing Countries at Different Levels of Economic Development*, in *Transnational Law and Contemporary Problems*, April, Vol. 4, No. 1, pp. 1-20. Per i Paesi di area sud-mediterranea, si pensi alla natura sintetica della *Charter of the Cooperation Council for Arab States of the Gulf* (GCC Charter), firmata ad Abu-Dhabi City, il 25 maggio 1981, che riguarda i soli elementi di base della cooperazione istituzionalizzata. Solo in alcuni casi, gli accordi conclusi tra Paesi industrializzati provvedono ad una disciplina complessa, dettagliata, e in grado di avere natura direttamente precettiva rispetto alla struttura ed alla attività dell'organizzazione regionale. Cfr. in merito quanto osservato da P. PENNETTA, *Organizzazioni internazionali regionali* cit, alle pp. 848-849.

<sup>42</sup> La differente prassi relativa all'integrazione dinamica della disciplina originale, comprende tecniche giuridiche significativamente diverse, che vanno dalla sostanziale riscrittura del trattato istitutivo, all'approvazione di progressivi protocolli che si “annettono” all'atto di fondazione della cooperazione istituzionalizzata, fino alla più tradizionale ipotesi di “successione”, che si verifica in presenza della sottoscrizione di un trattato che istituisce un'organizzazione distinta da quella preesistente. A sua volta, il dinamismo manifestato dalle singole esperienze di cooperazione regionale, si traduce in un'ampia varietà di effetti possibili che, se in certi casi lasciano immutato lo schema (di natura pattizia o semplicemente politico-diplomatica) fissato al momento della costituzione, in altri casi, si possono esprimere attraverso un mutamento dello stesso nome dell'organizzazione internazionale regionale. Inoltre, se la nuova disciplina può essere definita attraverso una modifica dei trattati istitutivi già esistenti, essa può anche essere contenuta in specifici “protocolli esterni” puntualmente sottoscritti ed approvati. Per un approfondito approccio comparativo dedicato al dinamismo delle organizzazioni regionali nella prassi successiva alla fase di costituzione, si veda A. ACHARYA, A. JOHNSTON (ed.), *Crafting Cooperation, Regional International Institutions in Comparative Perspective*, Cambridge University Press: Cambridge, 2007.

La prossimit  fisica di entit  giuridiche (nazionali, internazionali e sovranazionali) distinte ma tra loro collegate dal punto di vista politico, economico e sociale, il consolidamento di una specifica identit  di gruppo fondata *ratione personae* su una serie di interessi e obiettivi condivisi e variabili *ratione materiae*, l'adozione di atti e decisioni diretti a definire la struttura istituzionale e il contenuto normativo del singolo progetto di cooperazione costituiscono i *fattori endogeni il cui concorso operativo permette di trasformare una determinata area geografica in una "regione di diritto internazionale"*. Tuttavia, l'evoluzione dei processi di regionalizzazione non dipende esclusivamente dalle dinamiche interne a uno specifico gruppo di soggetti internazionali limitrofi, in quanto a incidere in maniera considerevole sugli sviluppi - contenutistici e strutturali - delle singole esperienze associative regionali   anche l'andamento degli equilibri politici, economici e sociali che, in un dato momento storico, sono presenti sulla pi  ampia scena internazionale<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Fin dai suoi esordi, il regionalismo ha dimostrato di essere un fenomeno funzionale all'esigenza, espressa da un certo numero di soggetti internazionali geograficamente prossimi, di fare fronte ai mutamenti sistematici e ordinamentali collegati al verificarsi di eventi storici di portata universale. La sussistenza di un collegamento tra i singoli processi di regionalizzazione e le contingenze storiche sullo sfondo delle quali questi si svolgono   confermata da un'ampia dottrina internazionalistica che distingue tra diverse "generazioni", ovvero "fasi" del regionalismo di diritto internazionale. Tra i tanti, si veda P. PENNETTA, in *Organizzazioni Internazionali Regionali* cit., p. 852-853 e 874, il quale - oltre a distinguere tre diverse generazioni di regionalismo - ritiene l'analisi cronologica "essenziale" al fine di comprendere il fenomeno del regionalismo nelle sue diverse manifestazioni, quantitative e qualitative. Anche M. TEL  in, M. TEL  (a cura di), *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Ahsgate Publishing: London, 2007, p. 2, parla delle tre "fasi" di regionalismo internazionale che - con modalit , ritmi e esiti differenti - si sono sviluppate nel corso del XX secolo, e conferma la stretta interrelazione che esiste tra sviluppo della cornice di diritto internazionale generale e andamento dei singoli processi di regionalizzazione. In particolare, l'autore opera una distinzione tra: le esperienze regionaliste degli anni Trenta e Quaranta del secolo scorso; il regionalismo "egemonico" sviluppatosi nell'immediato secondo dopoguerra; e il regionalismo "post-egemonico" degli ultimi decenni. Circa la "prima fase" di regionalismo, DE ORUE e ARREGUI in, *Le Régionalisme dans l'organisation internationale*, in *Recueil de cours*, vol. 53, 1953-III, p. 25, notano come il principio della "non incompatibilit " (ovvero il riconoscimento) del regionalismo giuridico internazionale rispetto al diritto internazionale generale, abbia trovato una prima, espressa sanzione normativa all'art. 21 del Patto della Societ  della Nazioni, cui si pervenne nel 1919, quando gi  si era affermato il regionalismo di matrice americana. Tale principio, fu formulato in accoglimento della cd. "dottrina Monroe", sostenuta dagli Stati Uniti al fine di affiancare al "principio universalista" del Patto del 1929 un richiamo alla necessit  di garantire la possibile formazione di regole internazionali particolari adottate su base regionale, di riconoscere la "multidimensionalit " del diritto internazionale, e quindi pure "l'unit  dello stesso nella sua diversit ". A partire dalla seconda met  del Novecento, il graduale sviluppo del regionalismo va compreso alla luce del pi  ampio fenomeno del "nuovo internazionalismo" che, diffusosi su scala mondiale a partire dagli anni 50 del secolo scorso, ha condotto ad una moltiplicazione dei *fora* di discussione, cooperazione e integrazione internazionale, a livello sia universale sia regionale. Da fenomeno limitato *ratione loci* al continente europeo (si pensi ai diversi casi della Comunit  Europea del Carbone e dell'Acciaio - CECA; e della Comunit  Economica Europea - CEE; ma pure alla *European Free Trade Association* - EFTA; al Consiglio d'Europa; e al Benelux) e al sub-continente latino-americano (dove si erano gi  sviluppate una serie di organizzazioni funzionali allo sviluppo delle relazioni commerciali, si pensi ai casi dell'*Organización de Estados Centroamericanos* - ODECA; e la *Caribbean Free Trade Association* - CARIFTA) il regionalismo si   successivamente esteso anche al continente africano (dove si assistito a un processo evolutivo delle organizzazioni regionali di stampo coloniale, quali la *Southern African Custom Union* - SACU), all'area sud-mediterranea (dove sono sorte alcune fattispecie associative regionale e sub-regionali, tra le quali si ricorda il *Comit  Permanent Consultatif du Maghreb* - CPCMC) e, seppur in tempi pi  recenti e secondo modalit  diverse, anche al continente asiatico. In merito, si veda A. IRYE, *Global Community, the Role of International Organizations on the Making of the Contemporary World*, Berkeley; University Press: Los Angeles, 2004. Con l'intervento della guerra fredda, la cooperazione regionale   servita da risposta critica allo sviluppo di un sistema giuridico universale, fondato su istituzioni e norme giuridiche di portata mondiale e connotato da tensioni universaliste sempre pi  marcate. In questo periodo, si assiste all'istituzione di organizzazioni di tipo prevalentemente politico-



Nel corso degli ultimi decenni, l'imporsi della globalizzazione<sup>44</sup> - ovvero la diffusione a livello globale di fenomeni eterogenei e omnicomprensivi quali l'affermazione dell'economia di mercato su scala mondiale, l'incremento costante e generalizzato della circolazione transfrontaliera di merci, servizi, capitali e persone, l'abbattimento dei confini nazionali, l'aumento dei problemi collegati al proliferare della criminalità internazionale e le esigenze di protezione dei diritti fondamentali che ne conseguono - ha inciso profondamente sull'attitudine a ricorrere alle soluzioni istituzionali e normative che il regionalismo offre per la gestione dei fattori di complementarità geopolitica, socioeconomica e culturale esistenti tra un gruppo di soggetti di diritto internazionale fisicamente prossimi.

Dall'accresciuta interdipendenza che oggi esiste tra i diversi piani (locali, nazionali e internazionali) sui quali si svolgono i rapporti economici e di mercato, ma pure dalla necessità di elaborare politiche condivise per problemi comuni in materia, ad esempio, di sicurezza collettiva, di gestione delle frontiere, di tutela dei diritti e dell'ambiente derivano, oltre al naturale e complessivo ridimensionamento della capacità di azione dei singoli Stati, anche (e di conseguenza) le *istanze di riorganizzazione sistematica e ordinamentale* delle relazioni di diritto internazionale da cui dipende la diffusione e lo sviluppo delle esperienze cooperative espressione del *nuovo regionalismo*<sup>45</sup>. Quest'ultima modalità di "(ri)modulazione di nuove aree regionali diversamente

---

militare, ovvero di accordi di legittima difesa collettiva direttamente collegati alla contrapposizione politico-ideologica propria della guerra fredda (tra tutti, si pensi al caso della *North Atlantic Treaty Organization* (NATO)). Cfr. P. FOIS, *Universalismo e regionalismo nelle organizzazioni internazionali*, in Archivio giuridico "Filippo Serafini" Modena, no. 202, 1982, pp. 162-164, il quale evidenzia il rapporto di sostanziale autonomia che negli anni della guerra fredda ha connotato il rapporto tra regionalismo internazionale e i paralleli sviluppi del diritto internazionale universale. Sulla complessità dei rapporti tra regionalismo e universalismo di diritto internazionale negli anni della guerra fredda si veda, B. ANDEMICAEL (ed.), *Regionalism and the United Nations*, Oceana: New York, 1979; e J. CRAWFORD, *Universalism and Regionalism from the Perspective of the Work of the International Law Commission*, in UNITED NATIONS, *International Law in the Eve of the Twenty-First Century*, New York, 1997, p. 101, dove si afferma che "*The underlying diversity of nations and the tendency of regionalism even in respect of areas, such as human right, where universal values would appear to be at stake, raises significant tensions for international law and may even call into question its quest for universality*". Si veda, anche C. SCHREUER, *Regionalism v. Universalism*, in *European Journal of International Law* (EJIL), 6(1), 1995, p. 477-478. Sul contributo normativo che il diritto internazionale regionale può offrire rispetto a una prospettiva di sviluppo del diritto internazionale a livello mondiale, si veda, H. GOLSONG, *Le développement du droit régional*, in A. PÉDONE, *Régionalisme et universalisme* cit., pp. 233.

<sup>44</sup> Riprendendo la fortunata definizione di carattere generale offerta da A. GIDDENS, *Le Conseguenze della modernità*, Il Mulino: Bologna, 1994, p. 71 e ss., si ricorda che, con il termine mondializzazione (ovvero globalizzazione), si indica il fenomeno in forza del quale si è prodotto "l'intensificarsi di relazioni sociali mondiali che collegano tra loro località distanti facendo sì che gli eventi locali vengano modellati dagli eventi che si verificano a migliaia di chilometri di distanza, e viceversa".

<sup>45</sup> Il nuovo regionalismo, è tipicamente descritto come un fenomeno che avrebbe trovato nella fine della guerra fredda e nell'intensificarsi del processo di globalizzazione i fattori fondamentali del suo progressivo affermarsi. Si vedano B. HETTNE, A. INOTAI, O. SUNKEL, *Globalism and the new Regionalism*, New York, 2002; E.-D. MANSFIELD e H.-V. MILNER, *The New Wave of Regionalism* in, P.-F. DIEHL (ed.), *The Politics of Global Governance, International Organizations in an Interdependent World*, Londra: Boulder, 2001, p. 313; J.-H. MATHIS, *Regional Trade Agreement in the GATT/WTO*, L'Aja: Hasser, 2002, p. 127 e ss.; A. WARLEIGH-LACK, N. ROBINSON e B. ROSAMOND, *New Regionalism and the European Union, Dialogues, comparisons and new research directions*, New York: Routledge, 2011.

orientate rispetto a quelle tradizionali”<sup>46</sup>, rappresenta un fenomeno - simultaneo e complementare al processo attivo su scala universale - di “redistribuzione mondiale della sovranità, del potere, e della libertà di agire” che consegue dall’affermarsi della globalizzazione e, con essa, del “diritto globale”<sup>47</sup>.

## 2.1 Il “nuovo regionalismo” di diritto internazionale: strumento giuridico di gestione delle complementarità al tempo della globalizzazione

Dalla natura essenzialmente transnazionale che, come si è visto, connota il processo di trasformazione economica, politica sociale e culturale in atto sulla scena globale, dipende la portata al contempo *sistematica* e *ordinamentale* della mondializzazione, ovvero la capacità di questo fenomeno di incidere tanto sulla *composizione* quanto sul *funzionamento* dell’ordinamento giuridico internazionale in tutte le sue articolazioni istituzionali e normative, sia generali sia parziali (regionali, sub-regionali e inter-regionali)<sup>48</sup>.

L’emergere di sfide sempre meno suscettibili di essere gestite efficacemente dai singoli ordinamenti nazionali ha determinato un sostanziale ridimensionamento della capacità organizzativa e normativa dello Stato, che ha gradualmente cessato di rappresentare l’unità politica fondamentale della società moderna<sup>49</sup>. Mentre la progressiva erosione dell’efficacia dell’azione pubblica condotta

---

<sup>46</sup> Per questa specifica definizione del “nuovo regionalismo”, si veda M. PANEBIANCO, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 2011, p. 129.

<sup>47</sup> Con l’espressione “diritto globale”, ci si riferisce all’insieme dei processi decisionali, strategie di *enforcement* e interazioni esistenti tra il sistema giuridico internazionale e quelli di altri livelli (regionale, nazionale, etc.) che risultano - tanto a livello istituzionale che normativo - dall’impatto della globalizzazione sul diritto internazionale. Per questa definizione, e per la ricognizione dei tratti distintivi del “diritto globale” rispetto al diritto internazionale di epoca classica e quello della fase post-westfaliana (o onusiana) si veda, G. ZICCARDI-CAPALDO, *Diritto globale. Il nuovo diritto internazionale*, Giuffrè: Milano, 2010. In dottrina, si parla anche di “nuovo diritto internazionale” per evidenziare le trasformazioni di aspetti chiave della comunità internazionale classica che, dando vita ad un “nuovo ordine mondiale”, avrebbero rivoluzionato la tradizionale composizione strutturale, dei processi decisionali, e, in generale, dell’ordinamento giuridico internazionale. Cfr. M. KOHEN, *Internationalisme et mondialisation*, in C. A. MORAND (a cura di), *Le Droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles: Bruilant, 2001, pp. 111-112 e 118.

<sup>48</sup> A sottolineare il parallelismo tra il recente processo di consolidamento della cornice di diritto internazionale e quella di diritto internazionale sviluppatosi a livello regionale - ovvero infraregionale o interregionale - è in particolar modo P. FOIS, *Sulle pretese novità del regionalismo internazionale contemporaneo*, in *Rivista di Diritto Internazionale* Vol. XCV (1), 2012, pp. 5-28. Si è recentemente osservato come il globale processo di “istituzionalizzazione regionale”, ovvero di organizzazione su base regionale dei rapporti internazionali, rappresenti una “*modalité de développement du droit régional dont l’effet ultime serait de le faire apparaître comme une simple expression de la logique profonde de développement du droit international general*”. Cfr. S. DOUMBÉ-BILLÉ, *Propos introductifs*, in S. DOUMBÉ-BILLÉ (a cura di), *Régionalisation du Droit International*, 2012, Pedone: Parigi, 2012, p. 10.

<sup>49</sup> La società internazionale “classica” che è fuoriuscita dal Congresso di Westfalia del 1648, era composta esclusivamente da *Stati* intesi come soggetti di diritto internazionale *di fatto* (originati da un evento “storico-effettuale cui si ricollega, come specifica conseguenza giuridica, l’acquisto della soggettività sul piano dell’ordinamento internazionale”), indipendenti (titolari dello *jus excludendi alios*) e sovrani (*superiores non recognscentes*). L’arena internazionale si presentava in questo senso come un “universo orizzontale e paritario”, una “comunità di Stati” diversa e contrapposta dalla comunità statale, in quanto, a differenza di questa, priva di un’autorità sovraordinata. Cfr. L. ZAGATO, *La governance: una sfida per il diritto internazionale?*, in M. BLECHER, G. BRONZINI, L. HENDRY, C. JOERGES (ed.) *European Journal of Legal Studies* (EJLS), Special Conference Issue: “*Governance, Civil Society and Social Movements*”. Per i requisiti che, in dottrina, si ritengono distintivi di uno Stato come soggetto di diritto internazionale si veda B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, VII edizione, Editoriale Scientifica: Napoli,

sul piano nazionale ha innescato il sempre più chiaro sganciamento dei processi decisionali dalla dimensione territoriale dei singoli Stati, una pluralità di attori internazionali e sovranazionali si è imposta - *de facto* o *de iure* - sulla scena delle relazioni economiche, politiche, culturali e giuridiche interstatali<sup>50</sup>. Da un insieme ristretto di monadi statali, detentrici uniche delle prerogative di sovranità, autonomia e indipendenza, la comunità internazionale si è trasformata in un'arena animata da un processo di moltiplicazione dei *fora* di cooperazione e integrazione (più o meno) istituzionalizzati<sup>51</sup>. Con l'affermarsi di una serie di "comunità di interessi" transnazionali in ambiti di intervento materiale tanto diversi quanto sensibili (commercio, controllo delle frontiere, diritti umani e ambiente, solo per citare i più noti<sup>52</sup>), un numero consistente di funzioni decisionali rilevanti (in materia di politiche economiche, commerciali e finanziarie, ma pure di sicurezza e di difesa, oltre che in ambito di tutela dei diritti fondamentali e della protezione dell'ambiente) è

---

2010, pp. 12-15, il quale in particolare indica, da un lato, la *territorialità*, ossia la capacità di esercitare effettivamente il proprio potere su una comunità territoriale, dall'altro, dall'*indipendenza* (o sovranità esterna) rispetto ad altri Stati.

<sup>50</sup> Per un'analisi relativa alle conseguenze che derivano, specie in termini di problemi di legittimazione democratica, dall'emigrazione del potere decisionale al di fuori dei confini nazionali, si veda F. CREPÉAU, *Mondialisation, Pluralisme et Souveraineté, L'état démocratique redéployé ou l'exigence de légitimation de l'action collective*, in M.-F. LABOUZ (ed.), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers, Conflits et convergences*, Bruylant: Bruxelles, 2001, pp. 15 e ss.

<sup>51</sup> In alcuni casi, tali enti sono dotati di personalità giuridica autonoma di diritto internazionale. Nel parere "Recueil 1949, Réparation des dommages subis au service des Nations Unies avis consultative" emesso l'11 aprile 1949, la Corte Internazionale di Giustizia (CIG) ha individuato i requisiti dai quali dipende l'acquisto della personalità giuridica di diritto internazionale. Il primo requisito, di *natura soggettiva*, è rappresentato dalla formalizzazione della volontà degli Stati di conferire all'ente la capacità di azione necessaria al perseguimento dei propri obiettivi sul piano internazionale (indipendenza). Il secondo requisito, di *natura oggettiva*, si riferisce alla concretizzazione di quello soggettivo, constando nella verifica che l'ente eserciti in modo autonomo ed effettivo le funzioni per le quali è stato creato. Tra i comportamenti che presuppongono la soggettività internazionale, la dottrina ha individuato come maggiormente rappresentativi l'esercizio del *treaty-making power*, l'avvio di relazioni diplomatiche continuative e la possibilità di essere vittima o di determinare un illecito internazionale. Per una riformulazione dottrinale dei requisiti indicati dalla CIG, si veda, J. KLABBERS, *Presumptive Personality: The European Union in International Law*, in M. KOSKENNIEMI (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague, London, 1998. Ad ogni modo, la dottrina maggioritaria ritiene che, in assenza di quel controllo esclusivo del territorio che caratterizza lo Stato nazionale, e per quanto istituzionalizzati al loro interno, questi sistemi associativi continuino a rappresentare delle entità internazionali di carattere speciale. Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale* cit., p. 28. Si ricorda che affianco alle organizzazioni di carattere intergovernativo (più o meno assoggettate alla volontà degli Stati Membri e degli esecutivi degli stessi), si riscontra la presenza di molti altri enti internazionali non statali (*non state actors*) che operano all'interno di specifici settori giuridici di carattere transnazionale. Si pensi al caso delle Organizzazioni Internazionali Non Governative (OING), ma pure, per esempio, ai soggetti giuridici privati, quali imprese multinazionali che, *de facto*, svolgono attività normativa sul piano globale. Un caso a parte, è quello rappresentato dall'Unione Europea, che è un'organizzazione sovranazionale *sui generis* dotata di poteri legislativi *de iure*.

<sup>52</sup> In questo elenco (soltanto indicativo) degli aspetti salienti del processo di mondializzazione, vanno peraltro inclusi anche la necessità di utilizzazione razionale delle risorse naturali, e le sfide poste alla società internazionale dal cambiamento climatico globale. D'altronde, proprio nel settore dell'ambiente si manifesta in modo chiaro una tensione tra istanze nazionali di mantenimento della sovranità statale, ed il processo di progressiva "esternalizzazione" di funzioni tipicamente statali (quali quella regolativa, di esecuzione, e soprattutto di monitoraggio degli obblighi assunti dagli Stati a livello internazionale). Cfr. in merito, D. HELD (ed.), *Global Transformations*, Stanford University Press: Chicago 1999, alle pp. 376-413. Alla base di questo genere di tensioni, risiederebbero, in ogni caso, le oggettive difficoltà che i singoli paesi incontrano nell'affrontare fenomeni che hanno assunto, ad oggi, dimensioni marcatamente transfrontaliere.

“emigrato” dai confini nazionali<sup>53</sup>. Tale processo di trasformazione soggettiva dell’ordinamento internazionale ha agevolato, da punto di vista sostanziale e normativo, l’espansione degli ambiti di operatività del diritto internazionale, che oggi comprendono un’ampia serie di settori tradizionalmente regolati attraverso norme nazionali di diritto interno<sup>54</sup>.

A livello generale, il processo di “globalizzazione del diritto internazionale” trova conferma nel rafforzamento del ruolo giocato da un numero (per la verità, limitato) di organizzazioni internazionali universali (aperte a una partecipazione soggettiva generale e dirette a una platea di soggetti internazionali tendenzialmente illimitata<sup>55</sup>), nel crescente numero di norme di natura pattizia e consuetudinaria generalmente accettate dalla comunità internazionale<sup>56</sup>, oltre che nel progressivo riconoscimento della sovraordinazione di alcuni principi (che assumono un carattere costituzionale) rispetto alle altre norme di origine internazionale (e in particolare pattizia)<sup>57</sup>. Allo stesso tempo, si è osservato come le manifestazioni tipiche del “diritto globale” -

---

<sup>53</sup> L’ampiezza del fenomeno giuridico collegato alla proliferazione di questi nuovi protagonisti del diritto internazionale ha costituito l’oggetto di un’analisi dottrinale approfondita, che a sua volta ha dato origine a una specifica letteratura internazionalistica e al consolidamento di una teoria generale dell’organizzazione internazionale. Di seguito, si indicano soltanto alcuni dei testi di riferimento essenziali di autori italiani e stranieri: A. SAAB (a cura di), *Le concept de organisation internationale*, Parigi, 1980; T. BALLARINO, *Organizzazione Internazionale*, Milano, 1998; M. PANEBIANCO, *Elementi di Diritto dell’Organizzazione Internazionale*, Milano, 1997, L. S. ROSSI (a cura di), *Le Organizzazioni Internazionali come strumento di governo multilaterale*, Milano: 2006; RIDEAU, *Jurisdiction Internationales et Controles de Respect des Traités Constitutif des Organisations Internationales*, Parigi: 1969; M. R. SAULLE, *Le Organizzazioni Internazionali a livello mondiale e regionale*, Vol. I, Napoli, 2002; M. VIRALLY, *L’organisation Mondiale*, Parigi, 1972; ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Torino, 2007.

<sup>54</sup> In questi termini G. KLAUS, *Legal Pluralism and the Universal Code of Legality* cit., p. 2, parla di sovrapposizione (o super-imposizione, *superimposition*) del diritto internazionale, rispetto a sfere di competenza tradizionalmente esercitate dai singoli Stati nazionali.

<sup>55</sup> Si tratta, nella maggioranza dei casi, di accordi costitutivi di organizzazioni internazionali di carattere settoriale, titolari cioè di competenze limitate a materie specifiche. In questo senso, gli esempi di maggior rilievo sono senza dubbio quelli offerti dall’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e dalle agenzie specializzate create in seno a queste, e dall’Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), costituita in forza dell’Accordo di Marrakech, ovvero a seguito della conclusione dell’*Uruguay Round* avvenuta il 15 aprile 1994. In seno all’OMC si è in seguito proceduto alla conclusione del *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT).

<sup>56</sup> La conferma di tale fenomeno è offerta innanzitutto dall’aumento complessivo del numero di adesioni alle *Convenzioni di codificazione* aperte alla firma in epoca precedente alla fine della guerra fredda. Inoltre, l’incremento dell’incidenza normativa del diritto internazionale di matrice generale è comprovato anche dal passaggio dallo stadio di *soft law* a quello di diritto giuridicamente vincolante che ha riguardato un numero significativo di norme che, al momento della loro adozione, erano contenute in dichiarazioni o atti non giuridicamente vincolanti. Si veda, in merito, B. CONFORTI, *Diritto Internazionale* cit., pp. 54-55. Nello stesso senso, si veda anche T. TREVES, *Diritto Internazionale. Problemi Fondamentali*, Giuffrè: Milano, 2005, p. 302-304.

<sup>57</sup> Il principio (codificato agli artt. 53 e 64 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati) della prevalenza delle norme imperative di diritto internazionale generale (*jus cogens*) sulle norme pattizie di natura particolare (e, quindi, pure sulle norme di origine regionale) trova numerose conferme nella prassi. Il progressivo riconoscimento del valore di “principi generali” attribuito alle norme cogenti ricavabili in via interpretativa dalla Carta delle Nazioni Unite, ha portato a ritenere che, al presente, esista un rapporto di sovra-ordinazione di queste norme rispetto al restante diritto internazionale, e quindi che una dimensione in qualche modo verticale possa essere identificata all’interno dell’ordinamento giuridico internazionale. Per una visione cd. “organicistica” della diritto internazionale si vedano P. ALSTON, *L’era della globalizzazione e la sfida di espandere la responsabilità per i diritti umani* in P. ALSTON e A. CASSESE, *Ripensare i diritti umani nel XXI secolo*, EGA: Torino: 2003, pp. 55-56, i quali ritengono che la Carta delle Nazioni Unite funga, oggi, da “Carta costituzionale” dell’ordinamento internazionale Per ZICCARDI CAPALDO, *Diritto Globale*, cit., pp. 5, 25-26, conferme dell’affermazione di un “nuovo ordine internazionale”, fondato su

quali sono il fiorire dei cosiddetti *international regimes* (altrimenti definiti *transnational legal fields*), il consolidamento del ruolo svolto dalle organizzazioni internazionali e l'aumento dell'incidenza giuridica delle norme di diritto internazionale - emergano anche (e soprattutto) a livello parziale, ovvero sul piano regionale (ma pure inter-regionale e sub-regionale) della cooperazione internazionale<sup>58</sup>.

La varietà di forme e gli esiti oggi assunti dalle diverse esperienze di regionalismo di diritto internazionale confermano come questo fenomeno abbia assunto - dal punto di vista sia strutturale, sia sostanziale - un rilievo centrale nella gestione delle sfide strategiche impostesi nel panorama economico, politico e culturale globalizzato<sup>59</sup>.

### 2.1.1 La proliferazione del "regionalismo internazionale", un dato strutturale

L'affermazione del nuovo regionalismo quale soluzione organizzativa utile e ricorrente nella gestione dei molteplici fattori di interdipendenza politica, economica e sociale che collegano i diversi attori della società internazionale globalizzata, trova numerose conferme giuridiche che - innanzitutto sul piano strutturale - si esprimono in termini sia *quantitativi*, sia *qualitativi*<sup>60</sup>.

---

principi e valori dotati di carattere generale, imperativo, gerarchicamente sovraordinato (*jus cogens*) sono rintracciabili non solo nella applicazione generalizzata di norme che regolano lo svolgimento di attività economiche in ambiti progressivamente più ampi, ma anche (e soprattutto) dall'affermazione di valori e principi di tipo solidaristico, finalizzati al perseguimento del "bene comune dell'umanità" e, in quanto tali, dotati di natura giuridica assoluta, inderogabile, e prevalente rispetto a qualsiasi altra norma di diritto internazionale eventualmente contrastante. Per una posizione diametralmente opposta, si pensi al disaccordo (da lui stesso definito) "sistemico" espresso al riguardo da L. ZAGATO in, *La guerra iugoslava, ovvero: il sistema westfaliano è davvero morto in Kosovo?*, in *Altreragioni*, 2000, p. 63 e ss.

<sup>58</sup> Si veda, in merito, quanto rilevato da F. DUINA, *The Social Construction of Free Trade: The European Union, NAFTA and MERCOSUR*, Oxford: Princeton University Press, 2006. Allo stesso tempo, si noti come il fenomeno della proliferazione delle "regioni internazionali" non è stato osservato soltanto dagli studiosi del diritto, ma anche - nei rispettivi campi di competenza - da scienziati delle relazioni internazionali (per tutti, si veda FAWCETT, *Regionalism in historical perspective*, cit.), economisti (cfr. E.-D. MANSFIELD e H.-V. MILNER, *The New Wave of Regionalism* cit.; oltre che S. SCHIRM, *Globalization and the New Regionalism*, Cambridge: Polity, 2002) e sociologi (F. LAURSEN, *International regimes or would be polities? Some concluding questions and remarks*, in F. LAURSEN (a cura di), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot: Ashgate, 2002).

<sup>59</sup> Alcuni autori sono giunti a sostenere che il fenomeno generalmente descritto come "globalizzazione" in realtà possa essere più accuratamente inquadrato come la regionalizzazione degli scambi commerciali, dei flussi di investimento finanziario e degli sviluppi istituzionali sulla scena internazionale. Cfr. Y. J. CHOI e J. CAPORASO, *Comparative regional integration*, in W. CARLSNAES, T. RISSE e D. SIMMONS (a cura di), *Handbook of International Relations*, London: Sage, 2002.

<sup>60</sup> I dati numerici (in costante aumento), relativi agli Accordi regionali di libero scambio (*Regional Trade Agreements* - RTA) istituiti nel rispetto della disciplina dettata dall'art. XXIV GATT, e notificati al OMC, testimoniano in modo chiaro questa tendenza "espansiva" avviatasi dai primi anni Novanta. Basti pensare che, fino al 10.01.2013, 546 notificazioni di RTA (relativi allo scambio di beni e servizi) sono state indirizzate al GATT/WTO, di questi, 354 sono attualmente in vigore. Informazioni dettagliate in merito sono disponibili al sito dell'OMC, <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>, (ultimo accesso 15.05.2013.) Per un'analisi delle cause che stanno alla base dell'incremento del regionalismo nel contesto delle relazioni internazionali commerciali contemporanee, si veda P. KRUGMAN, *Regionalism versus Multilateralism: analytic notes* in, J. DE MELOL & A. PANAGARIYA (ed.), *New Dimensions in Regional Integration*, 1993, p. 58 e ss. Per un riscontro non limitato al solo aumento delle forme di cooperazione regionale di matrice economica, si veda lo studio di L. KUHNHARDT, *Region Building: Global Proliferation of Regional Integration*, Berghahn Books: New York, 2010, il quale svolge un'analisi comparativa delle esperienze di associazionismo internazionale a base regionale sviluppatesi a partire dai numerosi tentativi di riproduzione del modello (multi-funzionale) di cooperazione-integrazione europeo.

Dal punto di vista *quantitativo*, i dati relativi alla diffusione di esperienze di associazionismo internazionale di portata parziale - ovvero regionale - riflettono l'orientamento favorevole della società internazionale nei confronti del regionalismo<sup>61</sup>, fenomeno che oggi riguarda anche aree geografiche e geopolitiche frammentate e tradizionalmente resistenti (per motivi storici, politici e culturali) allo sviluppo di forme istituzionalizzate di solidarietà internazionale<sup>62</sup>. Sotto l'aspetto tecnico-giuridico, la proliferazione delle fattispecie di cooperazione regionale istituzionalizzata è confermata sia dalla costante sottoscrizione di nuovi trattati internazionali sia, più spesso, dai casi in cui si procede alla riscrittura o alla modifica in senso espansivo degli accordi istitutivi di vincoli associativi preesistenti, ovvero a un allargamento della base sociale di diverse organizzazioni regionali già attive sulla scena internazionale<sup>63</sup>. Peraltro, si deve notare che, il "nuovo regionalismo" non coincide e non si esaurisce con la moltiplicazione delle organizzazioni internazionali di portata regionale, ma rappresenta piuttosto un fenomeno che abbraccia tutti i casi in cui i soggetti di diritto pubblico (di natura statale, locale, oltre che internazionale) appartenenti a una determinata regione sviluppano (o rimodulano) forme di solidarietà reciproca attraverso specifiche soluzioni di convergenza istituzionale e normativa, senza che ciò debba condurre necessariamente all'istituzione di un ente collettivo, né tantomeno alla creazione di un soggetto terzo di diritto internazionale<sup>64</sup>. Basti pensare che nella prassi delle relazioni internazionali, le esperienze regionali di cooperazione istituzionalizzata non si traducono

---

<sup>61</sup> Seppur in forme variabili, il fenomeno della proliferazione (anche a livello di partecipazione soggettiva) di forme - più o meno ambiziose - di integrazione e cooperazione regionale riguarda oggi, oltre all'Europa, anche gli Stati appartenenti al continente africano, asiatico, al sub-continente sud-americano, ma pure paesi caraibici, le isole del Pacifico e, seppure con forme e intensità ridotta, i paesi dell'area ex-sovietica. Per un'ampia e dettagliata descrizione delle maggiori organizzazioni ed accordi internazionali regionali (di cooperazione e integrazione) esistenti, si veda S. SANTANDER, *Appendix: list of regional and interregional arrangements*, in M. TELÒ (ed.), *European Union and New Regionalism* cit., pp. 327-357. Per una descrizione relativa specificamente al mondo delle organizzazioni regionali (prevalentemente di natura economica) dell'area sud-mediterranea, cfr. BAYRAMZADEH, *Le rôle des organisations internationales dans le processus d'intégration régionale: le cas du monde arabe*, in *Féd. Rég.*, 2011, n. 2, 1; ALBAREDA, BARBA, *Sub-regionalism in North Africa and Middle East: lessons learned and new opportunities*, PapersIEMed, July 2011, <http://www.euromesco.net>.

<sup>62</sup> Si pensi, per tutti, al caso del Medio Oriente. Cfr. in particolare quanto osservato da S. CALLEYA, *Navigating Regional Dynamics in the Post-Cold War World*, Aldershot: Dartmouth, 1997.

<sup>63</sup> Nella prassi, il *favor integrationis* a livello internazionale regionale si manifesta e rileva, oltre che nel momento genetico, anche e soprattutto nella fase successiva. Infatti, le scelte dei soggetti interessati all'istituzionalizzazione del processo di regionalizzazione possono condurre a una progressiva configurazione "integrazionista" della fattispecie associativa. In particolare, un'esperienza di cooperazione caratterizzata dalla volontà di mantenere intatta la sovranità dei diversi soggetti internazionali può evolvere - attraverso i cd. "seguiti" di carattere politico diplomatico, ovvero pattizio - e determinare il progressivo rafforzamento degli organi dell'ente e delle regole del suo funzionamento. Di fatto, non è raro che sulla base di autonome manifestazioni di volontà si proceda gradualmente alla creazione di un apparato istituzionale "terzo" che non rappresenta più solo gli Stati membri ma che sostiene interessi diversi dal punto di vista politico, economico e culturale. Cfr. DUPUY, *op. cit.*

<sup>64</sup> Come rilevato da A. WARLEIGH-LACK e N. ROBINSON in *Regions, regionalism and comparisons*, in A. WARLEIGH-LACK e N. ROBINSON e B. ROSAMOND (a cura di), *New Regionalism and the European Union, Dialogues, Comparisons and Research Directions*, Routledge: Londra, New York, 2011, p. 5, nel nuovo regionalismo non è consentito distinguere tra opzioni di "integrazione" e di "cooperazione". Entrambe queste soluzioni organizzative appaiono come possibili obiettivi da percorrere, anche simultaneamente, e nessuna di questa appare come *prima facie* preferibile o "superiore" rispetto all'altra.

automaticamente nella conclusione di un accordo internazionale, essendo numerosi i casi in cui gruppi di Stati limitrofi intrattengono rapporti che, seppur basati su *dichiarazioni* politico-diplomatiche prive di valore giuridico vincolante, sono comunque connotati da un certo grado di intensità e stabilità<sup>65</sup>.

Dal punto di vista *qualitativo*, la notevole varietà (ovvero la già ricordata *eterogeneità esterna*) di opzioni organizzative adottate per lo svolgimento dinamico dei processi di coesione regionale, conferma l'affermarsi di una tendenza a condurre la cooperazione internazionale secondo soluzioni strutturali modulabili *ratione loci, personae e materiae*, ovvero in ragione delle specifiche esigenze strategiche puntualmente espresse da un gruppo determinato di soggetti internazionali (e relative comunità) geograficamente limitrofi. Di fatto, la prassi contemporanea dimostra come il dialogo istituzionalizzato attivato per sostenere i processi di regionalizzazione possa assumere una conformazione istituzionale e un'intensità giuridica che varia in funzione degli obiettivi di volta in volta perseguiti tramite l'esperienza associativa regionale<sup>66</sup>. In base al criterio funzionale - è possibile distinguere tra associazioni regionali *intergovernative di cooperazione* (tipiche del diritto internazionale classico<sup>67</sup>), e associazioni regionali *sovrnazionali di integrazione* (dirette, attraverso l'azione condotta *anche* da organismi comunitari costituiti *ad hoc*, a instaurare un ordinamento giuridico nuovo e distinto rispetto a quello dei singoli componenti la fattispecie associativa<sup>68</sup>). A seconda dei diversi ambiti materiali coperti dal singolo progetto di

---

<sup>65</sup> Così, T. CHRISTIANSEN, *European and regional integration*, in BAYLIS & SMITH (ed.), *The Globalization of World Politics IV* ed., Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 513.

<sup>66</sup> In genere, l'articolazione istituzionale assunta da una determinata esperienza di cooperazione internazionale (anche regionale) riflette l'ambizione, o la pluralità di ambizioni, perseguite mediante l'azione collettiva. Secondo il criterio funzionale, l'impostazione organizzativa può essere costantemente adattata (attraverso rimedi tecnico-giuridici elaborati direttamente dagli Stati membri, o assunti dagli stessi organi istituzionali creati *ad hoc* in seno all'ente regionale). L'apparato istituzionale di un'organizzazione è progettato al fine di permettere all'ente di raggiungere i fini per i quali lo stesso è stato creato, ed è conseguentemente strutturato in maniera tale da rispettare le condizioni e le limitazioni che gli Stati fondatori hanno ritenuto necessari per soddisfare questo obiettivo. Cfr. M. VIRALLY, *Définition et classification des organisations internationales: un approche juridique*, in A. SAAB (a cura di), *Le concept de organisation internationale*, cit., p. 66.

<sup>67</sup> In questi casi, la struttura istituzionale dell'ente tende a garantire il rispetto della sovranità nazionale e a riflettere - per quanto riguarda i rapporti orizzontali - la formale uguaglianza fra gli Stati membri. Per quanto riguarda i rapporti verticali, nella cooperazione intergovernativa prevale una logica sostanzialmente dualista rivolta a mantenere una distinzione tra l'ordinamento dell'associazione da quello dei suoi membri e a garantire il "rispetto" della sovranità e dell'indipendenza dei singoli Stati partecipanti. Cfr., N. BAYNE, *Hard and Soft organizations in international institutions* cit.

<sup>68</sup> Tale tipologia di vincolo presuppone un'identità di gruppo particolarmente intensa e, ad oggi, si ritrova solo nell'ambito della associazione internazionale di portata regionale. Gli esempi di organizzazione regionale di carattere sovrnazionale sono, invero, alquanto limitati sia *ratione loci* che *ratione personae*. Tra questi, devono essere indicate, oltre alla nota esperienza oggi rappresentata dall'Unione Europea (UE), anche la *Comunidad Andina*, la *West Africa Economic and Monetary Union* (UEMOA), la *Economic and Monetary Community of Central Africa* (CEMAC), e l'*East Africa Community* (EAC). L'UE resta il modello di riferimento per le altre esperienze di integrazione regionale (la stessa denominazione "modello sovrnazionale di integrazione regionale" fa riferimento alla terminologia originariamente utilizzata all'art. 9 del Trattato Istitutivo della CECA, firmato a Parigi il 18 aprile del 1951). Cfr. K. LENAERTS, P. Van NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell: Londra, 2005, pp. 11-18; e P. KAUFMANN e B. YVARS, *Intégration Européenne et régionalisme dans les pays en développement*, L'Harmattan: Parigi, 2004. Peraltro, la stessa definizione di organizzazione internazionale sovrnazionale è ampiamente dibattuta in dottrina, essendo molti gli autori secondo i quali non esiste alcuna organizzazione

regionalizzazione, l'apparato istituzionale della medesima fattispecie associativa si presta a fungere da mero strumento di concertazione internazionale affidato ai rappresentanti dei Paesi membri<sup>69</sup>, ovvero perseguire obiettivi di integrazione attraverso l'attività decisionale e di controllo di organi (cd. "di persone") appositamente preposti al perseguimento degli interessi regionali<sup>70</sup>. In sostanza, adeguandosi al diverso grado di ambizione dimostrata dal gruppo rispetto alle diverse materie di fatto coinvolte nel processo di regionalizzazione, la struttura istituzionale della cooperazione regionale può risultare (anche simultaneamente) sia *power oriented* (garantista nei confronti della sovranità nazionale dei singoli Stati partecipanti a un'associazione regionale<sup>71</sup>), sia *law oriented* (affidata a un apparato istituzionale a vocazione - tendenzialmente - sovranazionale<sup>72</sup>).

---

pienamente sovranazionale, in quanto anche la stessa UE presenta delle caratteristiche funzionali che - in larga parte - rispecchiano i caratteri del "intergovernalismo". Cfr. F. CAPOTORTI *Supranational Organizations*, cit., alle pp. 737-744. Nel complesso, la caratteristica che distingue le organizzazioni regionali sovranazionali è rappresentata dal maggior grado di *emancipazione* dell'ente associativo e degli organismi dell'apparato istituzionale dello stesso. Tra tutti, F. CAPOTORTI, *Supranational Organizations*, in BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law* (EPIL), Amsterdam, 1983, vol. 5, p. 262.

<sup>69</sup> In questi casi l'apparato istituzionale si articola secondo logiche di tipo prevalentemente gerarchico, che prevedono un'organizzazione in più livelli intergovernativi, al vertice dei quali si pone il *summit* dei Capi di Stato o di Governo. Sul punto, si veda P. C. SCHMITTER, *Ancient Method, Novel Subject, Ambiguous Outcome*, in A. R. HOFFMANN & J. M. Van Der VLEUTEN, *Closing or Widening the Gap. Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations*, Aldershot- Ashgate, 2007. Per quanto riguarda le funzioni decisionali esercitate dagli Stati membri in sede intergovernativa, la regola generale è quella del *consensus* (parere unanime espresso dai rappresentanti dei paesi partecipanti di volta in volta competenti per grado e materia), anche se resta sempre possibile l'introduzione di meccanismi decisionali ammettono forme di *ponderazione* basate su criteri oggettivi (quali, ad esempio, la distinzione dei singoli Paesi in base di criteri demografici e di rilievo geopolitico), ovvero l'assunzione di decisioni secondo criteri di *maggioranza*. Spesso, per l'attività decisionale che si discosta dalla regola dell'unanimità (utile a garantire l'uguaglianza dei singoli Stati membri) si ricorre a dei correttivi quali, ad esempio, meccanismi cd. di *opting out* (a mezzo delle quali di innesca una cooperazione regionale cd. a "geometria variabile"). Attraverso tali "clausole di salvaguardia", si ammette che gli effetti delle decisioni comuni si producano previa accettazione assunta dai singoli partecipanti in sede intergovernativa. Cfr. F. CAPOTORTI, *Supranational organizations*, cit. in particolare alle pp. 738-739.

<sup>70</sup> In questi casi, le funzioni necessarie all'adempimento del progetto cooperativo sono esercitate da *organi di persone* rappresentativi di interessi "diversi" da quelli riferibili agli Stati membri. In merito si veda, R. J. DUPUY, *Etat et organisation internationale* cit., pp. 22-27. A seguito di un vero e proprio *trasferimento* di poteri statali in favore dell'ente collettivo, l'esercizio di determinate funzioni associative si svolgerà tramite un apposito apparato istituzionale composto da organi che, affiancandosi alle tradizionali convenzioni di natura intergovernativa, risultano affidatari di funzioni tipicamente "statuali". Si veda H. G. SCHERMER e N. M. BLOKKER in *International Institutional Law*, cit., pp. 56-57.

<sup>71</sup> Rispetto alle fattispecie o agli ambiti di cooperazione a vocazione intergovernativa, prevale una logica che riserva agli organi "di persone" - ovvero non meramente riproduttivi della volontà degli Stati membri - compiti consultivi o di coordinamento in sede regionale delle singole politiche nazionali. Si pensi, ad esempio, al ruolo di mero coordinamento delle politiche nazionali che, nell'ambito delle organizzazioni intergovernative, è solitamente svolto dai cd. Segretariati. Allo stesso modo, anche nel caso in cui si tratti di organi di valenza politica, quali sono certamente le assemblee parlamentari che, in numero crescente, sono previste dalle disposizioni statutarie delle organizzazioni regionali, si tratta in sostanza di organi titolari di funzioni consultive, di indirizzo politico. Esempi in materia sono offerti da PEVEHOUSE, *Democracy from Above. Regional Organizations and Democracy*, Cambridge University Press: Cambridge, 2005. Nel complesso, tutti questi organi, si trovano quindi a svolgere funzioni meramente strumentali rispetto all'attività di orientamento politico e di produzione normativa svolta mediante cooperazione interstatuale, secondo le regole del metodo intergovernativo.

<sup>72</sup> In certi casi, la volontà degli Stati membri di conferire coerenza, efficacia ed effettività giuridica alle loro esperienze di cooperazione regionale si traduce, in termini strutturali, nell'istituzione di organi di natura giurisdizionale (di carattere stabile, oppure costituiti *ad hoc*), ai quali possono essere assegnate competenze non solo di carattere consultivo, ma pure di natura contenziosa ed interpretativa. In particolare, dall'introduzione degli organi di natura giurisdizionale (ma pure quasi-giurisdizionale, ovvero meramente



Nel complesso, tanto la tendenza alla “istituzionalizzazione” a livello regionale dei rapporti internazionali<sup>73</sup>, quanto la flessibilità del rapporto che intercorre tra prerogative decisionali mantenute dagli Stati nelle rispettive sfere di sovranità nazionale e competenze esercitate a vario titolo attraverso gli organi condivisi a livello regionale (ovvero sub-regionale, e inter-regionale), conferma la funzionalità del regionalismo di diritto internazionale a fare fronte, innanzitutto dal punto di vista strutturale, alla sfide strategiche poste dalla globalizzazione<sup>74</sup>. Sebbene non tutte le forme di cooperazione regionale rispondano a un’irreversibile scelta politica degli Stati partecipanti alla singola iniziativa, e nonostante le diverse “opzioni regionaliste” possano rappresentare una risposta anche solo contingente, e talora multipla, a difficoltà di carattere strategico che si manifestano in relazione a differenti materie (senza peraltro che gli Stati - *uti singuli* ovvero

---

consultivo), dipende la possibilità di svolgere un’attività decisionale e interpretativa utile a garantire la coerenza dell’ordinamento giuridico di riferimento. Si pensi, oltre all’esempio della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, anche alla Corte di Giustizia dell’Unione Africana (UA), alla Corte di Giustizia del Mercato Comune dell’Africa Sud-orientale (SADC), e la Corte di Giustizia della CARICOM e della Comunità Andina. Si tratta di organismi di giurisdizione internazionale attivi a livello regionale nei settori del diritto del commercio internazionale; dei diritti umani; del diritto amministrativo; e, in certe forme, del diritto costituzionale. Si veda, M. P. MADURO, *Courts and Pluralism: Essay on a Theory of Judicial Adjudication in the Context of Legal and Constitutional Pluralism*, in J. L. DUNOFF e J. P. TRACHTMAN (ed.), *Ruling the World: Constitutionalism, International Law and Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 356-380. In particolare, le categorie di funzioni svolte dalle Corti Internazionali sono: applicazione del diritto (cd. *enforcement role*); controllo della legittimità degli atti e dei comportamenti degli organismi di un’organizzazione internazionale (cd. *administrative review*); controllo della compatibilità degli atti normativi statali o di un’organizzazione internazionale rispetto a obblighi derivanti da norme internazionali di rango superiore (cd. *constitutional review*); e la funzione più propriamente giudiziale, di risoluzione della controversie, che con maggior evidenza connota l’importanza del ruolo assunto dai tribunali internazionali (cd. *dispute settlement role*). Cfr., K. J. ALTER, *The Multiple Roles of International Courts and Tribunals: Enforcement, Dispute Settlement, Constitutional and Administrative Review*, in *Political Science and Law*, Northwestern University, Working Paper No. 12-002, luglio 2012. In relazione alle Corti Internazionali regionali si veda il sito del *Project on International Court and Tribunal*, <http://www.picti.org/>. In dottrina, si veda C. ROMANO, *A Taxonomy of International Rule of Law Institutions* in, *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 2, No. 1, pp. 241-277.

<sup>73</sup> Come si è appena visto, tale tendenza è ricollegabile sia alla spinta programmatica impressa dagli Stati membri, sia all’opera di *emancipazione soggettiva* condotta dagli stessi organi istituzionali preposti allo svolgimento dell’attività comune. In particolare, la prassi dimostra come siano soprattutto di organismi chiamati a *iudicare* sulla base di previsioni statutarie a svolgere un ruolo di impulso importante. Spesso, l’approccio “teleologico” adottato dagli organi di natura giurisdizionale nella formulazione delle loro decisioni, pareri e raccomandazioni, determina un allargamento e un approfondimento delle competenze dell’ente regionale rispetto agli obiettivi previsti originalmente dagli stessi Stati membri, e conduce a una modifica in senso estensivo delle competenze assegnate ai diversi organismi dell’apparato istituzionale. Gli organi di natura giurisdizionale fanno spesso ricorso a tecniche interpretative estensive nel dare applicazione alle disposizioni dei Trattati istitutivi (ma pure agli atti organici di diritto derivato) delle rispettive organizzazioni regionali. Si pensi, ad esempio, al ricorso (ricorrente nella prassi dei tribunali internazionali) alla tecnica interpretativa indicata dall’art. 31.3 lettera b) della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, la quale stabilisce (riferendosi ai possibili criteri ermeneutici che integrano la regola generale dell’interpretazione in buona fede dei Trattati, ossia in osservanza del loro specifico oggetto e scopo) che “qualsiasi pratica interpretativa (formatasi in un momento successivo al momento genetico) relativa all’applicazione del Trattato concluso tra le parti” può rilevare ed essere impiegata ai fini del raggiungimento degli scopi perseguiti dall’accordo. In materia, gli esempi sicuramente più rilevanti, sono quelli offerti - oltre che al caso della Corte di Giustizia dell’Unione Europea - dalla *Caribbean Court of Justice*, dalla *Corte Centroamericana de Justicia*, del SADC Tribunal, dall’ECOWAS Court of Justice, della COMESA Court of Justice, e del sistema arbitrale del MERCOSUR. Si può notare, peraltro, come l’opera interpretativa delle Corti sia spesso rivolta ad affermare il carattere giuridico delle stesse norme prodotte nel contesto cooperativo.

<sup>74</sup> Cfr. quanto osservato da SCHERMERS e BLOKKERS, *International Institutions Law* cit., pp. 45-48; e VIRALLY *La notion de fonction* cit, p. 277.

collettivamente - ne abbiano acquisito la piena consapevolezza)<sup>75</sup>, la moltitudine di tipologie cooperative oggi osservabili sulla scena internazionale conferma l'ampio spettro di obiettivi che possono essere perseguiti e raggiunti attraverso le forme di dialogo istituzionalizzato a livello regionale.

Queste ultime, sono di fatto divenute uno *strumento di azione collettiva* tanto varia quanto ricorrente e, in certi casi, essenziale sulla scena delle relazioni internazionali contemporanee<sup>76</sup>.

## 2.2 Lo sviluppo normativo del “nuovo regionalismo”, un dato sostanziale

Si è appena visto come, nell'epoca della globalizzazione, i soggetti di diritto internazionale presenti e attivi all'interno di un medesimo spazio geografico tendano (attraverso l'attivazione di *fora* di discussione stabili, la conclusione e l'ampliamento di accordi multilaterali, e finanche per mezzo della creazione di organizzazioni internazionali dotate di istituzioni rappresentative, competenze normative in materie specifiche, e autorità giurisdizionali indipendenti) a sviluppare forme di coordinamento istituzionale che impiegano per discutere ed elaborare soluzioni congiunte in settori politici, economici e sociali sempre più ampi.

Sul piano *sostanziale*, la conseguenza giuridica più rilevante che deriva dalla crescente propensione alla concertazione, cooperazione e (in casi limitati e rispetto ad ambiti di intervento specifici) integrazione regionale, è rappresentata dall'incremento del numero, della portata e della consistenza giuridica delle norme di diritto internazionale adottate a livello regionale<sup>77</sup>. In altri termini, all'espansione “strutturale” del nuovo regionalismo di diritto internazionale si accompagna una parallela e (tendenzialmente) progressiva *intensificazione* dell'attività decisionale e un *ampliamento* della produzione normativa svolta in sede regionale (oltre che sub-regionale e inter-regionale).

---

<sup>75</sup> Rispetto alle diverse manifestazioni - in primo luogo istituzionali - del regionalismo di terza generazione, P. PENNETTA, in *Organizzazioni Regionali Internazionali* cit., pp. 872-873, rileva come Sempre lo stesso autore, nota comunque come possa osservarsi una attuale diffusione del regionalismo nelle più diverse aree geografiche, e come questi rappresenti, globalmente un *favor* degli Stati per l'organizzazione regionale, *ibid.*, p. 878.

<sup>76</sup> Questa è la visione espressa, tra gli altri, da B. HETTNE and F. SÖDERBAUM, in *Frustrated Multilateralism* cit., a p. 9. Questi sostenitori del cd. *regionalist movement* di matrice anglosassone, ritengono che il mondo si stia dirigendo verso un modello di *governance* globale, rispetto alla quale il regionalismo occupa una posizione operativa centrale.

<sup>77</sup> Come si è in precedenza ricordato, le organizzazioni internazionali sono spesso titolari di poteri di carattere normativo, e diversi autori individuano nell'attività normativa, l'oggetto giuridico essenziale dell'attività condotta dalle organizzazioni internazionali, di portata sia universale sia regionale. Cfr. D. SAROOSHI, *International organizations and their exercise of sovereign powers*, Oxford University Press: Oxford, 2005; e C.F. AMERASINGHE, *Principles of the institutional law of international organizations*, Cambridge University Press: Cambridge, 2005. Se questo rilievo vale per Organizzazioni di tipo universale come (citandone alcune) le Nazioni Unite (NU), l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), e il Fondo Monetario Internazionale (FMI), altrettanto si riscontra in molte organizzazioni “parziali” di portata regionale. Si pensi innanzitutto al caso dell'Unione Europea, ma pure all'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), alla NATO, e all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Si veda, in merito, R. A. WESSEL & J. WOUTERS, *The phenomenon of multilevel regulation: interactions between global, EU and national regulatory spheres* in A. FOLLESDAL, R.A. WESSEL and J. WOUTERS (ed.), *Multilevel regulation and the EU. The interplay between global, European and national normative processes*, MNP: Leiden, 2008, p. 13.

Da un punto di vista strettamente tecnico-giuridico, l'affermazione sostanziale di una particolare fattispecie associativa a base regionale, sub-regionale, ovvero interregionale, dipende dagli atti assunti per l'attuazione della volontà cooperativa. Questi ultimi, possono derivare da un'espressione di volontà formale dei singoli soggetti internazionali partecipanti al progetto associativo<sup>78</sup>, oppure costituire l'esito di una decisione organica variamente denominata e assunta mediante procedimenti che presuppongono l'esercizio di poteri autonomi da parte degli organi dell'apparato istituzionale<sup>79</sup>. Peraltro, a seconda della natura giuridica dello strumento di azione prescelto, non variano solo i soggetti legittimati a esercitare la funzione decisionale e le procedure da seguire ai fini dell'elaborazione e l'attuazione della volontà cooperativa<sup>80</sup>, ma pure l'effetto<sup>81</sup> e,

---

<sup>78</sup> Il ricorso allo strumento pattizio è generalmente previsto nelle circostanze in cui si vuole subordinare l'entrata in vigore dell'atto al previo consenso dei singoli soggetti internazionali partecipanti all'associazione regionale, e si voglia instaurare fra gli Stati membri una disciplina di carattere obbligatorio. Evidentemente, la scelta in favore di uno strumento pattizio subordina l'adozione dello stesso alla sottoscrizione di un accordo tra i singoli soggetti internazionali partecipanti al processo di regionalizzazione. Tra gli atti pattizi che nella prassi sono impiegati per disciplinare l'attività cooperativa vanno menzionati sia i *protocolli interni* (accordi conclusi contestualmente all'atto costitutivo, allegati a quest'ultimo e relativi ad aspetti istituzionali o materiali dell'associazione), sia i *protocolli esterni* o "annessi" (che costituiscono atti di diritto derivato "in senso improprio"). Si tratta di trattati di diritto internazionale la partecipazione soggettiva ai quali è riservata agli Stati (o altri soggetti di diritto internazionale) che partecipano al procedimento di conclusione, o che vi aderiscono in un secondo momento. Il valore obbligatorio, l'intensità normativa, nonché la valenza soggettiva di ciascun protocollo sono soggette esclusivamente alle norme generali di diritto internazionale "classico", ovvero alle previsioni consensualmente inserite nell'accordo da parte dei soggetti che fanno parte dello stesso. Cfr. RAUSTALIA, *Form and substance in International Agreements* cit., p. 581.

<sup>79</sup> In tali casi, si tratta di espressioni di volontà imputabili all'organizzazione, ovvero riconducibili a uno o più organi dell'apparato istituzionale. In merito, la prassi è estremamente differenziata. In generale, si distingue tra atti di natura raccomandatoria (di carattere esortativo) e atti che presentano un valore obbligatorio vincolante per i loro destinatari (Stati membri, o persone fisiche e giuridiche). Seppur impiegabili (in forza di una previsione espressa inserita direttamente nel trattato istitutivo, ovvero a seguito di un'opera evolutiva svolta in sede normativa e giurisprudenziale) anche in relazione ad esperienze associative "di cooperazione" comprensivi di elementi di "sovranazionalità", gli atti organici obbligatori qualificano soprattutto il sistema delle fonti delle organizzazioni di integrazione (si pensi in particolare agli atti tipici oggi indicati all'art. 288 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)).

<sup>80</sup> Ci si riferisce in particolare alle regole relative alla formazione della volontà dell'ente regionale. In generale, tali regole risultano tanto più complesse quanto più numerosi sono gli organi che concorrono all'esercizio dei poteri e delle funzioni necessarie all'attuazione della volontà cooperativa. A proposito dell'impatto e della ricaduta pratica prodotta dalle regole procedurali "del decidere", va segnalato come una disciplina tecnico giuridica "raffinata", ovvero *law oriented* e perciò dettagliata in relazione al tipo di procedura da seguire per l'esercizio dei poteri necessari alla realizzazione dell'associazione, può condurre alla sostanziale immobilità decisionale rispetto agli obiettivi statutari previsti. Tale eventualità, si verifica in genere quando l'identità di gruppo non riesce ad affermarsi a causa delle differenti sensibilità e dei contraddittori interessi politici ed economici perseguiti dagli Stati Membri.

<sup>81</sup> Si è soliti distinguere, in proposito, tra atti caratterizzati da diversi gradi di obbligatorietà. Per quanto riguarda l'effetto prodotto dagli atti di natura pattizia, va soltanto ricordato che l'entrata in vigore di questi ultimi dipende, in ultima analisi, da una manifestazione di volontà espressa da parte dei soggetti internazionali contraenti che, in una prospettiva connotata da un dualismo ordinamentale di fondo, provvedono dapprima a formalizzare - sul piano internazionale - il loro consenso al contenuto dell'accordo, e in secondo luogo sono tenuti ad attuare la disciplina dell'atto normativo, secondo quanto previsto dalle fonti di diritto interno. Per quanto riguarda gli atti organici a contenuto normativo vincolante, è possibile distinguere tra diversi gradi di obbligatorietà, a seconda che gli stessi siano suscettibili di produrre di effetti diretti ovvero soltanto indiretti. Infatti, accanto a atti che si qualificano come direttamente vincolanti (si pensi ad esempio, per il caso del diritto europeo al contenuto dei regolamenti), vi sono atti di efficacia soltanto indiretta, nei casi in cui sia richiesto, ai fini dell'applicazione del loro contenuto normativo, un successivo intervento del legislatore nazionale, che è chiamato a tradurre attraverso appositi atti interni di recepimento le disposizioni adottate in sede regionale.

in ultima analisi, i destinatari dell'attività normativa che - anche in assenza (o al di fuori) di una data organizzazione internazionale di riferimento - viene condotta a livello regionale<sup>82</sup>.

Se l'incidenza normativa del singolo processo di regionalizzazione dipende dalle specifiche scelte compiute *ab origine* o *in itinere* dai soggetti internazionali partecipanti a una particolare esperienza associativa, allo stesso tempo l'articolazione, l'intensità e dunque la dinamicità sostanziale manifestata a livello normativo dalle diverse fattispecie associative costituiscono variabili dipendenti in larga misura dall'esigenza pratica e dall'opportunità politica di fare fronte a sfide comuni attraverso decisioni adottate da e applicabili a (tutti, ovvero soltanto alcuni) soggetti che, in un determinato momento storico, sono *de facto* e *de jure* coinvolti in un processo di regionalizzazione internazionale. Invero, la portata normativa di ciascuna esperienza di cooperazione istituzionalizzata può variare anche significativamente, in concreto dipendendo - oltre che dalla configurazione tecnico-giuridica progressivamente assunta dalla singola fattispecie associativa regionale (e quindi dalla diversa tipologia di meccanismi decisionali e di strumenti previsti e impiegati per la disciplina dei vari ambiti di intervento materiale compresi dal progetto di regionalizzazione<sup>83</sup>) - anche dai risultati materiali che i soggetti internazionali coinvolti dal processo di regionalizzazione prospettano di trarre (e in concreto traggono) dal perseguimento in forma istituzionalizzata di obiettivi comuni<sup>84</sup>. Nel complesso, i caratteri di specificità e flessibilità che connotano le diverse manifestazioni strutturali del nuovo regionalismo, agevolano l'ampia varietà di atti (giuridici, ovvero politico-diplomatici) adottabili in seno a ogni singola fattispecie

---

<sup>82</sup> A seconda della diversa portata dispositiva, la disciplina normativa adottata a livello regionale potrà rivolgersi in via esclusiva ai soggetti internazionali destinatari dell'atto in questione, ovvero - nel caso sussistano gli elementi di natura formale e sostanziale necessari per garantire la diretta applicabilità - riguardare direttamente anche persone fisiche e giuridiche. È evidente che per quanto riguarda i protocolli (interni ed esterni) e gli atti raccomandatori, i destinatari della disciplina normativa o esortativa in essi contenuta, saranno gli Stati membri. Lo stesso vale, *mutatis mutandis*, per gli atti organici che prevedono un'attività di recepimento da parte degli apparati statali. Si noti, a tal proposito, che la Corte di Giustizia dell'UE ha riconosciuto l'efficacia *diretta verticale* delle direttive dell'Unione Europea; cfr. C. giust. CE 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn; C. giust. CE 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti; C. giust. 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall; C. giust. 24 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori. Soltanto nei casi di atti dotati di diretta applicabilità, i destinatari di un atto sono individuabili anche nei soggetti privati.

<sup>83</sup> Peraltro, va detto che il tipo di fonti giuridiche, ovvero di strumenti normativi impiegabili per la realizzazione del progetto associativo non sono sempre previsti negli statuti istitutivi. Spesso, nell'atto costitutivo non si inseriscono previsioni relative alle tipologie di atti, ma ci si limita alla definizione di alcune regole procedurali. Pertanto, nella maggior parte dei casi, una valutazione concreta dell'attività normativa condotta in seno ad un'associazione regionale va valutata *ex post*, in luce dei particolari strumenti impiegati per l'attuazione del programma associativo.

<sup>84</sup> Dall'analisi empirica può osservarsi come le limitazioni normative "autorizzate" all'esercizio di sovranità risulteranno tanto più significative quanto più importanti saranno i risultati positivi che ciascun partecipante otterrà da suo coinvolgimento nel progetto regionale. In altri termini, il "successo" dell'organizzazione risulta direttamente collegato alla "somma positiva", ovvero ai vantaggi connessi alla partecipazione di uno determinato soggetto al processo di regionalizzazione istituzionalizzata. In particolare, è il conseguimento di obiettivi sostanziali "utili" e la creazione di meccanismi di compensazione e di equilibrio fra gli Stati con differenti tassi di sviluppo economico e sociale, che induce all'evoluzione, in senso integrazionista, della "politica regionale" comune. Cfr. P. PENNETTA, *Organizzazioni internazionali regionali* cit., p. 873.

associativa regionale, e in ultima analisi condizionano il diverso grado di approfondimento normativo di ciascuna esperienza di regionalizzazione istituzionalizzata<sup>85</sup>.

Oggi, le esperienze istituzionalizzate di “diritto regionale” (o meglio, la pluralità di diritti regionali), rappresentano una fonte sostanziale di norme (di natura, portata, ed effetto giuridico variabile) impiegate non solo per sviluppare rapporti di natura economica, ma anche per la prevenzione dei conflitti, per promuovere processi di transizione democratica e il consolidamento dello Stato di diritto, oltre che per facilitare il riequilibrio sociale tra i diversi soggetti internazionali e relative comunità presenti all’interno di una determinata area geografica. La *multifunzionalità* che, come si è visto, caratterizza il “nuovo regionalismo” quale forma (più o meno) strutturata di dialogo internazionale, sembra suggerire che - anche dal punto di vista normativo - questo fenomeno si adegua all’esigenza di ricorrere a soluzioni organizzative e operative utili a rimediare alle diminuite capacità d’azione che, in coincidenza della “apertura dei Continenti”, gli Stati hanno subito sulla scena sia interna, sia internazionale. In quanto tale, questo fenomeno costituisce uno strumento utile a garantire una maggiore efficacia (politica e giuridica) agli sforzi regolatori che, se intrapresi dai singoli Paesi risulterebbero, da un lato, insufficienti a fare fronte a fenomeni materiali di portata transnazionale e, dall’altro lato, difficilmente rappresentabili all’interno della comunità internazionale<sup>86</sup>. In buona sostanza, gli accordi, gli atti e le decisioni oggi assunte a livello regionale da gruppi di soggetti internazionali limitrofi provvedono non solo a soddisfare l’esigenza di garantire soluzioni normative adeguate rispetto ai bisogni e le aspirazioni interne, ma risultano anche funzionali a rispondere alla più recente necessità di (inter)agire con maggiore efficacia e visibilità all’interno di una realtà giuridica progressivamente globalizzata e, in quanto tale, fortemente interconnessa.

A ben vedere, le conseguenze giuridiche riconducibili - sul piano *normativo* - all’incremento strutturale e sostanziale, quantitativo e qualitativo - del regionalismo riguardano non solo la sfera di diritto interno dei singoli Stati partecipanti a un’esperienza di associazione internazionale di portata regionale, ma anche - in via inedita - quella del diritto internazionale. Al

---

<sup>85</sup> Come afferma P. PENNETTA in *Organizzazione internazionali regionali* cit., p. 872, “[...] se non può porsi in dubbio la diffusione dell’organizzazione regionale, una analisi non formale e che non miri a ricondurre “tutto” a parametri predeterminati consente di osservarne l’estrema differenziazione. Si manifestano profonde dissomiglianze, se non contrasti, per temi, aree, tipologie giuridiche e modelli economici, così come differenti appaiono i valori, le culture e gli interessi che si manifestano nelle diverse fattispecie”.

<sup>86</sup> Come notato da C. SCHREUER, *Regionalism v. Universalism* cit., a p. 479, a favorire la diffusione e il consolidamento normativo di esperienze di cooperazione istituzionalizzata a livello regionale sono stati una serie di fattori concorrenti, tra i maggiori dei quali possono essere indicati: il parziale fallimento delle Nazioni Unite di raggiungere alcuni tra i più importanti obiettivi ad esse affidati (su tutti, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali), e l’insorgenza di forme di solidarietà interstatale di portata regionale strumentali al reperimento di risorse, inanzitutto economiche, attraverso forme di dialogo istituzionalizzato con enti di diritto internazionale universale. In sostanza, rispetto a quanto prospettato in seno alla Carta delle Nazioni Unite del 1948, il regionalismo di diritto internazionale ha assunto un ruolo ben più ampio e significativo nel contesto generale delle relazioni internazionali. Fatto che, peraltro, era stato da tempo pronosticato da alcuni studiosi di diritto internazionale, fra tutti, H. GOLSONG, *Le développement du droit international régional*, in *SFDI, Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, op. cit. pp. 233 e ss.

tempo in cui si scrive, il diritto internazionale di origine regionale si connota per una logica operativa bivalente e multi-dimensionale, che se da un lato rileva sul piano del diritto interno (incidendo sugli ordinamenti nazionali degli Stati associati), dall'altro lato si affianca ai processi normativi e di codificazione attivi a livello universale. Tale tendenza (di intensità variabile ma di portata tendenzialmente globale), riflette un processo di *regionalizzazione* del diritto che opera sia a livello degli ordinamenti nazionali dei singoli Stati partecipanti a un processo di cooperazione regionale istituzionalizzata, sia a livello internazionale<sup>87</sup>.

### **3. Le diverse dimensioni operative del “nuovo regionalismo” di diritto internazionale**

Si è appena rilevato come, in un contesto globale nel quale la società internazionale sembra generalmente e progressivamente orientata ad affrontare su base consensuale sfide strategiche relative (tra l'altro) allo sviluppo economico, alla stabilità politica e alla sicurezza comune, è possibile individuare un *molteplice livello* di incidenza giuridica dei processi istituzionalizzati di regionalizzazione internazionale.

Con l'affermarsi della globalizzazione, la cooperazione regionale non funge più soltanto da strumento utile al raggiungimento di obiettivi interni da raggiungersi per mezzo di soluzioni associative destinate a regolare i rapporti interstatali intrattenuti dai componenti del gruppo regionale, ma anche come mezzo di proiezione operativa e strategica internazionale, da impiegarsi per l'affermazione dell'identità (e quindi degli interessi) del gruppo anche al di fuori dello stesso. In sostanza, nel nuovo regionalismo di diritto internazionale si aggiunge, oltre alla tradizionale *dimensione operativa interna* (concernente i rapporti instaurati attraverso la cooperazione regionale tra i soggetti internazionali a essa partecipanti), una *dimensione operativa esterna* (che a sua volta incide sui rapporti intrattenuti dal gruppo regionale con soggetti terzi, Stati ma pure organizzazioni internazionali, universali e parziali).

#### **3.1 La dimensione operativa interna: fase ascendente e discendente nei processi di regionalizzazione internazionale**

Tradizionalmente, la dimensione *interna* del regionalismo riguarda i rapporti che si instaurano tra l'insieme di dichiarazioni, decisioni e norme espressive *dell'animus cooperandi* (trattati istitutivi, protocolli “esterni” e “interni” di integrazione o modifica della disciplina costitutiva, ovvero atti di diritto derivato adottati dagli organismi costituiti *ad hoc* all'interno della cornice di cooperazione regionale), e gli ordinamenti dei singoli soggetti internazionali aderenti al

---

<sup>87</sup> Sulla regionalizzazione del diritto internazionale, e in particolare sul contributo che il diritto regionale può offrire allo sviluppo del diritto internazionale a livello mondiale si veda (anche se in relazione specifica alla precedente “fase” del regionalismo GOLSONG, *Le développement di droit régional*, cit. p. 222. Sostanzialmente nello stesso senso, per quel che riguarda il nuovo regionalismo, si veda S. PANEBIANCO, *Diritto internazionale* cit., p. 128.

processo associativo. L'esigenza di conferire autorità, efficacia, e quindi di garantire effettività giuridica al diritto prodotto in sede di cooperazione regionale, comportano l'articolazione della dimensione operativa interna in un duplice movimento, *ascendente e discendente*.

La fase ascendente, scandita dal dialogo che si svolge all'interno dei *fora* internazionali regionali, serve a definire - dinamicamente - la natura giuridica del rapporto esistente tra il processo di regionalizzazione (nella sua duplice dimensione, istituzionale e normativa) e l'ordinamento dei soggetti internazionali coinvolti dallo stesso. In questa fase si procede, oltre che all'individuazione degli obiettivi che si vogliono perseguire collettivamente attraverso l'azione comune, pure all'attribuzione delle competenze istituzionali e normative ritenute utili per la realizzazione del progetto associativo regionale. In altri termini, attraverso la disciplina dettata in fase ascendente si delinea (innanzitutto dal punto di vista concettuale) il grado di autonomia riservato all'apparato istituzionale, oltre che il tasso di incidenza normativa dell'ordinamento regionale rispetto agli ordinamenti interni dei soggetti internazionali coinvolti nel processo di regionalizzazione.

Nel momento genetico, istitutivo della fattispecie associativa, la relazione che si instaura tra i diversi ordinamenti si pone in termini di evidente (seppur diversamente graduato) *dualismo*, in quanto alla base dell'autorità del "diritto regionale" si pone una manifestazione di volontà che è necessaria a tracciare i contenuti e le modalità operative della cooperazione regionale<sup>88</sup>. In questa fase, sono i soggetti internazionali aderenti al progetto di coordinazione, cooperazione ovvero integrazione regionale che esercitano un "*potere costituente*", ovvero definiscono i contenuti e le modalità di funzionamento dell'ordinamento giuridico regionale (ovvero del "*potere costituito*" instaurato tra loro), stabiliscono il grado di apertura dei rispettivi ordinamenti rispetto al diritto prodotto mediante l'attività di cooperazione regionale, oltre che le modalità di recepimento degli atti adottati in questa sede<sup>89</sup>. Tali dinamiche "inter-ordinamentali" vengono dunque ricostruite - *ex ante* - innanzitutto sulla base delle disposizioni inserite all'interno dell'atto costitutivo della fattispecie cooperativa regionale, anche se, come si è già avuto modo di osservare, è ben possibile che la disciplina giuridica e istituzionale della cooperazione sia precisata, ribadita e finanche modificata in un momento successivo a quello genetico per mezzo delle previsioni contenute in atti

---

<sup>88</sup> In merito va notato come in relazione alle esperienze di cooperazione regionale più sviluppate tanto dal punto di vista istituzionale che normativo, il *principio di attribuzione delle competenze* rimane un criterio di legittimità fondamentale, sulla base del quale si fonda la portata operativa di una data esperienza di associazione internazionale.

<sup>89</sup> Si pensi alla disciplina stabilita, in sede genetica, da parte dell'atto costitutivo della fattispecie associativa, ma pure alle previsioni contenute nei trattati o protocolli esterni assunti mediante l'attività normativa internazionale dei singoli Stati, ovvero dei soggetti internazionali partecipanti al processo cooperativo a livello regionale. Si veda, in generale su questo tema, H. ABROMEIT e T. HITZEL-CASSAGNES, *Constitutional Change and Contractual Revision: Principles and Procedures*, in *European Journal of International Law* (EJIL), No. 5, 1999, pp. 23-44, in particolare a p. 30; J. CRAWFORD, *Multilateral Rights and Obligations*, in *Recueil des Cours*, 2006-II, pp. 325-482, a p. 372. In sostanza, al fine di consentire l'implementazione dell'oggetto del processo di regionalizzazione, gli Stati trasferiscono la sede dell'esercizio di alcuni dei loro poteri sovrani a livello regionale. Cfr. in proposito, H. ROSENNE, *Is the Constitution of an International Organization an International Treaty?* cit., alle pp. 51-52; e N. BLOKKER, *International Organizations and their Members: "International Organizations Belong to All Members and to None" - Variations of a Theme*, in *International Organization Law Review* (IOLR), No. 1, 2004, specie alle pp. 140-141.

e accordi a tal fine appositamente adottati e conclusi<sup>90</sup>. Infatti, va ribadito che i contenuti, limiti e modalità di esplicazione della cooperazione istituzionalizzata dipendono anche dall'azione svolta dall'apparato istituzionale preposto allo sviluppo del progetto cooperativo<sup>91</sup>. In particolare, un ruolo di fondamentale importanza può (eventualmente) essere giocato, *ex post*, dagli organi che esercitano un controllo giurisdizionale relativo al processo di implementazione della cooperazione regionale<sup>92</sup>.

Se la fase ascendente serve a circoscrivere la portata giuridica (concertazione, cooperazione, integrazione) assunta nei diversi ambiti materiali dall'esperienza associativa regionale, la dimensione operativa *discendente* del regionalismo di diritto internazionale afferisce alla dialettica inter-ordinamentale che si instaura, in fase di implementazione del processo cooperativo, al manifestarsi dell'esigenza di recepimento e attuazione del diritto prodotto in sede regionale all'interno dei singoli sistemi nazionali. In particolare, la fase discendente è funzionale a garantire che gli obiettivi perseguiti per mezzo dell'attività di cooperazione siano effettivamente

---

<sup>90</sup> Nella prassi della cooperazione internazionale regionale si verifica di frequente che, in occasione dei periodici *summit* che riuniscono i Capi di Stato o di Governo degli Stati aderenti al processo di regionalizzazione - specie nel caso di organizzazioni regionali di Paesi in via di sviluppo - si effettua un richiamo all'impegno degli Stati di adempiere gli obblighi derivanti dal Trattato, ovvero degli atti di diritto derivato. Tuttavia, è soprattutto attraverso la conclusione di trattati - interni o esterni - che è precisato il valore obbligatorio, l'intensità normativa, oltre che la portata del diritto prodotto in sede regionale. Come già accennato, il protocollo esterno o successivo è in grado di assumere anche un carattere istituzionale e quindi provvedere alla creazione di un istituto specializzato, di carattere strumentale e variamente denominato, al quale comunque sono attribuite funzioni rientranti nella sfera di competenze dell'organizzazione.

<sup>91</sup> In particolare, la definizione della portata e delle modalità operative del sistema cooperativo regionale potrà avvenire attraverso l'adozione di una serie di atti organici (di carattere sia meramente dichiarativo sia di natura obbligatoria) rivolti a garantire il raggiungimento degli obiettivi del diritto prodotto in sede regionale. Ai fini del diverso grado di dinamicità manifestata dagli organismi dell'apparato istituzionale posto al servizio dell'attività di cooperazione, rileverà il carattere *power oriented* o *law oriented* proprio dell'organizzazione regionale, ovvero la diversa capacità dell'apparato istituzionale di garantire una efficace azione di implementazione, ma soprattutto di verifica e di controllo, rispetto al comportamento che gli Stati tengono in relazione degli obblighi imposti dalle norme regionali. Si pensi, ovviamente, al ruolo ricoperto - fin dai primi passi mossi dal processo di integrazione europea - dalla Corte di Giustizia Europea nel ricostituire i rapporti tra diritto proveniente dall'ordinamento comunitario e diritto nazionale degli Stati Membri.

<sup>92</sup> Ai fini della definizione del tipo di ordinamento creato in sede regionale, appare significativa la previsione della possibilità (offerta agli Stati, alle istituzioni regionali, ma anche ai privati) di contestare dinanzi a un apposito organo giurisdizionale la legittimità degli atti adottati dalle istituzioni comunitarie o dagli Stati membri in forza degli obblighi imposti dal diritto regionale, ovvero di attivare un sindacato relativo alla legittimità della condotta da queste posta in essere. Nelle organizzazioni *law oriented*, tale funzione è di norma affidata a meccanismi di controllo giurisdizionale, titolari di poteri (di carattere settoriale, ovvero generale) di implementazione e di applicazione del diritto dell'organizzazione. Si pensi al ruolo svolto dall'apparato giurisdizionale dell'Unione Europea, cui è generalmente riconosciuto un valore fondamentale di propulsione rispetto al processo di integrazione comunitaria. Oltre all'esempio classico fornito dal ruolo della Corte di Giustizia rispetto allo sviluppo del processo di integrazione europea, anche nell'*Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), l'*Organization of American States* (OAS), l'*African Union* (AU), nella Lega degli Stati Arabi, e nella Comunità Andina i rispettivi organi giurisdizionali hanno raggiunto (nei rispettivi ambiti di competenza) un alto grado di influenza rispetto alle attività di cooperazione interstatale. Cfr. in merito, M. SHAW, *International Law* (6th ed.), Cambridge: Cambridge University Press, 2008, in particolare alle pp. 1285-1287. In tutti questi casi, attraverso l'attività giurisdizionale si è arrivati a affermare l'indipendenza e l'autonomia dell'ordinamento "comunitario" sia da quello internazionale, sia da quello statale dei Paesi membri. Inoltre, queste istituzioni hanno riconosciuto una tendenza prevalenza del diritto dell'organizzazione sul diritto nazionale, talora anche con riguardo alle norme di rango costituzionale. Infine, hanno provveduto a stabilire l'efficacia diretta delle norme dell'organizzazione, e il principio di non discriminazione.



raggiunti, ovvero che il diritto prodotto a livello regionale penetri all'interno degli ordinamenti dei singoli soggetti internazionali partecipanti al processo di regionalizzazione, raggiunga i destinatari cui si rivolgono le sue norme, e arrivi a incidere concretamente sulle situazioni giuridiche da queste ultime contemplate.

In primo luogo, spetta alle previsioni di volta in volta assunte da ciascuno Stato Membro (specialmente a livello di diritto primario, ovvero tramite la prassi costituzionale, e attraverso l'opera interpretativa svolta dalle Corti costituzionali<sup>93</sup>) il compito di ricomporre il rapporto giuridico fra le norme regionali provenienti dall'ordinamento esterno e quelle dell'ordinamento interno statale. Peraltro, il riconoscimento espresso operato, anche a livello di diritto costituzionale, in favore dall'autorità del diritto di origine regionale, non esclude che nella prassi si manifesti la necessità di provvedere a un intervento attuativo ulteriore da assumersi da parte del legislatore ordinario, ovvero da parte dell'apparato amministrativo e giudiziario nazionale. Spesso, le autorità nazionali sono chiamate a ricorrere a strumenti e procedimenti di diritto interno per garantire la piena ed effettiva realizzazione - sul piano normativo, amministrativo o giurisdizionale - degli impegni (di natura giuridicamente vincolante, oppure carattere meramente politico-diplomatica) assunti per accompagnare - in termini giuridici - il processo di regionalizzazione internazionale<sup>94</sup>. Invero, il ruolo svolto in fase discendente dagli organi degli Stati che aderiscono al progetto di cooperazione regionale varia in modo significativo a seconda della natura giuridica e dunque del tipo di efficacia di cui è dotato il singolo atto di origine regionale. Infatti, mentre gli atti dotati di effetto diretta trovano applicazione a prescindere dall'opera di recepimento condotta in sede legislativa (ovvero semplicemente amministrativa) dagli organi dei singoli Paesi aderenti, nei casi in cui il diritto di origine regionale, pur imponendo delle obbligazioni giuridicamente vincolanti in capo agli Stati membri destinatari dell'atto, non risulti di per sé suscettibile di produrre un effetto in grado di incidere direttamente sulle situazioni giuridiche interne, si rende necessaria un'intervento attuativo "intermedio" da parte delle autorità nazionali<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> In particolare, si pensi all'opera interpretativa svolta dalle Corti Costituzionali sia italiana che tedesca, le quali si sono ripetutamente pronunciate nella definizione dei "controlimiti" nazionali rispetto al processo di integrazione europea. Rispetto al caso italiano, a partire dalla nota sentenza del 27 dicembre 1973, n. 183, *Frontini c. Ministero delle Finanze*, in *Riv. dir. int.* 1974, pp. 130 e ss., la giurisprudenza della nostra Corte costituzionale ha compiuto un'opera interpretativa che risulta esemplificativa del percorso logico-giuridico che hanno dovuto compiere molte delle giurisdizioni costituzionali nazionali in materia di diritto dell'Unione, in particolare in relazione alla questione relativa all'operatività con forza di legge all'interno dei rispettivi ordinamenti di atti non provenienti dagli organi ai quali la Costituzione riserva la funzione legislativa. Per una ricognizione analitica dell'opera svolta a tale riguardo dalla Corte Costituzionale italiana si veda il contributo recente di, A. CANNONE, *La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale e europea (2001-2009)*, III ed., Editoriale Scientifica: Napoli, 2010.

<sup>94</sup> Esempio classico di questa necessità di "mediazione" che si pone tra norme di diritto internazionale e la loro operatività a livello di ordinamento nazionale (o sovranazionale) interno, è rappresentato dalle norme di diritto internazionale privato, tradizionalmente rappresentate da norme domestiche che garantiscono al giudice nazionale il potere di applicare diritto internazionale privato di origine esterna. Per tale esempio, si veda J. KLABBERS, *The European Union in International Law*, Pedone: Parigi, 2012, p. 70.

<sup>95</sup> Resta comunque da notare che, pur in presenza di atti di "diritto internazionale regionale" dotati di efficacia diretta, l'incidenza concreta del processo normativo della singola organizzazione regionale deve

Al presente, nonostante l'evidente consistenza - quantitativa e qualitativa - raggiunta dalla cooperazione internazionale istituzionalizzata (specie regionale), restano relativamente limitati i casi di riconoscimento espresso operato dai singoli ordinamenti nazionali in favore del diritto prodotto in sede internazionale<sup>96</sup>. Ad ogni modo, un *favor integrationis* più evidente si manifesta - come confermato da specifiche previsioni di rango costituzionale - nei casi di partecipazione a esperienze di associazione regionale che, oltre a perseguire obiettivi di integrazione giuridica (da realizzarsi tra gli ordinamenti giuridici dei soggetti internazionali ad essa partecipanti, ma pure tra questi ultimi e l'ordinamento sovranazionale di nuovo genere), dimostrano un'elevato grado di dinamismo, tale da giustificare una rinuncia di sovranità - anche se solo parziale - in favore della fattispecie associativa<sup>97</sup>. Viceversa, nei casi in cui la dinamicità dei processi di cooperazione è ridotta e la *voluntas cooperandi* si concreta, nei fatti, soltanto nel ripetersi di *summit* internazionali cui non segue un effettivo e sostanziale approfondimento del progetto di regionalizzazione, negli ordinamenti nazionali si manifesta una tendenziale prudenza rispetto alle scelte operate in sede di cooperazione regionale<sup>98</sup>.

Nel complesso, il rapporto dialettico che si instaura tra i diversi livelli ordinamentali (nazionale e regionale) coinvolti dal piano operativo interno dei processi di regionalizzazione internazionale riflette, in fase ascendente, l'intensità dell'*animus* associativo dei soggetti internazionali aderenti al processo di coesione regionale (quale eventualmente integrato attraverso l'azione condotta dall'apparato istituzionale) e si traduce, in fase discendente, nell'intensità giuridica dell'attività (in senso lato) normativa condotta per il tramite della singola fattispecie associativa regionale<sup>99</sup>.

---

essere valutata in relazione agli specifici contesti politici, economici e politici e giuridici in cui tali atti normativi si trovano concretamente ad operare.

<sup>96</sup> Peralto, ancor meno frequente risulta la previsione - a livello di diritto costituzionale - di un obbligo di recepimento delle norme che derivano dalle fonti giuridiche attivate in seno ai *fora* di cooperazione regionale.

<sup>97</sup> Come è noto, nel caso dell'ordinamento giuridico italiano, tale *favor* è rinvenibile in particolare all'art. 11 della Costituzione, nonché nel testo della l. cost. n. 3/01.

<sup>98</sup> In tal senso, un significativo esempio è offerto dai Paesi arabi. Infatti, le previsioni costituzionali degli Stati di area Nord-Africana e Sud-Mediterranea, presentano un carattere assai vago e una natura soltanto programmatica ovvero esortativa. Richiami generici, e solitamente confinati ai preamboli, sono effettuati rispetto alla cooperazione panaraba nelle Costituzioni del Libano, Egitto, Algeria, Tunisia e Siria (Art. 1 e 13). Talora, come per il caso dell'Egitto, la cooperazione regionale sia araba che africana è espressamente menzionata nel preambolo della Costituzione. Secondo alcuni autori, tale vaghezza e genericità dei richiami alla cooperazione regionale e sub-regionale, è da spiegarsi alla luce degli scarsi risultati che, anche in epoca recente, sono stati raggiunti mediante le esperienze regionaliste dei Paesi arabi, specie di quelli di area sud-mediterranea. Cfr. in merito, quanto osservato da W. ZANK in, *Arab modest integration, or why some Arab Countries have integrated more with Europe than with their Neighbours*, CCIS Center for Comparative Integration Studies: CCIS RESEARCH SERIES WORKING PAPER NO. 10, 2009. Più in generale in relazione alle organizzazioni regionali arabe, si veda F. A. CLEMENTS, *Arab Regional Organizations*, Oxford University Press: Oxford, 1992.

<sup>99</sup> Cfr. in merito quanto rilevato da P. PENNETTA, *Organizzazioni Internazionali Regionali* cit., pp. 892-893.

### 3.2 Le dimensioni operative esterne: il piano verticale e orizzontale del nuovo regionalismo

Mentre i rapporti inter-ordinamentali “interni” conseguenti all’attivazione di un processo istituzionalizzato di cooperazione regionale riproducono le dinamiche (e le problematiche) classiche che si instaurano tra ordinamenti giuridici nazionali e internazionali, elementi di rilevante novità si registrano sul piano operativo *esterno* del nuovo regionalismo di diritto internazionale.

Lo sviluppo della dimensione operativa esterna - che al presente, caratterizza molti processi di cooperazione regionale istituzionalizzata - dipende dalla crescente necessità di rappresentazione, legittimazione e affermazione sul piano internazionale (continentale, intercontinentale e globale) degli interessi strategici riferibili a un particolare *ensemble* di soggetti (Stati, ovvero organizzazioni internazionali) organizzati su base regionale. Le molteplici funzioni strategiche che, sul piano istituzionale e normativo, tendono oggi a essere perseguite tramite il dialogo (intergovernativo ovvero sovranazionale) condotto a livello regionale, implicano di sovente la necessità di ricorrere all’elaborazione di un’azione diretta alla *proiezione esterna* dell’identità di gruppo su una scena economica, politica e giuridica più ampia rispetto a quella compresa dai confini geografici della compagine associativa parziale<sup>100</sup>. In altri termini, la cooperazione regionale è divenuta strumento di azione collettiva non solo nelle relazioni interne, ma anche sul piano dei rapporti (bilaterali e multilaterali) esterni. In particolare, il miglioramento della capacità di partecipazione all’economia mondiale<sup>101</sup>, l’affermazione e la tutela di valori di natura giuridica, politica e culturale<sup>102</sup>, la prevenzione e la gestione dei conflitti, il contrasto al terrorismo, la gestione dei flussi migratori

---

<sup>100</sup> J. KLABBERS, in *The European Union in International Law*, Pedone: Parigi, 2012, descrive come l’incremento di funzioni e relative competenze progressivamente attribuite all’Unione Europea abbia condotto allo sviluppo non solo di una dimensione interna dell’integrazione europea, ma pure alla parallela affermazione - in via normativa e giurisprudenziale - di una dimensione esterna dell’UE, fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi collettivamente perseguiti da (e attraverso) la stessa. L’utilizzo degli strumenti di cooperazione regionale per la diffusione esterna di idee, valori, principi e norme è stata oggetto di una discussione dottrinale che ha coinvolto, oltre agli studiosi del diritto, anche una vasta parte della dottrina delle scienze politiche e delle relazioni internazionali. In merito, si veda J. MARCH, G. OLSEN, P. JOHAN, *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, in *International Organization*, 1998, 52: 4, pp. 943-969; R. YOUNGS, *The European Union and the Promotion of Democracy*, Oxford University Press: Oxford, 2001. Oltre che le discipline economiche, cfr. B. SIMMONS, A. DOBBIN, F. GARRETT, *Introduction: The International Diffusion of Liberalism* in, *International Organization*, Geoffrey: 2006, in particolare alle pp. 781-810;

<sup>101</sup> Ci si riferisce al fenomeno di “regionalismo aperto” (*open regionalism*), che consiste in una forma di cooperazione internazionale ispirata a una visione neo-liberale delle relazioni istituzionalizzate fra Stati, che persegue l’obiettivo di una più consapevole partecipazione degli stessi all’economia globalizzata. In generale, il regionalismo aperto di matrice economica è rivolto alla creazione di mercati (regionali) il cui scopo è quello di consentire agli operatori economici che ne fanno parte di agire e competere con maggiore efficacia sulla scena economica internazionale (globale). Nell’era della globalizzazione, il regionalismo economico è funzionale anche a consentire una maggiore capacità di attrazione di investimenti diretti esteri e di aiuti allo sviluppo. In sostanza, il regionalismo di matrice economica e commerciale è visto come un prerequisito per lo stabilimento di relazioni economiche multilaterali, su un piano di maggiore eguaglianza sostanziale. Cfr. in merito D. TUSSIE, *Regionalism: providing a substance to multilateralism?*, in F. SODERBAUM e E. SHAW (eds), *Theories of New Regionalism*, in particolare alle pp. 99-116.

<sup>102</sup> Si pensi alla funzione oggi svolta dal Consiglio d’Europa in materia di protezione dei diritti umani.

transnazionali<sup>103</sup> e, più in generale, la necessità di rafforzamento della posizione contrattuale del gruppo regionale in sede di dialogo e di negoziati internazionali, impongono che l'esperienza di associazione regionale non si limiti alla disciplina dei rapporti interni alla compagine regionale, ma comprenda pure la promozione e l'organizzazione delle relazioni con soggetti terzi rispetto a questa<sup>104</sup>.

Innanzitutto, la dimensione esterna della cooperazione regionale istituzionalizzata sembra essersi sviluppata in *direzione verticale*, come dimostrano i numerosi collegamenti di natura normativa e istituzionale che oggi esistono tra il livello regionale e universale della cooperazione internazionale istituzionalizzata. La "dimensione esterna verticale" del regionalismo affonda le sue radici nel processo di crescente interconnessione (convergenza) tra spinte regionaliste e aspirazioni universaliste che caratterizza il quadro generale del diritto internazionale contemporaneo<sup>105</sup>. Oltre che sul piano istituzionale (si pensi agli ormai numerosi casi di riconoscimento e legittimazione dei sistemi regionali all'interno dei *fora* di cooperazione internazionale di portata generale)<sup>106</sup>, il

---

<sup>103</sup> Se già a partire dalla guerra fredda il terrorismo ha rappresentato una sfida affrontata in modo sistematico attraverso i canali di cooperazione regionale, è in particolare a seguito degli attacchi dell'11 settembre 2001, che le organizzazioni regionali hanno predisposto una serie di strategie di condivisione di "best practices", programmi di monitoraggio comuni e scambio di informazioni, oltre che l'istituzione di appositi meccanismi di cooperazione interregionale.

<sup>104</sup> S. KRAPOHL e S. FINK in, *Interdependence vs. Dependence: a Network Analysis of Regional Integration Projects in Africa, Asia and Europe*, Bamberger Online Paper on Integration Research n. 3/2009, disponibile al sito, [http://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi\\_professuren/politikwissenschaft\\_insb\\_int/Dateien/Mitarbeiter/Forschungsp\\_region\\_Integration/BOPIR3-2009.pdf](http://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_professuren/politikwissenschaft_insb_int/Dateien/Mitarbeiter/Forschungsp_region_Integration/BOPIR3-2009.pdf).

<sup>105</sup> Tale processo, formalmente inaugurato con l'inserzione di previsioni espresse all'interno della Carta delle Nazioni Unite del 1948 (in particolare degli Artt. 51-54), da un lato ha progressivamente visto aumentare la rilevanza del piano operativo regionale nelle dinamiche (sostanziali e istituzionali) di diritto internazionale generale e, dall'altro lato, ha comportato una crescente "tensione universalista" delle esperienze di cooperazione regionale istituzionalizzata. Rispetto al sistema giuridico e politico offerto dalle Nazioni Unite, in dottrina si parla di "regionalizzazione interna" per indicare le forme di istituzionalizzazione ed espressione - a livello di meccanismi decisionali - delle istanze regionaliste, e di "regionalizzazione esterna" per descrivere le esperienze di cooperazione, di natura formale e informale, instaurate tra organi regionali e istituzioni ed agenzie facenti parte del sistema ONU. In merito alla complessità dei rapporti di natura istituzionale e normativa che, a partire dagli anni della guerra fredda, si sono instaurati tra regionalismo e universalismo in diritto internazionale si veda, estensivamente, B. ANDEMICAEL (ed.), *Regionalism and the United Nations*, Oceana: New York, 1979. Sullo stesso tema, per quel che concerne il regionalismo contemporaneo, si veda, C. SCHREUER, *Regionalism v. Universalism* cit., p. 479.

<sup>106</sup> Nella prassi dei rapporti tra organizzazioni internazionali regionali e universali sono ritrovabili una varietà di soluzioni che comprendono contatti di tipo informale (intese di cooperazione, comunicazioni stabili tra segretariati, presenza reciproca alle riunioni, fino a prevedere il semplice scambio di documenti), fino alla previsione di collaborazioni "verticali" permanenti, istituzionalizzate, ed in alcuni casi (invero rari) anche espressamente disciplinati da atti di natura giuridica. La relazione formale più ovvia che può instaurarsi tra organizzazioni internazionali regionali e organizzazioni universali (o organismi ed agenzie delle stesse) è quella rappresentata dallo *status* di osservatore che un'organizzazione internazionale regionale può ottenere nell'ambito di un consesso internazionale universale istituzionalizzato. All'interno del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, è espressamente riconosciuto che un "agenzia regionale" possa essere riconosciuta come osservatore presso l'Assemblea Generale. A oggi, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha riconosciuto lo *status* di osservatore ad un ampio numero di organizzazioni regionali, inclusa la OAS nel 1948, cfr. Ris. A.G. 253 (111); la Lega degli Stati Arabi nel 1950, cfr. Ris. A.G. 477 (V); l'Unione Africana (UA) nel 1965, cfr. Ris. A.G. 2011(XX); la Comunità Economica Europea (oggi sostituita dall'Unione Europea) nel 1974, cfr. Ris. A.G. 3208 (XXIX); e la Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa nel 1993, cfr. Ris. A.G. 48/5. Peraltro i requisiti necessari a raggiungere lo *status* di osservatore in quanto "agenzia regionale", è stato oggetto di controversia, non risultando ancora quali

raccordo tra dimensione regionale e universale della cooperazione internazionale istituzionalizzata trova conferme, anche e soprattutto, sul piano sostanziale, dove si registra una consistente tendenza all'influenza reciproca (quando non all'espresso allineamento) tra i principi e le norme provenienti dai due diversi livelli di produzione del diritto internazionale<sup>107</sup>. Forme di coordinamento, armonizzazione e allineamento tra livello regionale e universale del diritto internazionale si manifestano negli accordi commerciali, zone di libero scambio e le unioni doganali di portata infra-regionale (connotate da una sempre più stretta interdipendenza con l'ordinamento giuridico e l'apparato istituzionale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio)<sup>108</sup>, anche se esempi di raccordo ricorrono nella pressoché totalità degli ambiti di intervento materiale coinvolti dal

---

siano i presupposti formali e sostanziali tali da poter conferire questa qualifica. Cfr. in merito, la massima espressa dalla Corte di Giustizia Internazionale (CGI) nel suo giudizio *Nicaragua*, ICI Reports (1984) 440. Si noti che, ad oggi, *status* di osservatore è stato riconosciuto anche a raggruppamenti regionali o inter-regionali che presentano caratteristiche formali di *soft organisation* (si pensi al caso degli Stati dell'Africa, Caraibi, Pacifico (ACP), all'OCSE, ed al *Commonwealth* Britannico). In merito, si veda B. CONFORTI e FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Cedam: Padova, 2010, pp. 329-337. D'altro canto, anche il Consiglio di Sicurezza ha attivamente cooperato con un certo numero di organizzazioni regionali, sulla base di quanto disposto dal Capitolo VII della Carta. Per quanto riguarda il Consiglio di Sicurezza, va ricordato come sia stato disposto che 10 seggi non permanenti siano da allocare a gruppi di Stati riuniti su base regionale, cfr. A.G. Ris. 1991A (XV<sup>m</sup>). Più in generale, in dottrina si si veda PAWELYN, *Legal Avenues to "Multilateralizing Regionalism": Beyond article XXIV*, Paper presented at the Conference on "Multilateralizing Regionalism", Ginevra 10-12.09.2007, consultabile al sito [www.wto.org](http://www.wto.org); e J.S. BERGE, P. BORGUES, M. LUNCA, L. HAQUIN, *La Régionalisation du droit international public- Axe 3: Les interactions institutionnelles*, in S. DOUMBÉ-BILLÉ (a cura di), *Régionalisation du Droit International* cit.

<sup>107</sup> In questo senso si veda quanto osservato da P. FOIS, *Sulle pretese novità del regionalismo internazionale contemporaneo*, in *Rivista di Diritto Internazionale* Vol. XCV (1), 2012, pp. 9 e 20-24.

<sup>108</sup> Con l'affermarsi della globalizzazione, e dunque con lo sviluppo dell'*open regionalism*, il regionalismo di matrice economica (tradizionalmente caratterizzato da un carattere discriminatorio) si adegua a un rinnovato quadro di "multilateralismo equalitario globale", espresso e pomoso in primo luogo dall'OMC. Sebbene le finalità degli accordi commerciali regionali sembrano porsi in contraddizione logica rispetto agli obiettivi del OMC (che promuove il libero scambio su scala globale), una disposizione di carattere eccezionale prevista all'interno del GATT permette di ritenere validi gli accordi commerciali stipulati su base regionale, nonostante essi prevedano il cd. meccanismo di "discriminatory central attractions", e in quanto tali presentino natura discriminatoria. Se l'Art. 1 del GATT - relativo alla clausola della nazione più favorita (CNPF) - limita la possibilità per i Membri del OMC di sottoporre le importazioni a un regime di trattamento differenziato e di operare discriminazioni basate sulla nazionalità, l'Art. XXIV dello stesso accordo prevede che speciali eccezioni possano ammettersi quando i membri stipulano accordi di scambio preferenziale (anche a base regionale), a patto che siano rispettati specifici criteri. Tra questi, la notificazione al WTO degli Accordi Commerciali Regionali, obblighi di informazione, e requisiti di trasparenza operativa. Peraltro, a conferma della crescente interconnessione tra livello regionale e universale della cooperazione commerciale, l'OMC ha di recente attivato il cd. "Meccanismo di Trasparenza per Accordi Regionali Commerciali". Cfr. WTO General Council, *Transparency Mechanism for Regional Trade Agreements*, <http://www.wto.org/english/tratope/region-e/transmecha-e.htm>. Si tratta di uno strumento che dovrebbe assicurare che gli Accordi regionali si trasformino in "building blocks" e non in "stumbling blocks" rispetto alle finalità complessive del GATT. Questo strumento impone agli Stati Membri che hanno concluso accordi regionali obblighi di informazione dettagliata e tempestiva all'OMC (da rispettarsi sia al momento dell'apertura delle negoziazioni, sia in fase di ratifica dell'Accordo commerciale regionale, quando una notificazione formale deve essere trasmessa in allegato a una serie di informazioni dettagliate circa il contenuto dell'intesa). Si vedano, per tutti, PICONE e LIGUSTRO, *Il diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Cedam: Padova, 2002, in particolare alle pp. 499-538; S. CANTONI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio: profili istituzionali*, in A. COMBA (a cura di), *Neoliberalismo Internazionale e Global Economic Governance*, Giappichelli: Torino, 2008, p. 101; M. O. ARMENGOL, J. McKAY, G. PINEAU, *Regional Economic Integration in the global framework*, European Central Bank: Frankfurt, 2004; Cfr. SCHREUER, *Promotion of Economic Development by International Law at the Universal and/or the Regional Level*, in R. WOLFRUM (a cura di), *Strengthening the World Order Universalism v. Regionalism. Risks and Opportunities of Regionalization*, 1990, p. 71.

fenomeno del regionalismo internazionale<sup>109</sup>. In merito, si è osservato come sempre più di frequente il “nuovo regionalismo” - pur nelle diverse configurazioni teleologiche, strutturali e sostanziali che assume all’interno dei sistemi regionali oggi presenti sulla scena delle relazioni internazionali - è al contempo impiegato come *strumento di applicazione e di affermazione dei principi (e dei valori) e delle norme affermatesi a livello mondiale*<sup>110</sup>, ovvero come *espediente utile a garantire l’effettiva partecipazione (in forma più o meno critica) dei singoli gruppi ai processi decisionali e normativi in atto al tempo della globalizzazione*<sup>111</sup>.

Oltre che sul piano verticale, l’impatto derivante dall’aumento del numero e del ruolo progressivamente riconosciuto alle organizzazioni regionali, si riflette anche sul *piano esterno orizzontale*, dove è possibile osservare un incremento del cosiddetto *interregionalismo*<sup>112</sup>. Tale fenomeno, consiste nell’impiego dell’apparato istituzionale e degli strumenti normativi offerti da esperienze di cooperazione regionale istituzionalizzata al fine di stabilire e regolare i rapporti che intercorrono tra soggetti internazionali (organizzazioni internazionali, gruppi di Stati e singoli Paesi) appartenenti a due o più regioni (ovvero sub-regioni) differenti<sup>113</sup>. In diritto internazionale, si distingue tra diverse forme di interregionalismo, la portata ed il contenuto delle quali varia, oltre

---

<sup>109</sup> Per un’analisi concernente l’impatto sostanziale e istituzionale prodotto dal processo di regionalizzazione sul diritto internazionale pubblico e, in particolare, per quanto riguarda il ruolo di approfondimento e perfezionamento svolto dal diritto internazionale regionale rispetto alla cornice giuridica universale attualmente in vigore, si vedano, J.C. MARTIN, L. BALMOND, P. TAVERNIER, *Le régionalisation du droit international: Domaines de la régionalisation*, in S. DOUMBÉ-BILLÉ (a cura di), *Régionalisation du Droit International (Cahiers de Droit International)*, Bruylant: Bruxelles, 2012.

<sup>110</sup> Peraltro, molti sistemi regionali sono da tempo ispirati dai valori e dalle norme formatesi a livello universale, e una simile circostanza ha nel complesso contribuito alla progressiva affermazione dei valori e delle norme stesse a livello mondiale. A conferma di quanto appena osservato si rilevi come al presente manchino casi di conflitti concreti fra valori universali e norme regionali, risolti con decisioni di natura giurisdizionale che abbiano dichiarato l’invalidità delle norme regionali in contrasto con tali valori. Cfr. P. FOIS, *Sulle pretese novità* cit.

<sup>111</sup> Al riguardo, una significativa conferma è offerta dalla recente risoluzione del consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1973 (2011), del 17.03.2011, riguardante la Libia. Il consiglio ha autorizzato gli Stati membri a intervenire militarmente in Libia “anche attraverso organizzazioni o accordi regionali”, e - dopo aver richiamato la posizione espressa in merito dalla Lega degli Stati Arabi (LAS), dell’Unione Africana (UA) e del Segretario generale dell’Organizzazione della Conferenza Islamica, ha sottolineato “l’importante ruolo della Lega degli Stati Arabi nelle materie attinenti al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale nella regione”.

<sup>112</sup> Come osservato da F. SODERBAUM e L. VAN LANGENHOVE in, *Introduction: The EU as a Global Actor and the role of Interregionalism*, in *European Integration*, Vol. 27, no. 3, 2005, p. 254, sebbene l’interregionalismo costituisca un fenomeno distinto, al contempo questo non può essere isolato dal regionalismo. Infatti, dall’assunzione di un ruolo centrale delle regioni all’interno delle relazioni internazionali, deriva il bisogno di stabilire delle regole rivolte a organizzare i rapporti delle stesse con il mondo esterno, tale pulsione è riassumibile con il termine inter-regionalismo.

<sup>113</sup> Cfr. L. V. LANGENHOVE e A. C. COSTEA, *Interregionalism and the Future of Multilateralism*, Paper for the SGIR Fifth Pan-European International Relations Conference, L’Aja, 9-11.09.2004. In letteratura, la maggior parte degli studi dedicati all’interregionalismo internazionale è focalizzata sull’esperienza maturata dall’Unione Europea. Si veda, tra i tanti, M. TELÒ, *Globalization, New Regionalism and the Role of the European Union*, in M. TELÒ (Ed), *European Union and New Regionalism* cit., p 1-20; e T. A. BÖRZEL, *European Governance - Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy*, in *Journal of Common Market Studies* (JCMS), Vol. 48, n. 2, 2010, pp. 191-219.

che a seconda del *tipo di soggetti coinvolti dai rapporti inter-regionali* (attori)<sup>114</sup>, anche in base all'*orientamento geografico* della cooperazione interregionale di volta in volta attivata<sup>115</sup>.

Se l'interregionalismo (comprensivo della sua variante "transregionalista") si manifesta come un fenomeno connotato per uno schema operativo "binario", che vede due gruppi di soggetti internazionali distinti procedere alla conduzione di un dialogo rivolto a organizzare e disciplinare le proprie relazioni sulla base di una serie di obiettivi strategici condivisi, il processo attraverso il quale comunità (politiche, economiche e sociali) formalmente (e giuridicamente) distinte sviluppano forme di solidarietà (inter)-regionale dipende - a ben vedere - da una serie di fattori di natura al contempo soggettiva e oggettiva. Dal punto di vista soggettivo, a condizionare l'andamento dei rapporti internazionali intrattenuti da una determinata compagine regionale è la capacità di ciascun gruppo di affermarsi sulla scena internazionale al fine di raggiungere gli obiettivi perseguiti attraverso la singola esperienza di concertazione, cooperazione o integrazione. Dal punto di vista oggettivo, la conformazione strutturale e sostanziale dei rapporti (inter)-regionali dipende a sua volta dal tipo di inquadramento concettuale, istituzionale e normativo entro il quale si decide di disciplinare e condurre il processo di cooperazione internazionale.

---

<sup>114</sup> Le diverse esperienze di interregionalismo si prestano ad essere distinte innanzitutto in base alla tipologia di soggetti coinvolti nel progetto di cooperazione interregionale. In primo luogo, il fenomeno dell'interregionalismo include quelle esperienze di cooperazione sviluppatesi tra due sistemi regionali che, rispettivamente, si presentano come organizzati e integrati al loro interno. Si tratta del cd. *Regionalismo bilaterale*, secondo la definizione data da J. RULAND in, *Transregional Relation: The Asia-Europe Meeting (ASEM) - A functional Analysis*, Paper to the International Conference on Asia and Europe on the Eve of the 21st Century, Chulalongkorn University, Bangkok, 19.20.08.1999. La seconda forma di interregionalismo (di carattere ibrido) consiste nella cooperazione tra una regione organizzata dal punto di vista istituzionale e normativo e un gruppo di paesi appartenenti ad una regione che, al contrario, si presenta come non organizzata ovvero frammentata. Infine, una terza tipologia è stata individuata nelle fattispecie di cooperazione interregionale che, oltre a sistemi regionali interstatali, coinvolgono anche soggetti giuridici, pubblici e privati, diversi dai tradizionali attori di diritto internazionale. Queste ultime due categorie di relazioni internazionali sono indicate dalla dottrina maggioritaria come forme di *trans-regionalismo*. Per questa classificazione, ampiamente ripresa in dottrina, si veda H. HÄNGGI, *Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives*, Documento presentato al seminario internazionale, *Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas*, tenutosi a Los Angeles, CA, il 18 maggio 2000, presso il *Pacific Council on International Policy*, p. 3.

<sup>115</sup> Secondo una classificazione generale, si è soliti distinguere tra esperienze di inter-regionalismo che si sviluppa in direzione verticale (nord-sud), ed esempi di inter-regionalismo che si articolano sul piano orizzontale (sud-sud). Nel primo caso, si tratta dei rapporti intrattenuti da organizzazioni regionali e Stati del mondo industrializzato con i Paesi in via di sviluppo e le organizzazioni regionali composte da questi ultimi. Si pensi all'esempio dell'UE, ma anche al caso dell'*European Free Trade Association* (EFTA), la quale ha concluso una serie di accordi commerciali con diversi Stati del sud, cfr. in merito il *Free Trade Agreement between the EFTA States and the SACU States*, Hofn, 24/06/2006; e il *Free Trade Agreement between the EFTA States and the Members of the GCC*, Hamar, 22 giugno 2009. A sua volta, l'inter-regionalismo in direzione sud-sud riguarda le fattispecie cooperative che - tradizionalmente - coinvolgono organizzazioni regionali composte da Stati in via di sviluppo, e rappresenta un fenomeno che, dal punto di vista sia quantitativo sia qualitativo, risulta al contempo diffuso ed estremamente frammentato.

#### 4. Conclusioni

Volendo ricapitolare quanto appena osservato, è possibile affermare che la traduzione sul piano giuridico di un progetto di regionalizzazione *de facto* attivo sulla scena internazionale si basa su una serie di scelte e decisioni organizzative e operative che, a partire dal momento genetico della fattispecie associativa, permettono di conferire forma istituzionale e sostanza normativa alla volontà di cooperazione espressa dagli Stati o dalle organizzazioni internazionali presenti in una determinata area geografica.

Innanzitutto, dalla scelta iniziale effettuata in merito alla tipologia di atto costitutivo - che può presentare natura convenzionale, oppure meramente politico-diplomatica - dipende il diverso tipo di *base giuridica* adottata per lo svolgimento della cooperazione istituzionalizzata, e quindi il carattere (tendenzialmente) di *hard law* o di *soft law* manifestato dalla fattispecie associativa regionale. In secondo luogo, mediante l'esercizio di un diritto potestativo (in quanto tale dotato di carattere eventuale e facoltativo, oltre che dinamico ed evolutivo), i soggetti internazionali interessati al processo di cooperazione predispongono la disciplina materiale degli ambiti di intervento progressivamente affidati all'azione collettiva regionale. Nei casi in cui si decida di rafforzare l'autonomia dell'apparato istituzionale dell'associazione, oltre all'autonomia politica e normativa manifestata sul piano internazionale dai soggetti internazionali che partecipano al processo di regionalizzazione, una funzione "integratrice" - ovvero di impulso normativo e, in certi casi, anche di natura giurisdizionale - può essere eventualmente svolta dai vari organi preposti allo svolgimento dell'attività di cooperazione. L'inquadramento concettuale, oltre che il particolare grado di dinamismo politico e giuridico del singolo processo di regionalizzazione, ovvero la possibilità di quest'ultimo di evolvere dal punto di vista sia strutturale che contenutistico dipende quindi sia dalle scelte assunte - *ab origine* - in sede di atto costitutivo, sia dalle modifiche che intervengono in una fase successiva a quella genetica, e che sono introdotte - *in itinere* - attraverso emendamenti ed integrazioni alla disciplina materiale di base. La comprensione dei singoli processi inclusi nel fenomeno del "nuovo regionalismo" di diritto internazionale - inteso come rimedio all'impatto giuridico (sistematico e ordinamentale) che è conseguito sul piano economico, finanziario, politico, sociale e culturale dal progressivo imporsi della globalizzazione - dipende innanzitutto dall'analisi della duplice dimensione, istituzionale e sostanziale, che connota lo sviluppo endogeno dei processi di regionalizzazione di diritto internazionale.

Tuttavia, nel corso dei precedenti paragrafi si è altresì osservato come la proliferazione di esperienze di cooperazione regionale e interregionale istituzionalizzata consegua - oltre che dalle particolari scelte istituzionali e normative adottate per la disciplina della singola fattispecie associativa - anche dalla contingente necessità di gestire fattori (endogeni ed esogeni) di complementarità e interdipendenza che, trascendendo dai confini nazionali e dalla capacità dei singoli Stati di farvi fronte, in un dato momento storico incidono sugli equilibri economici, politici



e sociali di una determinata area geografica<sup>116</sup>. In sostanza, le diverse espressioni assunte dal regionalismo (inteso come forma di rinuncia consensuale, seppur sempre reversibile e parziale, di sovranità nazionale), dipendono dalle specifiche circostanze di carattere storico, politico, economico e sociale esistenti all'interno di un particolare spazio internazionale, e dall'attitudine dimostrata da un determinato gruppo regionale a sviluppare forme di concertazione, cooperazione ovvero integrazione finalizzate alla gestione di fenomeni che *de facto* collegano soggetti giuridici giuridicamente autonomi e distinti. Inoltre, a incidere in modo significativo sull'andamento di un singolo processo di regionalizzazione, sarà la capacità raggiunta da un particolare gruppo regionale di sviluppare - sul piano internazionale - un'azione (interregionale) in grado di promuovere esperienze di cooperazione dirette non soltanto al proprio interno, ma anche al consolidamento dei rapporti con i soggetti internazionali terzi.

Di conseguenza, ai fini di comprendere l'adeguatezza di una specifica fattispecie associativa regionale a raggiungere gli obiettivi materiali di regionalizzazione progressivamente condivisi risulta fondamentale non soltanto l'analisi della natura giuridica, della struttura istituzionale e dei contenuti normativi (di volta in volta) stabiliti per l'esplicazione dell'*animus* cooperativo di un particolare gruppo riunito su base regionale (ovvero inter-regionale), ma è necessario innanzitutto tenere in considerazione il contesto storico e geopolitico entro il quale il processo cooperativo si dispiega, e valutarne l'andamento in base alla capacità dei diversi attori coinvolti nel dialogo condiviso a concepire, strutturare e fornire risposte giuridiche (ovvero politico-diplomatiche) alle sfide comuni.

---

<sup>116</sup> Cfr. M TELÒ in, *European Union and New Regionalism* cit., secondo cui il regionalismo cd. post-egemonico costituisce un tentativo di reagire al complesso impatto della globalizzazione finanziaria, tecnologica e di mercato attraverso il rafforzamento di forme associative regionali utili non solo a sostituire l'azione dei singoli Stati nazionali, ma pure a rafforzare il peso e l'influenza dei singoli partecipanti a un processo di regionalizzazione attraverso lo sviluppo di un'azione esterna collettiva da condursi nei confronti di attori e regioni esterne.

## CAPITOLO II

### LE SPECIFICITÀ DEL CASO EURO-MEDITERRANEO

SOMMARIO: 1. La definizione della “Regione Euro-Mediterranea”, fra divisioni e complementarità - 1.1 Frammentazione sub-regionale sud-mediterranea - 1.2 Lo sviluppo di un processo di regionalizzazione di successo: l’Unione Europea - 2. Lo sviluppo della dimensione esterna dell’Unione Europea - 2.1 La promozione esterna del regionalismo - 3. Un processo di regionalizzazione multi-dimensionale e multi-settoriale

#### 1. La definizione della “Regione Euro-Mediterranea”, fra divisioni e complementarità

Il Mediterraneo è un mare interno - letteralmente un “mare tra le terre” - che collega gli estremi meridionali del continente europeo, il Nord-Africa e l’Asia occidentale<sup>117</sup>. Tenuto conto della centralità del bacino Mediterraneo, è possibile riscontrare una continuità geografica nell’insieme organico di spazi terrestri e acquatici che in esso sono inclusi e che lo circondano. Bagnati dalle stesse acque, i territori disposti lungo le rive e all’interno di questo mare compongono un panorama unico, che dal punto di vista climatico e della conformazione orografica non presenta equivalenti in altre zone del pianeta<sup>118</sup>.

Se coerenza e unicità possono essere apprezzate sotto l’aspetto geografico e ambientale, anche dal punto di vista storico e antropologico è ormai largamente riconosciuta l’esistenza di una “identità globale” del Mediterraneo<sup>119</sup>. Basti pensare che alcune tra le più influenti civiltà, oltre che le tre maggiori religioni monoteiste, hanno trovato origine e si sono sviluppate proprio a partire da quest’area<sup>120</sup>, che è stata teatro di un processo evolutivo condiviso (pur se spesso tutt’altro che pacificamente) fra le diverse popolazioni e Paesi insediatisi e sviluppatisi lungo le coste e sulle isole di un mare che -naturalmente - ha agevolato contatti umani, scambi culturali e rapporti commerciali<sup>121</sup>.

---

<sup>117</sup> La denominazione latina (*Mediterraneus*) del Mare Mediterraneo, pone bene in evidenza come - storicamente - questo bacino abbia rappresentato uno spazio definito sulla base della sua funzione di connettore naturale, ovvero per la posizione strategica che occupa rispetto alle aree geografiche circostanti.

<sup>118</sup> Sul tema si veda D. ABULAFIA, *Mediterraneans*, in W.V. HARRIS (ed.), *Rethinking the Mediterranean*, Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 64-93.

<sup>119</sup> Così si esprimono P. HORDEN e N. PURCELL in *The Corrupting Sea: A Study of Mediterranean History*, Oxford: Blackwell, 2000.

<sup>120</sup> Secondo lo storico per eccellenza del Mediterraneo F. BRAUDEL, la tradizione cristiana, l’islam, l’ebraismo e pure (anche se in maniera minore) il cristianesimo ortodosso rappresentano, al di là delle divisioni politiche attuali, comunità sociali e religiose di matrice mediterranea, espressione in quanto tali di altrettante civiltà sviluppatesi fianco a fianco nel corso dei secoli. Tre identità culturali vivaci e distinte, impegnate da sempre in una dialettica costante di confronto reciproco. Cfr. F. BRAUDEL, *La Méditerranée. L’espace et l’histoire*, Paris: Flammarion, 1985, p. 158 e ss

<sup>121</sup> Secondo D. ZOLO, “l’intensità delle relazioni comunicative, dei travasi culturali, dei rapporti commerciali, degli incroci demografici e degli scambi più diversi, inclusi i conflitti, le guerre, le crociate e le scorrerie piratesche [hanno] contribuito a forgiare una solida *koiné* culturale e civile” mediterranea. Cfr. D. ZOLO in D. ZOLO, F. CASSANO (ed.), *L’alternativa mediterranea*, Milano: Feltrinelli, 2007, pp. 659.

Risorsa naturale comune e piattaforma strategica di collegamento, il Mare Mediterraneo si è ben presto affermato come centro nevralgico d'innovazione e coesione sociale, snodo critico per la circolazione di prodotti agricoli, merci semilavorate, oltre che di idee, manodopera e tecnologie<sup>122</sup>. Nei secoli, nuclei sociali di dimensioni ridotte, dislocati e frammentati, hanno tracciato una topografia che si è fatta sempre più fitta e interconnessa, e hanno assecondato un processo di trasformazione dell'ambiente Mediterraneo in uno spazio aperto alle influenze reciproche e per questo altamente dinamico<sup>123</sup>. Di fatto, la stretta correlazione che storicamente esiste tra le differenti identità etniche, linguistiche e religiose ritrovabili tra gli individui e nelle comunità che popolano l'area circostante alle coste del Mare Mediterraneo, ha portato a definire quest'area geografica come un "pluriverso" storico e culturale, ovvero un *ensamble* regionale che, seppur altamente diversificato, trova nell'organicità e nella costante necessità di mediazione le sue caratteristiche identitarie principali<sup>124</sup>. In questo senso, si è osservato, il Mediterraneo costituisce un sistema all'interno del quale "il plurale prevale sempre sul singolare"<sup>125</sup>.

Se dal punto di vista geografico, storiografico e antropologico lo spazio mediterraneo si presta a un inquadramento concettuale unitario, una profonda frammentazione permea l'attuale realtà geopolitica, oltre che sociale ed economica di questa zona del pianeta. Tra gli studiosi, è ricorrente la metafora della *trincea* (o, ancor peggio, del *pantano*) per rappresentare la condizione di un territorio attraversato da conflitti e da frontiere fortificate, e perciò destinato al mantenimento delle distanze fisiche, di asimmetrie politiche e strategiche, di disparità economiche e sociali, e quindi pure di disuguaglianze giuridiche<sup>126</sup>. Se si tiene conto dei confini che sanciscono le divisioni formali e le distanze sostanziali esistenti tra i paesi, le culture e le comunità che in quest'area si sono stabilite e sviluppate, quanto pure (e conseguentemente) tra i soggetti che in essa sono inclusi o vi circolano, queste metafore appaiono particolarmente adatte a descrivere lo spazio che separa

---

<sup>122</sup> Cfr. Z. SABIC e A. BOJINOVIC, *Mapping a Regional Institutional Architecture: The Case of the Mediterranean*, in *Mediterranean Politics* 12, n. 3, 2007, p. 317-318, il quale offre una prospettiva storica e sociologica sul ruolo di "connettore sociale" svolto dal Mare Mediterraneo nel contesto dinamico dello sviluppo geopolitico interregionale.

<sup>123</sup> La stessa identità culturale di molti Paesi europei nasce dal dialogo (spesso sfociato in contrapposizione e aperto conflitto) con il vicino oriente. In merito si veda il contributo di E. CALANDRI, *Europa e Mediterraneo tra giustapposizione e integrazione* in, M. LEONARDIS (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Il Mulino: Bologna, 2003.

<sup>124</sup> Cfr. F. HORCIANI e D. ZOLO in, *Mediterraneo. Un dialogo tra le due sponde*, Youvence: Roma, 2007, in particolare a p. 7. In termini analoghi, e nello stesso senso, si era espresso in precedenza anche F. BRAUDEL in, *Les mémoires de la Méditerranée*, Parigi: Fallois, 1998, p. 32.

<sup>125</sup> Sullo specifico aspetto della "realtà a sé stante" e sulla "natura incostante dell'insieme mediterraneo" si concentra lo scrittore serbo-bosniaco P. MATVEJEVIĆ, il quale ha evidenziato come la regione si componga di "molti sottosistemi che sfidano o rifiutano le idee unificatrici". In particolare, lo scrittore insiste sulla necessità di riconsiderare, con riferimento specifico alla realtà euro-mediterranea, i "concetti di periferia e di centro, gli antichi rapporti di distanza e di prossimità, i significati dei tagli e degli inglobamenti, le relazioni delle simmetrie a fronte delle asimmetrie". Cfr. P. MATVEJEVIĆ, *Il Mediterraneo e l'Europa*, in M.G. MELCHIONNI e G. RAVASI (ed.), *Tra Europa e Islam, Geopolitica del Mediterraneo*, Edizioni Nagard: Milano, 2008, p. 129-130.

<sup>126</sup> Tali sono i termini impiegati da B. CUGUSI e J.L. RHI-SAUSI in, *Hub Globale, trincea o pantano: Il futuro del Mediterraneo e il ruolo dell'Europa*, in R. GUALTIERI & J.L. RHI-SAUSI (ed.), *Rapporto 2010 sull'integrazione europea, Fondazione Istituto Gramsci e CESPI*, Bologna: Il Mulino, 2010, pp. 21-34.

gli Stati europei di area mediterranea (e quindi l'Unione Europea) da quelli rivieraschi del Nord Africa e del Vicino Oriente<sup>127</sup>. Nel corso degli ultimi decenni, quest'area è stata di frequente identificata con una zona periferica che separa il mondo industrializzato dalle economie in via di sviluppo, una frontiera tra il nord dal sud, oltre che tra l'oriente e l'occidente<sup>128</sup>.

I fattori di convergenza e divergenza (o, se si preferisce, di apertura e di chiusura) appena richiamati si intrecciano e sovrappongono all'interno dell'area mediterranea, dando luogo a quello che è stato significativamente indicato come un *paradosso geografico e politico*, ovvero *uno spazio giuridico a geometria variabile*. Nel Mediterraneo attuale, si riscontra la simultanea operatività di forze (centripete e centrifughe) e di pressioni (provenienti sia dall'interno, che dall'esterno dello stesso) che esprimono visioni e posizioni non coincidenti, e talvolta apertamente contrastanti, in materia, tra l'altro, di valori e diritti, di sviluppo economico e sociale, di sicurezza interna e stabilità esterna<sup>129</sup>. In questo senso, si parla di un "sistema eterarchico", tanto articolato quanto mutevole, governato da rapporti (e relativi strumenti) aggreganti e disgreganti (di attrazione e repulsione, di coesione e segmentazione) suscettibili di generare, nel medesimo contesto spazio-temporale, scenari geopolitici e socioeconomici anche profondamente divergenti tra loro<sup>130</sup>.

Sebbene sia stata ripetutamente evidenziata la persistente difficoltà di identificare nei diversi Stati e territori di area mediterranea le parti distinte di una medesima "regione internazionale"<sup>131</sup>, una serie di scenari diversi - che vanno da forme stabili di cooperazione ed

---

<sup>127</sup> Si è rilevato come, alla radice delle attuali divisioni euro-mediterranee risieda proprio la profonda divergenza di vedute espresse, a partire dalle diverse sponde del Mediterraneo, circa le sfide strategiche (di portata regionale e globale) che si giocano in materia di contrasto al terrorismo, gestione dell'immigrazione (spesso associata al terrorismo) e controllo dei confini. Cfr. N. PARISI, *Sicurezza collettiva e contrasto del terrorismo nel bacino del mediterraneo*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, Atti del XIV Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale (Bari, 18-19 giugno 2009), Napoli, 2010. Oggi, il bacino del Mediterraneo continua a essere al centro dell'acceso dibattito politico riguardante il terrorismo internazionale. In quest'area geografica, infatti, sono chiamati a convivere, fianco a fianco, alcuni degli Stati portatori di posizioni contrastanti in merito alla questione della definizione giuridica delle nozioni di "atti e organizzazioni terroristiche". Cfr. R. ALIBONI e S. COLOMBO (a cura di) *Bilancio e Prospettive Della Cooperazione Euro-Mediterranea*, Istituto Affari Internazionali (IAI), giugno 2010. Tali diversità di vedute si sono riflesse sugli approcci normativi che dalle varie sponde sono stati adottati per il contrasto al fenomeno del terrorismo internazionale, ed hanno ostacolato la formazione di un approccio euro-mediterraneo congiunto e rivolto alla risoluzione condivisa dei problemi di sicurezza della regione. Cfr. R. ALIBONI, *L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici*, in Senato della Repubblica, Roma, gennaio 2008, (Contributi di Istituti di ricerca specializzati, n. 85), disponibile al sito [http://www.iai.it/pdf/Oss\\_Transatlantico/110.pdf](http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/110.pdf).

<sup>128</sup> In questi termini si esprime, tra i tanti, A. COTTEY (ed.), *Subregional cooperation in the New Europe*, Londra: Macmillan, 1999, p. 280. Sull'argomento si veda, più estensivamente, R. KING e M. DONATI, *The 'Divided' Mediterranean: Re-defining European Relationships*, in R. HUDSON & A.M. WILLIAMS (ed.), *Divided Europe. Society and Territory*, Londra: SAGE.

<sup>129</sup> Per una panoramica delle diverse percezioni che, dalle sponde opposte del Mediterraneo, sono espresse in materia, tra l'altro, di priorità economiche e politiche da affidare al dialogo interregionale tra Europa e Stati del Mediterraneo meridionale (ed in particolare del Maghreb) si veda, ampiamente, A. BAGHZOUZ, *Du Processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée: regards croisés sur les relations euro-maghrébines*, in *Relation Internationales*, 2009, pp. 517-536.

<sup>130</sup> Cfr. M. J. TSINISIZELIS & D. XENAKIS, *Unity in Heterarchy: Security Complexity and Systemic Change in the Mediterranean*, in F. PRAUSELLO (ed.), *Sustainable Development and Adjustment in the Mediterranean Countries Following the EU Enlargement*, Franco Angeli: Milano, 2006, pp. 73-101.

<sup>131</sup> Una "regione internazionale" può essere definita come un sotto-sistema internazionale formato da un gruppo (non necessariamente omogeneo) di unità che si distinguono dal sistema globale per la natura e

integrazione regionale, a situazioni di ulteriore frammentazione, instabilità e financo di aperto conflitto - sono suscettibili di prodursi in seno al Mediterraneo a seconda dell'approccio concettuale, strategico, istituzionale e normativo che gli attori internazionali attivi nell'area decidono di adottare nella gestione dei numerosi fattori di complementarità e di interdipendenza che - oggi più di sempre - agiscono all'interno dello spazio circostante le coste del bacino mediterraneo<sup>132</sup>.

Di conseguenza, per comprendere - innanzitutto da un punto di vista giuridico - le peculiarità e le prospettive di sviluppo del processo di regionalizzazione euro-mediterraneo, si rende necessaria un'analisi dell'attuale organizzazione strutturale e composizione soggettiva che, al presente, connota tale area. Una simile - preliminare - operazione di inquadramento, è utile non solo per poter procedere alla successiva analisi degli sforzi effettivamente intrapresi nel corso degli anni per tradurre *de jure* il processo di regionalizzazione che *de facto* collega le diverse sponde dello stesso mare, ma risulta indispensabile pure per operare una valutazione dei risultati ottenuti rispetto alle sfide poste e alle potenzialità strategiche offerte dalla regione euro-mediterranea nella sua configurazione geopolitica attuale<sup>133</sup>.

---

l'intensità delle interazioni politiche e giuridiche tra loro intercorrenti. Sulla base di questa definizione, S. CALLEYA (su tutti) esclude che, allo stato attuale, possa parlarsi di una regione internazionale mediterranea. Piuttosto, l'autore propende per una definizione del Mediterraneo come una "non-regione adiacente a due regioni internazionali distinte", ovvero l'Europa e il Medio Oriente. Cfr. S. CALLEYA, *Navigating Regional Dynamics in the Post-cold War World, Patterns of Relations in the Mediterranean Area*, Dartmouth: Aldershot, 1997, p. 236.

<sup>132</sup> Come rilevato da N. TOCCI in, *State (un)Sustainability in the Southern Mediterranean and Scenarios to 2030: The EU's Response*, MEDPRO Policy Paper No. 1/August 2011, a seguito delle cd. Primavera Arabe nei Paesi del Sud-Mediterraneo, questa regione (o sub-regione) può dirigersi verso prospettive significativamente diverse e persino divergenti tra loro, e che variano da scenari di "anarchia" a possibili soluzioni di integrazione. Una proiezione schematica dei possibili "scenari qualitativi" che, in base alla situazione esistente, si ritengono producibili nel quadro geopolitico euro-mediterraneo è offerta da C. SESSA e R. HAIADY in *What scenarios for the Euro-Mediterranean in 2030 in the wake of the post-Arab spring?*, MEDPRO Policy Paper N.2, October 2011, disponibile al sito, [www.medpro-foresight.eu](http://www.medpro-foresight.eu). Nelle loro previsioni, gli autori adottano una prospettiva analitica di sviluppo ventennale (2010-2030) che tiene conto, da un lato, dei possibili effetti derivanti della spinta - al contempo destabilizzante e innovatrice-impresa al dalle recenti "primavere arabe", e dall'altro lato, dei diversi ruoli che possono giocare i principali attori internazionali, ed *in primis* l'Unione Europea, nella regione. Peraltro, gli equilibri politici, economici e sociali che connotano il contesto mediterraneo sono suscettibili di riflettersi anche in ambito più ampio, che non si esaurisce nell'ambito spaziale mediterraneo. L'oramai ricorrente l'espressione di "Mediterraneo Allargato", con la quale si comprendono le regioni di "retrotterra mediterraneo" comprensive del Golfo, il Mar Nero, il Caspio e l'Africa sub-sahariana, sta infatti ad indicare il rapporto di influenza reciproca che sussiste tra il Mediterraneo e il contesto geopolitico globale. Il Mediterraneo si presenta indubbiamente come un'area all'interno della quale si giocano molte delle principali sfide geopolitiche contemporanee, che vanno dal terrorismo alla sicurezza energetica, dal ruolo della democrazia nelle relazioni internazionali, ai conflitti culturali. Cfr. *Mediterraneo: Quali prospettive?-Background*, Dossier ISPI, disponibile al sito [http://ispinews.ispionline.it/?page\\_id=487](http://ispinews.ispionline.it/?page_id=487).

<sup>133</sup> Tra gli altri, JAMET, invoca "un véritable processus d'intégration régionale [...] de façon à créer les solidarités de fait et la confiance qui favoriseront le développement économique et garantiront à long terme la stabilité politique et sociale de la région. Les pays riverains de la mer Méditerranée ne peuvent s'ignorer: les interdépendances (environnement, énergie, migrations, sécurité, commerce) sont trop fortes. Cfr. in particolare M. J. TSINISIZELIS & D. XENAKIS, i quali parlano della necessità di sviluppare un "linguaggio strategico comune" euro-mediterraneo. Cfr. M. J. TSINISIZELIS & D. XENAKIS, *Unity in Heterarchy* cit., p. 97-98.

## 1.1 Frammentazione sub-regionale sud-mediterranea

Naturalmente, i mari interni e i bacini mediterranei forniscono le condizioni geografiche favorevoli allo sviluppo del regionalismo, in quanto suscettibili di *unire* Stati che, oltre ai tradizionali legami con i gruppi di Paesi esclusivamente “terrestri”, sono portati a sviluppare una politica regionale con i vicini che si affacciano sulle stesse acque<sup>134</sup>. Se risulta pacifico che la prossimità geografica e la continuità fisica rappresentano elementi necessari (ma non sufficienti<sup>135</sup>) ai fini dello stabilimento di rapporti regionali politicamente e giuridicamente stabili, il particolare ambiente geopolitico euro-mediterraneo conferma come a incidere sulle dinamiche di sviluppo di un’esperienza di cooperazione regionale istituzionalizzata siano anche gli elementi strutturali rappresentati, rispettivamente, dall’articolazione soggettiva e organizzativa di un determinato spazio internazionale, oltre che dalla posizione strategica che lo stesso occupa nel panorama complessivo dello scacchiere internazionale.

In quanto connettore naturale, il bacino Mediterraneo collega senz’altro il continente europeo a quello africano e asiatico<sup>136</sup>. Tuttavia, le dinamiche evolutive di carattere storico, sociale, politico ed economico che hanno condizionato lo sviluppo dei Paesi situati lungo le coste settentrionali e meridionali di questo mare, hanno anche influito sui loro rapporti reciproci, assecondando l’imporsi di logiche organizzative e associative di carattere prevalentemente sub-regionale<sup>137</sup>. Infatti, dal punto di vista della composizione geopolitica, questo insieme di realtà territoriali si suddivide in comunità nazionali e sovra-nazionali distinte e organizzate secondo modelli giuridici, politici e culturali tra loro significativamente differenti. In base ad un criterio distintivo che si basa sul diverso livello di coesione istituzionale e normativa riscontrabile nei vari quadranti territoriali compresi dalla regione mediterranea, quest’ultima si presta a essere suddivisa in due “sezioni” o “macro-gruppi” che, affacciandosi sulle rive opposte del Bacino Mediterraneo, si dispongono lungo una linea verticale (dimensione (inter-)regionale cd. “nord-sud”)<sup>138</sup>.

---

<sup>134</sup> Per una panoramica dei vari esempi di mare interno che fungono da “connettore regionale” fra gli Stati costieri, si veda F. ATTINÀ, *I Processi di Integrazione Regionale nella Politica Internazionale Contemporanea* in, *Jean Monnet Working Papers in comparative and International Politics* (JMWP), no. 41, 2002, p. 2.

<sup>135</sup> Quanto scriveva C. ROUSSEAU in, *Droit International Public*, Parigi: Recueil Sirey, 1953, ovvero “*The concept of regionalism rests both on geographic continuity and on the community of political interests*”, risulta ancora valido, e viene oggi condiviso da una dottrina pressoché unanime. Si veda, per tutti, J.C. GAUTRON, *Le fait régional dans la société internationale* op. cit., in particolare alle pp. 3- 44.

<sup>136</sup> Raggruppando una ventina di Stati che si dispongono lungo le sue rive, il Mediterraneo collega Paesi che appartengono al continente europeo (Albania, Bosna-Erzegovina, Cipro, Croazia, Spagna, Francia, Grecia, Italia, Malta, Montenegro, Serbia e Slovenia) e Stati appartenenti ai continenti africano ed asiatico (Algeria, Egitto, Israele, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Tunisia, Turchia, Siria).

<sup>137</sup> In questo senso si veda, ampiamente, M. COMELLI, *Sub-regional Cooperation around the Mediterranean and the Role of the EU*, in *European Foreign Affairs Review* Vol. 15, 2011, in particolare alle pp. 387-392. Nello stesso senso, si era già espresso, tra gli altri, S.C. CALLEYA, *Navigating Regional Dynamics in the Post-Cold War World: Patterns of Relations in the Mediterranean Area*, Dartmouth, 1997, p. 230.

<sup>138</sup> Per tale suddivisione, cfr. K. PIETERS, *The Mediterranean Countries (Morocco, Algeria, Tunisia, Libya, Egypt, Jordan, Syria and Lebanon)*, in S. BLOCKMANS & A. LAZOWSKI (ed.), *The European Union and its Neighbors: A Legal Appraisal of the EU’s Policies of Stabilization, Partnership and Integration*, 2006, p. 403-405. In realtà, la composizione sub-regionale dello spazio euro-mediterraneo

Nel suo versante meridionale e orientale, la regione mediterranea si presta a essere suddivisa in due gruppi di Stati, che rispettivamente compongono due sub-regioni contigue ma differenti. Da un lato il Maghreb, che include i Paesi nord-africani di Algeria, Libia, Marocco, Mauritania e Tunisia. Dall'altro lato il Mashreq, sub-regione collocata a cavallo tra l'Africa settentrionale e l'Asia occidentale che è formata da Egitto, Giordania, Israele, Libano, Palestina e Siria<sup>139</sup>. Sebbene alcuni degli Stati di quest'area siano stati tra i primi a sostenere la necessità di riconoscere un ruolo formale al regionalismo sul piano del diritto e della *governance* internazionale<sup>140</sup>, e nonostante la (quantomeno dichiarata) comunanza di valori che sul piano politico e religioso sono condivisi in questa parte del Mediterraneo<sup>141</sup>, nell'area geografica in discussione non si registrano, ad oggi, esperienze significative di coesione regionale interstatale<sup>142</sup>.

---

costituisce oggetto di una discussione che, a oggi, è tuttora aperta. Secondo alcuni autori, la "macro-regione" euro-mediterranea si compone di *tre* diversi sottogruppi: l'Europa meridionale, il Maghreb e il Mashreq. In senso favorevole a una suddivisione tripartita si veda, D.K. XENAKIS, *From Policy to Regime: Trends in Euro-Mediterranean Governance*, in *Cambridge Review of International Affairs* Vol. 13, n. 1, 1999, pp. 254-270. Senza contare che, volendo considerare il braccio di Mare Adriatico del Mediterraneo, la regione euro-mediterranea aumenta tanto in dimensioni quanto in complessità, specie in considerazione della grande importanza che questa sezione di mare ha ricoperto per lo sviluppo della componente "europea" del nord-mediterraneo. In merito, si veda, SABIC & A. BOJINOVIC, *Mapping a Regional Institutional Architecture*, cit. alla nota n. 3, pp. 318.

<sup>139</sup> In sostanza, questa ulteriore bipartizione dello spazio euro-mediterraneo riflette una dimensione sub-regionale che si realizza sul piano orizzontale (cd. "sud-sud").

<sup>140</sup> Basti pensare che la Lega degli Stati Arabi (LAS), sorta nell'immediato dopoguerra (ancora prima della creazione della Nazioni Unite) rappresenta il primo tentativo di stabilire una cornice cooperativa a base regionale operato a seguito del secondo conflitto mondiale. Inoltre, mentre le prime formulazioni della Carta delle Nazioni Unite (le cd. proposizioni di *Dumbarton Oaks*) furono fortemente dominate da un approccio di tipo universalista, le modifiche testuali che furono inserite nel documento affinché questo riconoscesse anche le istanze e le dimensioni regionaliste nel diritto internazionale (in particolare per quanto riguarda il mantenimento della pace) sono attribuibili a una pressione esercitata in particolar modo dagli Stati dell'America Latina e da quelli arabi di area Nord-Africana e medio-orientale. I primi tentativi di integrazione regionale realizzati da questi ultimi risalgono, infatti, al periodo precedente l'ottenimento dell'indipendenza dalle potenze coloniali europee. Per una ricognizione storica del fenomeno, si veda l'opera di F. CLEMENTS, *Arab Regional Organisations*, Clio Press: Oxford, 1992; e, più recentemente, C. HARDERS e M. LEGRENZI (a cura di), *Beyond Regionalism? Cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle-East*, Aldershot, 2008.

<sup>141</sup> Una delle caratteristiche del regionalismo proprio degli Stati appartenenti al mondo arabo-islamico, sembra infatti essere quella di fondarsi su ragioni non principalmente geografiche-territoriali, ma di essere sostenuta, piuttosto, su un'identità di gruppo di matrice religiosa e culturale. Si pensi, in particolare ai casi della LAS e dell'Organizzazione della Conferenza Islamica (OCI), rispetto ai quali il sentimento cd. di pan-arabismo ha giocato (specie in fase di avvio delle esperienze di cooperazione sub-regionale) un ruolo fondamentale.

<sup>142</sup> Pur in presenza di una oggettiva proliferazione quantitativa del fenomeno associativo, sul piano tecnico-giuridico il regionalismo diffuso nel Sud-Mediterraneo è limitato a forme associative strutturate secondo il modello intergovernativo classico, in cui il carattere fortemente politicizzato della cooperazione, associato ai dissidi interni che persistono fra gli Stati partecipanti, hanno determinato la sostanziale tenuità dei vincoli associativi instaurati tra quest'ultimi, e ha condotto a risultati generalmente insoddisfacenti in termini di coesione strutturale e integrazione normativa inter-regionale (sud-sud). Sul tema, si vedano i contributi di: Cfr. FAKHRI, *Images of the Arab world and Middle East – debate about development and regional integration*, in *Wisconsin International Law Journal*, 2011, p. 390; ZANK, *The modest progress of Arab integration, or why some Arab countries have integrated more with Europe than with their Neighbours*, CCIS Research Series, Working Paper n°10, 2009, <http://vbn.aau.dk/>; BAYRAMZADEH, *Le rôle des organisations internationales dans le processus d'intégration régionale: le cas du monde arabe*, in *Féd. Rég.*, 2011, n. 2, 1; da ultimo, un contributo di natura politologica è offerto da ALBAREDA, BARBA, *Sub-regionalism in North Africa and Middle East: lessons learned and new opportunities*, PapersIEMed, July 2011, <http://www.euromesco.net>. Una recente ricognizione dell'andamento del regionalism arabo nel sud-

Nel complesso, il regionalismo di area sud-mediterranea rivela al contempo una fragilità strutturale e una mancanza di approfondimento sostanziale, caratteristiche che si riflettono - rispettivamente - nella diffusione dei fenomeni del “pluralismo associativo”<sup>143</sup> e della “geometria variabile”<sup>144</sup>, caratteristiche che in larga misura connotano le fattispecie associative presenti all’interno delle due sub-regioni sopra menzionate<sup>145</sup>. Per quanto attiene alle esperienze di regionalismo di matrice economica diffuse nell’area sud-mediterranea, i pur numerosi tentativi di cooperazione (e finanche di integrazione) - espressi principalmente attraverso processi associativi miranti alla conclusione di trattati di libero scambio - risultano piuttosto limitati in quanto a scopo e portata (anche soltanto potenziale)<sup>146</sup>, e nel loro complesso non sembrano aver condotto a risultati

---

mediterraneo, e in particolare nel medio oriente è offerta da M. CALCULLI e M. LEGRENZI in, *Regionalism and Regionalization in the Middel East*, disponibile al sito [http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=167930#\\_ftnref3](http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=167930#_ftnref3).

<sup>143</sup> Il pluralismo associativo è un fenomeno causato dalla coesistenza, nella medesima regione, di più organizzazioni dotate di competenze materiali sostanzialmente simili, soprattutto in materia politico-economica. La competizione tra diversi enti ugualmente attivi all’interno di uno stesso spazio geografico, produce a sua volta l’effetto cd. di pluralismo partecipativo, in forza del quale, gli stessi Stati aderiscono a una pluralità di organizzazioni attive nelle stesse materie e nella stessa area geografica, ovvero in aree geografiche limitrofe. Entrambe queste forme di cd. “*overlapping*” costituiscono un ostacolo allo sviluppo di un regionalismo univoco in quanto rappresentano il sintomo dell’assenza di una identità di gruppo sufficientemente consolidata. Si pensi, nel caso del regionalismo sud-mediterraneo, alla sovrapposizione di iniziative quali la *Great Arab Free Trade Agreement* (GAFTA) e l’Accordo di Agadir firmato nel 2004, entrambe rivolte a creare un’area di libero scambio estesa ai Paesi membri della LAS.

<sup>144</sup> In diritto internazionale, il fenomeno della “geometria variabile” si verifica in presenza di un limitato spessore dell’*animus cooperandi*, ovvero in mancanza di una precisa e univoca volontà politica che accompagna la retorica integrazionista che giustifica l’esistenza dell’esperienza associativa. La geometria variabile consente, anche in relazione agli aspetti istituzionali, di selezionare (secondo un metodo di cooperazione cd. *à la carte*), di aderire solo ad alcuni aspetti dell’attività cooperativa, ovvero di aderire solo ad alcuni accordi conclusi nell’ambito dell’esperienza associativa.

<sup>145</sup> Per quanto riguarda lo specifico caso della subregione sud-mediterranea, il pluralismo associativo e partecipativo risultano particolarmente diffusi. A titolo esemplificativo, si pensi che la Lega degli Stati Arabi (LAS), prevede direttamente nel suo statuto la possibilità di assumere iniziative parziali a geometria variabile. Di fatto, innumerevoli sono le partecipazioni multiple degli Stati che partecipano, al contempo, alla LAS. D’altronde, la “densità normativa” delle organizzazioni regionali sud mediterranee appare tale da permettere agli Stati di aderire contemporaneamente a più forme associative (senza che questo in realtà produca dei problemi di reale confliggenza). Talvolta, la sovrapposizione di organizzazioni con competenze simili (pluralismo associativo), ovvero la partecipazione di uno Stato a medesime organizzazioni regionali (pluralismo partecipativo) si verifica tra Paesi nord-africani e RECS di area sub-sahariana. Si pensi alla partecipazione di Tunisia e Marocco al CEN-SAD, UMA e Accordo di Agadir; a sua volta l’Egitto è membro di COMESA, CEN-SAD, e Accordo di Agadir; la Libia è membro di UMA, CEN-SAD e COMESA; tutti gli Stati appena citati sono membri dell’UMA, partecipano alla LAS, alla OIC e alla PAFTA, che prevedono un accordo commerciale (seppur di carattere meramente programmatico). In merito, si veda, P. PENNETTA, *I rapporti dell’Unione Europea con le organizzazioni regionali dei Paesi in via di Sviluppo*, in C. RISI (a cura di), *L’azione esterna dell’Unione Europea dopo Lisbona*, 2010, Editoriale Scientifica: Napoli, 2010, in particolare alle pp. 193-198.

<sup>146</sup> Si pensi al tentativo compiuto nel 1998, nell’ambito della LAS, di istituire la *Greater Arab Free Trade Area* (GAFTA), ovvero una zona di libero scambio da stabilire gradualmente tra le parti aderenti all’accordo. Si tratta di un accordo limitato allo scambio di beni (dai quali rimangono esclusi, significativamente, quelli di genere agricolo), che in quanto tale non include la libera circolazione di servizi e di investimenti. Inoltre, il GAFTA, pur prevedendo l’eliminazione delle barriere di natura tariffaria tra i propri Stati membri, mantiene importanti barriere di carattere non tariffario (specialmente burocratico-amministrativo) che, ove non progressivamente rimosse, continueranno a rappresentare un ostacolo in termini di integrazione economica regionale. Cfr. A. GALAL e B. HOEKMAN (a cura di), *Arab Economic Integration: Between Hope and Reality*, Brookings Institution Press: Washington D.C., 2003, p. 5. Da ultimo nel GAFTA manca la previsione di meccanismi di risoluzione delle controversie, e le regole di origine fissate nel 2008 appaiono alquanto inefficaci.



rilevanti, non avendo trovato in nessun caso un'effettiva e completa implementazione<sup>147</sup>. In particolare, nonostante alcune esperienze di integrazione economica regionale (fra tutte, il GAFTA) abbiano prodotto risultati positivi nel processo di liberalizzazione tariffaria, barriere non tariffarie quali l'assenza di un meccanismo comune di risoluzione delle controversie e la mancanza di un'applicazione generalizzata di regole condivise sull'origine dei prodotti continuano a ostacoli significativi allo sviluppo dei rapporti commerciali orizzontali<sup>148</sup>. Parallelamente, il persistere di tensioni e aperte contrapposizioni di natura politica ha nel lungo termine ostacolato il consolidamento di esperienze stabili di cooperazione regionale<sup>149</sup>, impedendo in ultima istanza ogni possibilità di implementazione degli sforzi compiuti dai Paesi sud-mediterranei, anche in tempi recenti, per raggiungere di un maggiore grado di integrazione (sub)-regionale<sup>150</sup>.

Nonostante di recente si siano registrati alcuni importanti segnali dai quali emerge (sia in ambito di dialogo politico<sup>151</sup>, sia sul piano economico e commerciale<sup>152</sup>) la volontà dei Paesi del

---

<sup>147</sup> Come nel caso del *Traité de création de la Union du Maghreb Arabe*, Marrakech, 17.12.1989, consistente in un accordo che, seppur solennemente concluso nel 1989 tra Algeria, Libia, Mauritania, Marocco e Tunisia, non fu mai effettivamente applicato dalle parti. L'obiettivo rivolto alla progressiva realizzazione di un mercato comune, affidato a disposizioni di contenuto prevalentemente programmatico contenute nell'atto costitutivo, non è stata di fatto accompagnata da una successiva attività normativa. Per il vero, dopo un blocco di natura politica dovuto alle tensioni tra Marocco e Algeria per la questione relativa al controllo territoriale del Sahara occidentale, i *summit* sono ripresi a livello ministeriale (Rabat, 18.2.2012; Algeri, 9.7.2012), anche se a tali incontri non ha fatto seguito alcuna iniziativa concreta relativa ai negoziati di nuovi accordi, né in materia commerciale, né energetica o relativi alla cooperazione in materia d'educazione. Allo stesso modo, nel caso della GAFTA, la sostanziale mancanza di un piano di implementazione credibile e dettagliato ha ostacolato il realizzarsi delle potenzialità di questa iniziativa.

<sup>148</sup> In questo senso, un contributo importante è offerto dall'Accordi di Agadir, la cui struttura normativa è impostata al completamento dell'area mediterranea di libero scambio, e in particolare al coordinamento con la serie di accordi multi-bilaterali di libero scambio tra l'Ue e i singoli Paesi partner sud-mediterranei. In merito, si veda quanto rilevato da N.R. ARMANIOUS AMIR, *MENA Stock Markets Integration: The Case Study of Agadir Agreement Countries*, Mediterranean Program, 13th Mediterranean Research Meeting, Montecatini Terme, Italy, 21-24.03.2012, in SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2103973>.

<sup>149</sup> Numerose e persistenti, le divisioni sub-regionali del sud-mediterraneo si manifestano in una serie di conflitti che presentano caratteristiche e cause diverse, che vanno dalle lotte per l'autodeterminazione nazionale (Conflitto israelo-palestinese, e il conflitto curdo), alle tensioni religiose (Egitto, Algeria e Tunisia), e comprendono questioni legate a lotte di secessione (some nel caso di Cipro e del Sahara Occidentale). Si veda in merito, R. DEL SARTO, *Contested State Identities and Regional Security in the Euro-Mediterranean Area*, New York: Palgrave, Macmillan 2006, p. 10. Si può affermare che, anche se segnali di conflitto possono essere rilevati in quasi tutte le sub-regioni mediterranee, essi sono (al momento) concentrati con particolare evidenza nell'area del Mashreq, dove il perdurare della questione israelo-palestinese, la recrudescenza della guerra civile siriana e le tensioni crescenti ai confini meridionali e settentrionali del Libano continuano a impedire l'instaurazione di un dialogo sinceramente multi-laterale. Cfr. M. ASSEBURG, *The Arab Spring and the Arab-Israeli Conflict, A Vicious Circle of Mutually Reinforcing Negative Repercussions*, in S. BISCOP, R. BALFOUR, M. EMERSON (ed.), *An Arab Springboard For EU Foreign Policy*, Bruxelles: Egmont Royal Institute, 2012, pp. 83-88.

<sup>150</sup> Si fa riferimento, in particolare, all'Accordo di Agadir, concluso nel 2004 tra Giordania, Egitto, Marocco e Tunisia, che è stato generalmente considerato come un primo passo verso un maggiore e più profondo processo di integrazione economica e sociale nel Sud-Mediterraneo. In merito, si veda GHONEIM, *The Free Trade Area as an engine of Mediterranean integration: the case of the Agadir countries' association agreements with the European Union*, in IEMed Mediterranean Yearbook, 2010, p. 149.

<sup>151</sup> Rispetto al conflitto siriano attivo a partire dal 2011, la LA ha dimostrato una rinnovata capacità di condurre attività decisionali a livello multilaterale. Gli Stati membri hanno infatti sospeso la Siria dal diritto di partecipare in qualità di membro al consesso regionale. Per quanto di valore prettamente simbolico, tale inedita decisione segna senz'altro un passo significativo che gli Stati della Lega Araba hanno compiuto in favore della diffusione del rispetto dei diritti umani nella regione.

Maghreb e Mashrak di proseguire e approfondire le attività di cooperazione e integrazione già avviate a livello sub-regionale, regionale e interregionale, al tempo in cui si scrive il Sud-Mediterraneo rimane attraversato da una strutturale instabilità politica e istituzionale che impedisce la gestione congiunta e solidale di fattori quali il sostanziale deterioramento del quadro economico regionale, la crescente pressione demografica, l'incremento dei flussi migratori, l'acuirsi di diffuse tensioni sociali e il moltiplicarsi di situazioni di conflitto<sup>153</sup>. Complessivamente considerata, l'assenza di significative spinte endogene a sostegno del regionalismo, ha impedito l'individuazione di soluzioni stabili in grado di gestire efficacemente i fattori di complementarità *de facto* presenti e attivi non solo all'interno dell'area sud-mediterranea, ma anche nell'ambito del più ampio contesto strategico e operativo euro-mediterraneo.

## 1.2 Un processo di regionalizzazione di successo: l'Unione Europea

Sul versante del Mediterraneo settentrionale e occidentale si dispongono Cipro, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Spagna e Turchia. Fatta eccezione per la Turchia<sup>154</sup>, questi Stati compongono il fianco meridionale di un'altra, ben nota regione internazionale, l'Unione Europea<sup>155</sup>. La generale conferma dell'UE come esperienza di integrazione regionale di successo è

---

<sup>152</sup> Se già nel 2009, in occasione del Summit socio-economico svoltosi a *Sharm el-Sheikh*, si è ribadita la volontà di stabilire un Mercato unico Arabo (Arab common market), il documento finale sottoscritto al termine del vertice della LA tenutosi a Bagdad (*33rd session of the Arab League Summit – Declaration of Bagdad*, 29.3.2012) si ripropone il progetto di realizzare un'Unione Doganale al fine di arrivare - nel 2020 - alla costituzione di un Mercato Unico Arabo. Cfr. quanto contenuto, in particolare al punto 29.

<sup>153</sup> Per un'analisi dettagliata dei sintomi attualmente manifestati dalla frammentazione sub-regionale sud-mediterranea si vedano, M. CALCULLI e M. LEGRENZI in, *Regionalism and Regionalization in the Middle East*, cit..

<sup>154</sup> Per quanto riguarda la Turchia, quest'ultima è considerata - in maniera variabile - tanto come un paese europeo, quanto come un paese non-europeo. Cfr. S. CALLEYA, *Political and Economic Perception in the Euro-Mediterranean Area*, in *The Southeast European Yearbook*, 1997-1998, Atene: EILIAMEP 1998, pp. 147-148. L'inclusione della Turchia tra i Paesi candidati all'UE, pone tale Stato al di fuori dei confini di questa ricerca, che intende misurare l'intensità del processo di regionalizzazione euro-mediterraneo in atto tra l'UE e i Paesi terzi di area Sud-Mediterranea.

<sup>155</sup> Dal punto di vista del diritto internazionale, lo sviluppo al presente raggiunto dal processo di integrazione europea non consente di equiparare l'UE a un'entità federale. Nonostante il trasferimento di sovranità operato dagli Stati membri in favore delle istituzioni dell'Unione renda sempre più difficile distinguere quest'ultima da un'entità di natura statale, va ricordata la "duplice natura" del sovranazionalismo che connota l'esperienza di integrazione europea. Si richiama qui il seminale contributo offerto da J.H.H. WEILER in, *The Community System: The Dual Character of Supranationalism*, *1 Yearbook of European Law*, 1981, pp. 267-306, dove si è rilevato come - parallelamente all'opera di emancipazione istituzionale operata in favore delle istituzioni europee cd. "di persone", alla diffusione del procedimento decisionale a maggioranza qualificata rispetto a un numero crescente di materie di competenza europea, al rafforzamento del ruolo giocato dal principio di democrazia rispetto agli equilibri costituzionali progressivamente assunti dall'UE, oltre che all'affermazione del potere di quest'ultima di adottare atti di carattere legislativo direttamente vincolanti e decisioni giurisdizionali pervasive rispetto alla sfera di sovranità nazionale - gli Stati membri abbiano mantenuto in vigore una serie di "clausole di salvaguardia" funzionali a riassumere il loro controllo su materie (a partire dalla politica estera) di rilevanza critica rispetto agli interessi nazionali. In merito, si veda anche, A. MORAVCSIK, *Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, in S. BULMER e A. SCOTT (a cura di), *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, Cambridge, MA, Blackwell, 1994; dello stesso autore si veda anche, *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, in Harvard University CES Working Paper Series, 52, 1994. Nonostante si sia - di recente -

ritrovabile in molteplici e importanti aspetti dell'attuale realtà economica, politica e giuridica europea.

La realizzazione di un mercato unico interno, sorretto su un ampio numero di disposizioni normative la cui coerenza ed efficacia è garantita da sofisticati meccanismi decisionali e di controllo giurisdizionale, assicura da tempo il diritto al libero svolgimento di attività economiche all'interno di uno spazio geografico privo di frontiere interne. Pealtro, se in un primo tempo è stato sorretto da obiettivi di sviluppo economico e da logiche di stampo mercantilistico, il processo di integrazione europea ha progressivamente sviluppato una dimensione anche politica<sup>156</sup>, in particolare attraverso l'estensione delle competenze dell'Unione Europea ad ambiti - quali quello della Giustizia e degli Affari Interni - che oltre a rispondere alle esigenze di sicurezza e stabilità comuni ai singoli Stati membri, risultano essenziali anche per la diffusione dello Stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali a livello regionale. Il graduale ampliamento, consolidamento e approfondimento della *voluntas cooperandi* espressa dal gruppo di soggetti coinvolti nel progetto di integrazione europea fa dell'Unione un progetto multidimensionale (comprensivo di aspetti economici e politici, oltre che sociali e culturali) che riflette l'ambizione comune di realizzare un'entità regionale coesa, ovvero dotata di una identità (collettiva) propria<sup>157</sup>. Seppur formalmente reversibile<sup>158</sup>, e di fatto oggetto di pesanti battute d'arresto e ripensamenti continui<sup>159</sup>, il processo di integrazione europeo si è imposto (in primo luogo a livello regionale e continentale, ma anche sul più ampio scenario internazionale) come modello di regionalismo giuridico-istituzionale "di successo", ultimamente funzionale a superare contrasti storici anche profondamente radicati<sup>160</sup>.

---

provveduto al riconoscimento (operato in via di diritto primario, all'art. 47 TUE) della personalità giuridica di diritto internazionale autonoma in capo all'Unione, quest'ultima - pur potendo esercitare diritti e assumere obbligazioni sulla scena internazionale - continua a costituire un'organizzazione regionale internazionale *suis generis*. In merito, si vedano, tra un amplissima letteratura disponibile, A. TIZZANO, *Caratteristiche generali dell'Unione Europea*, Introduzione a A. TIZZANO, *Codice dell'Unione Europea*, CEDAM: Padova, 1995; sugli elementi di novità apportati dal modello "sovranaazionale" di integrazione europeo rispetto al panorama associativo regionale di diritto internazionale si veda G. THIEMEYER, *Supranationalität als Novum in der Geschichte der internationalen Politik der fünfziger Jahre*, in *Journal of European Integration History*, vol. IV, no. 2, 1998, pp. 5-21.

<sup>156</sup> Secondo il metodo neofunzionalista proposto da Jean Monnet, l'integrazione economica regionale rappresenta il mezzo attraverso il quale raggiungere forme di cooperazione, stabilizzazione in ambito anche politico.

<sup>157</sup> In questo senso, l'Unione si presta, meglio di qualunque altra esperienza associativa regionale, a essere descritta come un'espressione del regionalismo di "seconda generazione", secondo la classificazione adottata da HETTNE in, *The New Regionalism: A Prologue*, in B. HETTNE, A. INOTAI e O. SUNKEL (a cura di), *Globalism and the New Regionalism*, Basingstoke, Macmillan: Londra, 1999, pp. XV-XXXI.

<sup>158</sup> Se a livello politico i Capi di Stato e di Governo dell'Unione riuniti all'Aja il 02.12.1969 hanno affermato l'irreversibilità del processo di integrazione europeo, e a livello giuridico i Trattati istitutivi della Comunità, prima, e dell'Unione europea in seguito, non contemplavano espressamente una diritto di recesso degli Stati membri, tale possibilità è stata in seguito prevista in forza dell'art. I-60 del Trattato costituzionale del 2004 (mai entrato in vigore), e formalmente confermata dal Trattato di Lisbona, all'art. 50 TUE.

<sup>159</sup> Basti pensare al fallimento incontrato dal progetto di Trattato costituzionale che, concluso nel 2006 dai rappresentanti degli Stati membri, non è mai entrato in vigore a causa dell'esito negativo dei *referenda* di ratifica nazionali tenutisi in Francia e Olanda.

<sup>160</sup> Tale visione è amplissimamente condivisa in dottrina, anche da coloro che hanno visto nel superamento e conseguente riconfigurazione del ruolo oggi giocato dallo Stato democratico contemporaneo una possibile fonte di pericolo per la complessiva legittimazione democratica dell'azione pubblica e collettiva. Si veda in merito quanto osservato da F. CREPÉAU in, *Mondialisation, Pluralisme et*

Sul piano tecnico-giuridico, l'affermazione dell'Unione Europea dal punto di vista sia sostanziale sia istituzionale è dimostrata dalla diffusa applicazione del cd. "metodo comunitario"<sup>161</sup> a un numero crescente di materie che, oltre a essere incluse nel processo di regionalizzazione, risultano oggetto di una rinuncia di sovranità - definitiva ovvero soltanto temporanea - operata da parte degli Stati membri in favore delle istituzioni e delle norme dell'Unione<sup>162</sup>. In particolare, a distinguere sotto l'aspetto qualitativo l'esperienza di integrazione europea rispetto alle altre forme di regionalismo di diritto internazionale, è il ruolo decisivo affidato al sistema giurisdizionale dell'Unione, i cui organi sono chiamati non solo a garantire la corretta interpretazione del diritto di fonte europea (controllo giurisdizionale indiretto), ma anche ad accertare e sanzionare eventuali violazioni dello stesso (controllo giurisdizionale diretto)<sup>163</sup>. Nel complesso, l'ordinamento giuridico "comunitario" si è progressivamente orientato verso un sistema "costituzionalizzato", aperto alla partecipazione democratica, fondato sul principio di legalità e sull'uguaglianza degli individui, fonte di diritti fondamentali la cui titolarità è oggi riconosciuta sia ai suoi cittadini che, in determinate circostanze, ai soggetti stranieri provenienti da Stati terzi.

D'altronde, il successo raggiunto dal processo di integrazione europea è confermato oltre che dallo sviluppo ordinamentale interno attualmente raggiunto dall'Unione, anche dall'analisi comparatistica di quest'ultima rispetto alle restanti esperienze di cooperazione internazionale

---

*Souveraineté*, in M. F. LABOUZ, *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers: Étude comparée*, Bruxelles: Bruylant, 2000, il quale osserva che la formula quasi-federale raggiunta dall'UE rappresenta una risposta collettiva (relativamente) democratica alla marginalizzazione progressiva dell'azione statale e alla pluralizzazione degli ordinamenti giuridici verificatasi con l'imporsi della globalizzazione.

<sup>161</sup> Introdotto dal Trattato di Maastricht per le materie disciplinate all'interno del primo pilastro (TCE), il metodo comunitario consiste nella modalità di finanziamento istituzionale che, connotato per una logica operativa di integrazione, prevede il monopolio del diritto d'iniziativa della Commissione, il ricorso generalizzato alla regola della maggioranza in seno al Consiglio, coinvolgimento attivo del Parlamento Europeo nel processo decisionale e legislativo, competenza giurisdizionale della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, cui è affidato il potere di interpretazione uniforme e di risoluzione delle controversie afferenti il diritto dell'UE. A seguito della scomparsa della cd. "struttura a pilastri", l'espressione "metodo comunitario" serve a distinguere gli ambiti di competenza (esclusiva, concorrente, parallela) "ordinaria" dell'UE dal settore della Politica Estera e di Sicurezza Comune, che rimane assoggettato al metodo decisionale intergovernativo.

<sup>162</sup> Le deliberazioni che il Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea assume nell'esercizio della sua funzione normativa (interna ed esterna), sono assunte oggi a maggioranza qualificata, salvo diversa previsione. Tale maggioranza, che fino al 31.10.2014 seguirà le regole previste in forza del regime cd. della "ponderazione" (art. 205, n. 2, CE e art. 118, n. 2, CEEA) costituisce oggi la regola. Le ipotesi in cui è previsto il ricorso al voto all'unanimità sono state ulteriormente ridotte dal Trattato di Lisbona e riguardano essenzialmente la Politica Estera e di sicurezza Comune (Titolo V TUE), e altre ipotesi in cui il Consiglio è chiamato a deliberare in via generale e con limiti scarsamente definiti (artt. 19, n. 1; 21; 115; 218, n. 8, c. 2; 346; 352 TFUE). L'unanimità è richiesta inoltre nei casi in cui il Consiglio si discosti dalla proposta avanzata dalla Commissione, ovvero nei casi in cui proceda nonostante il parere negativo del Parlamento Europeo.

<sup>163</sup> Come osserva A. TIZZANO in *Diritto dell'Unione* cit., p. 218, "la specificità del sistema dell'Unione rispetto ad altre esperienze di cooperazione organizzata tra Stati e, dunque, di convivenza tra diversi ordinamenti giuridici non risiede tanto nel modo di essere del rapporto tra norme e ordinamenti di natura e origine diverse, quanto nel meccanismo di tutela giurisdizionale che è stato realizzato per gestire quel rapporto". In definitiva, il sistema giurisdizionale instaurato in seno all'UE costituisce lo strumento che garantisce la coerenza dell'ordinamento giuridico di quest'ultima. Cfr. Kadi, C-402/05 P e 415/05 P, sent. 03.09.2008, *Racc.* p. I-6351, punto 81.

istituzionalizzata sviluppatasi a livello regionale<sup>164</sup>. L'affermazione del processo di integrazione europea come strumento complessivamente capace di sostenere le sfide economiche, oltre che politiche, culturali e sociali progressivamente poste dalla globalizzazione trova una conferma chiara sul piano storico e fattuale, come attesta la sopravvivenza dell'Unione a entità regionali alternative (si pensi alla COMECON<sup>165</sup>) e talvolta (anche altamente) concorrenti (si pensi all'Area Europea di Libero Scambio<sup>166</sup>). Inoltre, il progressivo coinvolgimento dell'UE nell'attività condotta da altre organizzazioni regionali europee attive in materia di sicurezza (OCSE), difesa (NATO)<sup>167</sup>, e diritti fondamentali (Consiglio d'Europa)<sup>168</sup>, conferma l'Unione nel suo ruolo di

---

<sup>164</sup> In molti casi (si pensi, ad esempio alla *Comunidad Andina*; alla *Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale* - CEMAC; alla *East African community* - EAC, ma pure alla *Union Economique et Monétaire Ouest Africaine* - UEMOA) infatti, l'UE viene - formalmente o sostanzialmente - assunta come modello giuridico di riferimento.

<sup>165</sup> Il COMECON fu concepito come risposta dei Paesi sovietici al piano Marshall e all'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (OECE). Il primo periodo di vita del consiglio (dal 1949 al 1953), fu caratterizzato dallo sviluppo dell'industria siderurgica e meccanica nei diversi Stati membri, e da un sistema di accordi bilaterali che ostacolarono il coordinamento che era la ragion d'essere dell'organizzazione stessa. Negli anni 1960 le principali attività del COMECON furono la divisione internazionale del lavoro, lo sviluppo dei rapporti economici e commerciali fra i membri, lo sviluppo dell'agricoltura, gli accordi per la chimica e per i trasporti marittimi, e la creazione della Banca internazionale per la cooperazione economica. Il COMECON risentì degli avvenimenti cecoslovacchi del 1968 e delle crisi petrolifere che compromisero le riforme economiche intraprese dai paesi membri. In seguito alla politica sovietica di ristrutturazione (perestroika), le pressioni in favore di un'ulteriore liberalizzazione dei rapporti economici furono sempre più forti e portarono nel 1991 allo scioglimento del COMECON.

<sup>166</sup> L'Area Europea di Libero Scambio (EFTA) è un'organizzazione regionale composta da Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera che favorisce lo sviluppo di rapporti commerciali attraverso cooperazione intergovernativa. In origine membri dell'EFTA, il Regno Unito e la Danimarca sono in seguito fuoriuscite da tale organizzazione per divenire parte dell'allora Comunità Economica Europea (CEE). L'intensità degli scambi economici mantenuti tra gli Stati parti delle diverse organizzazioni hanno imposto di procedere alla progressiva abolizione delle barriere commerciali ancora esistenti in seno al continente europeo. Di conseguenza, a partire dal 1973 accordi di libero scambio sono stati conclusi tra i Paesi EFTA e la CEE, e nel 1992 i due blocchi commerciali hanno concluso il Trattato sull'Area Economica Europea (AEE). A seguito della scelta, operata nel 1995 da altri membri originali dell'EFTA (Austria, Finlandia e Svezia) di optare per l'adesione all'UE, l'AEE associa l'UE a Liechtenstein, Islanda e Norvegia, mentre la Svizzera resta vincolata all'UE tramite una serie di accordi internazionali bilaterali. In fora dell'AEE, i Paesi membri dell'EFTA hanno acconsentito all'adozione della normativa UE in materia di mercato interno (seppur assoggettando la stessa a una serie di limitazioni), oltre che in altri ambiti rilevanti per lo sviluppo delle relazioni commerciali tra i due blocchi economici (diritto commerciale, educazione, informazione, piccole e medie imprese, ricerca e innovazione, turismo). In merito, si veda, N. MOUSSIS, *Access to European Union Law, Economics, Politics*, IXX ed., Rixensart, 2011, cap. 25.1.

<sup>167</sup> Sin dalla sottoscrizione dell'Atto finale di Helsinki del 1975, l'Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa (OCSE) raggruppa - tra gli altri Stati partecipanti - anche i Paesi membri dell'Unione. Inoltre, anche rispetto alle funzioni attribuite in materia di sicurezza (prevenzione dei conflitti, *peace-building*, contrasto al terrorismo) si registra una significativa sovrapposizione tra la missione dell'OCSE e le competenze affidate all'UE in materia PESC. Tuttavia, tale coesistenza non risulta essere sfociata nella concorrenza tra le diverse entità, ma sembra piuttosto aver dato luogo una serie di sinergie che - nel breve, medio e lungo termine - hanno prodotto forme strutturate di cooperazione internazionale, il cui funzionamento è garantito tramite meccanismi chiari di divisione del lavoro tra le diverse istituzioni. Cfr. A. E. PIJERS, *The Vicissitudes of European Political Cooperation: Towards a Realist Interpretation of the EC's Collective Diplomacy*, Leiden 1990, pp. 125-139; e più di recente A. BAILES, J.-Y. HAINE, Z. LACHOWSKI, *Reflections on the OSCE-EU Relationship*, in *OSCE Yearbook 2007*, Baden-Baden: Nomos, 2007, pp. 65-77.

<sup>168</sup> Tra Consiglio d'Europa e l'Unione Europea esiste una tradizionale cooperazione che si fonda su una serie di valori e principi politici e giuridici condivisi, tra tutti democrazia, diritti umani e Stato di diritto. Al momento, l'Unione Europea rappresenta il maggior partner istituzionale del Consiglio d'Europa, e la cooperazione tra le due organizzazioni è regolata da un *memorandum* d'intesa che, concluso nel 2007,

soggetto di diritto internazionale *sui generis*, ovvero dotato di poteri e relativi strumenti d'azione che non solo le permettono di imporsi come potere normativo tanto sul piano interno, ma che le consentono di interagire efficacemente anche sul piano internazionale (in direzione sia verticale, sia orizzontale).

Esempio per eccellenza di organizzazione regionale cosiddetta "di integrazione", l'Unione Europea ha da tempo assunto una posizione di rilievo e un ruolo attivo - oltre che nella disciplina dei rapporti economici, economici e sociali infra-europei - anche sulla scena del diritto e delle relazioni internazionali<sup>169</sup>. Le molteplici competenze tecnico-funzionali attribuite all'Unione Europea e l'assoluta unicità delle caratteristiche istituzionali progressivamente assunte da quest'ultima, le hanno in molti casi consentito di subentrare nei rapporti in precedenza intrattenuti dagli Stati membri nei diversi *fora* (bilaterali e multilaterali) di cooperazione internazionale<sup>170</sup>, e di sviluppare un'azione esterna tanto sul piano operativo verticale<sup>171</sup>, ma pure - e soprattutto - nei rapporti internazionali di natura orizzontale (bilaterale e multilaterale). Tradizionalmente concepita come uno strumento (in primo luogo normativo) servente a un più efficace e completo perseguimento degli obiettivi di integrazione interna, l'azione esterna dell'UE si è col tempo estesa e consolidata dal punto di vista sia contenutistico sia strutturale, modellandosi in funzione delle competenze e degli ambiti di intervento materiale progressivamente inclusi nell'ordinamento giuridico dell'Unione<sup>172</sup>.

---

sancisce la necessità di provvedere al progressivo allineamento tra le norme adottate in seno ai due fora di cooperazione internazionale in materia di diritti umani e libertà fondamentali. Il Trattato di Lisbona ha rafforzato il ruolo dell'UE in molte materie tradizionalmente oggetto dell'attività del COE, prevedendo inoltre la futura sottoscrizione dell'Unione della Convenzione Europea sui Diritti Umani, e di altri accordi stipulati all'interno della cornice operativa del COE. Tale novità, hanno segnato ufficialmente la volontà di mantenere rapporti di cooperazione stretta tra le due organizzazioni. Per un contributo recente in materia, si veda M. KOLB, *The European Union and the Council of Europe*, Palgrave MacMillan: London, 2013.

<sup>169</sup> Sulla vocazione dell'Unione a svolgere un'intensa attività (in primo luogo di tipo negoziale) sul piano internazionale, si veda quanto osservato da G. JACOBS in, *Direct Effect and the Interpretation of International Agreements in Recent Case Law of the European Court of Justice*, in A. DASHWOOD e M. MARESCEAU (a cura di), *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, 2008, in particolare a p. 14.

<sup>170</sup> A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la *successione* dell'Unione Europea nei rapporti precedentemente intrattenuti dalla Comunità Europea con Stati terzi ed organizzazioni internazionali è stata notificata attraverso note verbali. Si veda, in particolare <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09st16/st16654-rel01.en09.pdf>.

<sup>171</sup> Limitatamente ai suoi settori di competenza esclusiva, l'UE rappresenta l'unica fattispecie associativa regionale a essersi sostituita nei diritti e nelle obbligazioni intrattenute dai propri Stati membri con organizzazioni internazionali a vocazione universale. Al momento, l'UE resta la sola organizzazione regionale ad aver acquisito la qualità di membro alla *Food and Agriculture Organisation* (FAO), sebbene l'art. 3, para. 2 dello Statuto di questa agenzia specializzata delle Nazioni Unite riconosca il diritto di adesione anche a altre *regional economic integration organisations*. Esclusivamente competente *ratione materiae* ai sensi dell'art. 207 TFUE, l'Unione sostituisce i singoli Stati membri anche all'interno del GATT, che oggi (seppur informalmente) sembra ammettere la partecipazione all'Accordo universale di organizzazioni internazionali regionali. D'altronde, già il TCE ha conferito alla Commissione il compito di instaurare e mantenere relazioni appropriate con le Nazioni Unite, con gli organi del GATT (Art. 302), con il Consiglio d'Europa (Art. 303), e con l'OCSE (Art. 304)

<sup>172</sup> Quantomeno da un punto di vista dell'analisi giuridica, non sembra possibile descrivere la dimensione esterna al presente raggiunta dall'UE come una mera espressione funzionale della politica estera degli Stati Membri. Come si è già avuto modo di osservare, la giustificazione di un'esperienza di cooperazione istituzionalizzata risiede, dal punto di vista del diritto internazionale, nella natura strumentale di

## 2. Lo sviluppo della dimensione esterna dell'Unione Europea

Come si è appena osservato, uno degli aspetti che con maggiore evidenza connotano il successo del processo di integrazione europea nella forma oggi raggiunta dall'Unione Europea, e che collocano (di fatto e di diritto) quest'ultima al vertice delle esperienze di regionalismo di diritto internazionale, è rappresentato dallo sviluppo di una dimensione operativa esterna che permette all'UE di agire sul piano internazionale al fine di realizzare i propri obiettivi statutari (costituzionali), esprimendo al contempo i valori fondamentali del proprio ordinamento<sup>173</sup>.

Fin dagli esordi della Comunità Economica Europea (CEE), la cooperazione internazionale in ambito commerciale ha costituito un elemento centrale dell'azione esterna europea. Infatti, la creazione di un'area economica senza frontiere interne (progetto che sta alla base del processo di integrazione europea), ha ben presto imposto di individuare soluzioni in grado di consentire all'allora CEE di porsi come entità coesa nei rapporti commerciali intrattenuti con il mondo esterno. A tal fine, la Politica Commerciale Comune (PCC) - disciplinata nella Parte III, Titolo II, Capo 3 del Trattato istitutivo della CEE e tesa a realizzare il Mercato Comune europeo garantendo la libera circolazione di beni e servizi all'interno dei confini della Comunità - è stata concepita come strumento utile non soltanto per lo sviluppo dei rapporti economici a livello infra-europeo, ma è servita pure da base giuridica per lo stabilimento di relazioni bilaterali e multilaterali che, in effetti, il blocco europeo ha instaurato con un ampio numero di *soggetti terzi* di diritto internazionale (Stati terzi e organizzazioni internazionali)<sup>174</sup>.

---

quest'ultima rispetto alle funzioni ad essa attribuita da parte degli Stati membri, configurabili come i "poteri costituenti" dell'organizzazione. Si veda, in merito, l'opinione espressa dalla Corte di Giustizia Internazionale *Advisory Opinion of 8 July 1996 (Legality of the Use of Nuclear Weapons)*, (1996) ICJ Reps 78, para 25. Allo stesso modo, anche la creazione dell'Unione Europea e l'attribuzione alla stessa di competenze sul piano esterno possono essere spiegate adottando un criterio di tipo funzionale. Tuttavia, stante la natura giuridica di soggetto di diritto internazionale autonomo - ovvero *sui generis* - oggi raggiunta dall'Unione Europea, si ritiene diffusamente che quest'ultima non possa più essere descritta esclusivamente come "un'associazione funzionale" posta a disposizione della volontà dei suoi Stati Membri. Di conseguenza, anche il potere esterno esercitato dall'Unione va oggi visto come parte integrante del sistema giuridico dell'Unione, essenziale al corretto funzionamento dello stesso. Si veda, per una posizione omologa, J. LARICK, *Entrenching Global Governance: The EU's Constitutional Objectives Caught Between a Sanguine World View and a Daunting Reality*, in B. VAN VOOREN, S. BLOCKMANS e J. WOUTERS (a cura di), *The EU's Role in Global Governance* cit., p. 10. Si noti comunque che tale posizione è contestata da quella parte di dottrina di ispirazione "realista", ovvero "liberale intergovernativista", più propensa a evidenziare la natura internazionale dell'Unione, e a rappresentare quest'ultima come il risultato della volontà cooperativa puntalmente espressa dagli Stati membri della stessa.

<sup>173</sup> L. VAN LANGENHOVE e A. C. COSTEA in, *Interregionalism and the Future of Multilateralism*, Paper for SGIR Fifth Pan-European International Relations Conference, L'Aja, 09-11.09.2004, all'interno di un quadro di complessivo e generale sviluppo delle esperienze di cooperazione regionale rivolte al raggiungimento di obiettivi "esterni" individuano nello sviluppo di una dimensione operativa esterna dell'UE l'espressione per eccellenza di un "regionalismo di terza generazione" funzionalmente orientato verso la più ampia scena internazionale.

<sup>174</sup> D'altronde, la realizzazione del Mercato Unico ha implicato la conclusione di accordi internazionali in grado di assicurare che la libera circolazione interna fosse estesa anche ai beni provenienti dall'esterno della Comunità. Allo stesso tempo, la PCC ha permesso alla CEE prima e alla UE poi di esprimere una posizione comune all'interno di organizzazioni internazionali universali operanti nell'ambito del diritto del commercio internazionale. Su tale base, si è garantita la partecipazione della UE al GATT, ma anche all'OCSE. In merito si veda, A. DASHWOOD e C. HILLION, *The General Law of EC External*

Se il Trattato CEE ha attribuito alla Comunità il potere di instaurare rapporti con organizzazioni internazionali (universali e regionali) e di concludere accordi internazionali funzionali al raggiungimento degli obiettivi della PCC (art. 113 TCEE), l'eredità coloniale gravante su alcuni degli Stati fondatori della Comunità (*in primis* Francia, seguita da Belgio, Olanda e Italia) ha imposto di individuare soluzioni giuridiche rivolte alla gestione collettiva delle “speciali relazioni” intrattenute con i cosiddetti “Paesi e territori d'oltremare”<sup>175</sup>. Di conseguenza, nel Trattato di Roma del 1957 sono state incluse previsioni che, dirette al consolidamento della sfera di influenza politica ed economica europea all'esterno dei confini della Comunità, hanno affidato a quest'ultima il compito di stabilire speciali vincoli convenzionali (cd. di associazione) con gli Stati terzi legati al continente europeo da rapporti di particolare interesse storico, culturale e politico<sup>176</sup>. In concreto, tale obiettivo si è tradotto nella conclusione di una serie di accordi internazionali diretti, da un lato, a instaurare un regime di scambi commerciali preferenziali tra la Comunità e i diversi Stati terzi associati e, dall'altro lato, alla promozione dello sviluppo economico e sociale di tali Paesi (e in particolare delle ex-colonie del continente africano)<sup>177</sup>.

---

*Relations*, Sweet and Maxwell, 2000. Per un'analisi relativa a questa prima fase di sviluppo della dimensione esterna del processo di integrazione europea, si vedano, per tutti, C. W. A. TIMMERMANS e E. L. M. VOLKER (a cura di), *Division of Power between the European Communities and their Member States in the Field of External Relations*, Kluwer International Law: Deventer, 1981; e S. KOSTANTINIDIS e M. EVANS, *The Legal Regulation of the European Community's External Relations after the Completion of the Internal Market*, Ashgate Publishing, 1996.

<sup>175</sup> In merito al ruolo svolto dalla Francia nel processo negoziale che ha condotto alla menzione espressa del regime di associazione all'interno del TCE (art. 3) e all'inserimento nel Trattato di una Parte VI, specificamente dedicata ai rapporti europei con i “Paesi e territori oltremare”, si veda C. COSGROVE TWITCHETT, *Europe and Africa: From Association to Partnership*, Saxon House: Farnborough, 1978, p. 10; e W. A. NDONGKO, *The Economic Origins of the Association of Some African States with the European Economic Community*, in *African Studies Review*, n. 16, 1973, a p. 225.

<sup>176</sup> L'Art. 3(k) TCE, ha importato l'obiettivo di stabilire rapporti di associazione con i “Paesi e Territori d'oltremare” indicati all'Annesso IV TCE. L'articolo, ha previsto che l'azione della Comunità nei confronti di tali entità fosse diretta a “incrementare gli scambi e proseguire in comune nello sforzo di sviluppo economico e sociale”. La portata e gli scopi dell'associazione sono stati precisamente indicati all'art. 131 TCE. In primo luogo, l'associazione con i “Paesi e i territori” è diretta ad intensificare i rapporti di libero scambio tra questi ultimi e la CEE complessivamente intesa. Il regime di associazione è ispirato al modello di accesso al mercato unico da parte degli Stati membri, e in quanto tale ha previsto la realizzazione di una zona di libero scambio fondata sulla rimozione delle barriere doganali (Artt. 13 e 14 CEE), e sul divieto di introduzione di misure qualitative restrittive negli scambi commerciali (Artt. 32–33 CEE). Inoltre, nella Parte espressamente dedicata al regime di associazione (Parte IV TCEE), è stato previsto un reciproco diritto di stabilimento tra gli Stati membri e i Paesi e territori d'oltremare (Art. 132(5)). Si è prospettata altresì la possibilità di stabilire un diritto alla libera circolazione dei lavoratori provenienti dai Paesi associati nel territorio degli Stati membri, anche se l'effettivo esercizio di tale diritto è stato subordinato alla conclusione di un successivo accordo tra gli Stati membri (Art. 135 CEE). Nessun accordo di tale tipo è mai stato raggiunto, e tale obiettivo è stato in seguito abbandonato. Ai sensi dell'art. 136 TCEE, le previsioni di dettaglio rivolte a definire gli obblighi giuridici derivanti da tali obiettivi sono state adottate attraverso un'apposita “Convenzione di Implementazione”.

<sup>177</sup> Tale impostazione delle relazioni internazionali comunitarie, ha impresso un carattere di selettività alla dimensione esterna dell'Unione. Si tratta del cosiddetto “approccio storico” dell'Unione alla propria politica commerciale e di cooperazione allo sviluppo. L'intento europeo (e in particolare francese) di mantenere una sfera di influenza politica esterna attraverso le relazioni commerciali esterne dell'allora CEE, emerge dalla caratteristica *reciprocità* che informava le relazioni commerciali intrattenute con i Paesi in via di sviluppo. L'intento europeo consisteva, in primo luogo, di stabilire rapporti con gli Stati associati che, andando “oltre” il mero scambio di natura commerciale, erano diretti a impedire che questi ultimi potessero essere soggetti all'influenza esterna di altre potenze commerciali. Di fatto, i Paesi collegati agli Stati membri dell'allora Comunità da speciali legami di carattere storico-politico hanno tradizionalmente goduto di un



Se in origine l'azione esterna è stata circoscritta al perseguimento di obiettivi di tipo commerciale e di cooperazione allo sviluppo e soggetta alla prevalenza delle singole politiche estere nazionali<sup>178</sup>, la dimensione esterna del blocco comunitario si è sviluppata in via parallela all'approfondimento del processo di integrazione europeo e al suo allargamento a un numero crescente di Paesi, rivelandosi un mezzo indispensabile per fare fronte alle sfide economiche, ma anche geo-politiche e sociali conseguite all'accentuarsi del processo di globalizzazione<sup>179</sup>.

Sul piano economico, il rilancio - operato a partire dall'approvazione dell'Atto Unico Europeo (AUE) - del progetto di un "mercato interno" europeo, ha implicato oltre all'introduzione di disposizioni dirette a eliminare gli ostacoli ancora frapposti alla libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone<sup>180</sup>, anche l'estensione della sfera di competenze esterne della Comunità alla (quasi) totalità degli ambiti di intervento materiale compresi dal rinnovato progetto di integrazione economica<sup>181</sup>. A sua volta, lo sviluppo di una politica comune in materia di asilo e

---

trattamento preferenziale nei loro rapporti con il blocco europeo, beneficiando di forme più favorevoli di accesso al mercato unico rispetto a quei Paesi che, al contrario, non condividono un passato comune con alcuno Stato membro. In seguito, il processo di allargamento dell'UE, il manifestarsi di un generale disfavore espresso dalle norme dell'OMC nei confronti di regimi commerciali discriminatori, oltre che l'adesione dell'UE agli obiettivi fissati nell'Agenda per lo Sviluppo di Doha dell'OMC, hanno imposto di formulare una politica commerciale e per la cooperazione e lo sviluppo ispirata a logiche sinceramente multilaterali e non condizionate da criteri di selettività preferenziale. Cfr. L. BARTELS, *The Trade and Development Policies of the European Union*, in *The European Journal of International Law* (EJIL), Vol. 18, no. 4, 2007, p. 724 e ss.

<sup>178</sup> Nella fase di avvio dell'esperienza associativa comunitaria, tra i singoli Stati membri risulta essere prevalso un approccio che privilegiava rapporti diretti con i singoli Paesi terzi, in un'ottica di sfruttamento commerciale dei vantaggi offerti dai legami coloniali o post-coloniali, e le opportunità offerte dai sistemi economici (in ritardo di sviluppo) presenti nelle colonie e ex-colonie, impedendo al contempo l'ingresso nel mercato comune di quel genere di beni (come i prodotti agricoli) di cui si temeva la concorrenza nei confronti di specifiche produzioni nazionali. In merito, si veda quanto osservato da F. POCAR, *Caratteri ed evoluzione degli accordi internazionali stipulati dalla CEE*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1981, pp. 5-17.

<sup>179</sup> Fino a quel momento, il termine "relazioni esterne" europee veniva usato per descrivere i rapporti intrattenuti dal blocco comunitario nel campo del commercio, aiuto allo sviluppo e un numero limitato di politiche settoriali che venivano distinte - in negativo - dagli aspetti più sensibili (politici) delle relazioni internazionali. In questo senso, G. BONVICINI, *Mechanisms and Procedures of the EPC: More than Traditional Diplomacy?*, in A. PIJERS, E. REGELSBURG e R. WESSELS (a cura di), *European Political Cooperation in the 1980s: a common foreign policies for Western Europe?*, Kluwer Academic Publishers, 1988, p. 49-70.

<sup>180</sup> Come suggerito all'interno delle oltre 300 raccomandazioni contenute nel "Libro Bianco" che la Commissione (allora guidata da Jacques Delors) ha pubblicato nel 17.07.1985 per rilanciare - entro il 1992 - il progetto di mercato comune prospettato dal TCEE e fino ad allora soltanto parzialmente realizzato. Cfr. COM(85)310, final. Sul piano strutturale, la realizzazione di tali raccomandazioni - e con essa il rilancio dell'economia comunitaria - avrebbe richiesto (come espressamente notato dalla Commissione) oltre all'istituzionalizzazione del Consiglio Europeo, la reintroduzione del metodo decisionale a maggioranza qualificata (sospeso a seguito del cd. compromesso di Lussemburgo), da applicare in particolare a quelle materie rispetto alle quali l'azione comunitaria aveva incontrato maggiori resistenze (si pensi, per tutte, alla protezione ambientale). Alle proposte della Commissione, ha fatto seguito la prima riforma di larga scala del Trattato CEE, realizzata mediante l'Atto Unico Europeo (AUE) del 28.02.1986, Gazzetta Ufficiale (GU) 1986 L 169, che ha introdotto le modifiche strutturali necessarie a completare il mercato unico, inteso come "area priva di frontiere interne, nella quale il libero movimento di beni, persone, servizi e capitali è assicurato in conformità delle previsioni contenute nel Trattato".

<sup>181</sup> In particolare, si pensi al potere riconosciuto alla Comunità di concludere accordi internazionali nell'ambito della Politica Agricola Comune e della Conservazione delle risorse ittiche e marine (art. 37), dei trasporti (art. 71), della concorrenza (art. 83), oltre che della tassazione indiretta, e in ogni caso un accordo internazionale si fosse reso necessario ai fini della realizzazione del processo di armonizzazione legislativa e delle pratiche amministrative (artt. 93 e 94). Inoltre, l'AUE ha introdotto la possibilità di estendere a livello

migrazione che ha fatto seguito alla graduale abolizione delle frontiere interne (dimensione interna dell'Area di Libertà, Sicurezza e Giustizia)<sup>182</sup>, è stato accompagnato dall'adozione di misure rivolte a garantire, sul piano internazionale, l'operatività di strumenti di gestione e controllo delle frontiere esterne dell'Unione (dimensione esterna dell'Area di Libertà, Sicurezza e Giustizia)<sup>183</sup>. Di fatto, l'approfondimento dell'*aquis* di Schengen, l'adozione dello stesso da parte di un numero crescente di Stati membri<sup>184</sup>, e la sua progressiva integrazione all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione<sup>185</sup>, ha condotto anche all'elaborazione di norme, strategie e strumenti di cooperazione globalmente tesi a disciplinare la dimensione esterna dello Spazio Europeo di Sicurezza e di Giustizia<sup>186</sup>. Al presente, quest'ultima occupa una posizione centrale nelle relazioni internazionali

---

internazionale certe politiche che, in precedenza, presentavano una dimensione esclusivamente interna. Si pensi al settore della protezione ambientale, e a quello della ricerca (artt. 174(4) e 175) e dell'innovazione tecnologica (art. 170).

<sup>182</sup> Come notato da J. KLABBERS in, *The European Union* cit., p. 16, se l'AUE ha aiutato la realizzazione del mercato interno, la riforma ordinamentale da esso introdotta ha anche permesso di comprendere che l'esperienza di integrazione europea non poteva limitarsi alla eliminazione di barriere commerciali tra Stati membri (integrazione negativa) ma doveva comprendere sforzi comuni per la gestione della politica migratoria.

<sup>183</sup> La stretta correlazione che esiste tra dimensione interna ed esterna dell'ALSG, dipende in ultima analisi dal fatto che molte delle sfide che l'UE è chiamata ad affrontare su questo fronte hanno una chiara natura internazionale (si pensi al fenomeno della criminalità organizzata, del terrorismo, dell'immigrazione irregolare). La progressiva espansione della dimensione esterna dell'azione condotta dall'UE per il raggiungimento degli obiettivi relativi all'Area di Libertà Sicurezza e Giustizia ha permesso di complementare gli sforzi interni con un largo spettro di strumenti operativi (si pensi - tra tutti - alla conclusione di accordi di riammissione per il rimpatrio dei cittadini di Stati terzi illegalmente presenti sul territorio dell'UE). Il tema del progressivo rafforzamento della cooperazione europea in materia di giustizia e affari interni è trattato, tra i tanti, da C. CHAVALIER-GOVERS, *De la Coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruxelles, 1999. Per un contributo più recente, si veda, J. MONAR, *The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon*, Swedish Institute for European Policy Studies, Report no. 1, 2012.

<sup>184</sup> L'accordo di Schengen, concluso il 14 giugno 1985, ha dato avvio ad un processo di cooperazione che, inizialmente avviato tra i governi di Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi, ha visto aumentare il numero di Stati partecipanti. In virtù della firma del Trattato di Amsterdam il 1° maggio 1999, tale cooperazione intergovernativa è stata integrata nell'Unione Europea e conseguentemente estesa a tutti gli Stati Membri dell'Unione, ovvero anche a coloro che pur non risultando membri a pieno titolo del cosiddetto "spazio Schengen", risultano comunque aderire (in tutto o in parte) all'*aquis* di Schengen, ovvero a quelle disposizioni che Consiglio dell'UE ha identificato come essenziali ai fini del raggiungimento degli obiettivi di abolizione dei controlli sistematici alle frontiere interne e di garantire, al contempo, la sicurezza interna degli Stati membri.

<sup>185</sup> Se la novità più significativa del Trattato di Amsterdam del 1999 è stata l'introduzione del Titolo IV relativo ai "Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone" (che ha determinato la "comunitarizzazione" di una materia fino ad allora collocata nell'ambito del terzo pilastro inserito a Maastricht), con il Trattato di Lisbona del 2009 il terzo pilastro viene definitivamente comunitarizzato, pur se con qualche residua differenza procedimentale e di controllo giurisdizionale.

<sup>186</sup> A seguito dell'abolizione dei controlli infra-frontalieri tra gli Stati aderenti all'accordo di Schengen e al suo *aquis*, si è realizzata una frontiera esterna unica, lungo la quale si utilizzano procedure identiche per lo svolgimento dei controlli al momento dell'ingresso nello "spazio Schengen". Inoltre, sono state adottate norme comuni in materia di visti e diritto d'asilo, elaborate per consentire la libera circolazione delle persone all'interno dei paesi firmatari. Parallelamente all'affermazione della competenza interna (implicita) dell'Unione di operare rispetto a questi ambiti di intervento, è emersa la necessità di accompagnare un'azione esterna rivolta a contrastare efficacemente il fenomeno della immigrazione clandestina, oltre che a regolare compiutamente le politiche di rimpatrio dei soggetti illegittimamente residenti sul territorio dell'Unione (secondo quanto previsto dall'art. 63(3)(b) TCE). La conclusione di accordi di riammissione e l'inserimento di clausole di riammissione negli accordi internazionali di Dialogo Politico e Cooperazione e negli Accordi di Associazione ha confermato, nella prassi, l'esistenza e l'impiego ricorrente di tali competenze nelle relazioni esterne dell'UE.

dell'UE, come dimostrano gli intenti - sempre più frequenti - di incorporare importanti aspetti degli affari interni europei nei rapporti globalmente intrattenuti dall'Unione con i partner internazionali, in particolare attraverso il rafforzamento della cooperazione giudiziaria, di polizia e in materia migratoria<sup>187</sup>.

Nel complesso, la varietà delle competenze, norme e rapporti che l'UE si è gradualmente trovata a esercitare, adottare e intrattenere sul piano esterno è in larga misura ricollegabile all'allargamento e approfondimento degli obiettivi e delle attività che nel corso del tempo sono state incluse nel progetto associativo europeo<sup>188</sup>. D'altronde, proprio lo sviluppo raggiunto dalla dimensione esterna del processo di integrazione europea ha reso opportuna la creazione di meccanismi di consultazione rivolti a coordinare la politica estera degli Stati membri con gli obiettivi perseguiti dall'Unione al contempo a livello interno e internazionale<sup>189</sup>. Pertanto, con il Trattato di Maastricht, si è provveduto a estendere la competenza esterna anche ad ambiti di natura politica, pur se l'estensione dell'azione internazionale dell'Unione Europea a materie quali la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) - che di norma sono saldamente mantenute nella sfera di sovranità nazionale - ha imposto di mantenere una cornice operativa di tipo sostanzialmente intergovernativo, tale da permettere un controllo diretto degli Stati membri sulle scelte e le decisioni compiute a livello europeo in relazione a questo sensibile ambito di intervento<sup>190</sup>.

Pur se l'applicazione di un modello di cooperazione intergovernativa specificamente riservato alla PESC ha determinato una sostanziale differenziazione (frammentazione) tra le competenze e gli strumenti a disposizione dei diversi obiettivi perseguiti mediante l'azione esterna dell'Unione<sup>191</sup>, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si è provveduto a introdurre una

---

<sup>187</sup> Cfr. COM(2008) 611 def. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dell'8 ottobre 2008 – Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie.

<sup>188</sup> Il diritto sul quale si fonda l'azione esterna dell'UE - ovvero la legittima capacità dell'UE di agire e rappresentare i propri interessi sul piano internazionale - presenta una natura bi-dimensionale. Da un lato, è apprezzabile una *dimensione istituzionale*, rappresentata dalle competenze e procedure che sono richieste al fine di sorreggere la proiezione esterna dell'Unione. Dall'altro lato, si compone di una *dimensione sostanziale*, rappresentata dall'insieme di norme e regole i cui effetti sono destinati a dispiegarsi (anche) al di fuori dei confini europei. Cfr. A. OTT e R. WESSEL, *The EU's External Relations Regime: Multilevel Complexity in an Expanding Union*, in S. BLOCKMANS and A. LAZOWSKY (ed.), *The European Union and Its Neighbours*, cit. pp. 19-22.

<sup>189</sup> Sull'emergere della politica estera europea come strumento di coordinamento e fonte di coerenza della dimensione esterna dell'Unione, si vedano A. DOUMOLIN, R. MARHIEU e G. SCARLET, *La politique européenne de sécurité et de défense. De l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles, 2003.

<sup>190</sup> Sulle novità apportate dal Trattato di Maastricht si veda, tra i tanti, M. R. SAULLE, *Il Trattato di Maastricht*, Edizioni Scientifiche: Napoli, 1995; in particolare, sulla creazione della PESC, si veda C. HILL, *The Capability Expectation Gap, or Conceptualizing Europe's International Role* in, JCMS, vol. 31, no. 3, 1993, p. 305-328; M.E. SMITH, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, New York: Cambridge University Press, 2004.

<sup>191</sup> In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, in dottrina si è cominciato a operare una distinzione tra due categorie, generali ed essenziali, di politiche esterne dell'UE. Da un lato, vi sono le politiche esterne "ordinarie", ossia a valenza prevalentemente economica (es. politiche europee per il commercio estero, la cooperazione per lo sviluppo, l'aiuto umanitario), dall'altro lato la Politica Estera e di

cornice normativa e una struttura istituzionale diretta a rafforzare l'unitarietà e la coesione europea sull'arena internazionale<sup>192</sup>. Dotata di una personalità giuridica autonoma ai sensi dell'art. 47 del TUE, l'Unione è oggi espressamente legittimata a esercitare diritti e assumere obbligazioni sulla scena internazionale in relazione a tutte le sfere di competenza a essa attribuite, tanto sul piano interno (rispetto al quale l'azione esterna dell'UE assolve oggi una *funzione complementare* rispetto alla dimensione interna della stessa), quanto - evidentemente - sul fronte della politica estera (che a sua volta deve essere condotta in modo coerente rispetto agli altri settori dell'azione esterna e, in generale, alle altre politiche dell'UE). Nel complesso, l'Unione è competente ad agire sul piano esterno in ogni caso in cui tale azione gli venga - espressamente o implicitamente - richiesta al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi fissati dal diritto (di fonte primaria

---

Sicurezza Comune (PESC), rivolta a regolare le relazioni diplomatiche dell'Unione e i problemi collegati con le esigenze di sicurezza e difesa della stessa. In merito a questa suddivisione, si veda A.M. ARNULL, A.A. DASHWOOD, M. DOUGAN, M. ROSS, E. SPAVENTA, and D. WYATT, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, London, 2006, pp. 10-18. A ben vedere, la distinzione sappena indicata è ricollegabile alla particolare organizzazione normativa (cd. multi-pilastro) alla tipo di disciplina introdotta dal Trattato di Maastricht rispetto alle diverse competenze dell'UE. Cfr. C. HERRMANN, *Much Ado about Pluto? The "Unity of the Legal Order of the European Union" Revisited*, in M. CREMONA and B. de WITTE (eds), *EU Foreign Relations Law. Constitutional Fundamentals*, (Oxford and Portland: Oregon) 2008, pp. 19-51. Peraltro, alcuni autori ritengono che la dimensione esterna della Cooperazione Giudiziaria e di Polizia in materia penale dovesse a sua volta essere distinta - in quanto parte del Terzo Pilastro - dalle categorie di competenze esterne (ordinarie e afferenti alla PESC) sopra citate. Cfr. sul punto J. MONAR, *The Foreign Affairs System of the Maastricht Treaty: A Combined Assessment of the CFSP and the EC External Relations Elements*, in J. MONAR, W. UNGERER e R. WESSEL (ed.) *The Maastricht Treaty on the European Union: Legal Complexity and Political Dynamic*, 1993.

<sup>192</sup> Cfr. R. GOSALBO BONO, *The Organisation of the External Relations of the European Union in the Treaty of Lisbon*, in P. KOUTRAKOS (a cura di), *The European Union External Relations a year after Lisbon*, CLEER Working Paper no. 3, 2011. A conferma del nuovo approccio "olistico" che caratterizza l'azione esterna dell'UE a seguito delle importanti modifiche introdotte mediante il Trattato di Lisbona si veda, *EU Agenda for Action on Democracy support in EU External Relations*, approvata con le *Council conclusions on Democracy support in EU External Relation, 2947<sup>th</sup> External Relations Council Meeting*, Brussels, 17.11.2009. Tale documento propone sostanzialmente il superamento di un approccio settoriale ovvero speciale che, tradizionalmente, aveva connotato i rapporti esterni con soggetti terzi, sia in relazione al dialogo politico, sia in relazione alle materie di carattere economico-commerciale. Anche a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, resta comunque una sostanziale divisione tra azione esterna cd. "ordinaria", e azione esterna condotta dall'UE in materia PESC e PESD, come conferma la collocazione di quest'ultima all'interno del Titolo V del TUE. In particolare, a distinguere la PESC dalle altre materie di competenza dell'UE, sono l'applicazione generalizzata della regola dell'unanimità in seno al Consiglio, il ruolo soltanto consultivo riservato al Parlamento europeo e i limiti imposti alla Corte di Giustizia circa la sindacabilità delle decisioni PESC. Secondo T. CHRISTIANSEN e C. REH, in *Constitutionalizing The European Union*, Palgrave-MacMillan: London, 2009, p. 256, il Trattato di Lisbona avrebbe creato una "mixed situation" che se per certi versi conferma il carattere sovranazionale dell'Unione, oggi dotata di una "nuova" personalità giuridica di diritto internazionale, allo stesso tempo conferma la presenza di limiti importanti all'autonomia esterna della stessa. L'unità dell'architettura costituzionale oggi connotante l'ordinamento dell'Unione presenta - secondo alcuni - un carattere puramente "retorico" e superficiale, in quanto la cornice della Politica Estera e della Sicurezza Comune (PESC), rimane sostanzialmente separata rispetto al resto delle competenze attribuite all'UE. Cfr. in merito P. KOUTRAKOS, *European Union Law External Relations*, *International Comparative Law Quarterly* (ICLQ), No. 59, 2010, p. 487; in modo sostanzialmente analogo si esprimono anche J. WOUTERS, D. COPPENS and B. De MEESTER, *The European Union's External Relations after the Lisbon Treaty* in S. GRILLER, J. ZILLER (ed.), *The Lisbon Treaty and the Future of European Constitutionalism*, Vienna, 2008, p. 148.

ovvero secondaria) dell'Unione, ovvero quando un intervento sul piano internazionale si renda necessario a garantire la coerenza e l'unità del proprio ordinamento<sup>193</sup>.

I poteri di azione esterna che sono stati attribuiti all'Unione in materia commerciale, di cooperazione allo sviluppo e progressivamente estesi all'ambito degli affari interni e di politica estera hanno dunque svolto - fin dal momento genetico del progetto di integrazione europea - una funzione importante rispetto all'obiettivo di completa e globale realizzazione dell'identità di gruppo. Da un lato, si è trattato di garantire le competenze necessarie a sviluppare un blocco economico e commerciale coeso tanto sul piano interno, quanto sul piano internazionale. Dall'altro lato, si è voluta assicurare la funzionalità dell'esperienza associativa europea rispetto al tentativo di mantenere relazioni internazionali stabili e privilegiate con soggetti terzi di importanza strategica per gli interessi dell'Unione e (prima ancora) degli Stati membri della stessa. In sostanza, l'azione esterna è stata concepita come strumento utile per perseguire gli obiettivi programmatici contemplati dai Trattati, oltre che per riconciliare all'interno di uno schema cooperativo unitario interessi nazionali che, altrimenti, sarebbero stati difficilmente perseguibili e rappresentabili in

---

<sup>193</sup> Lo stesso articolo 216.1 TFUE rappresenta in questo senso un tentativo (secondo alcuni inopportuno) di codificare un percorso interpretativo che, a partire dal fondamentale caso AERT, la Corte di Giustizia ha elaborato al fine di giustificare l'esistenza di competenze esterne implicite necessarie a garantire la coerenza e l'effettività del diritto dell'Unione complessivamente inteso. Cfr. CGE, C 22/70 *Commissione c. Consiglio* (AERT) cit.; come confermata, in seguito, da CGE, C 181/73 *Haegeman c. Belgium* [1974] ECR 449, a 460, §§ 2-6; e CGE, C 21-24/72 *International Fruit Company NV et al. c. Produktschap voor Groenten en Fruit* [1972] ECR 1219. In particolare, stabilendo che l'Unione è competente ad agire sul piano internazionale "qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata", si sono voluti "costituzionalizzare" i due criteri giurisprudenziali che, fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, hanno permesso all'Unione di esercitare una competenza esterna anche in assenza di un'attribuzione esplicita. Ci si riferisce, da un lato, al principio del parallelismo tra competenze interne ed esterne, che permette all'UE di agire esternamente ogni qualvolta un'azione sul piano internazionale si rende necessaria al fine di impedire che l'iniziativa di uno Stato membro in un ambito già regolato internamente dal diritto dell'Unione possa pregiudicare la coerenza e l'integrità (ovvero l'applicazione uniforme) di quest'ultimo. Dall'altro lato, consentendo all'Unione di agire esternamente al fine di realizzare gli obiettivi derivanti dal diritto europeo (primario o secondario), il TFUE stabilisce che l'esercizio di un'azione esterna implicita (ovvero basata su una competenza non espressamente conferita all'UE in base ai Trattati o a un atto legislativo dell'Unione) è legittimo quando una funzione interna non può essere correttamente svolta senza il preliminare o simultaneo esercizio di un'azione esterna. Se la nuova disposizione non chiarisce quale sia la differenza tra le circostanze in cui l'Unione acquisisce implicitamente competenze esterne ex art. 216.1, e quando tali competenze implicite sono anche esclusive ai sensi dell'art. 3.2 TFUE (e precludono in quanto tali il concorso tra Unione e Stati membri in relazione ad un determinato settore di intervento) resta ben evidente che l'attribuzione, anche implicita, di una competenza esterna, è sempre funzionale al raggiungimento degli obiettivi che si intendono raggiungere, dinamicamente, attraverso il processo di integrazione europeo, che va in questo senso inteso come un *unicum*, composto simultaneamente dalla sua dimensione interna ed esterna. Per una ricognizione del percorso logico che, in giurisprudenza, ha condotto ad affermare l'esistenza delle competenze esterne implicite, si veda il parere espresso dalla Corte di Giustizia in ECJ, *Lugano Opinion* 03, a sua volta riassuntivo delle precedenti CGE, Opinione 1/76 *Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels* [1977] ECR 741, §§ 3-4; e CGE Opinione 2/92 *OECD* [1995] ECR I-521; CGE, Opinione 1/92 *EEA* [1992] ECR I-2821; CGE, Opinione 1/94 *WTO* [1994] ECR I-5267. *Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels* [1977] ECR 741; e Opinione 2/94 *Accession by the Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* [1996] ECR I-1759. In dottrina, sull'importanza del ruolo giocato dalla giurisprudenza della Corte in materia di competenze esterne, si veda G. DE BAERE, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford University Press: Oxford, 2008, p. 219.

modo coerente sul piano internazionale<sup>194</sup>. Sancito tanto in via giurisprudenziale che a livello di diritto europeo primario e ordinario, lo sviluppo della dimensione esterna (quantomeno potenziale) dell'Unione Europea può essere spiegato alla luce di fattori diversi, imputabili rispettivamente a considerazioni di opportunità politica degli Stati membri e alla natura giuridica *sui generis* dell'UE. Dal punto di vista degli Stati membri, l'attivazione degli attori istituzionali e il ricorso agli strumenti normativi (di *hard* e *soft law*) di cui oggi l'Unione dispone per la conduzione della sua azione esterna è motivata dalla necessità di fare fronte a fenomeni transnazionali - che impongono di elaborare un'azione a livello più ampio e superiore rispetto a quello nazionale - attraverso soluzioni operative condivise sia internamente, sia a livello internazionale. In questi casi, la preferenza per gli strumenti offerti dall'azione esterna europea si fonda sulla particolare qualità giuridica (istituzionale e normativa) del diritto dell'Unione, ovvero sull'indubbia capacità dimostrata da quest'ultimo di raggiungere obiettivi comuni pur nel sostanziale rispetto della sovranità e degli interessi dei singoli Stati membri<sup>195</sup>. Dal punto di vista dell'Unione, la conduzione di un'azione esterna mirante a realizzare progetti di cooperazione internazionale tendenzialmente multi-dimensionali e, al contempo, coerenti, si spiega con la tendenza dell'UE a perseguire esternamente i suoi obiettivi costitutivi riproducendo il proprio modo di operare interno. Quest'ultimo, consiste nell'avviare forme di dialogo istituzionalizzato e processi normativi multidimensionali finalizzati alla gestione di fattori di interdipendenza e complementarità (economica, sociale e politica) che operano sul piano internazionale, e in particolare a livello regionale e interregionale<sup>196</sup>.

Di fatto, la prassi dimostra come la cornice istituzionale e le competenze normative esterne dell'UE vengano impiegate per sviluppare reti di rapporti stabili e multilivello che combinando politiche di sicurezza e difesa con i (più tradizionali) interventi in materia economica e sociale provvedono all'istituzionalizzazione di relazioni internazionali che - dal punto di vista concettuale, istituzionale e sostanziale - si ispirano al modello di regionalismo adottato, con successo, dall'UE<sup>197</sup>. D'altronde, è evidente che l'impiego dei principi, delle tecniche decisionali e degli

---

<sup>194</sup> Si pensi a quanto affermato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea già a partire dalla sua decisione in merito al Caso AERT. Si veda CGE, C 22/70 *Commissione c. Consiglio* (AERT) [1971] ECR 263, para 19. In tale occasione, venne chiarito che l'ordinamento interno dell'UE (allora Comunità Europea) non può essere separato da quello delle relazioni esterne dello stesso.

<sup>195</sup> Si veda, per quanto riguarda questa combinazione di fattori che porterebbe a prediligere il ricorso all'UE come attore sulla scena internazionale, B. DE WITTE e A. THIES, *Why Choose Europe? The Place of the European Union in the Architecture of International Legal Cooperation*, in B. VAN VOOREN, S. BLOCKMANS e J. WOUTERS (a cura di), *The EU's Role in Global Governance, The legal Dimension*, Oxford University Press: Oxford, 2013, p. 22 e ss.

<sup>196</sup> Si riprende quanto osservato in ambito sociologico da F. BICCHI in, *One Size Fits All: Normative Power Europe and the Mediterranean*, JEPP no. 13, 2006, a p. 293, la quale afferma che l'Unione riproduce le proprie norme sul piano internazionale in quanto le istituzioni promuovono "isomorfismo istituzionale".

<sup>197</sup> B. ROSAMOND in, *The EU model of governance in world politics* in, *European Foreign Affairs Review*, no. 10, 2005, pp. 463-468, osserva come non esista un singolo schema di azione esterna dell'Unione, ovvero che lungi dall'essere determinata in base a sole valutazioni interne, la dimensione internazionale dell'UE dipende piuttosto dal confronto e dall'interazione costante con l'ambiente (geopolitico, istituzionale e normativo) generale, globale. entro il quale l'Ue agisce.

strumenti normativi dell'UE per la realizzazione della dimensione esterna della stessa, implica l'affermazione, a livello globale, di un ambiente giuridico comparabile a quello realizzato attraverso l'esperienza europea di integrazione regionale<sup>198</sup>.

## 2.1 La promozione esterna del regionalismo

Si è appena menzionato come l'Unione, forte dei risultati conseguiti in ambito economico, politico e giuridico, interagisca con il mondo esterno presentandosi come un modello associativo da imitare e riprodurre<sup>199</sup>. In altri termini, l'UE esercita la propria azione esterna non solo al fine di regolare le relazioni che si producono attraverso la sua "socializzazione giuridica" sul piano internazionale, ma anche al fine di perseguire un processo di "costruzione sociale strategica" che pianifica razionalmente la riconfigurazione delle identità istituzionali e giuridiche, e dunque politiche, economiche e sociali degli Stati partner<sup>200</sup>.

Il compito dell'Unione di agire esternamente al fine di "affermare la propria identità sulla scena internazionale" è stato sancito direttamente sul piano del diritto primario a partire dal Trattato di Maastricht, ed è stato ulteriormente ribadito, rinforzato e specificato a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Oggi, l'articolo 3.5 del TUE stabilisce che nelle relazioni con il resto del mondo "l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi". Inoltre, il legame che deve sussistere tra identità interna dell'Unione e obbligo di proiezione esterna della stessa emerge nettamente dal testo dell'art. 21 TUE paragrafo 1, co. 1, dove si stabilisce che l'UE è tenuta a *promuovere nel resto del mondo i propri valori fondanti*<sup>201</sup>, ovvero l'insieme di principi, obiettivi e

---

<sup>198</sup> Cfr. R. PETROV, *Exporting the Acquis Communautaire into the Legal System, of Third Countries*, in *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Vol. 13, No. 1, 2008, p. 52.

<sup>199</sup> Si veda, per una conferma di tali ambizioni esterne, il testo adottato in occasione della Dichiarazione di Laeken sul Futuro dell'Unione Europea (*Laeken Declaration on the Future of the European Union*), conclusiva del Consiglio Europeo del 14-15 dicembre 2001, dal sottotitolo: "*Expectations of Europe's citizens*". Inoltre, l'obiettivo di informare la politica estera europea alla esperienza (interna) di integrazione europea, è ribadito anche nella Strategia di Sicurezza Europea, *A Secure Europe in a Better World* (Dicembre 2003). In dottrina, si è recentemente osservato come la missione che al presente è stata assunta dall'Unione Europea sia quella di promuovere una forma di "multilateralismo basato sul principio di legalità" (*rule of law-based multilateralism*). Si veda B. VAN VOOREN, S. BLOCKMANS e J. WOUTERS, *The Legal Dimension of Global Governance: What Role for the European Union? - An Introduction*, in B. VAN VOOREN, S. BLOCKMANS e J. WOUTERS (a cura di), *The EU's Role in Global Governance* cit., pp. 1-4.

<sup>200</sup> Sul punto, si veda la posizione "costruttivista" di diritto internazionale espressa da M. FINNEMORE e K. SIKKINK in, *International Norm Dynamics and Political Change*, in *International Organization* n. 52, 1998, p. 908.

<sup>201</sup> Tra questi, figurano espressamente la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il rispetto della dignità umana, i principi di uguaglianza e di solidarietà, e il rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. Va comunque notato che, se l'art. 21 TUE indica espressamente i valori che devono essere promossi attraverso l'azione esterna europea, tale norma nulla specifica in merito ai contenuti precisi dei valori e delle norme che deve proiettare esternamente, né ne chiarisce le modalità di proiezione. Nella prassi l'UE provvede a garantire l'operatività di tale obbligo inserendo clausole relative al rispetto per i diritti umani, e rivolte alla promozione della democrazia e dello Stato di diritto negli accordi conclusi con soggetti terzi di diritto internazionale. In merito si veda, diffusamente T. S. LUCARELLI, *Values, Principles, Identity and European Union Foreign Policy*, in S. LUCARELLI e I. MANNERS (eds.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Routledge: London, 2006, pp. 1, 2 11. Per una prospettiva prettamente politologica, si veda, A. BÖRZEL, Y. PAMUK,

interessi che, posti alla base del processo di integrazione europea, ne hanno condizionato le logiche di sviluppo istituzionale, i procedimenti decisionali e la dimensione normativa sostanziale, consentendone ultimamente l'allargamento in termini di partecipazione soggettiva, e quindi di estensione fisica, oltre che giuridica.

Se l'art. 21 TUE non precisa il contenuto delle norme e dei principi che l'UE deve proiettare al proprio esterno, nè stabilisce a priori le modalità di diffusione degli stessi, è evidente che la sussistenza di un obbligo di affermare esternamente i propri "valori fondanti" sia suscettibile di assumere una valenza metodologica ancora prima che contenutistica, stante la particolare natura giuridica dell'Unione Europea ("potere normativo" e "civile" che non si impone tramite l'impiego della forza, ma interagisce sull'area globale mediante la conclusione di accordi internazionali e la conduzione di un dialogo di natura politico-diplomatica)<sup>202</sup>. D'altronde, mentre la condizione giuridica di soggetto di diritto internazionale *sui generis* impone all'Unione di sviluppare la propria dimensione esterna attraverso lo stabilimento di rapporti (bilaterali e multilaterali) di cooperazione e integrazione con i partners extra-europei, va pure osservato come la tendenza europea a sviluppare relazioni internazionali (politico-diplomatiche, ovvero convenzionali) comprensive di ambiti materiali e operativi diversi (economici, ma anche politici) risulti nel complesso funzionale alla diffusione del modello di integrazione regionale che, stando alla base del successo raggiunto dal progetto associativo europeo, ne costituisce l'elemento identitario per definizione<sup>203</sup>. Tenuto conto di tale tendenza, si è rilevato come al centro delle politiche esterne dell'UE sia costantemente ritrovabile un impegno alla promozione del multilateralismo regionalista<sup>204</sup>.

L'intento (dichiarato, ovvero implicito<sup>205</sup>) di informare le relazioni intrattenute con Stati terzi e organizzazioni internazionali alle logiche operative e alle norme giuridiche sulle quali si fonda il processo evolutivo del "progetto di integrazione europeo" si giustifica, nell'ottica europea, con l'idea che rapporti istituzionali e normativi stabili e incrementali tra Stati appartenenti a una medesima area geografica costituiscano la (pre)-condizione necessaria alla diffusione dello sviluppo economico, sociale, democratico e dello Stato di diritto. In altri termini, la promozione del regionalismo rappresenta - al contempo - uno strumento e un obiettivo essenziale ai fini di garantire

---

A. STAHN *One Size Fits All? How the European Union Promotes Good Governance in Its Near Abroad* in, SFB 700 Working Paper 18, SFB 700 *Governance in Areas of Limited Statehood*, 2008.

<sup>202</sup> Cfr. U. CANDAS, *L'influence Normative de l'Union Européenne par le Biais de Liens Conventionnels. Un Contribution de Juriste à la Theorie des Relations Internationales*, in *Ankara Review of European Studies*, 2010, vol. 9, n° 2, p. 27.

<sup>203</sup> Ovvero, come chiarito da BURGORGUE-LARSEN in *Le fait régional dans la juridictionnalisation du droit international*, in SFDI, *La juridictionnalisation du droit international*, Colloque de Lille, Pedone, Paris, 2003, a p. 222, l'Unione tende a manifestare una volontà di essere "riprodotta per imitazione".

<sup>204</sup> Si veda quanto osservato da H. HARDACRE e M. SMITH, in *The Eu and the Diplomacy of Complex Inter-regionalism*, in *Hague Journal of Diplomacy*, No. 4, 2009, p. 194.

<sup>205</sup> Si è opportunamente osservato come, in effetti, non sia sempre riscontrabile una strategia di insieme o delle politiche esterne coerenti e suscettibili di fondare una proiezione dell'*aquis communautaire* al di fuori dell'UE. Si veda, in merito, M. TELO, *Le modèle européen d'acteur international: aspects institutionnels*, in M. DONY, L. S. ROSSI (a cura di), *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne?*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, p. 224.



sicurezza, stabilità e prosperità non soltanto sul piano interno, ma pure su quello internazionale<sup>206</sup>. In questo senso, è possibile affermare che la promozione esterna del regionalismo costituisce una componente essenziale e costante dell'azione esterna dell'UE, in quanto rappresenta un elemento indispensabile per l'affermazione dell'identità (ovvero dell'insieme di valori e interessi) dell'Unione sulla più ampia scena internazionale<sup>207</sup>.

Attualmente, la dimensione operativa esterna del regionalismo dell'UE si manifesta in zone geografiche che comprendono sia i Paesi e le regioni poste immediatamente al di fuori dei confini europei, sia aree e soggetti internazionali fisicamente più distanti<sup>208</sup>. Peraltro, la promozione dei principi, dei valori e dunque del modello di regionalismo dell'Unione sulla più ampia scena internazionale è suscettibile di declinarsi in maniera diversa a seconda del tipo di obiettivo perseguito attraverso l'iniziativa di cooperazione o integrazione esterna di volta in volta attivata. Si potrebbe in questo senso affermare che i principi, le norme, le prassi formatesi attraverso il processo di integrazione europea sono "esportate" al di fuori dei confini dell'Unione in linea con gli obiettivi (e i relativi strumenti) di cooperazione politica e economica che si vogliono raggiungere attraverso le relazioni esterne di volta in volta allacciate con i soggetti terzi. In questo senso, si parla di *natura dinamica* della dimensione esterna dell'Unione - non solo per sottolineare come le competenze di cui questa dispone per condurre le proprie relazioni esterne sono diverse e in quanto tali soggette a meccanismi decisionali e modalità di implementazione differenti, ma anche - per porre in evidenza che la particolare combinazione operativa delle stesse può variare a seconda della natura, grado e intensità di cooperazione e integrazione che si intende instaurare con i soggetti terzi destinatari dell'intervento esterno<sup>209</sup>.

---

<sup>206</sup> In questi termini si vedano T. A. BÖRZEL e T. RISSE, *Diffusing (Inter-)Regionalism, The EU as a Model of Regional Integration*, KFG Working Paper No. 7, Settembre 2009. Peraltro, a seconda che la prospettiva assunta sia quella dell'UE o degli Stati membri della stessa, la promozione del "metodo di integrazione europeo" costituisce, al contempo, la ragione d'essere e lo strumento, ovvero l'oggetto, dell'azione esterna europea. In questo senso, la dimensione esterna dell'UE si presta a essere concepita come una tecnica utile ad affermare l'esistenza, l'identità, e il potere normativo dell'UE sul piano internazionale, ovvero come uno strumento posto a servizio degli interessi nazionali perseguiti collettivamente dagli Stati membri.

<sup>207</sup> Si parla in questo senso di "esternalizzazione" delle pratiche originate internamente in quanto parte del progetto transnazionale di integrazione europea. Si veda in merito C. BRETHERTON e J. VOGLER, *The European Union as a Global Actor* (II ed.), Polity: New York, 2008. Ovvero di "tendenze isomorfe" dell'UE rispetto alla sua dimensione esterna, cfr. Cfr. F. BICCHI, *The European Origins of the Euro-Mediterranean Practices*, in A. ADLER, F. BICCHI, B. CRAWFORD e R. DEL SARTO, *The Convergence of Civilizations. Constructing a Mediterranean Region*, Toronto: University of Toronto Press, 2006, pp. 137-167.

<sup>208</sup> A seconda che gli sforzi di regionalizzazione esterna dell'UE siano diretti alle aree immediatamente al di fuori dei propri confini, ovvero riguardino zone geografiche più distanti, possono essere identificate due tendenze operative in parte diverse. Mentre la prima consiste nel raggruppamento dei Paesi terzi limitrofi secondo logiche strategiche regionali o sub-regionali, la seconda consiste nel supporto alla formazione di gruppi regionali tra Paesi terzi esclusi dalle politiche cd. di prossimità, ovvero di vicinato. In merito, si veda K. E. SMITH in, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge University Press: Cambridge, 2008.

<sup>209</sup> Cfr. in merito R. PETROV, *The Dynamic Nature of the Acquis Communautaire*, in *European Union External Relations*, in *European Review of Public Law* (ERPL), vol. 18, No. 2, 2006, pp. 6-7.

In particolare, l'azione esterna europea risulta puntualmente condizionata dal particolare ambiente politico, economico, sociale e giuridico con il quale l'UE si trova a operare e interagire sul piano internazionale. In sostanza, se la quantità e la qualità dell'*acquis communautaire* sostanziale e procedurale puntualmente impiegato al fine di diffondere forme - più o meno approfondite - di regionalismo varia al mutare dell'effetto che si intende ottenere attraverso l'esercizio dell'azione esterna, la modalità attraverso la quale l'Unione conduce le proprie relazioni internazionali dipende dalle opportunità, oltre che dalle sfide e dai problemi specificamente posti dai partner con cui quest'ultima e i suoi Stati membri) si trova ad interagire per ragioni storiche, geografiche e strategiche.

### 3. Un processo di regionalizzazione multi-dimensionale e multi-settoriale

Considerati i molteplici punti di contatto strategici che dal punto di vista storico, fisico e ambientale, politico, economico e sociale collegano l'Europa ai Paesi mediterranei del Nord Africa e del Medio Oriente, non stupisce che - sin dai primi passi mossi dal processo d'integrazione europeo - il fronte meridionale del Mediterraneo abbia rappresentato un'area di particolare concentrazione per l'attività esterna europea<sup>210</sup>. Infatti, al pari delle altre regioni limitrofe e circostanti all'UE, anche il Sud Mediterraneo ha offerto una sponda non solo naturale ma anche privilegiata per l'estensione extraterritoriale delle politiche europee, e per la conseguente applicazione esterna delle pratiche normative e istituzionali che a esse sono normalmente associate<sup>211</sup>. Lo stesso Trattato di Roma ha provveduto nella sua parte IV a offrire basi giuridiche ai rapporti progressivamente allacciati con i Paesi limitrofi di area mediterranea, in particolare prevedendo disposizioni (*ex artt.* 131 e ss.), che hanno sorretto le relazioni e gli scambi commerciali nella prima fase della politica mediterranea, ovvero prima che questi fossero affiancati da ulteriori strumenti di natura convenzionale e politico-diplomatica.

---

<sup>210</sup> Come notato da G. RAVASI, le prime tracce di questa "pro-tensione mediterranea" si possono rinvenire nel testo della celebre dichiarazione rilasciata il 9 maggio 1950 dall'allora Ministro degli Esteri francese Robert Schuman. Di certo, sembra significativo che "la cooperazione con i Paesi del Mediterraneo per la realizzazione dei loro destini" sia stata espressamente invocata proprio all'inizio di quel processo dinamico di integrazione intrapreso dall'allora Comunità Economica Europea per la trasformazione delle relazioni tra gli Stati Membri - da un sistema governato da principi generali di diritto internazionale ad una "specifica struttura di governo interstatale definita da una carta costituzionale e da principi costituzionali". Sul punto, si veda G. RAVASI, *Il dialogo europeo-mediterraneo*, in M.G. MELCHIONNI & G. RAVASI (a cura di), *Tra Europa e Islam*, cit. alla nota n. 3, p. 112-113. Il testo della Dichiarazione Schuman del 9 Maggio 1950, è disponibile al sito, [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index\\_it.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_it.htm). Tuttavia, nonostante il chiaro ed espresso auspicio formulato da Schuman, è stato a più riprese osservato come la programmazione e l'attuazione in concreto di sinergie normative, politiche e quindi ordinamentali tra le due sponde del Mediterraneo abbia costantemente risentito del determinismo giuridico promanante dal sistema europeo di relazioni esterne.

<sup>211</sup> In dottrina, per la centralità delle relazioni euro-mediterranee rispetto alla globalità dell'azione esterna dell'UE, cfr. D. SCHMID, *La Méditerranée dans les politiques extérieures de l'Union européenne: quelle avenir pour une bonne idée?*, in *Revue internationale et stratégique*, n. 49, Gennaio 2003, pp. 23-32. Cfr. anche J.F. JAMET, *Intégration régionale: Processus de Barcelone et Union pour la Méditerranée, quels scénarios d'avenir?*, *European Issues* n. 105, Les Policy Papers de la Fondation Robert Schuman 7 Luglio 2008, disponibile al sito [http://www.robert-schuman.eu/question\\_europe.php?num=qe-105](http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-105).

Di fatto, le opportunità che il Sud-Mediterraneo offre in termini di potenziale espansione del mercato interno europeo, associate alle sfide provenienti da quest'area (tra l'altro) in materia di gestione dei flussi migratori, contrasto al terrorismo, protezione ambientale e gestione delle risorse biologiche marine hanno permesso a questa regione di divenire l'oggetto di spinte costanti di "europeizzazione esterna". D'altronde, la contiguità geografica delle regioni del Mediterraneo meridionale e orientale rispetto ai confini europei, il coinvolgimento (diretto e indiretto) dell'area nel processo di allargamento dell'UE, e la necessità di garantire sicurezza e stabilità nella periferia di quest'ultima assecondandone - simultaneamente - lo sviluppo e l'inclusione economica e sociale, costituiscono dei fattori che, tipicamente, hanno rappresentato dei catalizzatori di consistenti e costanti "policy exports" europei<sup>212</sup>.

A partire dalla richiesta di formalizzazione delle "speciali relazioni economiche" mantenute da alcuni Stati Membri (in particolare la Francia) con i paesi nord africani del Maghreb (in particolare Marocco, Tunisia e Algeria)<sup>213</sup>, l'azione dell'UE nel Sud Mediterraneo ha coinvolto innanzitutto l'esercizio delle competenze esterne attribuitele in materia economica, e concernenti la libertà di circolazione (delle merci, capitali, servizi, e seppur in maniera minore e mediante un approccio in parte diverso, anche delle persone)<sup>214</sup>. Peraltro, parallelamente allo sviluppo interno del processo di integrazione europeo, i termini del dialogo euro-mediterraneo sono progrediti, allargandosi, approfondendosi e consolidandosi in funzione di un progetto di organizzazione dei rapporti interregionali che, spingendosi oltre il semplice mantenimento delle relazioni privilegiate già esistenti tra gli Stati Membri dell'UE ed i loro vicini meridionali, si è a più riprese proposto di realizzare un convergenza operativa che ha con il tempo investito una serie di ambiti materiali di

---

<sup>212</sup> Per un'esauriente analisi delle modalità attraverso cui il processo di allargamento ha influenzato, sia dal punto di vista procedurale che contenutistico, le politiche europee di vicinato concernenti, anche, il Sud Mediterraneo, si veda A. MAGEN, *The Shadow of Enlargement: Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance?*, *The Columbia Journal of European Law*, vol. 12, n.2, 2006, pp. 384-427. Inoltre P.J. CARDWELL, rilevando numerose similitudini tra le politiche esterne dell'EU nel Sud Mediterraneo e la politica europea di allargamento, ha osservato come proprio il Mediterraneo rappresenti oggi la frontiera geografica ultima del processo di allargamento europeo. P.J. CARDWELL, *EuroMed, European Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterranean: Overlapping Policy Frames in the EU's Governanc of the Mediterranean*, in *Journal of Common Market Studies* (JCMS) Vol. 49, n. 2, p. 223.

<sup>213</sup> Questa richiesta fu formulata inizialmente da Marocco e Tunisia i quali, nel 1962, chiesero di avviare i negoziati per la conclusione degli accordi di associazione euro-mediterranei di prima generazione, successivamente firmati e conclusi nel 1969 (si veda *infra* § 2.1). L'Algeria, non espressamente menzionata dal IV Protocollo annesso al Trattato CEE del 1957 in considerazione del fatto che, al tempo dell'entrata in vigore di quest'ultimo, il paese nord-africano costituiva ancora un dipartimento francese, si associò alla richiesta dei suoi vicini magrebini non appena ottenuta l'indipendenza, aprendo anch'essa le negoziazioni con la CEE nel 1962.

<sup>214</sup> Fin dal suo concepimento, la Comunità Economica Europea ha inteso il suo modello interno di integrazione economica come uno strumento in grado di promuovere lo sviluppo intraregionale. L'esportazione dello stesso nel Sud-Mediterraneo, da realizzarsi a partire dalla creazione di una area di libero scambio euro-mediterranea, avrebbe potuto condurre ad un generale miglioramento delle condizioni macroeconomiche sub-regionali, ed incidere sul piano microeconomico attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro. Il raggiungimento di tale obiettivo, avrebbe permesso di prevenire, da un lato, pericolose forme di "radicalizzazione islamista" e, dall'altro lato, di ridurre i flussi migratori verso l'Europa. Cfr. S. HENIG, *External Relations of the European Community: Associations and Trade Agreements*, PEP: Londra, 1971; Per una panoramica delle relazioni tra la CE e l'Africa negli anni compresi dal 1957 al 1971 si veda anche, O. MAILAFIA, *Europe and Economic Reform in Africa: Structural Adjustment and Economic Diplomacy*, Routledge, 1997, pp. 35-60.

rilevanza strategica crescente<sup>215</sup>. Col tempo, i settori di cooperazione inclusi nel dialogo euro-mediterraneo si sono estesi anche a materie di natura più marcatamente politica, attinenti a esigenze di sicurezza comune, al controllo e gestione delle frontiere europee (esterne), alla riammissione di migranti irregolari, alla promozione dei diritti umani e alla democrazia, allo sviluppo sostenibile e alla cooperazione in materia culturale<sup>216</sup>. Inoltre, il crescente livello d'interconnessione tra la dimensione interna ed esterna di alcune importanti politiche europee coinvolte nelle relazioni euro-mediterranee (si pensi, tra le più rilevanti, alla Politica di Giustizia e Affari Interni<sup>217</sup>, oltre che alle politiche energetiche e ambientali dell'UE), ha contribuito all'affermazione di una (seppur parziale) *continuità* tra lo spazio giuridico europeo e quello sud-mediterraneo.

In sostanza, l'impegno che Unione Europea ha mantenuto nel Sud Mediterraneo al fine di soddisfare le istanze di crescita economica, stabilità e sicurezza che, proveniendo dal proprio interno, hanno imposto di individuare soluzioni adeguate alle opportunità e alle sfide presentate dai vicini meridionali, ha comportato lo svolgimento di una attività normativa ed istituzionale costante, e si è tradotto in pratica nell'elaborazione di una serie d'intese strategiche bilaterali, dichiarazioni multilaterali e programmi d'intervento e sostegno unilaterale rivolti a disciplinare i rapporti esterni tra l'UE e i suoi partner sud-mediterranei. Nel tempo, si è così affermato e sviluppato un *corpus*

---

<sup>215</sup> Si pensi all'esperienza, in questo senso emblematica, della cd. *Conference on Security and Cooperation in Europe* (CSCM). Tale iniziativa, originalmente proposta da Spagna e Italia nel 1989, ha rappresentato un piano ambizioso che mirava alla creazione di una vera e propria organizzazione intergovernativa modellata sull'esempio del Consiglio d'Europa. L'idea era di costituire un'organizzazione composta dall'allora neonata Unione Europea, dalla Lega Araba, e dall'Unione Araba del Maghreb (UAM), e che fosse ispirata ai principi espressi nella Carta delle Nazioni Unite, compresi il rispetto per la dignità umana e per lo Stato di Diritto (*Rule of Law*). Alla base, vi era l'obiettivo di creare una "società mediterranea", integrata attraverso la gestione congiunta delle interdipendenze che connettono l'Europa occidentale, il Nord Africa e il Vicino Oriente. Come notato in dottrina, questo progetto era fondato su tre presupposti: in primo luogo, l'esigenza europea di non trascurare i rapporti con i Paesi della Sud-Mediterraneo; in secondo luogo, l'intrinseca dipendenza della sicurezza europea dalla garanzia della sicurezza regionale euro-mediterranea; terzo, dalla necessità di costituire un meccanismo di prevenzione delle crisi nel Mediterraneo meridionale. In merito a questa iniziativa, si veda S. CALLEYA, *The Euro-Mediterranean Partnership and Sub-Regionalism: a Case of Region-Building?*, in E. ADLER, F. BICCHI, B. CRAWFORD & R. Del SARTO (ed.), *The Convergence of Civilizations* cit., p. 115-116.

<sup>216</sup> Basti pensare che già nel 1992, nel dibattito istituzionale che in sede europea si svolgeva in relazione all'allora emergente Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), il Sud Mediterraneo veniva inclusa espressamente tra le regioni da definire come "aree d'intervento esterno prioritario". Specificamente, il Consiglio identificò le aree rispetto alle quali l'UE avrebbe dovuto concentrare la propria politica estera sulla base di tre specifici fattori: la prossimità geografica rispetto ai confini dell'Unione; un rilevante interesse dell'Unione nella stabilità politica ed economica di un determinato paese o regione; l'esistenza di minacce per la sicurezza dell'Unione proveniente da un paese o regione. Cfr. *Rapporto al Consiglio Europeo di Lisbona sui possibili sviluppi della PESC, con riguardo all'identificazione di aree di azione esterna vis à vis paesi particolari o gruppi di paesi particolari*, Bull. EC, 1992, 6, punto I.31. Anche in dottrina, viene spesso rilevato come le iniziative europee elaborate in ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) abbiano tradizionalmente trovato nel Sud Mediterraneo un campo di "sperimentazione" privilegiato. Per tutti, si veda D. SCHMID, *Les Institutions Européennes dans le Fonctionnement du PEM: de la répartition des compétences à la gestion du quotidien*, EuroMeSCo Paper n. 36, 2004, p. 6.

<sup>217</sup> La natura bi-dimensionale di questo specifico settore di politica europea è stata ripetutamente analizzata e descritta in dottrina. Tra tutti, si vedano B. MARTENCZUK, S. Van THIEL, *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Evolution, Challenges and Outlook* in B. MARTENCZUK, S. Van THIEL (ed.), *Justice, Liberty, Security. New Challenges for EU External Relations*, Brussels, 2008; e J. MONAR, *The EU as an International Actor in the Domain of Justice and Home Affairs*, in *European Foreign Affairs Revue* n. 9, 395, 2004.

giuridico specifico, attraverso il quale si è puntualmente provveduto a modellare tanto la cornice istituzionale quanto il contenuto sostanziale della *liaison* economica, sociale e politica rappresentata dai rapporti euro-mediterranei<sup>218</sup>.

Incidendo costantemente sia sui meccanismi di funzionamento, sia sulle modalità ed i ritmi di regolamentazione, gestione ed attuazione delle relazioni euro-mediterranee<sup>219</sup>, il diritto dell'azione esterna europea ha quindi svolto la funzione di fonte giuridica formale dei legami materiali che esistono tra l'Unione Europea, gli Stati Membri della stessa, e i Paesi terzi del Sud Mediterraneo. In questo senso, è possibile affermare che gli equilibri e lo stato di avanzamento del processo di regionalizzazione euro-mediterraneo sono dipesi (e dipendono) in larga misura dalla particolare natura dell'*acquis communautaire* - di natura istituzionale, procedurale e sostanziale - che l'UE ha progressivamente impiegato per la formalizzazione dei rapporti euro-mediterranei<sup>220</sup>.

Si è appena avuto modo di osservare come l'Unione, posta di fronte a sfide strategiche d'interesse comune, tenda naturalmente alla promozione del regionalismo<sup>221</sup>, sostenendo - sia al proprio interno sia al proprio esterno - la creazione e il consolidamento di una rete di rapporti interstatali istituzionalizzati e rivolti all'organizzazione di una comunità di soggetti internazionali che converge - anche (e specialmente) per mezzo di strumenti normativi - verso valori comuni e

---

<sup>218</sup> Tra gli altri, F. BICCHI, insiste sull'origine concettuale "europea" della regione unica euro-mediterranea. Cfr. F. BICCHI, *The European Origins of the Euro-Mediterranean Practices*, cit.. In relazione tanto ai tentativi di *region-building* dell'UE nel Sud-Mediterraneo quanto alle tecniche adottate per raggiungere tali obiettivi, si veda, tra tutti E. ADLER, *Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model*. In E. ADLER & M. BARNETT (ed.), *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

<sup>219</sup> Si veda, in merito agli effetti prodotti dal particolare "ambiente giuridico" e assetto istituzionale all'interno cui una politica europea è elaborata e attuata, la Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo, "*Europe in the World- Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*", 8 giugno 2006, COM (2006) 278, p. 5. In dottrina, anche se con specifico riferimento alla Politica Europea di Vicinato, cfr. M. CREMONA, *The European Neighbourhood Policy- More than a Partnership?*, in M. CREMONA e (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford: Oxford University Press 2008, p. 263-280.

<sup>220</sup> Sul tema si veda, estensivamente, P.J. CARDWELL, il quale ha ripercorso le molteplici iniziative strategiche e tecniche normative che l'UE ha impiegato per inquadrare le relazioni euro-mediterranee all'interno di una cornice operativa sistematica ed organizzata secondo i criteri di organicità e multifunzionalità (*multi-level system of governance*). Da un lato, nell'articolo si rileva la funzionalità del sistema di relazioni euro-mediterranee rispetto all'obiettivo di proiettare i valori fondanti dell'ordinamento giuridico dell'UE (ed ispiratori, pertanto, anche della sua azione esterna) nella regione sud-mediterranea. Dall'altro lato, l'autore denota come l'applicazione esterna delle politiche europee (ispirate a logiche d'integrazione e co-operazione regionale) abbia determinato nel caso degli articolati rapporti con i vicini sud-mediterranei lo stabilimento di un partenariato che riflette, nelle sue varie composizioni sostanziali e strutturali, gli obiettivi di volta in volta prefissati dall'UE attraverso i propri interventi di politica estera nella regione. Cfr. P.J. CARDWELL, *EuroMed, European Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterranean* cit., pp. 219-241. Per i contributi che si concentrano sulla definizione dell'UE come "potere normativo" esterno si veda, tra tutti, F. DUCHÈNE, *Europe's Role in World's Peace*, in R. MAYNE (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen European Look Ahead*, Londra: Fontana, 1972; e I. MANNERS, *Normative Power Europe: a contradiction in terms?* in *JCMS* Vol. 40, n. 2, 2002, pp. 235-258. Tra coloro che, in merito, si esprimono con riferimento specifico alle politiche euro-mediterranee si veda, R. YOUNGS, *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Politics*, Oxford: Oxford University Press; 2001.

<sup>221</sup> Cfr. F. BICCHI, *Our Size Fits All: Normative Power Europe and the Mediterranean*, *Journal of European Public Policy* Vol. 13, n. 2, Special Issue: What Kind of Power? European Foreign Policy in Perspective, 2006, in particolare a p. 202.

obiettivi condivisi<sup>222</sup>. Rispetto allo specifico contesto inter-regionale euro-mediterraneo vale la pena domandarsi in quale misura, secondo quali modalità e attraverso quali strumenti l'UE abbia impiegato la propria esperienza di integrazione interna al fine di elaborare un sistema di rapporti interregionali con i Paesi Terzi del Sud Mediterraneo (integrazione cd. *inside-out*)<sup>223</sup>. Allo stesso tempo, sembra opportuno interrogarsi sul tipo di risultati che questo processo di “esportazione giuridica” ha prodotto in termini di integrazione dei partner sud-mediterranei all'interno dell'ordinamento dell'Unione (integrazione cd. *outside-in*).

Dal punto di vista analitico e metodologico, la valutazione degli esiti prodotti dall'UE nei propri sforzi di organizzazione istituzionale e ricomposizione giuridica delle sinergie e complementarietà regionali impone un'indagine relativa alla molteplici dimensioni entro le quali si articola il processo di regionalizzazione euro-mediterranea. Queste ultime, sono rappresentate rispettivamente dagli obiettivi programmatici, dai meccanismi istituzionali e dagli strumenti normativi posti a disposizione del dialogo progressivamente instaurato tra l'Unione e i suoi vicini meridionali. Pertanto, si dovranno distinguere i diversi piani d'intervento - concettuale, istituzionale, e sostanziale - attraverso i quali l'Unione ha provveduto a definire, oltre ai confini geografici e operativi del processo di regionalizzazione in discussione, anche le strutture e gli strumenti progressivamente istituiti e adottati per la conduzione e la disciplina delle relazioni euro-mediterranee. Seppur diversi, questi livelli d'intervento risultano tra loro logicamente e funzionalmente interconnessi, e in quanto tali concorrono a determinare tanto gli equilibri interni alla regione euro-mediterranea, quanto i risultati pratici cui hanno condotto le politiche perseguite all'interno della stessa.

---

<sup>222</sup> Cfr. L. FAWCETT, *Exploring regional domains: a comparative history of regionalism*, in *International Affairs* Vol. 80, n.3, 2004, pp. 429-46; e R. J. JEPPEPERSON, WENDT, A. and P.J. KATZENSTEIN, *Norms, Identity, and Culture in National Security*, in P. J. KATZENSTEIN (ed.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1996, pp. 33-75.

<sup>223</sup> In tal senso, è stato rilevato come, in termini di politiche economiche, sociali e geopolitiche, il dialogo euro-mediterraneo, si sia ispirato direttamente al modello operativo offerto dal “metodo comunitario” interno, avendo riprodotto di quest'ultimo non solo il progressivo incremento tematico dei settori coperti dalla co-operazione inter-regionale, ma anche il graduale processo di istituzionalizzazione delle competenze. Nel dominio delle relazioni di vicinato dell'UE, l'espressione “metodo comunitario” si riferisce in particolare a quell'approccio strategico, multilaterale, democratico, inclusivo e integrativo che, pur non coinvolgendo prospettive immediate di accessione, è diretto a rafforzare i rapporti con i paesi terzi limitrofi all'Unione. In merito, si veda la dichiarazione congiunta resa dall'allora presidente del Consiglio dei Ministri dell'UE (G. PAPANDREU) e dal Commissario europeo per le Relazioni esterne (C. PATTEN) in occasione della conferenza interministeriale euro-mediterranea svoltasi a Creta il 26 maggio 2003. In tale sede veniva affermato: “*The ambition of Europe in the Mediterranean is to turn its former power into positive influence, to help build trust among all countries, to share our experience of consolidating peace through economic cooperation. These are the same instruments that shaped the European continent. So we are confident these instruments will also serve to gradually achieve stability and prosperity in Euro-Mediterranean relations, while bringing our societies closer. The current international background of insecurity and instability makes it imperative that we make substantial progress in this direction at the Crete Ministerial meeting today*”. Cfr. G. PAPANDREU e C. PATTEN, *We Will Not Astonish You*, rilasciato il 26.05.2003. Il testo integrale della dichiarazione può essere consultato all'indirizzo: <http://www.haaretz.com/print-edition/features/we-will-not-astonish-you-1.8971>.

Una volta identificati gli obiettivi perseguiti dal diritto dell'azione esterna dell'UE nel caso dei rapporti con i Paesi Terzi sud mediterranei, sarà possibile valutare l'adeguatezza dei mezzi di attuazione di volta impiegati per l'attuazione dei singoli aspetti del progetti di integrazione regionale euro-mediterraneo<sup>224</sup>.

---

<sup>224</sup> Per un'analisi del contributo concettuale offerto dai progressivi interventi europei diretti alla creazione della regione euro-mediterranea, si veda in particolare R. GOMEZ, *The EU's Mediterranean policy: common foreign policy by the back door?*, in J. PETERSON e H. SJURSEN (ed.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, London/New York: Routledge, 1998. In generale, riguardo le capacità dell'UE di ordinare la propria azione esterna classificando differenti categorie di stati vicini in funzione di politiche di intervento regionali si veda, K.E. SMITH, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge: Polity Press, 2003.

## **PARTE II**

### **Profili concettuali, materiali e istituzionali del processo di regionalizzazione euro-mediterraneo**



# CAPITOLO I

## LA PROGRESSIVA AFFERMAZIONE DELL'ASSOCIAZIONE EURO-MEDITERRANEA

SOMMARIO: 1. L'associazione: cornice concettuale e operativa di inquadramento dei rapporti convenzionali euro-mediterranei - 2. Uno sguardo alle origini: gli accordi euro-mediterranei di prima generazione - 3. Politica Mediterranea Globale e gli accordi di seconda generazione - 4. Gli Accordi EuroMed di terza generazione: la dimensione funzionale, contenutistica e strutturale dell'associazione euro-mediterranea - 4.1 Un nuovo approccio strategico e programmatico - 4.2 L'articolazione contenutistica - 4.2.1 Lo sviluppo di un dialogo politico e in ambito di sicurezza comune - 4.2.2 La creazione di un'area di libero scambio euro-mediterranea - 4.2.3 L'associazione in materia sociale e culturale - 4.3 La dimensione istituzionale: un sistema istituzionale condiviso tra l'UE e gli Stati associati - 5. Il contributo dell'associazione euro-mediterranea al processo di regionalizzazione euro-mediterraneo - 5.1 Sul piano strategico e concettuale - 5.2 Sul piano contenutistico e sostanziale - 5.3 Sul piano strutturale e istituzionale

### **1. L'associazione: cornice concettuale e operativa per l'inquadramento dei rapporti euro-mediterranei**

Nel corso del capitolo precedente, si è avuto modo di osservare come alla base del processo di affermazione della dimensione (istituzionale e normativa) esterna dell'UE, risieda la crescente interdipendenza che collega gli obiettivi progressivamente affidati all'azione (interna e internazionale) dell'Unione alla necessità di organizzare, disciplinare e sviluppare un sistema di relazioni destinate a svolgersi non soltanto sul piano europeo, ma pure sulla scena globale.

Elemento tipico dell'esperienza di integrazione regionale europea, l'espansione e l'approfondimento dell'azione esterna dell'Unione può essere descritta come un processo costantemente rivolto a promuovere i valori e interessi dell'Unione attraverso la riduzione dei fattori di disparità che - sul piano sostanziale e giuridico - separano quest'ultima dai suoi partner internazionali. In pratica, l'Unione afferma la propria identità sulla scena internazionale attraverso la promozione di *progetti di cooperazione* tendenzialmente diretti alla promozione del multilateralismo e, in particolare, di forme (più o meno approfondite) di integrazione regionale. Allo stesso tempo, la molteplicità di interessi materiali gradualmente coinvolti dall'azione esterna dell'UE, la conseguente varietà delle competenze esercitate a livello internazionale, oltre che la specificità degli obiettivi che si intendono perseguire nei rapporti con i diversi partner internazionali, hanno condotto l'Unione alla conclusione di una fitta ed estesa rete di relazioni internazionali connotate da finalità particolari, dotate di un contenuto normativo proprio e, in quanto tali, fondati su basi giuridiche diverse<sup>225</sup>.

---

<sup>225</sup> Mentre, come osservato dalla Commissione in COM (95) 322 final, la denominazione di un accordo internazionale costituisce un elemento di natura formale, frutto del negoziato condotto a livello internazionale con i partners dell'Unione (con il risultato che accordi di contenuto simile possono presentare denominazioni diverse, e viceversa) la varietà contenutistica degli accordi conclusi dall'UE

Nel caso specifico dei rapporti con i Paesi del sud-Mediterraneo, l'Unione ha fatto ricorso allo strumento dell'associazione per istituzionalizzare una rete di rapporti internazionali funzionali al raggiungimento, sul piano interno e internazionale, degli obiettivi affidati all'azione europea. Come espressamente contemplato dall'art. 238 del Trattato di Roma (successivamente confluito nell'art. 310 del Trattato di Maastricht, e oggi sostituito con l'art. 217 TFUE), al fine di condurre le proprie relazioni con il mondo esterno, l'UE dispone - tra l'altro - del potere di “*concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari*”<sup>226</sup>. Tradizionalmente, il regime di associazione ha risposto alla finalità di consentire la proiezione esterna dei valori, degli interessi e delle norme dell'Unione nei confronti di quei soggetti di diritto internazionale che, in virtù di vincoli di natura storico-politica, della loro prossimità fisica rispetto ai confini dell'Unione, ovvero in ragione dell'appartenenza a un'area geografica considerata di particolare rilievo strategico, risultano destinatari di un approccio cooperativo rivolto a garantire *rapporti di natura privilegiata* con l'Unione europea e i suoi Stati membri<sup>227</sup>.

Il carattere privilegiato del vincolo che si instaura a seguito della conclusione di un accordo di associazione dipende da fattori di natura al contempo politica e giuridica che operando sia a monte sia a valle rispetto al momento genetico del vincolo associativo, permettono di distinguere - da un punto di vista quantitativo e qualitativo - i rapporti instaurati ai sensi dell'attuale art. 217 rispetto alle altre tipologie di relazioni (convenzionali, ovvero politico-diplomatiche) intrattenute dall'UE sulla scena internazionale. In particolare, il rapporto di associazione si caratterizza, da sempre, per il rilevante significato simbolico-politico e l'ambizioso contenuto sostanziale che è proprio degli accordi conclusi sulla base dell'art. 217 TFUE<sup>228</sup>.

Sul piano politico, l'attivazione di un rapporto di associazione dipende dalla volontà di formalizzare i legami esistenti con soggetti terzi di diritto internazionale che per ragioni di carattere storico-politico, ovvero geografico, presentano un elevato tasso di complementarità strategica

---

produce conseguenze giuridiche sostanziali, incidendo sul tipo di competenze coinvolte, sulla necessità di ricorrere a una base giuridica idonea a garantire la legittimità del singolo intervento esterno, oltre che sulla procedura da seguire per giungere alla conclusione dell'accordo, e, da ultimo, sugli effetti giuridici prodotti dalle norme contenute nell'intesa internazionale.

<sup>226</sup> La base giuridica originalmente offerta dall'art. 238 TCE, ha permesso di distinguere il regime “generale” di associazione ivi contemplato, dal regime “speciale” di associazione, ovvero dai rapporti instaurati attraverso gli accordi conclusi e disciplinati ai sensi degli artt. 131-136 bis TCE, e riservati ai cd. “Paesi e Territori d'Oltremare” (PTOM). Come chiarito dall'art. 132, para 2, TCE, il fine dei rapporti di associazione instaurati tramite gli accordi conclusi con i PTOM (elencati all'interno del Protocollo n. IV allegato al TCE), consisteva nella promozione dello sviluppo economico e sociale, e lo stabilimento di relazioni rafforzate tra la Comunità e i “territori” collegati da relazioni speciali con uno Stato membro in particolare.

<sup>227</sup> Considerazioni di natura politica hanno giocato un ruolo essenziale nel processo di progressivo impiego dell'associazione come metodo di organizzazione dei rapporti esterni dell'UE. Cfr. M.-A. GAUDISSERT, *Réflexions sur la nature et la portée du concept d'association à la lumière de sa mise en oeuvre*, in M.F.C. TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarification*, Bruxelles, 1999, pp. 3-36.

<sup>228</sup> Cfr. C. FLAESCH-MOUGIN, *Le procédure de Conclusion des Accords d'Association*, in M.F.C. TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d'association*, cit.

rispetto agli obiettivi complessivamente perseguiti dall'Unione e i suoi Stati membri, a livello sia globale sia interregionale<sup>229</sup>. Nonostante la diversità che connota la denominazione, lo scopo e il contenuto dei diversi accordi di associazione conclusi dall'Unione, i *vincoli di natura storico-politica*, la *prossimità geografica* ai territori dell'Unione, oltre che l'appartenenza a un *gruppo regionale che presenta interessi e obiettivi strategici connessi a quelli perseguiti dall'UE sul piano interno e internazionale*, rappresentano i presupposti materiali che giustificano l'instaurazione del regime di associazione.

Sul piano giuridico, la natura privilegiata e il rilievo politico riconosciuto al regime di associazione si riflette sulla dimensione *istituzionale* e *sostanziale* dello stesso, e condiziona sia la fase di elaborazione del progetto associativo, sia il processo di attuazione delle norme che governano i rapporti tra l'UE e i soggetti terzi ad essa associati<sup>230</sup>. Innanzitutto, il carattere ambizioso dell'associazione si manifesta nell'ampio spettro di politiche generalmente coinvolte dalla cooperazione tra l'UE, i suoi Stati membri e i soggetti terzi associati, e di conseguenza presenta delle ricadute di natura procedurale rivolte a garantire un'adeguata ponderazione degli interessi e delle prerogative decisionali coinvolte dal progetto associativo<sup>231</sup>. Afferendo ad ambiti di competenza (esclusiva e concorrente) attribuiti all'Unione e - al contempo - a settori rispetto ai quali gli Stati membri mantengono prerogative decisionali autonome, gli accordi di associazione presentano una natura mista, e impongono di conseguenza l'affiancamento dei rappresentanti degli Stati membri a quelli dell'Unione nel corso della procedura di negoziazione, conclusione e ratifica del trattato internazionale<sup>232</sup>. La previsione di un coinvolgimento diretto del Parlamento europeo nel processo di conclusione degli accordi di associazione, implica inoltre una forma di controllo democratico sugli impegni che l'UE assume nei confronti dei soggetti terzi cui è proposta

---

<sup>229</sup> In merito, si veda, B. FLAMAND-LEVI, *Essay de Typologie des Accords Externes de la Communauté*, in, cit., 2000, pp. 63-67, il quale evidenzia come la volontà dell'Unione di conformare le proprie relazioni con soggetti terzi di particolare interesse strategico, ha condotto all'organizzazione dei diversi rapporti di associazione secondo logiche di gruppo per lo più operanti a livello regionale, ovvero interregionale.

<sup>230</sup> Per un'estensiva trattazione delle caratteristiche contenutistiche e strutturali proprie degli accordi misti, e per un'analisi della loro collocazione concettuale e pratica all'interno dell'ordinamento giuridico dell'UE, si veda J. HELISKOSKI, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, The Hague, Kluwer Law International, 2001.

<sup>231</sup> Cfr. P. EECKHOUT, *The External Relations of the European Union, Legal and Constitutional Foundations* (Oxford University Press 2005), p. 106.

<sup>232</sup> La scelta della forma mista per gli accordi di associazione si spiega, secondo quanto notato dalla Commissione europea, in ragione delle divergenze di opinioni che sono sorte in merito all'estensione della competenza negoziale dell'Unione (e, in origine, della Comunità) ai sensi dell'art. 238 TCE. Si veda, il Rapporto di audizione presentato dalla Commissione in merito al Caso *Demirel*, 30 settembre 1987. Cfr. aff. 12/86, Rec. 1987, p. 3719, p. 3732. I soli accordi di associazione che, pur poggiando sulla base giuridica offerta dall'art. 238 TCE, presentano una natura esclusivamente commerciale - di competenza esclusiva dell'Unione - sono quelli conclusi, rispettivamente, con il Marocco e la Tunisia nel 1969. Per un'analisi del processo decisionale che, da parte europea, deve essere seguito al fine di arrivare alla ratifica di un accordo di associazione, si veda M. DONY, *Les accords mixtes*, in *Commentaire Mégret n. 12, Relation extérieures*, pp. 167-169.

l'associazione, e conferma il significativo rilievo politico che discende dalla volontà di riconoscimento dello *status* di “associato” dell'Unione<sup>233</sup>.

In secondo luogo, l'intensità del vincolo associativo si riflette nelle “procedure particolari” contemplate per l'implementazione dei diritti e delle obbligazioni reciproche che scaturiscono dai relativi accordi, ed è confermata dall'*elevato grado di istituzionalizzazione* che connota il rapporto cooperativo attivato tramite il regime di associazione. L'attuazione congiunta del programma di associazione passa attraverso l'azione svolta da organi paritari di natura politica (il Consiglio di Associazione) e tecnica (il Comitato di Associazione), dotati di poteri decisionali e consultivi funzionali alla realizzazione degli obiettivi fissati con l'accordo. In particolare, al Consiglio di Associazione è affidato il compito di assicurare l'applicazione e lo sviluppo progressivo del regime di associazione, e a tal fine non soltanto dispone del potere di assumere decisioni vincolanti per le parti, ma è anche chiamato a regolare le questioni riguardanti l'interpretazione e l'applicazione delle norme dell'accordo<sup>234</sup>. A sua volta, il Comitato di Associazione rappresenta un organo che, assistendo il Consiglio di Associazione nell'esercizio delle sue funzioni, contribuisce ad assicurare il corretto svolgimento dei rapporti instaurati dall'accordo. Nei casi in cui sia titolare di potere decisionali delegati dal Consiglio, anche il Comitato di Associazione può assumere decisioni vincolanti per le parti. Peraltro, l'attuazione delle decisioni assunte dal Consiglio o dal Comitato è spesso affidata, per gli aspetti di natura tecnica, a gruppi di lavoro istituiti *ad hoc* attraverso decisioni assunte dal Consiglio di Associazione<sup>235</sup>.

Inoltre, l'intensità che caratterizza il rapporto di associazione è apprezzabile anche sul piano sostanziale, in considerazione del consolidato orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea a riconoscere (oltre alla propria competenza giurisdizionale sul contenuto

---

<sup>233</sup> A seguito della sottoscrizione dell'accordo da parte del negoziatore, il Parlamento è chiamato a esprimere un parere in merito alla legittimità del testo. In caso di parere negativo, l'accordo non potrà essere concluso. Il PE è dunque titolare di un vero e proprio potere di veto rispetto agli accordi di associazione. Va comunque detto che, pure in presenza dell'obbligo di ottenere il parere conforme del Parlamento, quest'ultimo non riveste il ruolo di “co-legislatore”, in quanto il Consiglio rimane titolare esclusivo di decidere in merito alla conclusione dell'accordo, anche in presenza di un parere favorevole espresso dal Parlamento. Cfr. in merito, H. TOURAND, *Les Méandres du Processus Décisionnel en Matière Conventionnel*, in P. ICARD (a cura di), *La Politique Méditerranéenne de l'Union Européenne*, Bruylant: Bruxelles, 2012, pp. 26-29.

<sup>234</sup> Il Consiglio di Associazione è composto da rappresentanti della Commissione (ovvero dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune per le parti dell'accordi relative alla materia PESC) e da rappresentanti a livello ministeriale dello Stato terzo firmatario dell'accordo. La presidenza del Consiglio di Associazione viene esercitata congiuntamente da un membro del Consiglio UE e da un rappresentante del paese partner, secondo un meccanismo di rotazione. Il Consiglio di Associazione può esprimere raccomandazioni per facilitare i contatti tra le parti, e delegare poteri decisionali al Comitato di Associazione. Gli Accordi EuroMed prevedono, per i casi in cui il Consiglio di Associazione non riesca a ricomporre la controversia, la possibilità di stabilire *ad hoc* un organo arbitrale per la risoluzione della lite. La decisione assunta da questo organo è vincolante non solo per le parti dell'accordo, ma pure per la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE). Cfr. l'Art. 86 degli Accordi EuroMed, dove si prevede che ciascuna parte dell'accordo possa adire il Consiglio di Associazione al fine di risolvere controversie che sorgono in fase interpretativa o attuativa del trattato. Sono previste due modalità di risoluzione delle controversie: la negoziazione di una soluzione amichevole, oppure il ricorso all'arbitrato internazionale.

<sup>235</sup> Per un'analisi approfondita delle funzioni e dei poteri degli organismi costituiti in forza degli Accordi di Associazione euro-mediterranei, si veda K. PIETERS, *The Mediterranean Countries*, cit., pp. 403-25.

dispositivo degli accordi conclusi sulla base dell'art. 238 e 310<sup>236</sup>) l'effetto diretto delle norme contenute negli accordi di associazione (come delle decisioni poste in essere dagli organi dell'apparato istituzionale creati mediante gli accordi di associazione<sup>237</sup>), quando queste presentano un contenuto chiaro, preciso ed incondizionato<sup>238</sup>. Alla base della capacità delle norme contenute negli accordi di associazione di produrre diritti e obbligazioni direttamente in capo ai loro destinatari, risiede il riscontro - operato direttamente da parte della Corte - della sostanziale aderenza del diritto dell'associazione rispetto al diritto dell'Unione<sup>239</sup>. Attraverso la riproduzione di

---

<sup>236</sup> Nel caso *Demirel* cit. *supra*, la Corte di Giustizia ha stabilito di essere legittimata a interpretare le disposizioni di un accordo di associazione quando queste toccano settori di competenza esclusiva dell'Unione, indipendentemente dalla necessità che, per la loro attuazione, le disposizioni richiedano l'intervento del legislatore nazionale o una decisione del Consiglio di Associazione. Mentre non può esercitare la propria giurisdizione in relazione a disposizioni di accordi che si riferiscono a competenze esclusive degli Stati membri, la Corte ha riconosciuto la propria competenza rispetto alle previsioni cd. "miste" contenute nei trattati internazionali conclusi dall'UE. Nell'ormai celebre caso *Dior*, la Corte ha affermato di poter esercitare il proprio potere giurisdizionale nei casi in cui una disposizione di un accordo di associazione coinvolga competenze che rientrano simultaneamente nella sfera d'azione del diritto UE e di quello degli Stati membri. In questi casi, l'interpretazione della Corte di Giustizia si rende necessaria al fine di garantire un'applicazione conforme del diritto dell'UE. Cfr. i casi congiunti C-300/98 e C-392/98 *Dior* e altri [2000] ECR I-11307, para 35 e seguenti.

<sup>237</sup> Il ruolo di questi apparati è particolarmente importante in presenza della necessità di dare esecuzione alle disposizioni del trattato prive di effetto diretto. Peraltro, trovandosi a implementare norme che costituiscono parte integrante del diritto dell'UE, anche le istituzioni di associazione devono tenere conto, nello svolgimento delle loro funzioni interpretative, decisionali e attuative, delle decisioni eventualmente assunte dalla Corte di Giustizia dell'Unione. Cfr. T.C. HARTLEY, *The foundation of European Community Law* (Sesta Ed.), Oxford University Press 2007, p. 91. Secondo quanto precisato dalla CGUE, anche i diritti conferiti ai destinatari (persone fisiche o giuridiche) delle decisioni degli organi di associazione possono essere considerati come parte integrante del diritto dell'UE, quando disposizioni puntuali dell'Accordo autorizzano il Comitato di Associazione ad assumere atti vincolanti nei confronti delle istituzioni dell'UE e del PTM associato.

<sup>238</sup> Chiarezza, precisione e incondizionalità costituiscono i caratteri che - in generale - permettono a una norma di origine internazionale di essere applicata direttamente dalle autorità (anche giurisdizionali) dell'Unione e degli Stati membri, senza che si renda necessaria un'ulteriore attività di recepimento interno. Cfr. in merito, la posizione assunta dalla Corte a partire dal C. 21-24/72, *International Fruit Company NV e Altri, c. Produktschap voor Groenten en Fruit* (1972) ECR 1219. Tuttavia, tenuto conto della perdurante assenza di previsioni espresse dei Trattati rivolte a ricostruire il rapporto costituzionale tra diritto dell'UE e diritto internazionale, la capacità di penetrazione del diritto internazionale all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione è fatta dipendere da una valutazione che, ancora oggi, è svolta *a posteriori* dalla Corte di giustizia. A questa istituzione, è rimessa l'autorità di decidere quando, in concreto, le norme internazionali sono suscettibili di produrre effetti giuridici all'interno dell'ordinamento dell'UE, e di stabilire le modalità di esplicazione interna di suddetti effetti. Peraltro, l'attitudine della Corte di giustizia a riconoscere l'efficacia diretta del diritto internazionale dipende da valutazioni che tengono conto, oltre che della portata letterale della singola norma internazionale, anche della finalità e dello spirito che condiziona lo schema dispositivo e istituzionale generale all'interno del quale tale norma internazionale si colloca. Cfr. quanto osservato dalla stessa Corte nel caso C. 344/04, *International Air Transport Association and European Low fares Airline Association c. Department for Transport* (2006) ECR I-403, in particolare al para 39. In questo senso, si è rilevato come la Corte mantenga, tuttoggi, un atteggiamento differente in relazione agli effetti del diritto internazionale all'interno dell'ordinamento europeo, che cambia al mutare del tipo di accordo al quale appartiene la norma della cui applicazione si tratta. Cfr. in merito, J. KLABBERS, in *The European Union in International Law*, Pedone: Parigi, 2013, p. 75-77.

<sup>239</sup> Sin dai primi casi che la Corte è stata chiamata a risolvere in merito all'effetto degli accordi internazionali all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione, si è rilevato come le norme contenute negli accordi di associazione vanno considerate come "parte integrante" del diritto dell'Unione. Cfr. C-181/73, *Haegeman c. Belgio* (1974) ECR 449, in particolare al para 5. La Corte ha inoltre affermato che la natura di "parte integrante" del diritto dell'UE riconosciuta alle norme degli accordi di associazione, dipende in sostanza dal fatto che queste ultime creano obbligazioni non solo tra l'UE e lo Stato terzo, ma anche tra l'UE

parti integranti del diritto dell'Unione all'interno del testo dell'intesa, la finalità degli accordi di associazione è, infatti, quella di permettere l'esportazione di un'ampia parte dell'*acquis* normativo dell'UE nell'ordinamento giuridico degli stati associati. Instaurando un vincolo giuridico che si concreta nell'estensione - seppure parziale - del diritto dell'Unione all'interno dell'ordinamento dei soggetti associati, il regime di associazione si connota per una profonda capacità di penetrazione all'interno degli ordinamenti dei Paesi associati, e risulta dunque suscettibile di instaurare rapporti giuridicamente stabili e in quanto tali capaci di stabilire un legame forte tra l'Unione e i soggetti terzi.

I fattori appena evidenziati (rilievo politico che ricopre l'associazione internazionale; ampiezza dei settori materiali tendenzialmente inclusi nel programma di cooperazione; istituzionalizzazione del rapporto associativo; tendenza a riconoscere effetti diretti alle norme dell'accordo), confermano la *natura privilegiata* dei vincoli internazionali che si instaurano tramite l'associazione<sup>240</sup>. Come chiarito dalla Corte di Giustizia, l'associazione prevede lo stabilimento di rapporti che prospettano al soggetto associato il diritto di *partecipare* - almeno in parte - all'ordinamento giuridico europeo<sup>241</sup>. Tramite il rapporto di associazione, si mira a realizzare un processo dinamico di cooperazione (istituzionale e normativa) in forza del quale il soggetto terzo associato acconsente a rispettare le obbligazioni derivanti dal diritto dell'Unione applicabile alle politiche incluse nel progetto di cooperazione, entrando così a far parte, *seppur in termini puramente materiali e limitatamente agli scopi dell'accordo*, dell'ordinamento giuridico dell'UE<sup>242</sup>. La definizione che, in dottrina, si è tentato di dare all'associazione chiarisce come quest'ultima rappresenti in sostanza l'organizzazione di una cooperazione che, seppur variabile dal

---

e gli Stati membri della stessa. Cfr. C-104/81, *Hauptzollamt Mainz c Kupferberg* (1982) ECR 3641, in particolare al para. 13. M. MENDEZ. Cfr. Opinione 1/91 relativa alla EEA [1991] ECR I-6079, para. 39-40.

<sup>240</sup> P. PESCATORE, *Les relations extérieures des Communautés européennes* in, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, 1961, p. 141, ha individuato tre tratti distintivi dei rapporti di associazione: la partecipazione del soggetto associato agli obiettivi perseguiti tramite il processo di integrazione europea; la natura paritaria del legame associativo; e il carattere istituzionalizzato delle relazioni svolte sulla base del vincolo instaurato tra EU e soggetti terzi.

<sup>241</sup> C-12/86, *M. Demirel c. Ville de Schwabisch Gmund* [1987] ECR 3719, para. 9-10. Secondo la Corte, la particolare intensità dei rapporti giuridici instaurati attraverso il regime di associazione conduce lo stato terzo associato a "prendere parte" al sistema comunitario. La dottrina maggioritaria esclude un'interpretazione letterale di tale affermazione, negando che gli stati terzi associati possano divenire parte integrante del sistema istituzionale europeo. Piuttosto, si ritiene che, in determinati settori - quali quelli concernenti il mercato interno o le politiche di concorrenza - il sistema del TFUE possa essere esteso al paese partner associato. Cfr. P. EECKHOUT cit. *supra*, p. 105. Si veda, inoltre, K. LENAERTS e E. DE SMIJTER, *The European Community's Treaty Making Competence* in, *Yearbook of European Law (YEL)* n. 16, 1996, pp. 20-25. Peraltro, come precisato dal P. EECKHOUT, in *The External Relations of the European Union Legal and Constitutional Foundations*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 105, la partecipazione cui ha fatto riferimento la Corte non sembra riferirsi all'eventualità del coinvolgimento dello Stato terzo nelle attività decisionali condotte dalle istituzioni europee. Piuttosto, la Corte ha ammesso la possibilità di applicare ai rapporti tra l'UE e il soggetto associato le norme previste dei Trattati (in particolare dal TFUE) in relazione alle materie incluse dal progetto di associazione.

<sup>242</sup> Tale operazione di estensione extraterritoriale del diritto dell'Unione, è particolarmente evidente negli accordi di associazione che svolgono la funzione di "anticamera" rispetto all'adesione dello Stato associato, oltre che in quelli concepito come "strumento sostitutivo" all'adesione. In entrambi questi casi, gli accordi di associazione contengono parti consistenti di diritto sostanziale dell'UE.

punto di vista contenutistico, è stabile dal punto di vista istituzionale, e risulta funzionale allo sviluppo condiviso di un legame particolare, durevole e privilegiato<sup>243</sup>.

Peraltro, se nell'intensità del vincolo (concettuale, istituzionale e sostanziale) che deriva dagli accordi conclusi sulla base giuridica offerta dall'art. 217 del TFUE risiede l'elemento tipico dei rapporti tra l'UE e i soggetti a essa associati, la politica di associazione si iscrive in una pratica evolutiva che con il tempo ha provveduto a definire, oltre alle possibili finalità cui si presta il rapporto associativo, anche i contenuti e dunque l'ampiezza e la profondità della cooperazione prospettata ai diversi soggetti terzi di diritto internazionale ammessi a godere del regime di associazione<sup>244</sup>. Daltronde, i contorni vaghi, se non (secondo alcuni, volutamente) imprecisi della formula normativa impiegata per definire il concetto di associazione, hanno consentito il perseguimento di processi di cooperazione politica ed economica che, pur generalmente riposando sulla base giuridica oggi offerta dall'Art. 217 TFUE (e, in precedenza dall'art. 238 e 310 TCE)<sup>245</sup>, hanno risposto agli specifici obiettivi strategici condivisi di volta in volta dall'UE e i soggetti associati<sup>246</sup>. In particolare, in corrispondenza dell'espansione dei confini fisici e dello spessore

---

<sup>243</sup> Per una definizione del regime di associazione, si veda D. HANF e P. DENGLER, *Accords d'association*, Research Paper in Law, 01/2004, College of Europe: Bruges, pp. 6-8. In merito, si veda anche M. DONY, *Les accords mixtes*, in J-V. LOUIS e M. DONY (dir.), *Les relations extérieures, Commentaire J. Megret*, n. 12, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 2005, p. 297. Va tuttavia precisato che gli accordi di associazione non sono dotati di una natura giuridica "atipica", ma rientrano nella categoria generale degli accordi esterni dell'UE, occupando all'interno della scala gerarchica delle fonti del diritto europeo la stessa posizione degli accordi internazionali cd. settoriali. In tal senso, cfr. J.P. PUISSOCHET, *Quelques cas d'invocation d'accords d'association dans le contentieux communautaire*, in M.F.C. TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d'association*, cit., pp. 231-254, il quale sottolinea pure come la stessa Corte di Giustizia non si sia mai espressa nel senso di un riconoscimento dello statuto speciale degli accordi di associazione. In questo senso la dottrina si esprime estensivamente.

<sup>244</sup> Tipicamente, gli accordi conclusi su questa base giuridica si iscrivono in una pratica associativa di tipo evolutivo, come osservato da M.-A. GAUDISSERT, *L'Association: un mode de coopération privilégié entre la Communauté et les Etats tiers*, *Thèse de Doctorat*, Université de Gand, 2000.

<sup>245</sup> Peraltro, ragioni di natura politica collegate essenzialmente ai problemi di "percezione esterna" suscitati dall'impiego del termine "associazione", ha portato la Comunità a concludere - sulla base del combinato disposto degli artt. 133 e 308 TCE - accordi di portata, contenuto e durata analoghi a quelli contemplati dall'allora art. 238 TCE.

<sup>246</sup> In un primo momento la politica di associazione ha riflesso una bipartizione teleologica che permetteva di distinguere tra accordi conclusi con gli Stati appartenenti al continente europeo in previsione della loro futura adesione all'allora Comunità, e accordi che - escludendo ogni prospettiva di adesione - mirano al mantenimento di relazioni "speciali" tra la Comunità e gli Stati ai quali, in virtù dei preesistenti legami storici e politici contemplati nella parte IV del Trattato di Roma, venivano concessi una parte dei diritti e benefici spettanti agli Stati membri, o ai Paesi candidati all'adesione. Tuttavia, con il tempo, l'associazione è stata impiegata per disciplinare ambiziosi progetti di cooperazione con soggetti terzi estranei non soltanto a ogni proposito di adesione all'Unione Europea, ma anche alle precedenti logiche di mantenimento di preesistenti situazioni di privilegio. In questo senso, si veda anche S. KEUKELEIRE, *Het Buitenlands Beleid van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer, 1998, p. 130-131, cit. da K. PIETERS, in *The Integration of the Mediterranean Neighbours into the EU Internal Market*, T.M.C. Asser Press, 2010, p. 104. A seconda dei fini perseguiti tramite l'associazione, si configura oggi come uno strumento di adesione; una alternativa all'adesione; un regime funzionale ad obiettivi di cooperazione allo sviluppo; e uno strumento di cooperazione interregionale. Cfr. in merito, quanto rilevato dalla stessa Commissione europea nella sua Comunicazione del 8 marzo 1995, sulle zone di libero scambio, documento COM (95) 322 final, e l'analisi, sempre della Commissione europea, intitolata "*Analyse synthétique des accords qui lient les Communautés à des Pays tiers*", del giugno 1997.

giuridico del progetto di integrazione europea, si è determinata una ridefinizione dello scopo, e di conseguenza del contenuto, degli accordi progressivamente conclusi con i soggetti terzi associati<sup>247</sup>.

Mezzo utile a preservare e sviluppare i legami esistenti tra l'UE, i suoi Stati membri e i soggetti terzi di particolare rilievo strategico per lo sviluppo (interno e esterno) del processo di integrazione europea, l'associazione ha offerto il modello concettuale e giuridico impiegato per garantire consistenza istituzionale e sostanza normativa al processo di cooperazione euro-mediterranea. In particolare, gli accordi conclusi sulla base dell'attuale art. 217 TFUE, hanno offerto le basi giuridiche a sostegno dei rapporti intrattenuti con gli Stati terzi mediterranei (PTM) che, seppur esclusi da ogni possibile prospettiva di adesione ai sensi dell'art. 49 TUE, sono stati coinvolti in un dialogo costante che ha investito un (sempre più) ampio spettro di questioni ritenute di rilievo fondamentale per lo sviluppo e la stabilità della regione mediterranea complessivamente intesa<sup>248</sup>.

In considerazione dell'evoluzione strategica e contenutistica che ha caratterizzato i rapporti tra l'UE i suoi vicini meridionali, gli accordi di associazione euro-mediterranei possono essere distinti in accordi di prima, seconda, e terza generazione, secondo una classificazione che tiene conto, da un lato, dei differenti scopi strategici e programmatici perseguiti attraverso la conclusione dei singoli trattati, e dall'altro, dei rapporti giuridici, e istituzionali conseguentemente instaurati tra l'UE e i paesi terzi firmatari.

---

<sup>247</sup> Al contrario di quanto accaduto in relazione al numero e alla varietà dei soggetti progressivamente ammessi a godere del regime di associazione con l'Unione, la struttura e il contenuto globale degli accordi conclusi sulla base dell'art. 238 (e in seguito, 310) TCE, sembrano presentare una omogeneità crescente, che si giustifica alla luce dell'esigenza di assicurare coerenza nella conduzione delle relazioni esterne dell'UE, come negli obblighi di chiarezza e trasparenza imposti in capo all'Unione in quanto membro dell'OMC. Cfr. in merito, M.-A. GAUDISSERT, *Réflexions* cit., p. 31.

<sup>248</sup> L'Art. 49 TUE dispone che solo gli Stati europei, ossia gli Stati che sono stabiliti sul territorio europeo, possono fare domanda per l'adesione all'UE. Al contrario, nel caso degli Stati di area mediterranea che hanno aderito alla Comunità (e in seguito all'Unione), i rapporti di associazione - pur collocandosi (talvolta) in posizione prodromica rispetto alla prospettiva di adesione - non sembrano in ogni caso aver giocato un ruolo essenziale al fine dell'acquisto della qualità di Stato membro. Basti pensare che la Spagna (ma pure il Portogallo) hanno aderito alla Comunità nel 1986, senza essere stati precedentemente vincolati da un rapporto di associazione. Nel caso della Grecia, l'adesione intervenuta il primo gennaio 1981, sembra essere scaturita dalla volontà di rafforzare le basi, ancora fragili, della neonata democrazia greca, piuttosto che dai risultati relativi al processo di implementazione dell'accordo di associazione concluso dalla Comunità con la Repubblica ellenica il 9 giugno del 1991. Per quanto riguarda l'adesione di Malta e Cipro, questa è avvenuta nel contesto politico e attraverso gli strumenti giuridici del processo di allargamento, piuttosto che in virtù degli accordi di associazione stipulati con l'Unione. Da ultimo, la persistenza degli ostacoli - di ordine politico e giuridico - tuttora frapposti all'adesione della Turchia all'Unione Europea, ha aperto una riflessione in merito all'opportunità di inquadrare i rapporti all'interno di una rinnovata cornice normativa, adeguata al raggiungimento degli obiettivi di integrazione realmente perseguiti dall'Unione nei confronti del suo partner mediterraneo.



## 2. Uno sguardo alle origini: gli accordi euro-mediterranei di prima generazione

Imputabile in larga misura alle pressioni degli Stati membri legati all’Africa settentrionale e al Medio Oriente da vincoli politici, economici e sociali anteriori all’avvio dell’esperienza di integrazione europea, l’interesse comunitario a mantenere e intensificare i rapporti con alcuni Paesi terzi di area sud-mediterranea (PTM) sta all’origine dei rapporti di associazione euro-mediterranei<sup>249</sup>.

Conclusi nell’ottica di garantire l’istituzionalizzazione dei legami storicamente esistenti tra (una parte della) Comunità e i PTM<sup>250</sup>, gli accordi euro-mediterranei di “prima generazione” hanno previsto - in misura variabile da Paese a Paese - l’attivazione di una serie di rapporti convenzionali bilaterali di associazione economica il cui duplice scopo era di promuovere la liberalizzazione degli scambi commerciali nell’area euro-mediterranea e di contribuire, quantomeno ufficialmente, allo sviluppo degli Stati terzi di area mediterranea<sup>251</sup>.

Impostati al principio della reciprocità di diritti e obblighi tra le parti contraenti, gli accordi di associazione presentano il contenuto dispositivo tipico delle intese commerciali rivolte a instaurare un regime di scambio commerciale non preferenziale, peraltro limitato alla libera circolazione di beni<sup>252</sup>. Essenzialmente, i rapporti bilaterali intrattenuti in forza di tali accordi

---

<sup>249</sup> In particolare, la volontà di garantire la sfera di influenza di alcuni Stati membri (in particolare Francia e Italia) sui Paesi e territori di area nord-africana è stata formalizzata attraverso il riconoscimento del principio di associazione economica, operato agli artt. 113 e 238 del Trattato di Roma, oltre che mediante due “Dichiarazioni di intenzione” che prevedevano di instaurare una “associazione economica” tra la Comunità e gli Stati sud-mediterranei. Le disposizioni relative al regime di associazione completavano la previsione inserita al paragrafo 2 dell’Art. 227 (relativo all’ambito territoriale di applicazione del Trattato), che indicava le disposizioni applicabili all’Algeria (quale parte del territorio metropolitano di Francia). Inoltre, il Protocollo n. IV allegato al Trattato e “relativo alle merci originarie e provenienti da taluni Paesi che beneficiano di un regime particolare all’importazione” tendeva a mantenere invariato il regime favorevole del quale beneficiavano, prima dell’entrata in vigore del Trattato, le importazioni di determinati beni provenienti da alcuni PTM, in particolare Marocco e Libia, nei rapporti rispettivamente intrattenuti con Francia e Italia. Per una panoramica relativa ai rapporti euro-mediterranei, sin dall’origine dell’esperienza di integrazione europea, si veda F. CAPOTORTI, *Relazione Introduttiva*, in *La Politica Mediterranea della CEE, Atti del Convegno Internazionale organizzato dal Seminario di Studio Politici e Sociali dell’Istituto Universitario Orientale, Napoli, 28-29 Marzo 1980*, Editoriale Scientifica: Napoli, pp. 120 e ss.

<sup>250</sup> I primi accordi di associazione con Grecia e Turchia furono conclusi nel 1961 e nel 1963. Nel 1965 fece seguito un accordo misto commerciale e di cooperazione tecnica con il Libano. Nel 1969 la Comunità concluse gli accordi di associazione con Tunisia e Marocco (specialmente rivolti a mantenere i rapporti privilegiati intrattenuti dalla Francia con questi Paesi), mentre nel 1970 fu la volta di Spagna, Israele, Malta e Cipro. Accordi con Portogallo, Egitto e Jugoslavia furono conclusi nel 1973.

<sup>251</sup> L’art. 238 del Trattato di Roma prevedeva che la CEE potesse concludere “con uno Stato terzo, un’Unione di Stati o un’organizzazione internazionale, accordi che istituiscano un’associazione caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari”, con il fine di “promuovere lo sviluppo economico e sociale dei Paesi Associati”.

<sup>252</sup> Il carattere non preferenziale delle intese di associazione di prima generazione è stato imposto dalla necessità di rispettare le previsioni del GATT che vietavano alla Comunità di accordare trattamenti preferenziali a determinati partner commerciali, a discapito di altri. In nessun caso, la disciplina delle relazioni tra Comunità, Stati Membri e Stati Associati contenuta negli accordi di associazione euro-mediterranei di prima generazione ha contemplato un diritto reciproco di stabilimento delle persone fisiche su una base non discriminatoria (ex articolo 132 TCEE, ora articolo 199, comma 5 TFUE). Né queste intese

perseguivano l'obiettivo di liberalizzare gli scambi di beni industriali al fine ultimo di garantire alla Comunità un accesso preferenziale nel mercato dei singoli Paesi associati, e consentire così al blocco europeo di divenire il principale partner economico per tutte le economie mediterranee<sup>253</sup>. Nell'ottica comunitaria, l'accesso preferenziale ai mercati dei singoli PTM rappresentava un obiettivo essenziale, in quanto avrebbe consentito in via privilegiata l'acquisto di materie prime dal Sud-Mediterraneo e, al contempo, la vendita dei prodotti industriali provenienti dal mercato comune europeo<sup>254</sup>. Privilegiando i rapporti diretti con i singoli Stati terzi, le prime intese di associazione concluse nell'area euro-mediterranea erano funzionali a porre le basi giuridiche per l'attuazione di una *Politica Mediterranea dettata unilateralmente dalle istituzioni comunitarie di volta in volta competenti*<sup>255</sup>, piuttosto che a stabilire e disciplinare un progetto di cooperazione multilaterale e multisetoriale, ovvero condiviso a livello regionale, diretto allo sviluppo degli Stati associati e funzionale al raggiungimento di una reale interdipendenza tra le Parti<sup>256</sup>.

Consideratene i differenti scopi e l'assenza di un approccio strategico unitario<sup>257</sup>, gli accordi di associazione euro-mediterranei conclusi nel corso degli anni '60 e i primi anni '70 appaiono come un insieme disorganico di intese prive di coerenza programmatica e politico-strategica, estranee a ogni obiettivo condiviso di sviluppo economico e sociale da realizzarsi a livello regionale<sup>258</sup>. È soltanto in occasione dell'avvio delle procedure necessarie alla conclusione della seconda generazione di accordi euro-mediterranei che si è cominciato a comprendere l'opportunità di sviluppare una strategia comune per l'intera area.

---

hanno previsto di realizzare la libertà di circolazione dei lavoratori nei rispettivi territori (ex articolo 134 TCEE, ora articolo 202 TFUE).

<sup>253</sup> Cfr. quanto osservato da F. MARTINES in, *La politica di cooperazione allo sviluppo della CEE*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991, pp. 403 e ss.

<sup>254</sup> In sostanza, prevalse un'ottica rivolta a sfruttare commercialmente le opportunità offerte da sistemi economici in ritardo di sviluppo e a impedire l'accesso al mercato comune di beni (quali i prodotti agricoli) di cui si temeva la concorrenza nei confronti di specifiche produzioni nazionali. Cfr. F. POCAR, *Caratteri ed evoluzione degli accordi internazionali stipulati dalla CEE* in, *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, 1981, pp.5-17.

<sup>255</sup> Per una distinzione tra Politiche Euro-Mediterranee (EMP, PEV) e Politica Mediterranea dell'UE, si veda quanto osservato da E. LANNON e P. Van ELSUWEGE, *The EU's Northern Dimension and the EMP-ENP: Institutional Frameworks and Decision-Making Processes Compared*, in P. XUEREB (ed.), *The European Union and the Mediterranean. The Mediterranean European Challenge*, Vol. V, EDRC: Malta, 2004, pp. 3-71.

<sup>256</sup> Cfr. A. TIZZANO, *La Politica Mediterranea della CEE*, in POCAR (a cura di), *Politiche della Comunità europea*, Milano, 1986, p. 255 ss.

<sup>257</sup> La diversità che caratterizza questa prima generazione di accordi euro-mediterranei si riflette anche nella base giuridica di volta in volta prescelta per la loro negoziazione e conclusione, e impedisce di poterli raggruppare all'interno di una categoria unitaria. Affianco agli accordi di associazione conclusi con il Marocco (in GUCE, n. 197 dell'8 agosto 1969, pp. 5 e ss.) e la Tunisia (in GUCE, n. 198 dell'8 agosto 1969, pp. 5 e ss.) furono conclusi accordi commerciali preferenziali con Israele nel 1970, con l'Egitto e il Libano nel 1972. Cfr. A. AGHROUT, *From Preferential Status to Partnership - The Euro-Maghreb Relationship*, Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2000, p. 55-58.

<sup>258</sup> D'altronde, la mancata previsione di organi istituzionali condivisi preposti alla conduzione del processo attuativo delle singole intese ha impedito - anche a livello bilaterale - la partecipazione attiva dei diversi Stati sud-mediterranei nella definizione e attuazione del regime associativo. Cfr. R. DE NOVA, *Rilevazioni comparative sugli accordi di associazione alla CEE*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1971, pp. 347 e ss.

### 3. Politica Mediterranea Globale e gli accordi di seconda generazione

Se già all'inizio degli anni '70 la CEE aveva steso una fitta rete di accordi con quasi tutti i Paesi rivieraschi del Mediterraneo, la necessità di individuare risposte “di insieme” per questi ultimi (ovvero soluzioni strategiche e operative in grado di realizzare un progetto comune per l'intera area) ha dato origine alla prima iniziativa europea di respiro sinceramente regionale<sup>259</sup>.

Lanciata dalla CE attraverso una Dichiarazione assunta al termine della conferenza interministeriale tenutasi a Parigi il 19 ottobre 1972<sup>260</sup>, la Politica Mediterranea Globale (PMG) non ha solo previsto un aumento del numero di Stati ammessi a godere di relazioni privilegiate con la Comunità<sup>261</sup>, ma soprattutto ha promosso la *sostanziale armonizzazione* e l'*approfondimento* dei rapporti di natura tecnica e commerciale fino a quel punto intrattenuti tra gli Stati terzi del Mediterraneo e la CEE. Diretta ad agevolare dinamiche di integrazione e sviluppo a livello regionale, la Politica Mediterranea Globale ha offerto la cornice politico-programmatica per la riforma dei rapporti convenzionali già instaurati tramite la “prima generazione” di accordi di associazione conclusi con i Paesi del bacino mediterraneo<sup>262</sup>.

Di fatto, il raggiungimento delle ambizioni strategiche di questa nuova iniziativa è stato affidato a una “seconda generazione” di accordi - significativamente denominati “di cooperazione globale” - conclusi in sostituzione delle intese di prima generazione e diretti a replicare nell'area

---

<sup>259</sup> Formalmente, è stato il Parlamento Europeo a denunciare la mancanza di un'approccio globale della politica comunitaria nei confronti dei Paesi terzi di area mediterranea e in particolare ad auspicare che l'azione della Comunità si fondasse su una “dottrina coerente di insieme”. Cfr. GUCE, serie C, no. 19, 01.03.1971. In sostanza, fu la questione delle forniture di greggio per le economie comunitarie a costituire la causa determinante (assieme all'allargamento della CEE a Regno Unito, Irlanda e Danimarca realizzato nel 1972) del lancio di un nuovo approccio globale per il Mediterraneo.

<sup>260</sup> Cfr. Boll. CEE 10-1972, punti 151 e 152. L'impulso politico di tale iniziativa è generalmente fatto dipendere dall'adesione del Regno Unito alla CEE. L'aumento delle barriere tariffarie per le ex-colonie inglesi, oltre ad aver condotto alla rinegoziazione degli accordi di libero scambio in precedenza intrattenuti con queste ultime dall'Inghilterra, ha fornito l'occasione per riformulare *anche* i termini delle politiche europee fino a quel punto intrattenute con i Paesi sud-mediterranei. Il dibattito istituzionale - scaturito dalla presentazione delle proposte contenute nel cd. Rapporto Rossi (Doc. de séance 246/70, presentato il 01.02.1971) - ha visto scontrarsi visioni strategiche diametralmente opposte: da un lato, si sosteneva l'opportunità di ripensare le relazioni euro-mediterranee in chiave di promozione dello sviluppo dei paesi partner (cfr. quanto riportato nel *Memorandum on a Community Policy on Development Cooperation*, presentato nel luglio 1971 dalla Commissione, in *Supplemento* a Boll. CE 5/1971, e sintetizzato anche nel Boll. CE 9-10/1971); dall'altro, si evidenziava l'artificialità del progetto e si suggeriva la preferibilità di un approccio “a mosaico” rispetto alle relazioni euro-mediterranee (cfr. *Report on the commercial policy of the Community in the Mediterranean basin*, Bolletino CE 4-1971, 38). In seguito, la pressione politica esercitata da alcuni Stati Membri - in particolare dalla Francia - in sede di Consiglio determinò la svolta decisiva per la definizione dell'orientamento regionale della politica europea nel Mediterraneo. In dottrina si veda, A. TOVIAS in, *The EU's Mediterranean Politics Under Pressure*, in, *Mediterranean Politics*, vol. 2, 1996.

<sup>261</sup> Formalmente, tra i Paesi destinatari della Politica Mediterranea Globale si ritrovano sia Stati europei quali la Spagna, il Portogallo, la Grecia, oltre che i gruppi sub-regionali degli Stati nord-africani del Maghreb e asiatici del Mashrak.

<sup>262</sup> Stipulati nel 1973, gli accordi euro-mediterranei di seconda generazione sono stati conclusi rispettivamente il 25, 26 e 27 aprile 1976 con i Paesi del Maghreb. Gli accordi con Egitto, Giordania e Siria sono stati firmati il 18 gennaio 1977, mentre l'accordo con il Libano è stato firmato il 3 maggio 1977. Simultaneamente all'apertura dei negoziati degli accordi cd. di “seconda generazione”, si è provveduto all'integrazione del precedente accordo commerciale stipulato con Israele, e degli accordi di associazione conclusi con Malta e Cipro.

sud-mediterranea gli obiettivi, le modalità e i contenuti del processo di integrazione europea, in particolare attraverso l'instaurazione di una rete di relazioni rivolte - al contempo - a valorizzare le sinergie (economiche, oltre che culturali) esistenti tra le due sponde del Mediterraneo e a favorire lo sviluppo dei partner meridionali della Comunità<sup>263</sup>. Sulla scorta delle ambizioni di programmaticità e multi-settorialità che ispiravano la PMG, gli accordi euro-mediterranei conclusi nel corso degli anni '70 tra la CEE e i diversi Paesi terzi di area mediterranea hanno provveduto, da un lato, alla revisione materiale del regime di cooperazione instaurato tra la Comunità e i vicini meridionali e, dall'altro lato, alla costituzione di organismi stabili e condivisi specificamente preposti all'implementazione del programma cooperativo concordata tra le parti<sup>264</sup>.

Dal punto di vista sostanziale, gli accordi di cooperazione euro-mediterranei di "seconda generazione" hanno contribuito all'innovazione del quadro dei rapporti euro-mediterranei, in primo luogo traducendo - sul piano normativo internazionale - la volontà politica di informare la cooperazione (verticale) euro-mediterranea a un modello di relazioni convenzionali tendenzialmente omogeneo<sup>265</sup>. Dedicata ai rapporti intrattenuti in ambito commerciale, la prima parte delle intese di "cooperazione globale" era composta da previsioni precise, dettagliate e rivolte a migliorare le condizioni di accesso nel mercato comune europeo dei prodotti industriali (ammessi senza restrizioni quantitative né misure di effetto equivalente) e agricoli (rispetto ai quali sono stati concessi sensibili riduzioni dei dazi doganali) provenienti dai Paesi Terzi Mediterranei<sup>266</sup>.

---

<sup>263</sup> Secondo alcuni, la sostituzione del termine "associazione", e il riferimento al più neutro concetto di "cooperazione", segnala l'esigenza di reimpostare - anche dal punto di vista simbolico - i rapporti euro-mediterranei e di abbandonare un'impostazione strategica fino allora percepita come di tipo post-coloniale e paternalista da parte dei partner mediterranei della Comunità. Cfr. M.-A. GAUDISSERT, *Réflexions* cit., p. 12, in particolare alla nota 27. Allo stesso tempo, la dichiarazione di Parigi del 1972 ha espressamente fatto riferimento all'importanza della politica di associazione "quale è stata confermata nel Trattato di adesione". Tale richiamo, ha confermato la volontà di riservare ai singoli Paesi un rapporto convenzionale non solo privilegiato, ma anche attento alle richieste di sviluppo condivise dal gruppo regionale mediterraneo. L'intenzione di rifondare le relazioni euro-mediterranee secondo criteri strategici ispirati a obiettivi e meccanismi di aiuto allo sviluppo è confermata dalla nuova denominazione riservata a tali intese, che dimostra come - nonostante il richiamo all'art. 238 del Trattato CEE - si fosse in presenza di accordi di cooperazione, e non di associazione. Cfr. F. CAPOTORTI, *Relazione Introduttiva*, cit. p. 132.

<sup>264</sup> Gli accordi riguardavano il settore economico-finanziario, tecnico, sociale e istituzionale. In particolare, le nuove relazioni convenzionali rispondevano al fine di stabilire le condizioni necessarie allo sviluppo autonomo nei settori agricolo e industriale dei Paesi terzi mediterranei. Erano inoltre previste le cd. "preferenze unidirezionali", in forza delle quali la Comunità e i suoi Stati membri si impegnavano alla progressiva liberazione degli scambi con i partner mediterranei.

<sup>265</sup> Elemento di novità rispetto a rapporti precedentemente intrattenuti con i Paesi della regione sud-mediterranea, la sostanziale uniformità degli accordi di seconda generazione riflette la volontà - espressamente enunciata nel preambolo di ciascun accordo euro-mediterraneo concluso tra il 1976 e il 1977 - di "instaurare un nuovo modello di relazioni fra Stati industrializzati e Stati in via di sviluppo, compatibile con le aspirazioni della comunità internazionale ad un ordine economico più giusto ed equilibrato". In tal modo, gli Stati di area mediterranea sono stati non soltanto riuniti all'interno di un programma operativo condiviso, ma anche considerati parte dell'insieme dei Paesi in via di sviluppo. In particolare, i nuovi accordi si sarebbero ispirati ai principi del cd. "nuovo ordine economico internazionale", a loro volta enunciati nelle risoluzioni nn. 3201 e 3202 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 01.05.1974 e ribaditi nella "Carta dei diritti e doveri economici degli Stati" approvata nello stesso anno.

<sup>266</sup> Si tratta di previsioni che rispondono alla volontà di concedere benefici immediati ai contraenti sud-mediterranei, compresi gli Stati del Maghreb e del Mashrak. Per un'analisi approfondita delle disposizioni contenute nei Titoli I e II degli accordi di cooperazione euro-mediterranei di seconda

L'inserimento di una seconda parte, dedicata alla politica di cooperazione allo sviluppo, ha rappresentato un fattore di novità nei rapporti convenzionali euro-mediterranei, pur se le disposizioni (di natura meramente programmatica) dedicate dalle intese a tale materia si limitavano a indicare gli obiettivi da raggiungere nell'assistenza tecnica e finanziaria da prestare agli Stati terzi<sup>267</sup>. Va ricordato inoltre che, nel caso degli accordi conclusi con i Paesi del Maghreb, era inclusa anche una terza parte dedicata specificamente alla cooperazione in ambito di politiche sociali, e in particolare nel settore della manodopera, rispetto al quale si era introdotto un divieto reciproco di trattamenti discriminatori in base alla nazionalità dei lavoratori cittadini, rispettivamente, dei PTM ovvero di uno degli Stati membri dell'allora CEE<sup>268</sup>.

Dal punto di vista strutturale, la necessità di precisare il portato dispositivo delle norme (specie quelle relative alla cooperazione allo sviluppo) di natura programmatica introdotte nei diversi accordi euro-mediterranei di seconda generazione, ha giustificato l'istituzione di Consigli di cooperazione, oltre che la costituzione di appositi comitati di cooperazione creati *ad hoc* per agevolare la corretta esecuzione delle intese. Si tratta di organi che, chiamati a decidere (all'unanimità) sulle modalità e i tempi di implementazione del rapporto cooperativo concordato a livello convenzionale, hanno per la prima volta offerto una sede permanente di discussione e negoziato (seppur soltanto a livello bilaterale) tra i partner euro-mediterranei<sup>269</sup>. L'attività svolta in seno ai diversi fora bilaterali, ha in pratica consentito l'adozione di una serie di protocolli (ovvero di accordi internazionali conclusi in forma semplificata) utili all'attuazione del programma cooperativo contemplato dalle intese concluse nell'ambito della PGM, e in particolare per la disciplina della cooperazione finanziaria a sostegno dello sviluppo dei Paesi terzi<sup>270</sup>.

---

generazione, si veda G.B. WHITE, *A Comparative Political Economy of Tunisia and Morocco: On the Outside of Europe Looking In*, State University of New York Press, 2001, p. 61-64.

<sup>267</sup> La cooperazione finanziaria attivata dalla Comunità attraverso la Politica Globale Mediterranea, perseguiva lo scopo di favorire lo sviluppo economico e sociale da realizzarsi *in loco*, in particolare attraverso la creazione d'infrastrutture industriali e agricole. In particolare, cfr. L. TSOUKALIS, *The EEC and the Mediterranean: Is "Global" Policy a Misnomer?* In *International Affairs*, n. 53, p. 422-38, 1977; e W. HAGER, *The Community and the Mediterranean*, in M. KOHNSTAMM e W. HAGER (eds.) *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, pp. 211-14, 1973. L'elemento maggiormente innovativo di questa nuova politica risiede proprio nella previsione di un supporto finanziario da erogarsi per lo più attraverso prestiti ordinari della Banca Europea per gli Investimenti, integrati da prestiti a condizioni privilegiate e aiuti non rimborsabili a carico del bilancio europeo. In diversi casi, tali disposizioni programmatiche hanno trovato una disciplina dettagliata all'interno di Protocolli esterni di durata quinquennale che, progressivamente annessi ai diversi accordi, rimettevano all'attività decisionale del Consiglio di cooperazione il compito di ricercare i mezzi e i metodi volti alla loro realizzazione.

<sup>268</sup> Il principio che viene accolto è quello della reciprocità di trattamento nazionale per quanto riguarda le condizioni di lavoro, retribuzione, sicurezza sociale, che è stato concesso ai cittadini degli Stati sud-mediterranei occupati nel territorio europeo, e viceversa. In merito, si veda L. TSKOUKALIS, *The EEC and the Mediterranean* cit., in particolare alla nota n. 30, pp. 429-30. L'importanza di questo settore, per la prima volta incluso nelle relazioni euro-mediterranee dagli accordi di associazione di seconda generazione è confermata dall'ampia giurisprudenza che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha elaborato in materia.

<sup>269</sup> Più tardi, la necessità di sviluppare una cornice cooperativa multilaterale in grado di assicurare un coordinamento operativo tra l'Unione e il gruppo di Paesi associati fu denunciata dalla stessa Commissione Europea in una sua comunicazione al Consiglio. Cfr. CE, *Redirecting the Community's Mediterranean Policy*, SEC(89) 1958 final, del 10.11.1989.

<sup>270</sup> Mediante l'aggiunta di Protocolli esterni, le relazioni bilaterale euro-mediterranee si sono dotate di previsioni dettagliate in materia di cooperazione allo sviluppo e sostegno finanziario, elementi tipici di

La conclusione degli accordi di seconda generazione, la creazione di organi istituzionali condivisi e funzionali all'attuazione del programma di cooperazione e la sottoscrizione dei Protocolli addizionali, hanno costituito fattori di sviluppo delle relazioni tra l'UE e i suoi vicini sud-mediterranei, contribuendo - *de jure* - a porre le basi del complessivo progetto di regionalizzazione euro-mediterraneo<sup>271</sup>. Tuttavia, contingenze geopolitiche sfavorevoli e gli effetti recessivi che colpirono l'economia europea tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 del XX secolo hanno inciso negativamente sull'andamento del processo di regionalizzazione avviato dalla PMG, impedendo a questa iniziativa di raggiungere gli obiettivi inizialmente prefissati<sup>272</sup>. Oltre ai fattori "esogeni" prodottisi a livello geopolitico e finanziario internazionale, una serie di decisioni assunte a livello europeo hanno non solo impedito di realizzare il potenziale programmatico della Politica Mediterranea Globale, ma hanno anche contribuito ad accentuare le divisioni tra le due sponde del mediterraneo.

In primo luogo, l'ingente impegno richiesto in termini istituzionali, politici e finanziari ai fini dell'allargamento meridionale - realizzato con l'adesione di Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986), ha ridotto l'interesse europeo a sviluppare relazioni commerciali con i Paesi terzi del Sud-Mediterraneo. La diminuzione dell'interesse europeo rispetto ai rapporti con i Paesi del Maghreb e del Mashrak ha avuto un impatto negativo per le prospettive di sviluppo delle economie di questi Paesi, penalizzate nel settore strategico della produzione agricola a seguito dell'introduzione di una serie di misure fortemente protezioniste da parte della Comunità, che con l'annessione dei nuovi membri riteneva di aver raggiunto un livello di sostanziale auto-sufficienza in tale ambito di mercato<sup>273</sup>. Lo scarso interesse dimostrato da parte europea nei confronti dei Paesi sud-mediterraneo sembra aver minato le aspirazioni regionaliste della PMG, tanto che, si è osservato, tra i Paesi terzi è progressivamente emersa l'impressione che da parte europea si stesse tentando di

---

questa fase delle politiche europee nel Mediterraneo. Nel caso dell'accordo con Israele del 1975, l'approvazione del Protocollo addizionale del 1977 ha condotto al passaggio dall'ambito dell'art. 113 a quello dell'associazione, stante l'esplicito richiamo effettuato all'art. 238 TCE. A seguito dell'aggiunta dei Protocolli esterni, i rapporti convenzionali con Malta e Cipro hanno previsto la realizzazione di un'unione doganale. In forza dei Protocolli del 1977 e 1978, anche Grecia e Turchia hanno potuto beneficiare del supporto finanziario della Comunità.

<sup>271</sup> Offrendo la cornice concettuale per la messa in opera di questi strumenti di cooperazione, la Politica Mediterranea Globale è generalmente considerata come la "pietra fondante" del progetto di regionalizzazione euro-mediterranea. Cfr. in questo senso F. BICCHI, *The European Origins of Euro-Mediterranean Practices*, Working Paper AY0406-12, Institute for European Studies, University of California: Berkeley, 2011, p. 13.

<sup>272</sup> Si pensi in particolare all'impatto dello *shock* petrolifero seguito alla guerra del Kippur nel 1973. Ad aggravare le già gravi conseguenze prodotte dalla crisi medio-orientale sui rapporti euro-mediterranei fu anche la fase di profonda recessione innescata dal prevalere di spinte inflattive e dalla crisi generale del moello di sviluppo economico che, fino ad allora, aveva accompagnato il processo di integrazione europea. Sulla crisi geopolitica ed economica di tali anni, si vedano, tra i tanti, A.S. BLINDER, *Economic Policy and the Great Stagflation*, New York 1979; e O. ECKSTEIN, *The Great Recession*, Amsterdam, 1979.

<sup>273</sup> Di conseguenza, la Comunità assunse una politica doganale fortemente penalizzante nei confronti dei prodotti agricoli provenienti dal Sud-Mediterraneo. A tali beni, fu consentito accedere al mercato comune solo nelle circostanze - stabilite dalla PAC - in cui non risultassero concorrenziali con quelli europei o in periodi dell'anno in cui vi era scarsità di approvvigionamento e, in ogni caso, nel rispetto del prezzo comunitario. Si veda in merito F. BURLIZZI, *Politica Agricola Comunitaria e Paesi del Bacino Mediterraneo in, Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1995.

creare una “regione araba”, distinta e separata dall’allora Comunità Europea<sup>274</sup>. Ad alimentare la frammentazione dei rapporti euro-mediterranei sono stati il trattamento più favorevole accordato dalla Comunità agli altri Paesi candidati all’adesione (Cipro, Malta e Turchia) e a Israele rispetto ai restanti Paesi inclusi nella Politica Mediterranea Globale.

In secondo luogo, nonostante il contenuto dispositivo gli accordi di cooperazione globale stipulati fosse stato ampliato rispetto a quello delle intese precedenti, le relazioni convenzionali intrattenute con gli Stati del Maghreb e del Mashrak hanno mantenuto un forte tasso di asimmetria anche a seguito del lancio della PGM. Questo è dovuto all’intento europeo di instaurare un regime commerciale (di stampo neocolonialista) incentrato sulla prevalenza delle produzioni europee a discapito di quelle sud-mediterranee, e dall’altro dalla conservazione di barriere doganali e forme di discriminazione di trattamento nei confronti dei prodotti e della manodopera proveniente dai paesi partner<sup>275</sup>. Infatti, proprio a causa dell’inserimento nei testi delle intese di una serie di deroghe al regime di libero scambio e al principio di non discriminazione basata sulla nazionalità, gli accordi di seconda generazione continuavano ad apparire, agli occhi dei paesi nord-africani e medio-orientali, strumenti giuridici inadeguati a soddisfare le loro esigenze di sviluppo e a permettere loro una reale partecipazione al processo di regionalizzazione lanciato da parte europea<sup>276</sup>.

#### **4. Gli Accordi EuroMed di terza generazione: dimensione strategica, contenutistica e strutturale dell’associazione euro-mediterranea**

Al volgere dell’ultimo decennio del secolo scorso, i modesti risultati ottenuti in termini di sviluppo e stabilizzazione regionale dalla Politica Mediterranea Globale e dagli accordi di cooperazione globale conclusi sulla spinta della stessa<sup>277</sup>, hanno imposto l’individuazione di nuove soluzioni strategiche dirette a rimediare all’aggravamento del divario socio-economico tra le due

---

<sup>274</sup> Cfr. A. TOVIAS, *Economic Liberalism in Theory and Practice*, Working Paper, Institute of European Studies, UC Berkeley, 2004 il quale osserva come l’inclusione degli Stati mediterranei europei si sia realizzata alle spese dei Paesi sud-mediterranei; in senso analogo anche K. NICOLAIDIS e D. NICOLAIDIS *The EuroMed beyond Civilisational Paradigms*, Working Paper, Institute of European Studies, UC Berkeley, 2005; e T. BEHR, *Regional Integration in the Mediterranean, Moving out of the Dreadlock*, in *Studies & Research*, no. 77, Notre Europe: Parigi, 2010.

<sup>275</sup> In proposito, F. BICCHI in *Euro-Mediterranean Relations in Historical Perspective*, in *Foundation for European Progressive Studies, Mediterranean dialogue: prospect for an area of prosperity and security*, Roma: Solaris, 2009, nota come vi fosse un’incongruenza tra la strategia comunitaria rivolta a incrementare le esportazioni europee verso i Paesi sud-mediterranei, e i tentativi assunti da questi ultimi di abbandonare un’economia dipendente dalle importazioni esterne, in primo luogo europee.

<sup>276</sup> Peraltro, di fronte all’impossibilità di penetrare i mercati europei, i PTM sono stati privati degli incentivi necessari a migliorare i propri standard produttivi. Si veda in merito, R. GOMEZ, *Negotiating the euro-Mediterranean Partnership, Strategic Action in EU Foreign Policy?*, Ashgate Publishing, Ltd., 2003, in particolare a p. 34-35.

<sup>277</sup> L’insoddisfazione per risultati conseguiti dalla PMG è stata espressa dalle stesse istituzioni comunitarie, come attesta il documento CEE, *Bilan de la Politique Méditerranée de la Communauté 1975-1988*, COM(89) 1958 del 30.09.1989. Un avviso negativo è stato espresso anche dal Comitato Economico e Sociale, nel suo rapporto *La Politica mediterranea della Comunità europea*, Bruxelles 1993, in cui tra l’altro si registra il ridimensionamento degli aiuti allo sviluppo erogati ai PTM.

sponde del Mediterraneo e ai conseguenti problemi posti, specie in termini di sicurezza, dalle profonde divisioni ancora presenti nell'area euro-mediterranea<sup>278</sup>.

Se un primo intervento a sostegno dei PTM è stato operato, specialmente sul piano del sostegno finanziario unilaterale, attraverso il lancio della Politica Mediterranea Rinnovata (PMR)<sup>279</sup>, è ben presto emersa l'esigenza di elaborare soluzioni di lungo termine capaci di rimediare al problema del sottosviluppo della regione<sup>280</sup>. Al fine di risolvere le sfide poste dall'arretratezza (manifestata in ambito economico, ma anche sul piano degli standard democratici e giuridici) del Sud-Mediterraneo si trattava, in primo luogo, di intraprendere un percorso condiviso di maggiore integrazione con l'Unione Europea.

Tra i principali strumenti che l'UE ha individuato per l'attuazione di una riforma dei rapporti euro-mediterranei nel segno dello sviluppo regionale condiviso, vi è certamente una serie di nuovi accordi bilaterali di associazione che, destinati a sostituire le precedenti intese siglate negli anni '70, sono stati negoziati e conclusi con i partner sud-mediterranei nell'arco del decennio compreso tra il 1995 e il 2005<sup>281</sup>. In particolare, gli accordi EuroMed di terza generazione stabiliscono la base normativa condivisa su cui è stato fondato il rilancio dei rapporti convenzionali

---

<sup>278</sup> Tra gli altri, C. COVA in, *Une nouvelle politique méditerranée* in, *Revue du Marché Commun*, 1990, nota come le proporzioni raggiunte dal diffondersi di una grave crisi socio-economica nel Sud Mediterraneo e il radicalizzarsi dei conflitti etnico-religiosi regionali determinò il ritorno dell'attenzione europea nei confronti delle relazioni euro-mediterranee.

<sup>279</sup> Anticipata da una Comunicazione della Commissione Europea (cfr. COM (90) 812, del 01.06.1990, e formalmente adottata con Risoluzione dal Consiglio dei Ministri della CEE il 18 dicembre del 1990, la PMR ha rappresentato il primo tentativo di contrasto al progressivo deterioramento della situazione socio-economica nell'area sud-mediterranea. Fondata sull'aggiornamento dei Protocolli finanziari stipulati con i Paesi mediterranei, questa iniziativa ha innanzitutto previsto un aumento delle risorse finanziarie messe a disposizione dei progetti di cooperazione europea con i Paesi del Sud-Mediterraneo e ha esteso le categorie di beni ammessi a godere del regime commerciale preferenziale già regolato dagli accordi di cooperazione di seconda generazione. Inoltre, introducendo dei parametri da rispettare per attuare la cooperazione finanziaria, la PMR ha avuto il merito di proporre l'ampliamento delle aree tematiche comprese dal dialogo euro-mediterraneo, in modo da renderlo inclusivo di istanze relative alla protezione dei diritti umani, della democrazia e della tutela dell'ambiente. Non da ultimo, tale iniziativa ha previsto l'attivazione di nuove forme di cooperazione decentrata orizzontale, da condursi tra soggetti della società civile euro-mediterranea. Cfr. Regolamento CEE n. 1762/92 GUCE serie L, n. 181 del 01.07.1992. Si pensi all'importante valore simbolico dei cd. programmi "Med", e del ruolo da essi giocato nella creazione di reti di collaborazione tra soggetti pubblici e privati. In dottrina, si veda R. GOMEZ, *Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership* cit.; e S. CALLEYA, *Evaluating Euro-Mediterranean Relations*, Routledge: Abingdon, 2005.

<sup>280</sup> A partire dalla fine del XX secolo, il divario euro-mediterraneo (e l'incapacità delle iniziative europee di offrire prospettive di sviluppo di lungo termine in grado di colmarlo), è stato annoverato tra le principali cause delle tensioni regionali e della crescente pressione migratoria delle popolazioni nord-africane verso l'Europa. Si veda quanto rilevato da P. CATALANO, *Méditerranée: Intégration ou éclatement*, ISPROM: Paris, 1990.

<sup>281</sup> Si tratta dell'accordo con la Tunisia, concluso nel luglio 1995 mediante Decisione del Consiglio e della Commissione 1998/238/CE, ed entrato in vigore nel 1998, al termine del processo di ratifica dei quindici Stati Membri dell'UE, cfr. GU 1998 L 97/1; dell'accordo con Israele (1995), cfr. Decisione del Consiglio e della Commissione, 2000/384/CE, GU 2000 L 147/3; Marocco (1996), Decisione del Consiglio e della Commissione 2000/204/CE, cfr. GUCE L 138; Autorità Palestinese (1997 *ad interim*); Giordania (1997), cfr. Decisione del Consiglio e della Commissione 97/430/CE, GUCE L 187; Egitto (2001), Decisione del Consiglio e della Commissione 2000/635/CE, cfr. GU 2004 L 304/38; Algeria (2002), Decisione del Consiglio e della Commissione, 2005/960, cfr. 2005 L 265/2; Libano (2002), cfr. Decisione del Consiglio e della Commissione 2006/356/CE, GUUE L 143/2; Siria (alla cui negoziazione, conclusa nel dicembre 2003, non è seguita la conclusione dell'accordo). Nel marzo 2004, la Libia è stata formalmente invitata dall'UE a partecipare al processo di Barcellona e, a oggi, i negoziati per la conclusione di un accordo sono stati avviati.



euro-mediterranei ancora oggi intrattenuti dall'UE e i suoi Stati Membri con i Paesi terzi del Sud Mediterraneo. Si tratta di accordi di associazione bilaterali (o, come meglio si dirà, multi-bilaterali<sup>282</sup>) misti (conclusi congiuntamente dalla Comunità europea e gli Stati membri da una parte, e dal singolo Stato terzo dall'altra parte<sup>283</sup>) che fissano sia la cornice dispositiva e programmatica, sia la struttura istituzionale impiegata nel procedimento dinamico, continuato e condiviso di implementazione del sistema di relazioni euro-mediterranee complessivamente inteso.

Gli elementi di novità che connotano queste intese dal punto di vista strategico, contenutistico oltre che del loro assetto istituzionale, sono collegabili alla riconfigurata veste di attore di diritto internazionale che, assunta dall'UE a seguito della riforma ordinamentale culminata con l'approvazione del Trattato di Maastricht, ha permesso di espandere e approfondire il preesistente regime di associazione euro-mediterraneo, consentendo simultaneamente di inserirlo all'interno di una cornice strategica, e operativa più ampia e articolata.

#### 4.1 Un nuovo approccio strategico e programmatico

Dal punto di vista strategico, gli accordi di associazione euro-mediterranei di terza generazione si iscrivono nel processo di complessiva riorganizzazione delle relazioni euro-mediterranee che è stato avviato al termine degli anni '80 del secolo scorso e che ha condotto all'instaurazione di un sistema di cooperazione e di integrazione regionale entro il quale si sono progressivamente istituzionalizzati i rapporti - anche di natura convenzionale - tra l'Unione e i suoi vicini meridionali<sup>284</sup>.

Se al termine della guerra fredda l'UE ha stabilizzato i propri rapporti con i Paesi dell'Europa Centrale e Occidentale (PECO) mediante la conclusione di una serie di accordi di associazione "europei"<sup>285</sup>, la sostanziale carenza di risultati ottenuti dalle iniziative assunte nei primi anni novanta per dare impulso alle relazioni europee con gli Stati del Sud Mediterraneo, ha

---

<sup>282</sup> Come osservato da, F. ZAIM in *The third generation of Euro-Mediterranean association agreements: A view from the south*, in *Mediterranean Politics*, 1999, Routledge, pp. 36-52. Nei rapporti convenzionali euro-mediterranei non è ritrovabile una cornice giuridica multilaterale analoga a quella che regola le relazioni tra i Paesi facenti parte dell'EFTA e i paesi di area NAFTA.

<sup>283</sup> La natura mista degli accordi EuroMed di terza generazione dipende tanto dell'oggettiva ampiezza degli obiettivi coinvolti dal programma associativo coinvolto nei rapporti con i Paesi del Sud Mediterraneo, quanto dalla volontà degli Stati membri di mantenere un controllo - politico e giuridico - nei rapporti convenzionali intrattenuti dall'Unione con i vicini meridionali. Cfr. quanto osservato da C. FLAESH MOUGIN, *La Procédure de Conclusion des Accords d'Association*, in *Le concept d'association dans les accords passé par la Communauté: Essay de clarification*, Bruxelles: Bruylant, 1999.

<sup>284</sup> In sostanza, gli accordi EuroMed rappresentano il prodotto del rinnovato approccio regionale elaborato dall'Unione Europea nei confronti dei vicini sud-mediterranei in risposta alla trasformazione politica ed economica internazionale conseguita alla caduta del muro di Berlino. Per una prospettiva storica, e in particolare per un'analisi della fase che ha portato alla concettualizzazione della nuova strategia regionale europea nel sud-mediterraneo, si veda F. BICCHI, *Euro-Mediterranean Relations in Historical Perspective* in, *Foundation for European Progressive Studies, The Euro-Mediterranean dialogue: prospects for an area of prosperity and security*, Solaris: Roma, 2009.

<sup>285</sup> Si tratta degli accordi conclusi nel 1991 con la Polonia, l'Ungheria, e la Repubblica Federale Ceca, e delle intese sottoscritte nel 1993 con la Romania, la Bulgaria oltre che - in seguito allo scioglimento della Repubblica Federale Ceca - con la Slovacchia e la Repubblica Ceca.

condotto alla elaborazione e al lancio di un inedito e ambizioso progetto animato dalla volontà di attivare una cooperazione euro-mediterranea multisetoriale, fondata su valori comuni, rivolta al perseguimento di obiettivi condivisi e affidata al funzionamento di istituzioni paritarie<sup>286</sup>. Il nuovo approccio strategico *multidimensionale* (destinato a svilupparsi attraverso l'azione interconnessa e complementare di una serie di strumenti di natura giuridica diversa, operanti al contempo a livello multilaterale, bilaterale e unilaterale) e *multisetoriale* (comprensivo di ambiti materiali di intervento diversi e non limitati alla sola cooperazione in materia economica e finanziaria) che l'Unione ha promosso nella regione euro-mediterranea, ha condotto alla conclusione degli accordi di associazione di terza generazione con gli Stati del Maghreb e del Mashrak.

Dal punto di vista programmatico, le intese concluse con gli Stati terzi del Mediterraneo hanno previsto il lancio di un ambizioso programma di integrazione economica, oltre che l'attivazione di un dialogo in ambito politico e l'inserimento di un capitolo espressamente dedicato alla cooperazione culturale<sup>287</sup>. In ambito economico, gli accordi di terza generazione hanno risposto all'intento di rivitalizzare le relazioni euro-mediterranee, fortemente perturbate dalla tendenza globale alla liberalizzazione degli scambi commerciali, e in particolare dall'apertura del mercato interno europeo ai prodotti e ai servizi provenienti dai PECO<sup>288</sup>. Concepiuti in via funzionale all'obiettivo di una progressiva e reciproca apertura tra i mercati dei Paesi mediterranei e il mercato interno europeo, gli accordi EuroMed si propongono di realizzare *un'area euro-mediterranea di libero scambio*, progetto che oltre a risultare funzionale all'ingresso degli Stati associati nell'economia globalizzata, è richiesto ai fini del completamento del più ampio progetto di liberalizzazione degli scambi commerciali all'interno dello spazio pan-euro-mediterraneo<sup>289</sup>. Nella

---

<sup>286</sup> Si tratta del Partenariato Euro-Mediterraneo, che costituisce una sostanziale riproposizione, in scala allargata, del Partenariato Euro-Maghrebino adottato dal Consiglio Europeo di Lisbona del 1992 a seguito della presentazione di una serie di Comunicazioni della Commissione. Cfr. *Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne: proposition pour la mise en oeuvre d'un partenariat euro-méditerranéen*, COM (95) 72 final, 08.03.1995, che ha ricevuto l'approvazione del Consiglio Europeo di Essen del 1994, e di Cannes del 1995, vedi *infra*, Capitolo II, Parte Seconda.

<sup>287</sup> Secondo la calzante definizione offerta dal F. HAKURA, in *The Euro-Med Policy: The implications of the Barcelona Declaration*, in *Common Market Law Review*, n. 34, 1997, a p. 352, il regime di associazione instaurato attraverso gli accordi EuroMed in discussione, si pone a metà strada tra la Convenzione di Lomè e l'Unione Europea, in quanto caratterizzato da obiettivi di cooperazione sul piano politico, di sicurezza, libero scambio e settoriale che sono funzionali all'obiettivo di aprire i mercati dei diversi soggetti associati all'intensa competizione europea.

<sup>288</sup> La crescente attenzione che, a seguito della caduta del blocco sovietico, l'Unione Europea ha dedicato ai rapporti con PECO, ha condotto alla conclusione di una serie di accordi di associazione "europei" che miravano a ridurre le profonde disparità economiche e politiche ancora presenti nel continente, e a promuovere le riforme necessarie ai fini di preparare l'adesione di questi Paesi all'Unione. Allo stesso tempo, sotto la pressione degli Stati membri di area mediterranea - in particolare Francia, Italia e Spagna - i canali di dialogo con i vicini meridionali si sono riattivati al fine di permettere all'UE di riaffermarsi in quanto attore e partner (*in primis* commerciale) nella regione sud-mediterranea. Cfr. M.-A. GAUDISSERT, *Réflexions* cit., p. 27.

<sup>289</sup> Dagli accordi EuroMed emerge la volontà europea di garantire l'integrazione progressiva dei Paesi associati nell'economia globale. Infatti, entro un termine originalmente fissato al 2010, gli accordi conclusi con gli Stati sud-mediterraneo dovevano preparare la creazione di una "macro" zona di libero scambio, destinata a inglobare tutti i membri dell'UE (allargata ad est) oltre che i Paesi associati dell'Europa orientale, del Maghreb e del Mashrak. Cfr. M.A. GAUDISSERT, *La Nature et la Portée* cit., p. 27. Peraltro, aspetto sicuramente innovativo rispetto agli schemi di cooperazione regionale preesistenti, si è prevista anche

rinnovata ottica associativa, lo sviluppo di una cooperazione commerciale, economica e finanziaria rappresenta un elemento funzionale a garantire la stabilità e la continuità tra i soggetti associati, e quindi utile a limitare imprevedibili fluttuazioni e cambiamenti istituzionali<sup>290</sup>. Alle considerazioni di ordine economico e commerciale, si è aggiunta la necessità di fare fronte alle concorrenti sfide geopolitiche che, a seguito della caduta del muro di Berlino e dello sgretolamento del blocco comunista, hanno imposto di elaborare soluzioni strategiche adeguate ad assicurare la pace, la stabilità e la sicurezza del bacino Mediterraneo (e, di conseguenza, della stessa Unione Europea)<sup>291</sup>. Infine, per la prima volta si è prospettato lo svolgimento di una cooperazione in ambito sociale e culturale, alla quale sono stati affidati obiettivi ampi e comprensivi - tra l'altro - di interventi in materia di diritti umani, giustizia e affari interni<sup>292</sup>.

Dal punto di vista formale, la base giuridica impiegata dall'UE per la negoziazione, conclusione e ratifica degli Accordi di Associazione Euro-Mediterranei di terza generazione rimane quella offerta dall'art. 217 TFUE<sup>293</sup>. Tuttavia, nel caso degli accordi di terza generazione, il ricorso all'art. 217 fa emergere una logica associativa diversa da quella perseguita fino a quel momento nei rapporti con i Paesi Terzi Mediterranei. Seppur escludendo ogni possibile prospettiva di adesione

---

la conclusione di una serie di accordi commerciali tra gli stessi Paesi terzi mediterranei, destinati a superare l'impostazione classica dei rapporti euro-mediterranei, fino a quel momento sviluppati in via unidirezionale, ovvero nord-sud. Si veda in merito l'articolo di S. MEZDOUR, *Opportunit  théorique d'une Zone de Libre Exchange Maghreb-UE*, in *Revue du March  Commun et de l'Union Européenne*, 1996, pp. 458-461.

<sup>290</sup> Questa funzione politica degli accordi   stata messa in risalto ripetutamente dalla stessa UE, e posta in relazione con il pilastro del Processo di Barcellona dedicato alla sicurezza e alla stabilit  della regione euro-mediterranea. Cfr. E. KIENLE, *Destabilization through Partnership? Euro-Mediterranean relations after Barcelona Declarations* in, *Mediterranean Politics*, vol. 3, 1998.

<sup>291</sup> La fine della guerra fredda ha originato, al contempo, la necessit  di contrastare fenomeni quali la diffusione del fondamentalismo islamico militante (a sua volta collegato con il terrorismo internazionale e la diffusione di armi di distruzioni di massa), la recrudescenza di conflitti regionali (specie nel medio-oriente), e timori di flussi migratori di massa provenienti dal Nord Africa. Gi  nel 1992, in occasione del Consiglio Europeo di Lisbona si   espressa la necessit  di contrastare "l'affermazione di forze estremiste [...] in vari Paesi nord-africani". Nel 1994, il Consiglio Europeo di Essen ha elevato il Mediterraneo a "zona di importanza strategica prioritaria per l'Europa". Si veda in merito, quanto rilevato da B. CRAWFORD, *The Impact of EU Enlargement on the Euro-Med Partnership*, Jean Monnet/Robert Schuman Papers Series, vol. 5, n. 23, 2005. Il rilancio dei rapporti commerciali tra l'UE e i suoi vicini meridionali, e quindi la realizzazione di forme di integrazione economica pi  ampia e approfondita attraverso la conclusione di una serie di accordi di associazione, sono stati concepiti come obiettivi funzionali non soltanto allo sviluppo economico dell'area, ma anche alla prevenzione di conflitti regionali, allo stesso modo in cui lo stabilimento della Comunit  Economica Europea, negli anni cinquanta del secolo scorso fu concepita come strumento utile a evitare che la tradizionale concorrenza tra Francia e Germania sfociasse in un nuovo conflitto. Cfr. K. PIETERS, *The Mediterranean Countries* cit., p. 431. Pi  in generale, si veda J. BLOKKERS, *The European Union* cit., p. 5; si veda anche D. SCHMID, *Le partenariat euro-méditerranéen: le libre échange pur politique étrangère*, in D. HELLY, e F. PETITVILLE, *L'Union européenne, acteur international*, p. 167-182.

<sup>292</sup> L'ambizione di abbracciare, all'interno dei rapporti di associazione euro-mediterranei, le aspirazioni e i bisogni dei partner mediterranei, spiega le norme degli accordi dedicate alla societ  civile, oltre che i frequenti richiami alla democratizzazione e al pluralismo politico e religioso. Si   in merito osservato come, paradossalmente, tale obiettivo si sia tradotto nel rischio di fare apparire il nuovo progetto di cooperazione come una forma di ingerenza negli affari interni dei Paesi terzi. Cfr. G. RUOTOLO, *La Creazione di un'Area di Libero Scambio nel Mediterraneo: Problematiche e Prospettive*, in *Diritto Internazionale*, 2000.

<sup>293</sup> Secondo quanto disposto dal Trattato di Lisbona, l'art. 310 TCE (formalmente impiegato come base giuridica per gli accordi euro-mediterranei di terza generazione)   stato sostituito dall'art. 217 del TFUE. L'accordo *ad interim* stipulato con l'allora Autorit  Palestinese, fu concluso sulla base degli articoli 113 e 181 TCE, stante l'assenza di un riconoscimento internazionale dello *status* di Stato indipendente della West Bank e della Striscia di Gaza.

all'UE (in conformità con quanto disposto dall'Art. 49 TUE), questi accordi non prevedono soltanto un ampliamento nella portata del programma associativo, ma pure un incremento nell'intensità del rapporto bilaterale instaurato tra gli Stati associati, l'UE e i suoi Stati membri. Le intese stipulate dalla metà degli anni novanta non si presentano più come semplici "accordi di cooperazione", e risentono di un approccio strategico che non mira soltanto a mantenere le speciali relazioni storicamente intrattenute dall'Europa con gli Stati del Maghreb e del Mashrek, né si preoccupa semplicemente di ridurre il divario socio-economico esistente tra le due sponde del bacino Mediterraneo<sup>294</sup>. Rispetto ai rapporti convenzionali instaurati mediante le intese precedenti, il carattere "privilegiato" dell'associazione euro-mediterranea di terza generazione discende dall'inedita volontà di garantire un equilibrio tra gli obblighi e i diritti reciprocamente attivati in forza del regime convenzionale tra l'Unione e i partner sud-mediterranei. Nelle intese EuroMed di terza generazione, la reciprocità - ovvero la necessità di impostare il rapporto di associazione su un piano di parità, al contempo formale e sostanziale - diventa un requisito essenziale ai fini della legittimità stessa dell'accordo<sup>295</sup>.

Nel complesso, le intese di terza generazione si rivolgono all'avvicinamento delle due sponde del Mediterraneo, ovvero al rafforzamento di vincoli (giuridici) di solidarietà durevoli e in grado di contribuire alla "prosperità, alla stabilità e alla sicurezza della regione mediterranea"<sup>296</sup>.

## 4.2 L'articolazione contenutistica

Le caratteristiche di omogeneità strutturale e omologazione contenutistica proprie degli accordi EuroMed di terza generazione, confermano l'intenzione europea di stabilire una serie di vincoli convenzionali con gli Stati terzi del Mediterraneo, non più considerati come singoli Paesi Terzi, ma piuttosto come parti di un unico gruppo regionale incluso nello spazio euro-mediterraneo al quale appartiene - di fatto e di diritto - anche l'Unione. Infatti, nonostante le eccezioni

---

<sup>294</sup> Il ritorno all'utilizzo del termine "associazione" nella denominazione degli accordi euro-mediterranei di terza generazione, segna il superamento del timore europeo di poter ispirare sentimenti anti-coloniali nei partner sud-mediterranei, attraverso l'impiego di espressioni connotate politicamente. Il ricorso espresso alla formula dell'associazione, serve a sancire ufficialmente la volontà di impostare le relazioni euro-mediterranee su un piano di parità, anche formale, tra le parti contraenti. Cfr. M.-A. GAUDISSERT, *Réflexions* cit., pp. 26, in particolare alla nota n. 72. Secondo V. DONINI in *Euro-Mediterranean Partnership. Collapse of a Model?*, Atti del Convegno "The Euro-Mediterranean Partnership: Perspective from the Mediterranean EU Countries", Creta, 2007, elementi di "paternalismo" sono comunque ritrovabili anche negli accordi EuroMed di terza generazione, specie nel titolo che regola la cooperazione economica. Cfr. art. 42, EC-Tunisia.

<sup>295</sup> Nel Caso 87/75 *Conceria Daniele Bresciani c. Amministrazione Italiana delle Finanze* (1976), ECR 129, para. 19-23, la Corte di Giustizia Europea ha stabilito che le obbligazioni che l'UE assume nei confronti degli Stati associati devono essere configurate in modo da garantire l'equilibrio tra le situazioni giuridiche create dall'accordo in capo alle rispettive parti contraenti. In particolare, la sentenza riguardava il diritto di uno Stato associato (in forza della Convenzione di Yaundé) di imporre dazi doganali o misure di effetto equivalente sui beni provenienti da uno Stato membro (nel caso di specie, l'Italia). La Corte ha ritenuto che le disposizioni dell'accordo che ammettono l'introduzione o il mantenimento di un dazio o di una misura di effetto equivalente imposta unilateralmente da parte dello Stato associato, dovevano ritenersi contrarie al diritto dell'Unione, in quanto adottate in violazione dell'art. 310 TCE.

<sup>296</sup> Tale obiettivo, è generalmente riportato nel testo degli accordi Euro-Medi di terza generazione. Si veda, l'art. 3 dell'Accordo (misto) CE-Tunisia, entrato in vigore il primo marzo 1998.

rappresentate dagli accordi conclusi, rispettivamente, con Israele<sup>297</sup> e con l'Autorità Palestinese<sup>298</sup> (che presentano scopi programmatici e dunque un contenuto dispositivo in parte diverso in ragione della particolare collocazione geopolitica, nonché del differente grado di sviluppo economico e sociale di questi Paesi), i restanti accordi conclusi dall'Unione e i suoi Stati membri con gli Stati sud-mediterranei si basano su un modello convenzionale tendenzialmente uniforme, che nel suo insieme si ispira agli obiettivi strategici complessivamente perseguiti rispetto al contesto regionale.

#### 4.2.1 *Lo sviluppo di un dialogo politico e in ambito di sicurezza comune*

In via inedita rispetto ai rapporti convenzionali precedentemente intrattenuti con i Paesi sud-mediterranei, gli accordi EuroMed includono disposizioni che prevedono l'attivazione di un dialogo politico rivolto ad agevolare la mutua comprensione e la convergenza degli associati in merito a questioni di interesse comune<sup>299</sup>. In sostanza, tutte le parti associate riconoscono l'opportunità di elaborare iniziative congiunte e destinate al mantenimento della pace e della stabilità nello spazio euro-mediterraneo<sup>300</sup>. L'obiettivo primario del dialogo politico è di instaurare una cooperazione stabile, e diretta al consolidamento di un'identità regionale euro-mediterranea

---

<sup>297</sup> Stante la sostanziale comparabilità dei livelli di sviluppo socio-economici che Israele presenta rispetto agli Stati membri dell'UE, l'accordo di associazione concluso con questo Paese il 20 novembre 1995, non si rivolge al semplice sviluppo del commercio e delle relazioni economiche, ma piuttosto al loro *approfondimento*, come è chiarito nel Preambolo dell'intesa. L'ambito materiale incluso nel programma di associazione tra l'UE e Israele è più vasto rispetto a quello prefigurato dai restanti accordi EuroMed, e si distingue tanto per la disciplina la libera circolazione di servizi, quanto per il lancio di una cooperazione in ambito tecnico e scientifico. Peraltro, l'accordo con Israele è il solo a prevedere la simultanea applicazione del diritto europeo e israeliano in materia di scambi commerciali (art. 6 Accordo CE-Israele). Si tratta di uno dei rari casi in cui in cui l'Unione accetta di applicare al proprio interno il diritto nazionale di uno Stato associato. In merito, si veda R. PETROV, *Exporting the Acquis Communautaire through European Union External Agreements*, Nomos: Heidelberg, 2011, p. 145.

<sup>298</sup> L'Accordo *ad interim* concluso dalla Comunità e i suoi Stati membri con l'Autorità Palestinese (AP), è stato concluso sulla base degli artt. 133 e 181 TCE. Mentre l'art. 217 richiede che il soggetto associato sia rappresentato da uno Stato o da una organizzazione internazionale, al momento della conclusione dell'accordo *ad interim* i territori compresi dalla Striscia di Gaza e dalla cd. West Bank non erano ancora stati riconosciuti come Stato indipendente da parte della comunità internazionale. Come notato da E. LANNON, in *L'Accord d'Association Intérimaire Communauté Européenne-OLP: l'Institutionnalisation Progressive des Relations Euro-Palestinienne*, in *Revue des Affaires Européennes*, 1997, pp. 176-179, la conclusione di un accordo di associazione con l'AP sarebbe equivalso a un riconoscimento implicito della qualità di Stato di quest'ultima da parte dell'Unione.

<sup>299</sup> La competenza dell'Unione a inserire negli accordi EuroMed norme dedicate al dialogo politico e alla tutela dei valori fondamentali dell'ordinamento giuridico europeo fu inizialmente contestata. Tuttavia, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha stabilito che tanto la promozione di una cooperazione in ambito politico, quanto l'inserzione di clausole per il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali all'interno degli accordi di associazione doveva ritenersi legittima, in quanto compatibile con gli obiettivi perseguiti dall'Unione in ambito di politica di cooperazione allo sviluppo (ai sensi dell'art. 130u(2) TCE - (oggi, riprodotto all'art. TFUE)), e in ambito PESC (ai sensi dell'art. 11 TUE). La previsione di un dialogo politico dai svolgersi in forza dei rapporti convenzionali euro-mediterranei deve dunque ritenersi conforme al principio di attribuzione di competenze. Cfr. C-268/94, *Repubblica Portoghese c. Consiglio*.

<sup>300</sup> Tutti gli accordi EuroMed contengono un capitolo riservato al dialogo politico. È previsto che tale dialogo si svolga sia a livello ministeriale, sia a livello di alti funzionari delle Parti associate, attraverso incontri da svolgersi a intervalli regolari, ovvero in tutti i casi in cui emerga espressamente la necessità di convenire una riunione.

basata sui valori e i principi fondamentali che le parti associate si propongono reciprocamente di riconoscere, tutelare e promuovere sul piano sia interno sia internazionale<sup>301</sup>.

La tutela dei diritti umani, il rispetto della democrazia e l'affermazione dello Stato di diritto, oltre a rappresentare dei valori fondamentali trasversali a tutte le politiche (interne ed esterne) dell'Unione, sono espressamente incorporati negli accordi EuroMed, che ne sanciscono il ruolo di "elementi essenziali" ai fini della continua e completa esecuzione del rapporto di associazione<sup>302</sup>. Tra gli strumenti giuridici posti a garanzia degli obblighi convenzionali assunti in ambito di protezione e promozione dei diritti umani, le intese euro-mediterranee includono anche una "clausola di non esecuzione"<sup>303</sup>. Infatti, prevedendo che una parte possa legittimamente adottare misure unilaterali in risposta a comportamenti lesivi delle obbligazioni convenzionali tenuti dall'altro soggetto contraente, gli accordi EuroMed ammettono l'assunzione di provvedimenti sanzionatori rivolti a porre termine agli inadempimenti suscettibili di pregiudicare i beni giuridici essenziali posti a fondamento dell'intesa<sup>304</sup>. Peraltro, le "misure appropriate" unilateralmente assunte ai sensi delle "clausole di non esecuzione" devono essere conformi alle prescrizioni di diritto internazionale, ovvero - come espressamente previsto dagli accordi EuroMed

---

<sup>301</sup> Al pari degli accordi internazionali conclusi dall'Unione con i Paesi dell'Europa Centrale e Occidentale (PECO) e gli accordi cd. di stabilizzazione conclusi con i Paesi dei Balcani, pure gli accordi EuroMed mirano - oltre a promuovere lo sviluppo economico degli Stati associati - al sostegno dei principi della democrazia e dello Stato di diritto, ritenuti elementi indispensabili ai fini dello stabilimento di una zona euro-mediterranea di prosperità, sicurezza e pace.

<sup>302</sup> Cfr. l'art. 2 accordi EuroMed. Seppur con formulazioni in parte differenti, tale disposizione provvede a sancire l'impegno reciproco delle Parti associate a tutelare e promuovere i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto. Ad eccezione degli accordi conclusi con Algeria e Marocco, tutte le intese EuroMed fanno espresso riferimento ai diritti sanciti e protetti ai sensi della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, e pertanto estendono gli obblighi di protezione sia ai diritti civili e politici, sia ai diritti di matrice sociale ed economica. Tale interpretazione, sostenuta da numerosi autori in dottrina, è confermata anche dalla prassi, tenuto conto dei numerosi casi in cui le clausole sui diritti umani (contenute anche in accordi diversi da quelli EuroMed) sono state invocate oltre che al fine di garantire il rispetto del principio democratico, anche a tutela della libertà di espressione e dei diritti dei lavoratori. In dottrina, si veda il recente contributo di L. BARTELS, *A Legal Analysis of The Human Rights dimension of the Euro-Mediterranean Agreements*, in GREAT Insights, vol. 1, no. 2, 2012.

<sup>303</sup> Cfr. art. 90 dell'Accordo di Associazione (AA) UE-Tunisia; art. 86. AA UE-Repubblica del Libano; e in senso analogo art. 79 AA UE-Israele. La medesima prescrizione figura tra le disposizioni transitorie e finali di tutti gli accordi di associazione EuroMed di terza generazione. Le clausole cd. di "non-esecuzione" (altrimenti denominate "clausole bulgare"), costituiscono meccanismi di protezione complementare che ammettono l'erogazione di misure sanzionatorie rivolte a garantire il corretto funzionamento dell'accordo. Tali previsioni costituiscono un'applicazione, all'interno degli accordi EuroMed, della cd. "*exception non adimpleti contractus*" espressa in diritto internazionale dagli artt. 60 e 65 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati.

<sup>304</sup> Tutti gli accordi EuroMed prevedono che nella scelta delle misure sanzionatorie, si debbano preferire quelle che producono un impatto minore sul funzionamento dell'accordo. Tuttavia, è espressamente previsto che le misure adottabili ai sensi della "clausola di non esecuzione", possano anche condurre alla sospensione - ovvero all'estinzione - dell'accordo, e di conseguenza alla cessazione dei benefici accordati dall'UE in forza dell'intesa, quali il trattamento commerciale preferenziale e diritti derivanti dal regime del cumulo delle origini. Cfr. COM (1995) 216 final, del 23/05/1995. Le misure, assunte unilateralmente, devono essere notificate immediatamente al Consiglio di associazione e possono essere oggetto di specifiche consultazioni all'interno di tale istituzione, se le parti ne fanno richiesta. Peraltro, le parti si impegnano all'attivazione, in seno ai Consigli di associazione, di consultazioni reciproche che si devono svolgere (salvo nelle ipotesi in cui è ammesso un provvedimento tempestivo, giustificato da circostanze di urgenza) in via preliminare all'adozione di misure sanzionatorie unilaterali. Si vedano gli artt. 90, c. 2 degli accordi conclusi tra la Comunità, i suoi Stati membri e, rispettivamente, il Marocco e la Tunisia. Si veda anche l'art. 79, c. 2 dell'accordo CE-Israele, formulato in modo sostanzialmente analogo.

stipulati con Libano e Egitto - *proporzionate* all'entità della violazione convenzionale lamentata e *congrue* rispetto alla necessità di non pregiudicare la corretta esecuzione del rapporto convenzionale. I caratteri di proporzionalità e congruità previsti per garantire l'adeguatezza delle sanzioni rispetto al fine perseguito dalla "clausola di non esecuzione" impongono di tenere conto, oltre che del tipo e dell'entità della violazione puntualmente riscontrata, anche dello scopo e dell'oggetto complessivo del trattato EuroMed, in modo da individuare il tipo di misura meno suscettibile di vanificare gli obiettivi di sviluppo economico e sociale perseguiti dal rapporto di associazione euromediterranea<sup>305</sup>. In altri termini, pur rivolgendo il ricorso a misure sanzionatorie all'eliminazione delle pratiche abusive e illegittime rispetto alle obbligazioni assunte in forza del regime di associazione, gli accordi EuroMed pretendono - al contempo - che siano salvaguardati gli interessi ultimi della cooperazione euro-mediterranea<sup>306</sup>.

Inserendosi in una pratica negoziale evolutiva inaugurata a partire dagli anni novanta del secolo scorso, l'inserimento di clausole che condizionano la continua e completa esecuzione degli accordi EuroMed all'effettivo rispetto dei diritti umani e della democrazia costituisce il risultato della progressiva interdipendenza che si è venuta a creare tra gli obiettivi globalmente perseguiti mediante l'azione esterna europea e l'obbligo - oggi espressamente sancito a livello di diritto primario, ovvero costituzionale - che impone all'UE di affermare i propri valori fondamentali sul piano internazionale<sup>307</sup>. Nei rapporti intrattenuti dall'UE con i Paesi a essa limitrofi, e in particolare nelle relazioni convenzionali instaurate con i Paesi ammessi a partecipare al processo di regionalizzazione euro-mediterraneo, la clausole di condizionalità sono state impiegate come strumento funzionale a confermare l'impegno delle parti alla stabilizzazione politica interna e internazionale, e ad agevolare il conseguente all'avvicinamento - sul piano politico, oltre che economico e sociale - delle due sponde del Mare Mediterraneo<sup>308</sup>.

---

<sup>305</sup> Cfr. L. BARTELS, *A Legal Analysis* cit.

<sup>306</sup> Ad esempio, colpendo aspetti specifici del dialogo politico e della liberalizzazione commerciale, le misure appropriate potrebbero comunemente fare salve le azioni rivolte a sostenere lo sviluppo economico e sociale a beneficio della popolazione dello Stato partner.

<sup>307</sup> Frutto della pressione politica esercitata, da un lato dal Parlamento Europeo e, dall'altro lato, dai gruppi di pressione per la tutela dei diritti fondamentali, l'inserzione delle clausole cd. dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto ha riguardato per la prima volta l'accordo cd. di Lomé IV che, concluso con gli Stati ACP il 15 dicembre 1989, all'art. 5, c. 2 conteneva un riferimento esplicito a tali valori connessi alla politica di sviluppo della Comunità Europea. Gli strumenti negoziali volti a garantire il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico europeo sono divenuti via via più sofisticati. Sancito per la prima volta attraverso l'inserimento della cd. "clausola baltica" negli accordi conclusi con i Paesi membri della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), l'affermazione del rispetto dei diritti umani quale "elemento essenziale" fondante le relazioni convenzionali esterne dell'Unione, è oggi presente in tutti gli accordi commerciali, di cooperazione, ovvero di associazione conclusi dall'UE. In dottrina, si veda L. BARTELS, *Human Rights Conditionality in EU's External Agreements*, Oxford University Press: Oxford, 2005.

<sup>308</sup> Per gli obiettivi perseguiti tramite gli accordi di associazione, cfr. art. 3 degli accordi EuroMed, con la sola eccezione rappresentata dall'accordo concluso con l'AP, che non contiene disposizioni sul dialogo politico tra le parti. Sull'impiego della condizionalità politica nel contesto operativo euro-mediterraneo, si veda ampiamente D. SCHMID, *Interlinkages Within the euro-Mediterranean Partnership. Linking Economic, Institutional and Political Reform: Conditionality Within the EuroMediterranean Partnership*, EuroMesco Papers n. 27, 2003.

Tuttavia, l'analisi della prassi relativa al processo di implementazione dei diversi rapporti associativi dimostra come le clausole inserite negli accordi EuroMed a tutela dei diritti umani non abbiano prodotto risultati particolarmente incisivi. Nonostante la possibilità teorica di applicare sanzioni giuridiche che comprendono anche la legittima sospensione dell'accordo di associazione EuroMed, a oggi, l'UE non è mai ricorsa ad alcuna "misura appropriata" rivolta a persuadere i partner sud-mediterranei a migliorare la loro condotta, nazionale ed internazionale, in materia di tutela di diritti umani. Ad aver impedito una piena esplicazione delle potenzialità delle clausole per la tutela dei diritti umani contenute negli accordi EuroMed, è anche l'evidente differenza di posizioni espresse da parte delle istituzioni europee in relazione all'interpretazione degli obblighi che discendono dalle clausole che condizionano l'esecuzione del rapporto associativo al rispetto dei diritti umani. In particolare, mentre il Consiglio ha dimostrato di voler intendere tali disposizioni come uno strumento di condizionalità positiva (di natura politica), utile a promuovere il dialogo con le controparti sud-mediterranee<sup>309</sup>, il Parlamento Europeo ha insistito ripetutamente sull'opportunità di ricorrere a queste norme quali strumenti giuridici di condizionalità negativa, e ha ripetutamente proposto per la loro attivazione al fine di sanzionare eventuali violazioni dei diritti umani<sup>310</sup>.

Per il momento, l'assenza di meccanismi e strutture stabili in grado di provvedere al monitoraggio del rispetto degli obblighi assunti in materia di diritti umani, e la mancanza di una qualsiasi prassi applicativa delle misure sanzionatorie, rimettono di fatto l'effettiva implementazione delle clausole sui diritti umani alla sola volontà politica delle singole parti associate.

#### 4.2.2 *La creazione di un'area euro-mediterranea di libero scambio*

La parte centrale degli accordi di associazione EuroMed è dedicata alla cooperazione in materia commerciale, economica e finanziaria<sup>311</sup>. Le intese EuroMed provvedono a liberalizzare la circolazione di beni, servizi e capitali tra l'Unione e i Paesi terzi sud mediterranei. In particolare, gli accordi di associazione hanno previsto la graduale abolizione delle barriere doganali tra l'UE e i singoli Stati sud-mediterranei, da realizzare nell'arco di un periodo transitorio della durata massima

---

<sup>309</sup> Concepite come strumento di "condizionalità politica positiva", le clausole sui diritti umani potrebbero agevolare la creazione di sub-comitati operanti nel quadro istituzionale di ciascun accordo di associazione, il cui lavoro di monitoraggio costante è visto come una condizione fondamentale a garantire il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici nelle politiche domestiche e internazionali di ciascuna parte dell'accordo.

<sup>310</sup> Si veda, ad esempio, la Risoluzione del Parlamento Europeo del 10 aprile 2002, GU C 127E, del 29.05.2003, p. 584. Il PE ha in tale occasione invocato la possibilità di sospendere l'accordo a seguito della recrudescenza del conflitto israelo-palestinese, ed ha formulato una richiesta in tal senso alla Commissione e al Consiglio. In assenza del potere del Parlamento di sospendere autonomamente l'accordo, l'adozione della risoluzione è risultata solamente un atto simbolico, privo di conseguenze giuridiche. Nel 2006, il PE ha approvato una risoluzione attraverso la quale sono state introdotte una serie di misure rivolte a aumentare la trasparenza nelle modalità di messa in opera delle "clausole dei diritti umani". Cfr. Risoluzione del Parlamento Europeo, GU C 290E, del 29.11.2006.

<sup>311</sup> Cfr. art. 6 e ss. degli accordi di associazione EuroMed.



di dodici anni che decorre dalla data di entrata in vigore di ciascuna intesa. L'obiettivo consiste nella creazione di un'area di libero scambio a livello regionale, lo stabilimento della quale era previsto (secondo quanto stabilito dalle dichiarazioni programmatiche iniziali) nel 2010.

La circolazione di beni di origine euro-mediterranea rappresenta il primo settore dei rapporti commerciali intrattenuti tra l'UE e i singoli Stati mediterranei associati a essere coinvolto dal processo di liberalizzazione<sup>312</sup>. In ossequio del principio di reciprocità, gli accordi EuroMed provvedono all'eliminazione dei dazi doganali e delle misure di effetto equivalente che gravano sia sulle merci importate dai singoli Paesi sud-mediterranei nel mercato interno europeo, sia - in via inedita - sui beni europei destinati al mercato degli Stati sud-mediterranei associati. Peraltro, la diversità dei tempi e dei modi previsti, rispettivamente, per l'apertura del mercato dell'Unione e per l'abolizione delle tariffe doganali da parte dei singoli partner commerciali del sud-mediterraneo, riflette la natura asimmetrica dell'area di libero scambio euro-mediterranea, che nel suo funzionamento tiene conto del diverso grado di sviluppo economico e industriale dei soggetti coinvolti nel processo di reciproca cooperazione commerciale. Infatti, mentre l'entrata in vigore dei singoli accordi EuroMed comporta l'obbligo dell'UE di garantire l'immediata e completa rimozione dei dazi e delle misure di effetto equivalente sulle merci importate dai diversi Stati sud-mediterranei<sup>313</sup>, nel caso dell'accesso preferenziale dei beni di origine europea all'interno dei Paesi partner si prevedono tempi di attuazione che variano per i diversi tipi di prodotti, in forza di un criterio rivolto a tutelare i settori industriali meno competitivi degli Stati sud-mediterranei<sup>314</sup>. Se la

---

<sup>312</sup> I beni ammessi a godere del regime commerciale preferenziale sono solamente quelli originati all'interno dell'Unione europea e dei Paesi sud-mediterranei ad essa associati. Al fine di determinare l'origine dei beni inclusi nel processo di liberalizzazione, gli accordi di associazione EuroMed si sono dotati di appositi Protocolli, annessi ai trattati, che permettono di certificare la conformità di un determinato bene alle regole di origine preferenziale. Per le differenze che caratterizzano i Protocolli annessi agli accordi conclusi con i Paesi del Maghreb e del Mashrak, si veda, K. PIETERS, *The Integration of the Mediterranean Neighbours* cit. pp.128-130. Oggi, al sistema euro-mediterraneo di scambio di merci si estende la disciplina del regime pan-europeo di cumulo delle origini (cd. di cumulo diagonale, stabilito nei rapporti commerciali tra l'UE e i Paesi dell'EFTA) che è applicabile anche ai beni scambiati tra l'UE e i partner sud-meridionali. Peraltro, i Paesi dell'area pan-euro-mediterranea possono provvedere al cd. "cumulo di origine" soltanto previa conclusione di un accordo di libero scambio tra loro. In dottrina, si veda, P. BRENTON e H. IMAGAWA, *Rules of Origin, Trade and Customs*, in L. DE WULF e J.B. SOKOL (ed.), *Customs Modernization Handbook*, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank: Washington, 2005, pp. 195-196.

<sup>313</sup> Cfr. art. 17, cc. 1, 2 e 3 CE-Algeria (ritrovabile in tutti gli accordi EuroMed). La norma, oltre a vietare l'introduzione di nuovi dazi (o misure di effetto equivalente) nel commercio di beni tra l'Algeria e l'Unione, proibisce anche l'aumento delle tariffe doganali preesistenti. La Corte di Giustizia dell'UE ha stabilito che il divieto di imporre dazi doganali e misure di effetto equivalente sui beni (industriali) provenienti dai Paesi sud-mediterranei ha la stessa portata del divieto sancito dagli artt. 31, 38 e 207 TFUE, in vigore per gli scambi intra-europei. Cfr. C. 125/94, *Aprile srl, in liquidazione c Amministrazione delle Finanze dello Stato* [1995] ECR I-2919, para. 32-42. Per una definizione di "misura di effetto equivalente" si veda l'opinione espressa dall'Avvocato Generale nei Casi congiunti 37 e 38/73, *Sociaal Fonds Diamantarbeiders c. Indiamex NV et Association de fait De Belder* 1973 ECR 01609, para 15-18.

<sup>314</sup> Cfr., art. 9 dell'accordo CE-Algeria; art. 7 dell'accordo CE-Marocco. Da parte sud-mediterranea (e in particolare dei Paesi del Maghreb) il processo di liberalizzazione è stato avviato attraverso una riduzione delle tariffe sulle importazioni di beni non lavorati di origine europea, oltre che sui prodotti semilavorati e i capitali. Al contrario, per i prodotti lavorati il libero accesso ai mercati sud-mediterranei è stato rimandato al termine del periodo transitorio. I tempi dell'abolizione delle tariffe doganali e delle misure di effetto equivalente sono indicati nelle tabelle contenute nei diversi Annessi ai singoli accordi EuroMed. Un

gradualità nell'apertura dei mercati sud-mediterranei ai beni di origine europea riflette l'esigenza di garantire l'adeguamento graduale delle economie del Maghreb e del Mashrak al rinnovato contesto regionale e internazionale, gli accordi EuroMed estendono a tutti i beni progressivamente ammessi a godere di un regime di libero scambio il divieto di restrizioni quantitative, sia dirette sia indirette<sup>315</sup>. Limitando la possibilità di introdurre e mantenere restrizioni quantitative al libero scambio ai soli beni che, progressivamente, restano esclusi dal processo di rimozione delle barriere tariffarie, il rapporto di associazione asseconda la dinamica di integrazione economica euro-mediterranea. Tuttavia, l'apertura reciproca dei mercati associati e la conseguente libera circolazione delle merci riguarda soltanto i beni industriali, mentre per i beni di natura agricola, i prodotti della pesca e le merci lavorate che contengono componenti di origine agricola, gli accordi EuroMed si sono limitati a prevedere un impegno delle Parti a negoziare - in sede dei rispettivi Consigli di associazione - le soluzioni adeguate per realizzare la liberalizzazione dei relativi settori<sup>316</sup>. Ne risulta che, nel complesso, le limitazioni cui può essere soggetta la libera circolazione di beni (di natura industriale e agricola) all'interno dell'area euro-mediterranea sono maggiori rispetto a quelle ammesse nel mercato interno infra-europeo, circostanza che rende il processo di regionalizzazione euro-mediterraneo in materia di libero scambio complessivamente meno ambizioso dell'esperienza di integrazione europea, e suscettibile in quanto tale di ulteriori miglioramenti<sup>317</sup>.

---

altro fattore che riflette la natura asimmetrica della zona di libero scambio euro-mediterraneo, risiede nella possibilità, riconosciuta agli Stati sud-mediterranei, di *umentare* i dazi doganali sui beni europei non ancora ammessi a godere del regime di libero scambio, o di *reintrodurre* misure restrittive per i beni importati dall'UE, quando tali misure risultano necessarie per la tutela dei settori industriali rispetto ai quali la liberalizzazione degli scambi con l'UE può comportare un impatto negativo in termini di sviluppo economico e sociale nazionale. Si deve trattare comunque di limitazioni temporanee (non più di 5 anni) e di entità non superiore al 25 per cento del valore complessivo del prodotto importato.

<sup>315</sup> L'obbligo di abolizione e il divieto di introdurre e aumentare le restrizioni quantitative (e misure equivalenti) si applica soltanto ai beni ammessi a godere di un regime di scambio pienamente liberalizzato. Cfr. art. 18 CE-Algeria. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ha riconosciuto il carattere incondizionato, reciproco e immediato delle norme - incluse in tutti gli Accordi EuroMed - che impongono l'eliminazione di restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente. Tuttavia, in considerazione dello scopo - più ristretto - dell'area di libero scambio euro-mediterraneo rispetto al progetto rappresentato dal mercato unico europeo, la CGUE ha escluso che il divieto di restrizioni quantitative espresso dagli accordi EuroMed possa essere interpretato nello stesso modo della norma, di contenuto analogo, oggi contenuta all'art. 34 del TFUE. Cfr. CGCE in *Polydor e RSO Records Inc. c Harlequin Records Shop Limited e Simons Records Shop Limited* 1982 [ECR] 329.

<sup>316</sup> Cfr. artt. 15-18 CE-Marocco. Seppur prevedendo l'obiettivo di liberalizzazione negli scambi dei prodotti agricoli e della pesca, la natura programmatica delle disposizioni contenute negli accordi EuroMed in tal merito subordina l'effettiva implementazione di tali norme alle concessioni reciproche che le Parti associate ammettono in seno al singolo rapporto bilaterale. In quanto esclusi da una prospettiva immediata e definita di liberalizzazione, i beni agricoli possono inoltre essere soggetti a restrizioni di natura quantitativa. La realizzazione di questo obiettivo è rimessa, ad oggi, ad un ulteriore approfondimento dei rapporti commerciali euro-mediterranei, come espressamente riconosciuto dalla Commissione Europea. Cfr. COM(2004) definitivo/3, in particolare a p. 23. Per una visione critica si veda, in dottrina, F. ZAIM, *The third generation of Euro-Mediterranean association agreements* cit., pp. 44 e ss.

<sup>317</sup> Riprendendo testualmente quanto stabilito dalla norma riportata all'art. 36 TFUE, una clausola inserita in tutti gli accordi EuroMed ammette limitazioni al principio della libera circolazione dei beni in presenza di comprovate ragioni di ordine pubblico; per la tutela della salute pubblica; per la protezione del patrimonio artistico, storico e architettonico; per la protezione della proprietà intellettuale, commerciale o

Se in ambito di libera circolazione dei beni gli accordi EuroMed di terza generazione stabiliscono una disciplina comune e omogenea per tutti i rapporti di associazione attivati con i partner sud-mediterranei, differenze di rilievo sono individuabili nelle disposizioni che le singole intese riservano alla prestazione di servizi e diritto di stabilimento nella regione euro-mediterranea<sup>318</sup>. Infatti, il processo di liberalizzazione dei servizi scambiati tra l'UE e suoi Stati membri da una parte, e i singoli Paesi sud-mediterranei dall'altra, è regolato in modo diverso a seconda che si tratti di accordi EuroMed conclusi con Paesi cui, in virtù della loro adesione all'Organizzazione Mondiale del Commercio, è applicabile la normativa del GATS<sup>319</sup>, ovvero di intese stipulate con gli Stati sud-mediterranei che, quantomeno al tempo della conclusione dell'accordo di associazione, non risultavano membri dell'OMC<sup>320</sup>. Gli accordi di associazione conclusi con Marocco, Tunisia, Egitto e Israele ribadiscono la volontà delle parti di rispettare, nei loro rapporti reciproci, le obbligazioni derivanti dalle norme del GATS<sup>321</sup>. In particolare, l'Unione e i suoi Stati membri da una parte, e gli Stati Sud-Mediterranei dall'altra, si impegnano reciprocamente a garantire in via immediata e incondizionata ai rispettivi prestatori di servizi un trattamento non meno favorevole di quello riservato ai prestatori di uno o più Stati terzi, in conformità con quanto previsto dalla clausola cd. della "Nazione più favorita", sancita all'art. II(b) del GATS<sup>322</sup>. Peraltro, in considerazione della natura programmatica e della mancanza di effetto diretto che connota le norme del GATS cui gli accordi EuroMed fanno riferimento, l'UE e gli Stati associati hanno previsto la possibilità di estendere e approfondire i propri rapporti in materia di libera circolazione di servizi e di diritto di stabilimento<sup>323</sup>. A tal fine, è stato affidato ai diversi Consigli di associazione il compito di formulare raccomandazioni rivolte alla definizione di un

---

industriale; e in presenza di regole particolari che disciplinano il commercio di oro e argento. Cfr. art. 27 Algeria; art. 28 Marocco; art. 28 Tunisia; art. 26 Egitto; art. 27 Giordania; art. 27 Israele; art. 27 Libano, dove si prevedono possibili restrizioni rivolte a tutelare le risorse minerali esauribili di questo paese.

<sup>318</sup> Ai fini degli accordi EuroMed, il termine "servizio" indica un'attività economica di carattere industriale, commerciale, ovvero professionale, che è svolta a fini di lucro, e che comprende attività nel settore dei trasporti, pubblicità, costruzioni, ingegneria, distribuzione, educazione e la trasmissione di segnali televisivi. Cfr. art. 36 CE-Algeria.

<sup>319</sup> I paesi sud-mediterranei associati all'UE che sono membri dell'OMC sono: Marocco, Tunisia, Egitto e Israele. La Giordania è divenuta membro dell'OMC l'11 aprile 2000, ne consegue che a partire da tale data ai rapporti intrattenuti da questo Paese con l'UE in ambito di servizi e diritto di stabilimento, si applica sia la disciplina specifica dettata dall'accordo EuroMed, sia la normativa del GATS.

<sup>320</sup> Non potendo riferirsi direttamente agli impegni assunti dalle Parti in forza delle norme del GATS, gli accordi EuroMed conclusi con Algeria, Libano e Giordania, sono dotati di disposizioni rivolte a garantire che la libera circolazione di servizi si svolga, di fatto, in conformità con quanto previsto agli artt. II(1) e V del GATS. Cfr. art. 30 CE-Giordania; artt. 30, 32, 34 CE-Algeria; art. 30, c. 1 e 5 CE-Libano.

<sup>321</sup> Cfr., art. 32 CE-Marocco; art. 30 CE-Tunisia; art. 29 CE-Egitto; art. 31 CE-Israele.

<sup>322</sup> Ai sensi degli accordi EuroMed stipulati con i Paesi sud-mediterranei membri dell'OMC, un trattamento più favorevole potrà essere accordato soltanto per i servizi inseriti nell'elenco delle esenzioni dalla clausola della nazione più favorita, allegato dall'una o dall'altra parte all'accordo GATS. Cfr. art. 30, c. 2(b), CE-Tunisia.

<sup>323</sup> Cfr. art. 30 CE-Egitto; art. 31 CE-Marocco; art. 29 CE-Israele; art. 31 CE-Tunisia. In particolare, gli accordi EuroMed stipulati con gli Stati sud-mediterranei membri dell'OMC prevedono la possibilità di approfondire il processo di liberalizzazione in materia di libera prestazione di servizi transfrontalieri che non richiedono lo stabilimento di una società nel territorio, di ammissione temporanea per motivi di lavoro di soggetti fisici cittadini delle parti associate impiegati in una compagnia nazionale stabilita presso il territorio dell'altra parte contraente, e in ambito di diritto di stabilimento.

regime normativo più favorevole rispetto a quanto contemplato dalla disciplina generale del GATS<sup>324</sup>. Nel caso degli accordi EuroMed conclusi con Algeria, Libano e Giordania - che al tempo della negoziazione degli accordi EuroMed non erano ancora membri dell'OMC - l'impossibilità di riferimento diretto agli obblighi del GATS ha imposto la definizione di una cornice normativa autonoma, specifica e in parte più dettagliata in materia di diritto di stabilimento e di liberalizzazione dei servizi<sup>325</sup>. Va comunque notato che nessun accordo EuroMed riconosce alle persone fisiche che abbiano la cittadinanza di uno degli Stati associati la possibilità di prestare servizi nel territorio dell'altra parte contraente<sup>326</sup>. Tutti gli accordi EuroMed hanno fatto salva la possibilità di concludere, in futuro, accordi preferenziali rivolti a garantire un trattamento di natura privilegiata (più vantaggiosa rispetto a quello previsto in forza della "nazione più favorita") ai prestatori di servizi delle parti associate<sup>327</sup>.

Nella prospettiva di realizzare un'area regionale di libero scambio, l'UE e i singoli Stati partner del sud-mediterraneo si impegnano inoltre a garantire la libera circolazione di capitali, anche se tutti gli accordi EuroMed - ad eccezione di quelli conclusi con Israele e Giordania<sup>328</sup> - si limitano in sostanza a ribadire l'esigenza di sviluppare forme più avanzate di cooperazione bilaterale in materia<sup>329</sup>. Ad oggi, soltanto i Paesi del Maghreb e l'Egitto sono obbligati ad autorizzare tutti i pagamenti correnti in moneta pienamente convertibile<sup>330</sup>, mentre negli accordi stipulati con i restanti Paesi del Mashrak si è stipulato che i pagamenti collegati al libero movimento di beni, servizi e capitali sono esenti da restrizioni<sup>331</sup>. Tutti gli accordi EuroMed stabiliscono che i flussi di denaro destinati a investimenti esteri diretti possono circolare tra l'UE e i

---

<sup>324</sup> Nell'adottare le misure di implementazione necessarie all'approfondimento del rapporto di liberalizzazione, ciascun Consiglio di associazione dovrà tenere conto delle disposizioni del GATS, e in particolare dell'art. V di tale convenzione, che consente agli Stati membri di concludere accordi preferenziali in materia di servizi soltanto negli ambiti settoriali specificamente contemplati, e impone l'eliminazione sostanziale di tutte le forme di discriminazione nei settori indicati all'art. XVII(a) del GATS. Compito dei Consigli di associazione, è anche quello di individuare i casi in cui sono ammesse eccezioni al principio della libera circolazione dei servizi.

<sup>325</sup> Mentre nell'accordo con il Libano le parti si sono limitate a prevedere la futura applicazione delle norme GATS, gli accordi EuroMed conclusi con Algeria e Giordania hanno introdotto un regime che consente alle compagnie delle rispettive parti il diritto di stabilimento nel territorio dell'altra, oltre che la possibilità per una compagnia di una parte associata di impiegare personale di origine nazionale presso le sue succursali stabilite nel territorio dell'altra parte.

<sup>326</sup> L'unica eccezione, è rappresentata dagli accordi EuroMed conclusi con Algeria e Giordania, che rispettivamente agli artt. 33 e 34-36, includono disposizioni in forza delle quali si ammette la temporanea presenza nel territorio dell'Unione di una persona fisica che abbia la cittadinanza algerina o giordana di una parte, e che sia impiegata presso una società dello Stato di appartenenza, anche se quando si tratta di personale esperto, ovvero di ricoprire una posizione di livello dirigenziale.

<sup>327</sup> Si tratta di "accordi per i servizi economici preferenziali", che devono riflettere tutte le condizioni previste all'art. V del GATS. Nel contesto negoziale offerto dal "Protocollo Quadro di Istanbul", l'UE ha avviato negoziati che mirano a concludere con alcuni Stati sud-mediterranei accordi per l'approfondimento del processo di liberalizzazione in materia di prestazione di servizi.

<sup>328</sup> Ad oggi, la circolazione di capitali tra l'UE e Israele, e tra l'UE e la Giordania, è completamente liberalizzata. Nei rispettivi rapporti, le parti non ammettono restrizioni al libero movimento di capitali. Art. 31 CE-Israele; e artt. 48-52 CE-Giordania.

<sup>329</sup> Cfr. art. 33, para 2 CE-Egitto; artt. 31-34 CE-Libano; art. 39, para 2 CE-Algeria; art. 34, para 2 CE-Marocco; art. 34, para 2 CE-Tunisia; art. 28, para 2 CE-OLP (Interim).

<sup>330</sup> Art. 33 CE-Tunisia; art. 38 CE-Algeria; art. 33 CE-Marocco; art. 31 CE-Egitto.

<sup>331</sup> Art. 32 CE-Israele; art. 32 CE-Libano; art. 48 CE-Giordania; art. 27 CE-OLP (Interim).

singoli Stati associati senza essere soggetti a barriere doganali o a restrizioni di carattere quantitativo, e tale obiettivo include la possibilità di rimpatrio e liquidazione delle somme ricavate da questi investimenti<sup>332</sup>. Temporanee deroghe al principio di libera circolazione di capitali sono ammesse nei casi di comprovate difficoltà e rischi che gli Stati membri dell'UE e i Paesi sud-Mediterranei associati incontrano (o rischiano di incontrare) nel garantire l'equilibrio delle rispettive bilance dei pagamenti<sup>333</sup>. Inoltre, la libera circolazione di capitali può essere soggetta a restrizioni quando pregiudica (o rischia di pregiudicare) il funzionamento della politica di cambio e monetaria di una delle parti dell'accordo<sup>334</sup>, e in presenza di restrizioni preesistenti alla data di entrata in vigore dei rispettivi accordi EuroMed<sup>335</sup>. Nel complesso, la portata limitata delle norme sulla libera circolazione di capitali tra l'UE e i partner su-mediterranei sembra porsi in contraddizione - seppure soltanto parziale - con lo stesso diritto dell'Unione, che all'art. 63 TFUE vieta *tutte* le restrizioni al movimento di capitali tra gli Stati membri dell'Unione e gli Stati terzi<sup>336</sup>. A livello regionale, la liberalizzazione totale in materia di libera circolazione di capitali rimane un obiettivo da realizzarsi sul medio-lungo termine.

Oltre a disciplinare il regime euro-mediterraneo relativo alla circolazione di beni, servizi e capitali, gli accordi EuroMed riconoscono l'importanza di agevolare un processo di rimozione delle barriere di natura anche non tariffaria, suscettibili di pregiudicare l'aumento degli scambi commerciali nella regione euro-mediterranea. Infatti, le parti associate sono soggette a una serie di disposizioni di natura "accessoria", che vietano disparità di trattamento di origine normativa (ovvero regolamentare)<sup>337</sup>, comportamenti (di soggetti di natura pubblica e privata) suscettibili di falsare la libera e regolare concorrenza<sup>338</sup>, ovvero monopoli pubblici che, di fatto, costituiscono degli ostacoli per la realizzazione dell'area di libero scambio euro-mediterranea<sup>339</sup>. Inoltre, rispetto alle materie contemplate dal progetto di cooperazione, apposite "clausole di approssimazione" sono introdotte al fine di incoraggiare il processo di avvicinamento legislativo e di progressiva

---

<sup>332</sup> Cfr., art. 32 CE-Egitto; artt. 31-34 CE-Libano; art. 39 CE-Algeria; art. 34 CE-Marocco; art. 34 CE-Tunisia; art. 49 CE-Giordania; art. 31 CE-Israele; art. 28 CE-OLP (Interim).

<sup>333</sup> Cfr. art. 40 CE-Algeria; art. 35 CE-Marocco; art. 35 CE-Tunisia; art. 33 CE-Egitto; art. 34 CE-Libano; art. 52 CE-Giordania; art. 26 CE-Israele; art. 35 CE-OLP (Interim).

<sup>334</sup> In tali casi, di natura eccezionale, gli accordi EuroMed conclusi con Israele e Giordania prevedono l'applicabilità di misure di salvaguardia, per un periodo non superiore a sei mesi, e solo se tali misure sono strettamente necessarie. Cfr. art. 34 CE-Israele; e art. 51 CE-Giordania.

<sup>335</sup> In particolare gli accordi EuroMed conclusi con Israele, Giordania e Libano, prevedono la possibilità di mantenere limitazioni preesistenti in materia di investimenti diretti esteri. Cfr. art. 33 CE-Israele; art. 33 CE-Libano; art. 50 CE-Giordania.

<sup>336</sup> Limitazioni alla libera circolazione di capitali sono previste agli artt. 64 e 66 TFUE.

<sup>337</sup> Le parti degli accordi EuroMed si impegnano a assicurare un livello di protezione adeguata e effettiva del diritto alla proprietà intellettuale industriale e commerciale, la tutela della quale deve conformità rispondere ai più alti standard internazionali. Inoltre, si prevede eliminazione delle differenze in materia di regole tecniche e di procedure di certificazione, in modo da rendere possibile la conclusione di accordi rivolti a garantire il mutuo riconoscimento delle certificazioni.

<sup>338</sup> Tutti gli accordi EuroMed stabiliscono che lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante e gli accordi tra privati rivolti ad alterare la regolare concorrenza sono incompatibili con il loro buon funzionamento. Inoltre, fatta eccezione per gli accordi con il Libano e l'Algeria, si prevede l'illegittimità degli aiuti di Stato, ritenuti incompatibili rispetto alle finalità degli Accordi stessi.

<sup>339</sup> Cfr. art. 36 e ss. CE-Marocco. Per la definizione della natura "accessoria" delle disposizioni appena richiamate, cfr. D. HANF e P. DENGLER, *Accords d'association* cit., p. 36.

convergenza normativa dei Paesi associati all'ordinamento giuridico dell'Unione<sup>340</sup>. In particolare, progressi significativi nel processo di armonizzazione legislativa, si sono registrati in ambito dei requisiti tecnici e delle procedure nazionali di valutazione della conformità dei beni oggetto del regime di libero scambio euro-mediterraneo<sup>341</sup>.

#### 4.2.3 *L'associazione in materia sociale e culturale*

Al loro interno, gli accordi di EuroMed comprendono un titolo che, al fine di rispondere alle istanze di modernizzazione delle strutture sociali, di assistenza alle categorie di soggetti più deboli, e di rafforzamento della cornice cooperativa in ambito culturale, tecnico, scientifico, finanziario ed economico in senso lato, contiene una serie di disposizioni relative a ambiti di intervento materiale tanto ampi, quanto tra loro differenziati<sup>342</sup>.

In particolare, la volontà di sostenere la cooperazione in materia sociale - opportunamente considerata come un settore essenziale per il successo complessivo del processo di regionalizzazione euro-mediterraneo - trova negli accordi di associazione euro-mediterranei un'esplicita conferma normativa. Se il progetto di integrazione economica prospettato ai singoli Paesi sud-mediterranei (di portata comparativamente più ristretta rispetto al modello offerto dal mercato unico europeo) non contempla la libera circolazione delle persone, che resta esclusa dagli obiettivi perseguiti tramite i rapporti di associazione, gli accordi EuroMed contengono disposizioni rivolte a agevolare gli scambi tra individui, ad esempio attraverso il ricorso a procedure semplificate per il rilascio di visti<sup>343</sup>. Peraltro, soltanto gli accordi conclusi con i Paesi del Maghreb includono norme - dotate di effetto diretto - che vietano trattamenti discriminatori sulla base della nazionalità dei cittadini di una parte ammessi allo svolgimento di un'attività lavorativa subordinata sul territorio dell'altra parte<sup>344</sup>. Da un lato, il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità previsto dalle intese concluse tra l'UE, i suoi Stati membri e i Paesi del Maghreb, assicura che siano garantite pari condizioni di impiego, trattamento retributivo e cause di cessazione del rapporto di lavoro subordinato ai cittadini reciprocamente impiegati dalle diverse parti dell'accordo di associazione<sup>345</sup>. Dall'altro lato, la parità di trattamento è estesa al regime di

---

<sup>340</sup> L'approssimazione legislativa nelle materie coperte dall'accordo, risulta una condizione necessaria ad evitare che le differenze normative si traducano in ostacoli materiali al regime di libero scambio euro-mediterraneo. La promozione del commercio, è normativamente sostenuta attraverso l'allineamento dei requisiti tecnici e degli standard di sicurezza imposti per la libera circolazione dei beni. Cfr. art. 52 CE-Tunisia; art. 48 CE-Egitto; art. 69 Giordania; art. 49 CE-Libano, Art. 52 CE-Marocco, art. 41 AP. In dottrina, si veda V. DONINI, *Euro-Mediterranean Partnership* cit., p. 6.

<sup>341</sup> Tale processo, è stato avviato dal programma di lavoro adottato alla conferenza EuroMed dei ministri del commercio tenutasi a Palermo nel luglio 2003. Cfr. *EuroMed Report*, 2003, para. 6.

<sup>342</sup> Cfr., per tutti, il Titolo VI della accordo CE-Tunisia.

<sup>343</sup> Cfr. art. 83 CE-Algeria.

<sup>344</sup> Gli accordi conclusi con Egitto, Giordania e Libano, oltre che l'accordo *ad interim* concluso con l'Autorità Palestinese non contengono previsione che si riferiscono, nemmeno inderettamente, alla libera circolazione dei lavoratori.

<sup>345</sup> Cfr. art. 52 CE-Algeria; art. 64 CE-Tunisia; art. 64 CE-Marocco. Tali norme, garantiscono ai cittadini del Maghreb che sono titolari di un contratto di lavoro subordinato nel territorio di uno Stato membro, lo stesso trattamento accordato ai cittadini di quest'ultimo in base alla legge nazionale loro

assistenza sociale e previdenziale che è accordato, oltre ai lavoratori subordinati cittadini di ciascuno Stato associato che si trovano legittimamente sul territorio dello Stato ospite, anche ai familiari con loro conviventi<sup>346</sup>. Al contrario, le intese concluse con i Paesi del Mashrak, non prevedono alcun divieto di discriminazione basato sulla nazionalità, e l'assenza di tali previsioni è risultata, di fatto, nell'esclusione dei cittadini di questi Stati dalla possibilità di accedere alle tutele riconosciute, anche in virtù di un'estesa giurisprudenza della Corte di giustizia europea, agli individui provenienti dai Paesi del Maghreb.

Nell'ottica della creazione di rapporti euro-mediterranei stabili e basati su una cooperazione bilaterale rivolta a ridurre le distanze (economiche, sociali e giuridiche) tra le sponde del bacino mediterraneo, le disposizioni che gli accordi di associazione EuroMed dedicano alla circolazione delle persone restano le più restrittive<sup>347</sup>. Al tempo della formulazione, negoziazione e conclusione degli accordi, un rilievo specifico ha ricevuto la cooperazione in materia di contrasto all'immigrazione irregolare, ovvero le politiche rivolte a ridurre i flussi illegali di cittadini degli Stati terzi associati verso l'UE, e a disciplinare il rimpatrio di coloro che si trovano in una situazione irregolare all'interno del territorio dell'Unione<sup>348</sup>. Negli accordi EuroMed conclusi con Algeria, Egitto e Libano, sono incluse disposizioni rivolte ad attivare una cooperazione nell'ambito del contrasto all'immigrazione irregolare<sup>349</sup>. In forza del rapporto di associazione instaurato tra l'Unione e i singoli Stati sud-mediterranei, le parti acconsentono al reciproco scambio di informazioni sui flussi migratori, e assumono impegni reciproci in materia di riammissione dei rispettivi cittadini illegalmente presenti sul loro territorio nazionale<sup>350</sup>. Le parti si impegnano, inoltre, a concludere accordi bilaterali rivolti a intensificare il livello di cooperazione

---

applicabile. Lo stesso vale per i cittadini europei impiegati in uno Stato del Maghreb. Si opera tuttavia una distinzione tra lavoratori a tempo indeterminato e lavoratori a tempo determinato. Il rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato assicura una parità di trattamento retributivo e nelle condizioni di impiego, ma non si estende alle cause di legittima cessazione del rapporto lavorativo. La CGUE ha riconosciuto l'effetto diretto di queste disposizioni. Cfr. C-416/96 *Nour Eddine El-Yassini c. UK Secretary of State Home Department* [1999] ECR I-0129; e C-97-05 *Mohamed Gattoussi c. Stdt Russelsheim* [2006] ECR I-11917.

<sup>346</sup> Cfr. art. 65 CE-Tunisia; e art. 41 CE-Marocco. La CGUE ha stabilito che il divieto di discriminazione espresso da queste norme è dotato di effetto diretto, in quanto presenta i caratteri di incondizionalità, chiarezza e precisione indicati in forza della dottrina dell'effetto diretto, elaborata dalla stessa Corte. Cfr., C-18/90 *Office National de l'Emploi c. Bahia Kziber* [1991] ECR I-00199; e C-336/06 *Ameur Echouikh c. Secrétaire d'Etat aux anciens combattants* [2006] ECR I-05223, para. 39-41.

<sup>347</sup> Cfr. in proposito L. HUGELIN, *L'incidence d'une nouvelle politique communautaire de l'immigration sur le partenariat euro-méditerranéen*, in P. XUEREB, (ed.), *The European Union and the Mediterranean* cit., p. 201-232.

<sup>348</sup> Cfr. artt. 83-84 CE-Algeria; artt. 68-70 CE-Egitto; e artt. 68-70 CE-Libano. Questi Paesi hanno accettato di cooperare con l'Unione al fine di intrattenere con quest'ultima uno scambio di informazioni in materia di flussi migratori irregolari; alla riammissione i loro cittadini che risiedono senza permesso nel territorio dell'UE; alla conclusione di accordi bilaterali rivolti a combattere il fenomeno dell'immigrazione irregolare. Al Consiglio di associazione è affidato il potere di valutare altre forme di azioni congiunte per la prevenzione e il controllo dei flussi migratori. Le disposizioni maggiormente restrittive ritrovabili all'interno degli accordi EuroMed sono proprio quelle relative al movimento di persone. Cfr. K.PIETERS, *The Mediterranean Countries* cit., p. 422.

<sup>349</sup> Cfr. art. 83-84 CE-Algeria; art. 68-70 CE-Egitto; art. 68-70 CE-Libano.

<sup>350</sup> A tal fine, le parti si impegnano a fornire documenti adeguati a facilitare le procedure di identificazione dei propri cittadini, che sono svolte dall'altra parte associata nelle more del processo di espulsione e riammissione. Cfr. art. 68 CE-Libano.

in materia di contrasto all'immigrazione irregolare, anche attraverso la precisazione dei soggetti interessati dai provvedimenti di espulsione e delle modalità di svolgimento della procedura della loro riammissione<sup>351</sup>. Ai Consigli di associazione, è affidato il compito di individuare altre forme di possibile cooperazione per il controllo congiunto dei flussi migratori, ad esempio attraverso la definizione di regole comuni per l'individuazione di documenti contraffatti<sup>352</sup>.

Sempre in ambito di cooperazione di Giustizia e Affari Interni, le parti degli accordi EuroMed si sono impegnate a contrastare fenomeni illegali quali il traffico di droga<sup>353</sup>, oltre che in materia di riciclaggio di denaro, traffico di esseri umani, corruzione e, non da ultimo, la lotta al terrorismo<sup>354</sup>.

#### 4.3 La dimensione istituzionale: un sistema istituzionale condiviso tra l'UE e gli Stati associati

Per l'attuazione del progetto di associazione, gli accordi EuroMed istituiscono organi condivisi, paritari e legittimati ad assumere decisioni vincolanti per le parti dell'intesa. L'apparato istituzionale degli accordi EuroMed si compone di un Consiglio di associazione, organo di natura politica responsabile di garantire il costante e corretto svolgimento del rapporto convenzionale, e di un Comitato di associazione cui sono attribuite competenze di natura prevalentemente esecutiva<sup>355</sup>.

Internamente al Consiglio di Associazione, la rappresentanza delle parti contraenti è affidata, da un lato, ai delegati della Commissione europea e del Consiglio dell'Unione Europea e, dall'altro lato, dai rappresentanti che il Paese sud-mediterraneo firmatario dell'accordo esprime a livello ministeriale. La (co)-presidenza del Consiglio di Associazione è esercitata congiuntamente da un membro del Consiglio dell'UE e da un rappresentante del Paese partner, secondo un meccanismo di rotazione<sup>356</sup>. È previsto che il Consiglio si riunisca a cadenza annuale, salvo il potere della presidenza di convocare riunioni straordinarie ogni qualvolta se ne verifica la necessità<sup>357</sup>. Le riunioni permettono di definire in via dinamica le priorità d'azione fissate per ciascun anno, e di valutare il livello di implementazione raggiunto dal processo associativo. In qualità di istituzione politica responsabile del perseguimento, approfondimento, sviluppo e

---

<sup>351</sup> Cfr. art. 60 CE-Libano.

<sup>352</sup> Cfr. art. 70 CE-Libano.

<sup>353</sup> Cfr. art. 89 CE-Algeria; art. 62 CE-Marocco; art. 62 CE-Tunisia; art. 79 CE-Egitto; art. 60 CE-Libano.

<sup>354</sup> Cfr. art. 87 CE-Algeria; art. 61 CE-Marocco; art. 61 CE-Tunisia; art. 57 CE-Egitto; art. 78 CE-Giordania; art. 60 CE-Libano. Cfr. art. 86 CE-Algeria; art. 61 CE-Libano. Egitto e Algeria hanno acconsentito a cooperare in ambito di lotta al terrorismo. Cfr. art. 59 CE-Egitto; art. 90 CE-Algeria.

<sup>355</sup> Come evidenziato da R. RHATTAT, *La politique de voisinage* cit., p. 128, il rapporto tra i due organi citati è gerarchicamente orientato, stante il potere di gestione e orientamento generale affidato al Consiglio di associazione, e la competenze di attribuzione e attuazione riservate ai Comitati di associazione.

<sup>356</sup> Secondo il principio dell'autodichia, spetta allo stesso Consiglio l'assunzione del proprio regolamento interno. Il Consiglio di Associazione dispone di un segretariato generale, al capo del quale sono posti un funzionario proveniente dal segretariato generale del Consiglio dell'UE e da un funzionario dello Stato partner.

<sup>357</sup> Conviene notare che, nella realtà, la cadenza annuale prevista per le riunioni del Consiglio di associazione non è stata rispettata dalle parti dei diversi accordi EuroMed.



realizzazione degli obiettivi contemplati dall'accordo di associazione, il Consiglio dispone del potere di assumere decisioni vincolanti per le parti, che sono tenute a recepire, all'interno del loro ordinamento, il contenuto degli atti normativi assunti dall'organo dell'associazione. Al Consiglio, è demandato anche il compito di adottare misure rivolte ad agevolare la coordinazione e la cooperazione tra il Parlamento Europeo e l'assemblea parlamentare di ciascun Paese partner<sup>358</sup>. Oltre alla funzione decisionale, di orientamento politico (esercitata attraverso l'adozione di raccomandazioni rivolte ad agevolare la convergenza operativa tra le parti dell'intesa) e di raccordo istituzionale tra le parti dell'intesa, il Consiglio di associazione è anche chiamato a esaminare le controversie che sorgono tra le parti, e ad assumere decisioni (vincolanti per le parti) per risolvere divergenze nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme del trattato<sup>359</sup>. Nei casi in cui il Consiglio di associazione non riesce a ricomporre la controversia attraverso le negoziazioni condotte al proprio interno, ovvero attraverso una soluzione amichevole, si prevede la possibilità di stabilire *ad hoc* un organo arbitrale (ovvero di un collegio composto da tre arbitri) per la risoluzione della lite<sup>360</sup>. Le decisioni assunte - a maggioranza - dal collegio arbitrale, vincolano le parti al rispetto delle misure ivi contenute. La Corte di Giustizia dell'Unione rimane competente a redimere le controversie che insorgono tra le parti dell'accordo di associazione, quando l'oggetto della lite è costituito da norme appartenenti all'ordinamento giuridico dell'UE<sup>361</sup>.

Responsabile per l'attuazione dell'accordo, il Comitato di Associazione è un organo tecnico composto da rappresentanti della Commissione e del Consiglio dell'Unione da un lato, e da rappresentanti del Paese partner dall'altro. La presidenza del Comitato è esercitata su base rotativa e si riunisce, a turni alterni, presso uno degli Stati membri dell'Unione e sul territorio del Paese partner. Nei casi in cui sia titolare di potere decisionali delegati dal Consiglio, anche il Comitato di Associazione può assumere decisioni vincolanti per le parti. La prassi, rivela come ai fini della messa in opera dell'accordo si proceda alla creazione di sub-comitati che operano sotto la responsabilità del Comitato di associazione<sup>362</sup>. Infatti, per gli aspetti di natura tecnica l'attuazione delle decisioni assunte dal Consiglio (o dal Comitato) è spesso affidata a gruppi di lavoro tematici che, istituiti *ad hoc* attraverso decisioni assunte dal Consiglio di Associazione, hanno come

---

<sup>358</sup> La stessa funzione è esercitata per facilitare i contatti tra il Comitato Economico e Sociale Europeo e i corrispondenti organi istituzionali presenti nei Paesi partner.

<sup>359</sup> Cfr. l'Art. 86 degli Accordi EuroMed prevede che ciascuna parte dell'accordo possa adire il Consiglio di Associazione al fine di risolvere controversie che sorgono in fase interpretativa o attuativa del trattato. Sono previste due modalità di risoluzione delle controversie: la negoziazione di una soluzione amichevole, oppure il ricorso all'arbitrato internazionale.

<sup>360</sup> La struttura tripartita del collegio arbitrale prevede, accanto agli arbitri nominati rispettivamente dal Paese partner e dall'Unione e i suoi Stati membri, un soggetto *umpire* (impari) nominato direttamente dal Consiglio di associazione. Cfr. art. 82 dell'AA UE-Tunisia.

<sup>361</sup> Nella sua Opinione 1/91 cit., la Corte ha ricordato che il proprio monopolio nell'interpretazione del diritto di matrice europea non può essere compromesso dall'ordinamento giuridico creato mediante un accordo di associazione.

<sup>362</sup> Operando sotto la diretta responsabilità del Comitato di associazione, i sub-comitati non dispongono di un potere decisionale autonomo e sono tenuti a informare il Comitato delle risultanze di ciascuna delle loro riunioni. Spetterà a quest'ultimo organo di assumere le decisioni necessarie a garantire il buon funzionamento dei sub-comitati, e di mantenere i contatti con il Consiglio di associazione.

obiettivo di favorire la cooperazione bilaterale e di esplicitare il potenziale programmatico dell'accordo.

Tenuto conto della natura programmatica che connota una larga parte delle disposizioni inserite negli accordi EuroMed, risulta evidente come alle istituzioni dell'associazione siano affidati ampi poteri decisionali che, esercitati al fine di precisare il contenuto e la portata dispositiva delle norme convenzionali prive di efficacia diretta, sono rivolti a garantire la piena esplicazione del programma di associazione euro-mediterranea<sup>363</sup>. Frutto della funzione normativa comune e condivisa che è svolta dal Consiglio di Associazione (ovvero, in caso di delega, dal Comitato di Associazione), le decisioni di questi organi provvedono all'approfondimento e all'espansione dell'*acquis* normativo sul quale si fondano i rapporti convenzionali euro-mediterranei. Non solo, in qualità di "diritto secondario" dell'associazione (che discende dal "diritto primario", rappresentato dalle norme espresse direttamente dal trattato), le decisioni degli organi paritari entrano a fare parte, seppur indirettamente (*par ricochet*), anche dell'ordinamento giuridico europeo<sup>364</sup>. Secondo quanto precisato dalla CGUE, anche i diritti conferiti ai destinatari (intesi come persone sia fisiche sia giuridiche) delle decisioni degli organi di associazione possono essere considerati come parte integrante del diritto dell'UE, quando disposizioni puntuali dell'accordo EuroMed autorizzano il Comitato di Associazione ad assumere atti vincolanti nei confronti delle istituzioni dell'UE e del Paese sud-mediterraneo associato<sup>365</sup>. Peraltro, trovandosi a implementare norme internazionali che costituiscono parte integrante del diritto dell'UE<sup>366</sup>, anche le istituzioni bilaterali di associazione appena descritte dovranno tenere conto, nello svolgimento delle funzioni interpretative, decisionali ed attuative loro assegnate, delle decisioni eventualmente assunte dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, istituzione competente a interpretare le disposizioni degli accordi di associazione quando queste rientrano nel campo delle competenze proprie dell'UE, siano esse esclusive<sup>367</sup>, ovvero concorrenti<sup>368</sup>.

---

<sup>363</sup> Secondo giurisprudenza costante della Corte di Giustizia, le disposizioni di un accordo di associazione sono direttamente applicabili quando sono chiare, precise e incondizionate. Questi caratteri delle disposizioni dovranno essere valutati tenendo in considerazione gli obiettivi e il contenuto generale dell'accordo in cui le previsioni normative sono inserite. Cfr. le posizioni della Corte in: 87/75 *Bresciani* [1976] ECR 129, §16; C-270/80 *Polydor c Harlequin* [1982] ECR 329, para. 14 e seguenti; C-17/81 *Pabst* [1982] ECR 1331, para. 26-27; C-104/81 *Krupferberg* [1982] ECR 3641, para. 11-14 e 23; C-12/86 *Demirel* cit. *supra*, para. 14; C-192/89 *Sevince* [1990] ECR I-3461, para. 15; C-18/90 *Kziber* [1991] ECR I-199, para. 15; C-432/92 *Anastasiou* [1994] ECR I-3087.

<sup>364</sup> In merito, si veda C-30/88, *Grecia c. Commissione*, ECR 3711, para. 13.

<sup>365</sup> Cfr. Caso C-192/89 *Sevince c. Staatsecretaris van Justitie* [1990], ECR 3461/3501. Giurisprudenza in seguito confermata nei casi: C-237/91 *Kus*, ECR 1992, I-6781, para 3; C-355/93, *Eroglu*, ECR 1994, I-5113, 11; C-98/96 *Ertanir*, ECR 1997, I-5179, para 31 e 32; C-1/97, *Birden*, 1997, I-7747, para. 19.

<sup>366</sup> Ai sensi di quanto già era disposto dall'art. 300 (7) CE. In giurisprudenza, si veda la sentenza emessa dalla CGUE in C-181, *Haegemann*, ECR 1974-449, para. 5.

<sup>367</sup> Oltre che all'attivazione di un dialogo politico condotto, dal parte europea, attraverso la PESC, il regime di associazione si sviluppa su più livelli di cooperazione (in materia di sviluppo industriale, dei trasporti, telecomunicazioni, ambiente, ma pure di giustizia e affari interni, dialogo culturale ecc.).

<sup>368</sup> Mentre non può esercitare la propria giurisdizione in relazione a disposizione di accordi che si riferiscono a competenze esclusive degli SM, la Corte ha riconosciuto la propria competenza rispetto alle previsioni cd. "miste" contenute nei trattati internazionali conclusi dall'UE. Nell'ormai celebre caso *Dior*, la

## 5. Il Contributo dell'associazione euro-mediterranea al processo di regionalizzazione euro-mediterraneo

Considerati nel loro insieme, i rapporti convenzionali che l'UE ha instaurato e intrattenuto con i Paesi del Maghreb e del Mashrak riflettono una dinamica incrementale ed evolutiva. In particolare, analizzando la graduale trasformazione delle finalità, dei contenuti e della struttura tipica delle diverse generazioni di accordi di associazione, è possibile notare come queste intese si siano prestate a sostenere, dai punti di vista concettuale, sostanziale e istituzionale, il processo di regionalizzazione euro-mediterraneo. In particolare, se fin dall'avvio dell'esperienza comunitaria le intese bilaterali concluse ai sensi dell'attuale art. 217 TFUE hanno fornito le basi giuridiche (di *hard law*) e gli apparati istituzionali impiegati nella conduzione delle relazioni euro-mediterranee, l'approccio strategico multi-bilaterale, l'approfondimento contenutistico multisetoriale e il consolidamento strutturale dei rapporti istituzionali tra i soggetti associati operato dagli accordi EuroMed di ultima generazione appare concepito, regolato e organizzato in via funzionale alla creazione di una regione euro-mediterranea.

### 5.1 Sul piano strategico e concettuale

Le intese concluse sulla spinta programmatica impressa dal processo di Barcellona si distinguono per la volontà di sviluppare vincoli convenzionali omogenei e informati a un criterio di tendenziale equilibrio tra gli obblighi e i diritti reciprocamente assunti dalle parti. La creazione di una serie di legami convenzionali governati da principi, norme e pratiche giuridiche condivise da tutti i soggetti associati, è opportunamente intesa come una condizione utile (se non essenziale) ai fini del raggiungimento degli obiettivi di integrazione materiale coinvolti nel processo di regionalizzazione euro-mediterraneo<sup>369</sup>. Il contributo offerto dagli accordi di associazione al processo di regionalizzazione euro-mediterraneo si traduce quindi nella promozione di un processo di integrazione giuridica, ovvero di un progressivo avvicinamento e armonizzazione delle regole che - nelle materie incluse dal rapporto di associazione - le parti si impegnano a osservare, sia sul piano internazionale (e in particolare nei loro rapporti reciproci), sia sul piano delle politiche interne.

Il principale modello giuridico di riferimento impiegato per l'affermazione di norme comuni e condivise a livello regionale, è quello offerto dal diritto dell'Unione Europea. La scelta del diritto dell'UE quale fonte e modello per le relazioni convenzionali euro-mediterranee, può

---

Corte ha affermato di poter esercitare il proprio potere giurisdizionale nei casi in cui una disposizione di un accordo di associazione coinvolga competenze che rientrano simultaneamente nella sfera d'azione del diritto UE e di quello degli SM. In questi casi, l'interpretazione della Corte di Giustizia si rende necessaria al fine di garantire un'applicazione conforme del diritto dell'UE. Cfr. i casi congiunti C-300/98 e C-392/98 *Dior* e altri [2000] ECR I-11307, §§ 35 e seguenti.

<sup>369</sup> Anche rispetto alle relazioni euro-mediterranee lo stabilimento di regole comuni e condivise è percepito come una condizione essenziale al fine di permettere lo sviluppo dei rapporti commerciali tra la sponda settentrionale e quella meridionale del Mediterraneo. A sua volta, la promozione della cooperazione economica risulta funzionale alla prospettiva di stabilizzazione della situazione politica nella regione.

essere spiegato in ragione della sostanziale asimmetria che - fin nella fase di elaborazione del regime di associazione - si registra rispetto al diverso peso delle parti coinvolte nel processo negoziale<sup>370</sup>. Gli accordi di associazione euro-mediterranei pongono il singolo Paese sud-mediterraneo di fronte a un contraente europeo (rappresentato congiuntamente dall'UE e i suoi Stati membri) che appare giuridicamente e politicamente più forte, e dunque più influente in fase di definizione del contenuto normativo del rapporto di associazione<sup>371</sup>. D'altronde, la volontà di garantire la coerenza dei rapporti convenzionali euro-mediterranei con le norme che governano il processo di integrazione europea è confermata non solo dalle tecniche negoziali impiegate - in fase ascendente - per definire il contenuto del rapporto di associazione, ma pure dai meccanismi attraverso cui si prevede che l'*acquis* normativo fissato dagli accordi venga recepito - in fase discendente - dalle singole parti dell'intesa<sup>372</sup>.

Nel regolare le numerose materie coinvolte dal progetto di associazione, gli accordi EuroMed includono disposizioni convenzionali che attraverso il richiamo espresso alle norme di diritto europeo di rango primario e secondario<sup>373</sup>, ovvero mediante il rimando a concetti e pratiche mutate dal processo di integrazione europea<sup>374</sup>, di fatto provvedono a un'estensione dell'*acquis communautaire* all'interno dei sistemi dei Paesi sud-mediterranei. D'altro canto, oltre ai riferimenti diretti all'*acquis communautaire* che le intese EuroMed propongono di applicare ai rapporti con i Paesi sud-mediterranei, gli accordi di associazione prevedono anche forme di armonizzazione indiretta<sup>375</sup>.

---

<sup>370</sup> In merito a questo aspetto di asimmetria negoziale, si noti che gli accordi di associazione conclusi sulla base dell'allora art. 310 TCE (quale riformato dal Trattato di Nizza), in quanto accordi misti, sono stati conclusi a seguito di negoziati bilaterali che si sono svolti tra i singoli Stati terzi del Sud Mediterraneo da un lato, e i rappresentanti della Commissione e dei 27 Stati membri di quest'ultima dall'altro lato. Cfr. quanto osservato in merito da E. LANNON e A. MAHJOUR, *Assessment of the Barcelona Process in light of the new International and Regional Situation*, Papers for Barcelona, n. 10, IEMed Publications, 2010, p. 17-18.

<sup>371</sup> Per un'analisi dei motivi che stanno alla base della scelta europea di concludere accordi misti, e per la preferenza di questa soluzione rispetto all'opzione di affiancare a intese settoriali concluse dall'Unione degli accordi conclusi dai singoli Stati membri in materie escluse dagli ambiti di competenza attribuiti all'UE, si veda J. KLABBERS, *The EU in International Law* cit., pp. 50-51.

<sup>372</sup> Nel complesso, la capacità europea di condizionare oltre al contenuto, anche le dinamiche di implementazione del regime associativo dipende dal tipo di strumenti di cooperazione che gli accordi EuroMed istituiscono per accompagnare il progressivo ravvicinamento inter-ordinamentale delle parti contraenti, oltre che dalla composizione e dal funzionamento degli apparati istituzionali creati per approfondire e precisare il rapporto di associazione.

<sup>373</sup> Cfr. le disposizioni contenute al Cap. 2 del Titolo IV, dedicate alla materia della concorrenza e ad altre disposizioni in materia economica.

<sup>374</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, gli artt. 40, 51 e 53 dell'accordo CE-Tunisia.

<sup>375</sup> Basti pensare ai frequenti rinvii che sono operati nei confronti del diritto internazionale (e in particolare alle norme dell'OMC). Cfr. art. 39 CE-Tunisia per quanto riguarda l'obbligo di conformità ai "più elevati standard internazionali" previsti per la protezione al diritto di proprietà intellettuale commerciale e industriale. Il riferimento al diritto dell'Unione in questo caso è soltanto indiretto e risiede in sostanza nella circostanza che l'assicurazione dei più alti standard internazionali costituisce un'obbligazione gravante anche sull'Unione, in conformità alla normativa prevista dall'OMC. Dunque, se da un lato mirano ad agevolare l'integrazione dei Paesi associati all'interno del consesso dei paesi sviluppati (industrializzati), dall'altro lato tali richiami al diritto internazionale rappresentano per lo più riferimenti a obbligazioni che, gravando anche sull'Unione (ad esempio, in virtù della partecipazione della stessa all'OMC), valgono in ultima analisi a ravvicinare la legislazione dei Paesi terzi del sud-mediterraneo agli standard normativi già in vigore all'interno dell'UE.

In questo modo, gli accordi EuroMed si dotano di tecniche e meccanismi che - rispondendo all'esigenza di individuare una disciplina comune per i rapporti convenzionali intrattenuti dai soggetti associati - pongono le basi normative necessarie a esportare rilevanti porzioni di *acquis communautaire* negli ordinamenti degli Stati terzi del Sud-Mediterraneo. L'ampio potere di interpretazione che è riservato alla Corte di Giustizia dell'UE rispetto ad una porzione sostanziale del contenuto dispositivo degli accordi EuroMed, conferma implicitamente che tali intese costituiscono, in sostanza, uno strumento di azione esterna utile all'estensione dell'ambito applicativo dell'*acquis* dell'Unione ai Paesi terzi associati<sup>376</sup>. Tuttavia, un doppio limite impedisce ai rapporti di associazione di condurre a un'applicazione analogica, diretta e automatica del diritto europeo (richiamato o riprodotto all'interno delle intese EuroMed) alle situazioni giuridiche regolate dalle norme convenzionali in vigore tra l'UE con i partner sud-mediterranei, e dunque all'estensione del modello di integrazione europea nella regione euro-mediterranea complessivamente intesa.

In primo luogo, un limite strutturale (invalicabile) risiede nella portata sostanziale degli obiettivi perseguiti mediante l'associazione euro-mediterranea, che risultano più ristretti rispetto alle finalità proprie del processo di integrazione europea. Come chiarito dalla Corte di Giustizia dell'UE, le disposizioni del singolo accordo di associazione vanno interpretate tenendo conto degli scopi dello stesso, e non possono essere oggetto di un'interpretazione analogica diretta a estendere alle norme dell'associazione euro-mediterranea il medesimo contenuto dispositivo e prescrittivo che è proprio delle norme dell'ordinamento giuridico dell'Unione di volta in volta richiamate (sia direttamente, sia indirettamente) nel testo dell'intesa<sup>377</sup>. Perciò, pur quantitativamente ampio e articolato *ratione materiae*, l'*acquis* normativo stabilito dalle intese EuroMed e condiviso a livello regionale da tutti i soggetti aderenti al processo di Barcellona risulta qualitativamente meno ambizioso del complesso di disposizioni, principi e prassi che governano il processo di integrazione dell'UE.

---

<sup>376</sup> La CGUE è titolare del potere di interpretare le disposizioni di un accordo misto che rientrano negli ambiti di competenza dell'Unione. Cfr. *Demirel* cit., para. 9 e ss., dove la Corte peraltro precisa di essere competente a interpretare le disposizioni di un accordo di associazione anche quando spetta ai singoli Stati membri - autonomamente, ovvero mediante l'attività decisionale svolta dai Consigli di associazione - il compito di adottare decisioni rivolte a implementare le norme convenzionali. La competenza della Corte ad interpretare le disposizioni di un accordo di associazione incontra un limite nelle norme convenzionali che rientrano in un settore di competenza mantenuto nella sfera decisionale dei singoli Stati membri, in quanto non attribuito (esplicitamente, ovvero implicitamente) ai poteri decisionali dell'UE. In dottrina, si veda M.T. KARAYIGIT, *Why and To What Extent a Common Interpretative Position for Mixed Agreements?*, in *European Foreign Affairs Review*, no. 11, 2006, pp. 445-469, a p. 449.

<sup>377</sup> Cfr. C. 312/91, *Metalsa* 1991, ECR I-3773, para. 11. In tale occasione la Corte ha affermato che una disposizione (nel caso specifico si tratta di una norma che vieta alle parti di introdurre misure fiscali discriminatorie che ricalcava testualmente l'art. 95 dell'allora TCE) contenuta in accordo di associazione Euro-Med, deve essere interpretata tenendo conto della finalità e dallo scopo perseguito dalla norma rispetto al contesto normativo entro il quale è inserita. In particolare, la Corte ha escluso la possibilità di ricorrere alla analogia interpretativa. Nello stesso senso, ma relativamente alle restrizioni di natura quantitativa che possono derogare al regime di libero scambio di beni euro-mediterraneo, si vedano i casi, *Polydor* cit., para. 14-21; e *Kupferberg* cit., para. 29-31.

In secondo luogo, la carenza dei caratteri di precisione, chiarezza e non condizionalità che riguarda una parte consistente delle norme espresse dagli accordi EuroMed (che, come si è osservato, spesso si limitano a esprimere previsioni di carattere programmatico, funzionali alla realizzazione progressiva del progetto di regionalizzazione euro-mediterraneo), comporta che queste ultime non possano essere direttamente invocate davanti alle autorità giurisdizionali dei Paesi associati. In mancanza di effetto diretto, le norme convenzionali si limitano a rimettere all'ulteriore attività cooperativa delle parti contraenti sia la puntualizzazione e la precisazione del contenuto dispositivo del regime di associazione<sup>378</sup>, sia il processo di graduale armonizzazione legislativa e regolamentare diretta a avvicinare gli ordinamenti giuridici dei diversi soggetti coinvolti dal dialogo euro-mediterraneo<sup>379</sup>. Seppur essenziali al fine di garantire un'applicazione coerente, costante e completa dell'*acquis* euro-mediterraneo istituzionalizzato attraverso gli accordi di associazione EuroMed, il progressivo e reciproco ravvicinamento dei propri ordinamenti interni nelle materie coperte dall'accordo di associazione, oltre che le negoziazioni da svolgersi in seno agli organi istituzionali creati *ad hoc* da ciascun accordo EuroMed restano in larga misura affidati alla volontà politica delle parti contraenti<sup>380</sup>.

## 5.2 Sul piano contenutistico e sostanziale

Si è appena avuto modo di osservare come le intese EuroMed di terza generazione stabiliscano un *corpus* normativo che, oltre a disciplinare le relazioni bilaterali tra l'Unione, gli Stati membri e i singoli Paesi terzi associati, si propone anche di uniformarne i contenuti, le modalità e i tempi di implementazione a livello regionale. Allo stesso tempo, gli accordi EuroMed di terza generazione si connotano per l'ampiezza del loro contenuto dispositivo (quantomeno

---

<sup>378</sup> In particolare, la precisazione del contenuto dispositivo delle norme convenzionali contenute dagli accordi EuroMed, è rimessa all'attività decisionale degli apparati di associazione, e in particolare agli atti assunti, in via negoziale, all'interno del Consigli di associazione, ma anche alla conclusione di accordi internazionali, da annettersi nella forma di protocolli esterni alle intese di associazione.

<sup>379</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, l'art. 51 CE-Tunisia; art. 51 CE-Marocco. La già citata "clausola di approssimazione" è prevista all'interno di tutti gli accordi EuroMed. Per quanto riguarda i meccanismi e gli strumenti predisposti a garanzia di una progressiva convergenza delle normative nazionali, è possibile notare come le intese EuroMed promuovano sostanzialmente un processo di allineamento degli ordinamenti giuridici dei Paesi terzi associati all'*acquis* dell'Unione. Peraltro, la prassi ha dimostrato come la volontà dei Paesi associati al sostanziale di procedere al recepimento di norme (di natura legislativa e regolamentare) provenienti dall'ordinamento dell'Unione tende a riguardare non soltanto le materie espressamente contemplate dagli obiettivi dell'accordo, ma pure quei settori la riforma dei quali risulta necessaria in quanto funzionalmente collegata al raggiungimento degli obiettivi perseguiti attraverso il rapporto di associazione.

<sup>380</sup> In questo senso, si è osservato come le intese EuroMed di terza generazione rispondano operativamente al principio cd. di "*spill over*", in forza del quale si prevede che la realizzazione del processo di regionalizzazione-integrazione euro-mediterraneo si debba realizzare in via graduale, attraverso fasi successive e transitorie, il progressivo compimento delle quali permette di progredire nell'approfondimento della cooperazione regionale. Cfr. I. FRIKHA, *L'Acquis et les Etats Méditerranéenne Associées*, pp. 57-58.

potenziale), che complessivamente coinvolge una porzione rilevante degli ambiti di competenza materiale attribuiti, in via sia esclusiva sia concorrente, all'UE<sup>381</sup>.

Nel complesso, il tentativo di stabilire un regime convenzionale comune (ovvero in larga misura condiviso da tutti i soggetti associati) e coerente (ovvero comprensivo di ambiti di intervento diversi - politico, economico e sociale - la cui attuazione programmatica è interconnessa e complementare) risulta fondamentale per l'avanzamento - *in primis* sul piano giuridico - del processo di regionalizzazione euro-mediterraneo. Tuttavia, il contributo sostanziale offerto dagli accordi di associazione EuroMed di terza generazione per raggiungimento degli obiettivi di stabilizzazione, sviluppo e comprensione reciproca tra le due sponde del Mare Mediterraneo è stato in concreto pregiudicato dall'approccio ultimamente gerarchico e verticale adottato nella disciplina materiale del processo di integrazione regionale. In particolare, a pesare in modo negativo sull'impatto prodotto in termini di coesione regionale dal regime di associazione attualmente in vigore risultano essere: da un lato, la portata limitata degli sforzi normativi compiuti per il completamento del progetto di un'area di libero scambio eur-mediterranea; e, dall'altro lato, il mancato inserimento nel testo degli accordi di disposizioni rivolte a regolare il fenomeno migratorio nella globalità delle sue manifestazioni.

Sul piano economico, i risultati modesti (e in alcuni casi controproducenti) prodotti dal processo di liberalizzazione euro-mediterranea, dipendono in larga misura dall'incapacità delle norme inserite negli accordi EuroMed di realizzare un'effettiva ricomposizione degli interessi commerciali riferibili ai diversi soggetti economici (pubblici e privati) presenti all'interno dello spazio euro-mediterraneo<sup>382</sup>. In primo luogo, lo squilibrio nelle concessioni tariffarie che deriva dal mantenimento (operato dagli accordi euro-mediterranei nell'ottica protezionistica del mercato agricolo interno europeo) dei dazi sui prodotti agricoli esportati dal Sud-Mediterraneo, si è tradotto nell'eliminazione del vantaggio comparativo di cui i Paesi associati godono in questo settore di

---

<sup>381</sup> Come espressamente stabilito dalla CGUE, rispetto agli accordi euro-mediterranei, in quanto conclusi sulla base dell'art. 217, l'Unione è legittimata ad assumere, nei confronti degli Stati terzi, obbligazioni che possono coprire tutti i settori di competenza contemplati dai Trattati. Cfr. *Demirel*, cit., para. 9. In relazione al contenuto dispositivo degli accordi EuroMed di terza generazione, si è osservato come l'ampiezza programmatica del regime associativo attivato da queste intese ricordi l'*acquis* cd. "di pre-adesione" che, in virtù dei cd. criteri di Copenhagen, deve essere recepito dagli Stati terzi in vista del loro accesso all'UE. Cfr. I. FRIKA, *L'Acquis et les Etats Méditerranéenne Associés* in, P. G. XUEREB *Euro-Mediterranean Integration, The Mediterranean's European Challenge*, Volume III, European Documentation Research Centre, University of Malta, p. 69.

<sup>382</sup> Basti pensare che, nel 2010, il 38.5 per cento delle esportazioni provenienti dal Maghreb e dal Mashrak sono state destinate al mercato europeo. In totale, queste hanno rappresentato soltanto il 4 per cento delle importazioni europee. A loro volta, il 40.5 per cento delle importazioni sud-mediterranee è costituito di merci europee. I beni provenienti dal mercato interno e destinati ai Partner del Maghreb e del Mashrak ammontano al 6 per cento delle esportazioni complessive dell'UE. Oltre che sul piano qualitativo, un disequilibrio tra i flussi commerciali euro-mediterranei è rilevabile anche sul piano quantitativo. Infatti, mentre il 48.6 per cento delle importazioni europee è rappresentato da materie prime (carburante), i Paesi associati tendono a importare dall'UE macchinari e mezzi di trasporto. Per i dati appena riportati, si veda Commissione Europea, *Mediterranean Countries*, DG TRADE Statistics, Bruxelles, 08.06.2011, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113485.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113485.pdf), in particolare all'Annesso II.

produzione<sup>383</sup>. In secondo luogo, l'assenza di incentivi alle riforme per l'ammodernamento dei sistemi produttivi sud-mediteranei ha impedito all'apertura delle frontiere del Maghreb e del Mahtarak ai beni industriali di origine europea di costituire un reale fattore di sviluppo delle economie locali dei Paesi partner, che sono rimaste in larga misura dipendenti dai sistemi produttivi degli Stati membri dell'Unione<sup>384</sup>. Sommati alla generale diminuzione delle entrate fiscali derivante dall'abolizione delle tariffe sui beni industriali importati dall'UE, e aggravato dall'incompleta liberalizzazione della circolazione dei servizi e dalla limitata assistenza finanziaria prestata agli Stati associati, questo fattore ha impedito agli accordi di associazione di offrire la spinta di cui le economie del Nord Africa e del Medio-Oriente necessitavano per migliorare i tassi di occupazione e la situazione di sviluppo socio-economico<sup>385</sup>, fattori di rilevanza cruciale per evitare effetti distorsivi in termini di stabilità e sicurezza regionale, come hanno dimostrato le rivolte diffuse lungo l'arco meridionale del bacino mediterraneo a partire dalla primavera del 2011.

Sul piano dell'impatto prodotto dall'associazione in termini di sviluppo dei contatti umani, e in particolare sulla promozione della mobilità all'interno dell'area euro-mediterranea, va notato come i diversi rapporti convenzionali tendano a disciplinare la materia migratoria in maniera variabile a seconda del Paese terzo di volta in volta associato, secondo un approccio cooperativo che in parte vanifica l'intento di sviluppare una strategia globale per la regione<sup>386</sup>. Peraltro, mentre

---

<sup>383</sup> Se la mancata eliminazione delle barriere tariffarie sui prodotti agricoli sud-mediterranei in entrata nel mercato europeo ha impedito ai produttori dei Paesi terzi mediterranei di competere con le imprese degli Stati membri, la liberalizzazione del commercio di beni industriali sembra aver prodotto un'incremento limitato (del 2 per cento) del Prodotto Interno Lordo dei Paesi partner. Cfr. quanto osservato da D. MULLER-JENTSCH, *Deeper Intergration and Trade in Services in the Euro-Mediterranean Region: Southern Dimension of the European Neighbourhood Policy*, Washington D.C., World Bank, 2005, p. xiii.

<sup>384</sup> Cfr. I MARTÍN, *In Search of Development Along the Southern Border. The Economic Models Underlying the Euro-Mediterranean Partnership and the European Neighborhood Policy* in, A. M. FERRAGINA (ed.), *Bridging the Gap: The Role of Trade and FDI in the Mediterranean*, Consiglio Nazionale delle Ricerche-Istituto di Studi sulle Società del Mediterraneo, 2009.

<sup>385</sup> A pesare negativamente sulle (scarse) potenzialità dimostrate dell'Area di Libero Scambio Euro-Mediterranea così come disciplinata all'interno delle intese EuroMed di terza generazione, sembra essere stato anche il mancato approfondimento del processo di liberalizzazione dei servizi in settori strategici per lo sviluppo endogeno dei Paesi sud-mediterranei (si pensi ai trasporti, telecomunicazioni, mercati finanziari, elettricità). M. MONTANARI, *The Barcelona Process and the Political Economy of Euro-Mediterranean Trade Integration* in, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, no. 5, 2007, pp. 1011-1040.

<sup>386</sup> Per un'analisi esaustiva di tali previsioni, si vedano A. VENTURINI, T. FACKOURY e N. JOUANT in, *EU Migration Policy Towards Arab Mediterranean Markets and its Impact on Their Labour Market*, Thematic Background Paper, EUI Research reports, 2009, pp. 27-31. Questi ultimi notano come, la disciplina dedicata dai rapporti di associazione alla materia migratoria vari a seconda del particolare momento in cui i singoli accordi di associazione sono stati conclusi. Infatti, alcune previsioni contenute negli accordi con i Paesi del Maghreb (Marocco, Algeria, Tunisia) riflettono le peculiari relazioni di questi Paesi con alcuni Stati Membri dell'UE, specie in relazione al tema migratorio. Inoltre gli ultimi accordi conclusi tendono a enfatizzare il bisogno di cooperazione nell'ambito della "migrazione illegal" mentre rimangono privi di un approccio più comprensivo rispetto al tema della mobilità nel suo complesso. L'accordo con l'Algeria, uno degli ultimi Stati a associarsi all'UE, contempla - a differenza delle altre intese EuroMed - all'art. 2.1, una disposizione che include tra gli obiettivi dell'associazione "la facilitazione della mobilità umana, specie nell'ambito delle procedure amministrative". Tuttavia tale previsione va letta in combinato disposto con le norme dell'accordo che condizionano la cooperazione per l'agevolazione in materia di visti agli sforzi compiuti dal Paese associato nel contrasto all'immigrazione clandestina, senza che previsioni concrete siano previste in materia di migrazione regolare.



tutti gli accordi EuroMed contemplano un dialogo sul tema delle migrazioni nei capitoli da loro dedicati alla “cooperazione in materia sociale e culturale”, alcuni rilievi di carattere generale fanno emergere come, nel complesso, l’obiettivo di sviluppare una cornice normativa dinamica in tale ambito sia assente dalle finalità dell’associazione. In nessun caso, nel testo delle intese figurano disposizioni rivolte a disciplinare la libera circolazione dei lavoratori, né previsioni relative, ad esempio, a coordinare il rilascio di visti in relazione ai bisogni dei rispettivi mercati del lavoro delle parti dell’intesa, a regolare le diverse tipologie di visti rilasciabili dalle autorità degli Stati associati, a precisare le condizioni in presenza delle quali ammettere l’ingresso dei cittadini degli Stati terzi, ovvero a determinare la durata dei possibili soggiorni regolari<sup>387</sup>. Nonostante uno degli obiettivi prioritari perseguiti dall’associazione euro-mediterranea in ambito sociale e umano sia quello di ridurre alla radice i fenomeni che stanno alla base della pressione migratoria verso l’Europa e ciascun accordo contempra la conduzione di un dialogo tra l’UE e i diversi Stati partner rivolto a individuare soluzioni di lungo termine nella gestione dei flussi di migranti<sup>388</sup>, le intese tendono - nel complesso - ad affrontare il tema come una sfida da risolvere (nel migliore delle ipotesi) in termini di promozione sociale, e (nella maggioranza dei casi) come questione attinente agli affari interni delle parti<sup>389</sup>. Tenuto conto dell’enfasi posta sull’importanza di attivare forme di cooperazione transfrontaliera per il controllo congiunto delle frontiere esterne dell’Unione (ritrovabile specialmente negli accordi EuroMed di più recente conclusione), appare evidente che l’assenza di una politica euro-mediterranea comune rivolta alla gestione e promozione della migrazione regolare dipende dalla resistenza europea a sviluppare un approccio (positivo) alla mobilità umana intesa come fattore di possibile sviluppo economico (e dunque pure di stabilità) regionale<sup>390</sup>.

La mancata o incompleta disciplina di fattori importanti di complementarità esistenti nello spazio euro-mediterraneo, ha in larga parte impedito al regime associativo nel suo complesso di trasformarsi in un vettore effettivo di integrazione regionale. Nel 2011, l’Unione ha rilanciato il processo negoziale con i Partner sud-mediterranei per la conclusione di una serie di intese bilaterali

---

<sup>387</sup> L’assenza di un tale approccio sembra peraltro porsi in contrasto con l’obiettivo principale degli accordi EuroMed, ovvero quello della creazione di un’area Euro-Mediterranea di libero scambio. di Cfr. quanto osservato da I. MARTIN, *Labour Markets and Migration in Arab Mediterranean Countries. A regional Perspective*, Final Report, EUI Research reports, 2009, p. 76. Si ricordi quanto già osservato per merito ai divieti di non discriminazione validi per i cittadini meghrebini ammessi nel territorio dell’UE per motivi di lavoro (a tempo determinato, ovvero indeterminato).

<sup>388</sup> Art. 71 AA CE/Tunisia - la stessa previsione è ritrovabile nell’ AA CE/Marocco. Si veda anche l’art. 73 AA CE/Algeria che include un ampio raggio di priorità in materia migratoria. Si vedano infine gli art. 82 CE/Giordania, art. 63 AA CE/Egitto e Libano.

<sup>389</sup> Si veda l’art. 69 AA CE/Tunisia e gli articoli corrispondenti degli altri accordi EuroMed. Gli accordi con Algeria (Titolo VII), Egitto (Titolo VI) e Libano (Titolo VI) - conclusi a seguito degli attacchi terroristici di stampo estremista islamico del 2001- individuano la lotta all’immigrazione illegale come uno degli obiettivi chiave del rapporto di associazione, e dedicano ampio spazio alla cooperazione in ambito di giustizia e affari interni. Negli altri accordi EuroMed, il contrasto all’immigrazione irregolare è previsto come uno degli obiettivi da perseguirsi attraverso la cooperazione in ambito culturale, sociale e umano.

<sup>390</sup> L’inserimento di previsioni direttamente rivolta al contrasto del fenomeno dell’immigrazione clandestina è direttamente ricollegabile alle priorità operative fissate nelle Conclusioni del Consiglio Europeo di Siviglia del giugno 2002.

denominate Accordi di Libero Commercio Ampio e Approfondito<sup>391</sup>. Concepiti come strumenti rivolti a integrare le convenzioni di associazioni già esistenti<sup>392</sup>, tali accordi copriranno tre delle libertà che compongono il mercato interno europeo, e saranno rivolti alla liberalizzazione di tutti gli scambi di beni, di un largo spettro di servizi, e della circolazione di capitali tra le due sponde del Mare Mediterraneo<sup>393</sup>. Queste intese propongono di estendere il raggio d'azione della cooperazione convenzionale euro-mediterranea, destinata in virtù dei nuovi rapporti a coprire un più ampio spettro di materie, quali (tra le tante in discussione) la protezione degli investimenti esteri, gli appalti pubblici, la politica della concorrenza, l'abolizione della barriere non tariffarie attraverso l'avvicinamento progressivo delle legislazioni. Presentati da parte europea come un'espressione del supporto europeo al processo di riforma democratica intrapreso dai Paesi partner<sup>394</sup>, tali nuovi strumenti elaborati per il rilancio dei rapporti commerciali euro-mediterranei sono stati accolti con freddezza, specialmente da parte della società civile dei Paesi arabi<sup>395</sup>. In particolare, a essere contestata non è soltanto la persistente carenza di meccanismi normativi rivolti a ridistribuire i proventi della cooperazione economica e finanziaria con l'UE e a sviluppare l'occupazione nelle fasce meno abbienti della popolazione, ma pure la sostanziale incapacità degli interlocutori istituzionali nazionali sud-mediterranei di garantire che le obbligazioni previste dai nuovi accordi commerciali vengano assunte su un piano di parità sostanziale (ovvero nel rispetto dello spirito di partenariato) e sulla base di paralleli impegni al rispetto per i diritti umani.

---

<sup>391</sup> L'apertura dei negoziati con Egitto Giordania, Marocco e Tunisia è stata autorizzata dal Consiglio Affari esteri del 14.12.2012. Vedi in <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=766>.

<sup>392</sup> In inglese "Deep and Comprehensive Free Trade Agreements". A partire dal 2006, la Commissione ha elaborato una serie di documenti rivolti alla definizione del concetto di Accordo di libero scambio ampio e approfondito, che consiste in uno strumento concepito per l'approfondimento delle relazioni economiche da intrattenere con i Paesi comprese nella Politica Europea di Vicinato. Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo del 04.12.2006 sul rafforzamento della PEV, COM (2006) 726. Il 15.11.2007, il Parlamento Europeo ha adottato un rapporto sulla comunicazione della Commissione (P6\_TA (2007)0538). In particolare la Commissione ha stabilito che i rapporti commerciali con i Paesi vicini dovrebbero includere "behind the border issues", ovvero forme di cooperazione dirette a raggiungere una convergenza normativa crescente in aree quali, standard tecnici, regole sanitarie e fitosanitarie, concorrenza, impresa, innovazione, politica industriale, cooperazione scientifica, proprietà intellettuale, misure di facilitazione degli scambi transfrontalieri, amministrazione fiscale, diritto commerciale, appalti pubblici e servizi finanziari. Tale visione è stata ribadita e rafforzata nella comunicazione del 05.12.2007, COM (2007) 774 final.

<sup>393</sup> Cfr. P. M. WIJLMAN, *Fostering Deep and Comprehensive Free Trade Agreements for the Eastern Partners*, *Eastern Partnership Review*, no.8, 2011, p. 5. Per un'analisi estensiva dell'impatto attendibile dall'implementazione dei nuovi accordi, si veda quanto rilevato da K. PIETERS in *Deep And Comprehensive Free Trade Agreements: Liberalisation of Goods and Services between the Mediterranean Neighbours and the EU*, in G. FERNÁNDEZ ARRIBAS, K. PIETERS, T. TAKÁCS (eds.) *The European Union's Relations with the Southern-Mediterranean in the aftermath of the Arab Spring*, CLEER Working Papers, no. 3, 2013, pp. 95-121.

<sup>394</sup> Cfr. Comunicazione congiunta della Commissione del 23.03.2013, Joint 2013 final, *European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership*.

<sup>395</sup> Si veda la lettera redatta da un ampio numero di rappresentanti della società civile araba del Sud-Mediterraneo e indirizzata alle autorità europee, *What Does "More" stands for and how to ensure Economic Policy Conditionality is not Exercised?*, disponibile al sito: [http://www.annd.org/userfiles/file/latestnews/General-%20CSF%20reaction%20to%20CSF\\_SPRING%20initiatives-%20October%202011-%20FINAL.pdf](http://www.annd.org/userfiles/file/latestnews/General-%20CSF%20reaction%20to%20CSF_SPRING%20initiatives-%20October%202011-%20FINAL.pdf).

Nelle more dei negoziati, il rischio (che appare quantomeno concreto) è che l'Unione non tenga in debita considerazione le ragioni del (pur parziale) fallimento della propria politica di associazione euro-mediterranea. Concentrandosi sugli aspetti della cooperazione economica e finanziaria (peraltro impostata, ancora una volta, su base bilaterale e parziale, piuttosto che secondo una strategia apertamente regionale e inclusiva), l'UE pare mantenere al centro dei rapporti euro-mediterranei obiettivi legati allo sviluppo degli scambi commerciali. Seppur i nuovi accordi prospettino la possibilità di superare il modello di integrazione economica tradizionalmente rappresentato da un'area di libero scambio<sup>396</sup>, sarebbe opportuno che da parte europea si superasse un approccio meramente formale rispetto a questioni fondamentali quali lo sviluppo condiviso e la tutela dei diritti umani, e si provvedesse a una più completa integrazione tra i rapporti di cooperazione (economica, politica e sociale) con gli Stati del Sud-Mediterraneo e la politica migratoria dell'Unione nei confronti degli stessi.

### 5.3 Sul piano strutturale e istituzionale

Se la portata dell'*aquis* euro-mediterraneo fissato attraverso gli accordi di associazione risulta nel complesso più ristretta e meno ambiziosa rispetto al sistema di integrazione regionale costituito dall'Unione Europea, il raggiungimento degli obiettivi perseguiti - a livello al contempo multilaterale e bilaterale - dagli accordi EuroMed dipende in concreto dal funzionamento complessivo dei meccanismi istituzionali di cooperazione contemplati al fine di programmare, condurre, e sostenere le relazioni intrattenute dall'Unione e i suoi Stati membri con i Paesi del Sud Mediterraneo.

Come si è avuto modo di accennare, gli organi istituzionali condivisi costituiti *ad hoc* in seno agli accordi di associazione costituiscono dei *fora* di discussione e confronto fondamentali, in quanto provvedono (attraverso l'esercizio degli appositi poteri decisionali e interpretativi sopra descritti) non solo a garantire la corretta applicazione del regime associativo, ma anche a riflettere - mediante il dialogo svolto a vari livelli di rappresentatività al loro interno - le esigenze strategiche delle diverse parti coinvolte nel processo dinamico di regionalizzazione euro-mediterraneo. In particolare, la cornice istituzionale condivisa (bilaterale) offerta dagli accordi di associazione, gioca un ruolo fondamentale ai fini di adeguare il contenuto normativo-programmatico degli accordi EuroMed alle priorità politiche perseguite a livello regionale attraverso le iniziative progressivamente lanciate per l'organizzazione dei rapporti tra le due sponde del Mediterraneo, e rappresentate - in modo particolare - dal Partenariato euro-mediterraneo e dalla Politica Europea di Vicinato. Pertanto, ai fini di una corretta e completa valutazione del contributo offerto dall'associazione euro-mediterranea al processo di regionalizzazione euro-mediterraneo, si impone

---

<sup>396</sup> Lo schema di "integrazione approfondita" (*Deep integration*) si riferisce infatti alla rimozione di tutti gli ostacoli legali, regolamentari e istituzionali ancora esistenti tra l'UE e i Paesi del Sud-Mediterraneo negli ambiti coperti dalle future intese. A sua volta, il riferimento a forme di "integrazione ampia" (*Comprehensive integration*) implica il raggiungimento del più elevato grado di armonizzazione normativa e istituzionale.

un'analisi del più ampio contesto concettuale, sostanziale e istituzionale all'interno del quale gli accordi di terza generazione sono stati concepiti, conclusi, e progressivamente implementati.

## CAPITOLO II

### IL PROCESSO DI BARCELONA E L'IMPATTO DEL PARTENARIATO EURO-MEDITERRANEO SULL'IMPIANTO ASSOCIATIVO EURO-MEDITERRANEO

SOMMARIO: 1. Il partenariato: multilateralismo e integrazione regionale tramite soft law - 2. L'impatto funzionale e contenutistico del Partenariato Euro-Mediterraneo - 3. L'impatto strutturale del Partenariato Euro-Mediterraneo - 3.1 Le Conferenze dei Ministri Euro-Mediterranei - 3.2 Il Comitato Euro-Mediterraneo - 3.3 L'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea - 4 L'impatto dell'acquis di Barcellona sul progetto di regionalizzazione euro-mediterraneo - 4.1 (segue) I risultati ottenuti in termini di sviluppo politico, economico e culturale della regione euro-mediterranea

#### 1. Il partenariato: multilateralismo e integrazione regionale tramite *soft law*

Nei paragrafi precedenti, si è avuto modo di osservare come gli accordi EuroMed di terza generazione rappresentino il prodotto di una nuova “politica di prossimità” che l’Unione e i suoi Stati membri hanno promosso nell’intento di rilanciare i rapporti europei con i Paesi terzi di area sud-mediterranea.

Funzionali a realizzare obiettivi di stabilizzazione politica e sviluppo economico e sociale attraverso l’attivazione di una cooperazione multidimensionale, tali intese costituiscono l’espressione convenzionale di un approccio strategico nuovo, più ampio e approfondito che a seguito della conclusione della guerra fredda è stato sviluppato (anche) nei confronti della regione euro-mediterranea. In particolare, le peculiarità contenutistiche e istituzionali che distinguono gli accordi EuroMed rispetto ai rapporti precedentemente instaurati con i Paesi terzi del Maghreb e del Mashrak, riflettono l’operatività di un’inedita strategia per l’area euro-mediterranea, intesa (quantomeno formalmente) non più come una realtà periferica da gestire in virtù della vicinanza fisica e del processo di decolonizzazione, ma piuttosto come una regione le cui molteplici, interconnesse e interdipendenti dimensioni fisiche e strategiche impongono lo svolgimento di un dialogo rivolto a formulare soluzioni stabili, condivise e globali per le molteplici sfide comuni che *de facto* connettono le diverse sponde del bacino mediterraneo.

A consentire lo sviluppo di un nuovo quadro concettuale, giuridico e istituzionale per la conduzione delle relazioni euro-mediterranee è stato in particolare l’accresciuto ruolo internazionale affidato all’Unione a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Maastricht<sup>397</sup>.

---

<sup>397</sup> Elementi di novità nel panorama della cooperazione regionale e sub-regionale euro-mediterranea si sono registrati a partire dall’adozione di un partenariato euro-magrebino, proposto dalla Commissione europea e attivato con decisione assunta dal Consiglio Europeo di Lisbona nel 1992. In seguito a diverse comunicazioni adottate per trovare soluzioni utili a uscire dall’*empasse* della crisi Euro-Libica (innescata dal caso Lockerbie), e per fare fronte alla crisi politica Algerina, la Commissione Europea ha proposto di estendere la formula del partenariato all’*ensemble* dei rapporti europei con i Paesi sud-mediterranei. Cfr., COM(94)427, *Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Establishing a Euro-Mediterranean Partnership*. Oltre all’estensione della portata geografica, la proposta della Commissione

Proprio l'aumento delle competenze (e relative responsabilità) che l'UE si è trovata a esercitare (sul piano interno e internazionale) per fare fronte alla radicale trasformazione geopolitica dello scenario mondiale e regionale conseguita alla caduta del muro di Berlino, ha reso possibile la "rifondazione" dei rapporti complessivamente intrattenuti dal blocco europeo con i Paesi di area mediterranea. La convinzione europea di poter guidare, attraverso il dispositivo politico, giuridico e istituzionale offerto dall'Unione, un processo di integrazione regionale fondato (oltre che su accordi internazionali giuridicamente vincolanti) anche sull'esercizio del potere di persuasione politico-diplomatica, ha permesso di integrare le tradizionali relazioni convenzionali bilaterali euro-mediterranee con una nuova cornice concettuale e operativa informata a direttive di convergenza multilaterale, rivolta alla creazione di una "comunità pluralista", e funzionale - in ultima istanza - all'allineamento sostanziale tra i diversi partner euro-mediterranei. Tale iniziativa, è rappresentata dal Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM)<sup>398</sup>.

Ad oggi, il concetto di partenariato non è definito dai Trattati, e resta in questo senso una nozione estranea al diritto primario dell'Unione<sup>399</sup>, vale quindi la pena descriverne i tratti caratteristici per poter comprendere il senso del suo impiego nell'organizzazione dei rapporti euro-mediterranei. Diffusasi a livello internazionale con l'affermarsi della mondializzazione, l'opzione partenariale - specie quando si manifesta in direzione nord-sud, ovvero all'interno di gruppi regionali che comprendono Paesi industrializzati e Stati in via di sviluppo - è funzionale allo stabilimento di scambi permanenti, costruttivi e rivolti all'eliminazione dei fattori di disuguaglianza materiale che, di fatto, costituiscono un ostacolo alla diffusione e all'approfondimento di relazioni internazionali (ovvero regionali) pacifiche e reciprocamente proficue<sup>400</sup>. Pur se, al momento, la nozione di "partenariato" non riposa su una definizione giuridica ben determinata, la relazione partenariale riguarda tipicamente soggetti che nonostante presentino tra loro caratteristiche sostanzialmente differenti e tali da distinguerli, ad esempio, dal punto di vista dello sviluppo socio-economico, dell'identità culturale e dell'appartenza politica, acconsentono ad attivare una

---

contemplava l'ampliamento tematico delle precedenti iniziative di cooperazione regionale con i Paesi del Sud Mediterraneo. Approvando le proposte della Commissione, nel dicembre 1994 il Consiglio Europeo ha dato mandato alla Spagna perchè organizzasse una conferenza di alto livello con Paesi terzi del Maghreb e del Mashrak. Tale conferenza fu finalmente convocata a Barcellona il 27 e 28 novembre del 1995. Il progetto di integrazione regionale delineato nel testo della Dichiarazione di Barcellona risente dell'approccio integrato già presente in iniziative regionali elaborate a livello europeo, quali la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE). Si veda, E. BARBÉ, *The Barcelona Conference: Launching Pad of a Process*, in *Mediterranean Politics*, vol. 1, no. 1, 1996.

<sup>398</sup> In questi termini, cfr. E. ADLER, B. CRAWFORD, e F. BICCHI (a cura di), *The Convergence of Civilisations: Constructing a Mediterranean Region*, Toronto University Press: Toronto, 2006, p. 19..

<sup>399</sup> Tale espressione è stata entrata per la prima volta nella terminologia del diritto comunitario nell'occasione della riforma dei fondi strutturali intrapresa nel 1988 e, in tale occasione, è stata associata a una forma di concertazione connotata da un alto grado di intensità. In merito, si veda, R. BALOCK, *La notion de partenariat en droit communautaire*, in *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, Presse de l'Université des sciences sociales de Toulouse: Tolosa, 2004, tomo I, p. 495.

<sup>400</sup> Si è giustamente osservato come il partenariato costituisca una forma di conciliazione tra le istanze regionaliste e le spinte alla globalizzazione che, come si è già osservato, rappresentano le linee di tendenza principali sulle quale si orienta lo sviluppo della società internazionale contemporanea. Cfr. P.M. DEFARGES in, *Partenariat, Mondialisation et Régionalisation* cit., pp. 42-44.

cooperazione stabile e fondata sul riconoscimento di un nucleo (minimo) di interessi e valori condivisi. In forza di un'intesa di natura politica che si presta a essere raggiunta e formulata anche al di fuori di una cornice convenzionale giuridicamente vincolante, i soggetti di diritto internazionale che decidono di instaurare un rapporto di partenariato assumono impegni reciproci e finalizzati allo svolgimento di attività in comune, e si propongono di contribuire - *su un piano di parità formale* - al perseguimento di risultati pratici di mutuo interesse<sup>401</sup>.

In buona sostanza, il partenariato risponde all'esigenza di stabilire uno *strumento di cooperazione* utile all'organizzazione di relazioni stabili tra due o più entità (Stati o insiemi regionali) che provvedono all'istituzione di appositi meccanismi di confronto e procedure decisionali utili a intraprendere un progetto dinamico di avvicinamento reciproco<sup>402</sup>. Tale soluzione organizzativa dei rapporti internazionali implica dunque l'attivazione di un *processo di cooperazione* che, perseguendo obiettivi di sviluppo condiviso tra i diversi partecipanti, mira a un graduale allineamento - economico, politico e sociale - dei singoli soggetti aderenti all'iniziativa partenariale. Nella duplice funzione di strumento di cooperazione formale e percorso dinamico di approssimazione sostanziale, il partenariato consente lo svolgimento di un dialogo continuo (destinato a svolgersi attraverso meccanismi di mediazione costante), tendenzialmente multi-dimensionale (comprensivo di una dimensione economica, politica, sociale e culturale) e diretto alla gestione di sfide comuni (di portata globale, ovvero regionale), alle quali le parti decidono di fare fronte attraverso azioni concertate, da condursi nel rispetto dei valori fondamentali sui quali poggia la loro relazione di gruppo<sup>403</sup>. Tipico delle esperienze di cooperazione internazionale (specialmente di portata regionale) maturate a seguito della guerra fredda, lo spirito pragmatico appena descritto caratterizza anche la dimensione funzionale e contenutistica del Partenariato Euro-Mediterraneo.

Introdotta allo scopo di integrare il livello bilaterale delle relazioni euro-mediterranee, il Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM) conferisce una cornice cooperativa e di confronto multilaterale rivolta a conciliare le divisioni e a colmare le differenze tradizionalmente esistenti tra i diversi soggetti internazionali che condividono lo spazio circostante al bacino mediterraneo, e si

---

<sup>401</sup> Come chiarito da N. AKRIMI in, *Le Partenariat Euro-Méditerranéen: une logique de développement régional dans une perspective globale?*, in P. G. XUEREB, *The European Union and the Mediterranean* cit., p. 74, la nozione di parità è essenziale ai fini del partenariato, e corrisponde nei fatti ad una "uguaglianza rafforzata", in quanto ispirata a criteri di efficacia operativa, di risultato.

<sup>402</sup> Questa definizione, tripartita, è ripresa da P.M. DEFARGES in, *Partenariat, Mondialisation et Régionalisation*, p. 40, in M.-F. LABOUZ (ed.) *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers*, cit., p.40.

<sup>403</sup> Si tratta, nella norma, di processi da realizzarsi sul lungo termine, in quanto richiedono negoziazioni costanti, che gradualmente provvedono alla riorganizzazione dei sistemi coinvolti dal progetto cooperativo in funzione degli obiettivi comuni. Infatti, seppur fondato su valori fondamentali necessari allo sviluppo di un dialogo costruttivo, il partenariato si basa in realtà sulle differenze, e rappresenta in quanto tale "uno spazio di conflitti autorizzati". Cfr. D. DORMOY, *Mondialization, Partenariat et Développement*, in M.-F. LABOUZ (ed.) *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers* cit., p. 50.

fonda in quanto tale su un programma che coinvolge - al contempo - obiettivi di coesione e di sviluppo regionale<sup>404</sup>.

In primo luogo, pur fondato sul principio operativo della solidarietà internazionale (nella fattispecie, regionale), il PEM abbandona la logica esclusiva dell'assistenza unilaterale fornita da parte europea agli Stati sud-mediterranei e a questa sostituisce (o meglio, accosta) un approccio inclusivo, ispirato al criterio della responsabilità condivisa, ovvero al principio di eguaglianza tra le parti, tutte parimenti coinvolte nel perseguimento attivo degli obiettivi affidati al rapporto partenariale<sup>405</sup>. Attraverso il PEM, l'Unione Europea, gli Stati membri della stessa, i Paesi terzi del Maghreb e del Mashrak, oltre che Israele e l'OLP in nome dell'Autorità Palestinese, hanno accettato di perseguire congiuntamente un unico, ambizioso progetto di cooperazione regionale che si fonda sul riconoscimento reciproco di principi e valori condivisi e, al contempo, sulla volontà di rispettare le caratteristiche e le specificità proprie dei singoli partecipanti all'esperienza partenariale<sup>406</sup>. Nel complesso, l'istituzionalizzazione di un simile *forum* di dialogo funzionale all'incremento globale delle occasioni di scambio pacifico all'interno dello spazio euro-mediterraneo, ha rappresentato un importante tentativo di stabilire un'identità di gruppo e di diffonderla in capo ai diversi attori regionali attivi nello spazio euro-mediterraneo.

In secondo luogo, l'attivazione della relazione partenariale e l'apertura del dialogo (come si vedrà, di tipo prevalentemente intergovernativo) di portata globale che ne consegue, rappresenta per gli Stati partner un'inedita opportunità di concorrere attivamente - e su un piano di parità giuridica - all'assunzione di decisioni e alla formulazione di politiche in grado di incidere sull'andamento del progetto di regionalizzazione euro-mediterraneo. Tale possibilità, appare tanto più rilevante se si considera che l'esclusione della prospettiva di adesione all'Unione operata dagli accordi di associazione conclusi dell'Unione con i Paesi mediterranei del Maghreb e del Mashrak (in quanto Stati non europei), preclude di fatto qualsiasi tipo di coinvolgimento (anche futuro) di questi ultimi nel processo decisionale europeo. D'altro canto, lo "spirito di partenariato" informa

---

<sup>404</sup> La funzione del Partenariato si spiega in ragione della necessità (da alcuni definita un imperativo) di fare fronte ai rischi derivati con la fine della guerra fredda dalla crescente distanza che, in termini di sviluppo socio-economico, di identità culturale e orientamento politico si è venuta a creare tra le due rive del Mare Mediterraneo.

<sup>405</sup> Condividendo la qualità di partner, l'UE e gli Stati del sud-mediterraneo si impegnano a contribuire al progetto regionale euro-mediterraneo su un piano di parità (perlomeno formale), e a tal fine acconsentono a impostare i loro rapporti secondo un criterio di tendenziale equilibrio tra gli obblighi e i diritti assunti reciprocamente. Il PEM riflette in questo senso il nuovo paradigma che, con l'affermarsi della globalizzazione, ispira il cd. diritto internazionale dello sviluppo, non più fondato esclusivamente sul sostegno (prevalentemente finanziario) o sul trattamento commerciale preferenziale concessi unilateralmente dai Paesi industrializzati in favore degli Stati in via di sviluppo, ma ispirato anche a obiettivi di solidarietà attiva, concreta, reale. Cfr. D. DORMOY, *supra*, p. 50.

<sup>406</sup> Il riconoscimento reciproco delle differenze politiche, economiche e culturali che connotano i diversi partecipanti del PEM appare come una condizione essenziale ai fini di sviluppare un dialogo accettabile agli occhi dei partners arabi dell'Unione, che tuttora nutrono i timori di un post-colonialismo (economico, politico e culturale) europeo. Allo stesso tempo, includendo soggetti (quali, Israele e Palestina, ma pure Cipro e Turchia, oltre che Marocco e Spagna) che promuovono soluzioni geopolitiche differenti nella regione euro-mediterranea, il PEM permette un'implicita legittimazione delle diverse istanze presentate dai singoli partners, che accettano di partecipare a un confronto pacifico su questioni che, di norma, sono oggetto di relazioni - spesso drammaticamente - conflittuali.



l'insieme delle relazioni istituzionalizzate che intercorrono - a livello multilaterale, bilaterale e unilaterale - tra le diverse sponde del Mediterraneo<sup>407</sup>. Prefigurando concretamente ai partner sud-mediterranei la possibilità di influire sui processi decisionali previsti per l'implementazione del progetto partenariale, il PEM offre uno strumento utile per gestire (congiuntamente) i fattori di interdipendenza che collegano i diversi soggetti internazionali presenti all'interno della regione euro-mediterranea, e per i Paesi partner del Sud Mediterraneo si traduce in un mezzo utile a completare, ovvero integrare il rapporto di associazione attraverso l'assicurazione di una partecipazione attiva al sistema di relazioni euro-mediterranee.

## 2. L'impatto funzionale e contenutistico del Partenariato Euro-Mediterraneo

In concreto, è in occasione della Conferenza di Barcellona - convocata nel novembre del 1995 su proposta avanzata da parte europea (in particolare in forza della pressione politica dei governi degli Stati membri di area mediterranea<sup>408</sup>) - che si sono poste le basi programmatiche e operative per un'ambiziosa, complessiva e profonda riforma dei rapporti europei con i Paesi terzi del sud-mediterraneo<sup>409</sup>.

Riuniti a livello ministeriale, i rappresentanti dell'UE, dei suoi Stati membri, di 10 Paesi del Maghreb e del Mashrak (compreso Israele) e dell'OLP in nome dell'Autorità Palestinese hanno inteso promuovere un'iniziativa che, superando il tradizionale approccio (mono)-settoriale e bilaterale dei rapporti europei di cooperazione esterna, è stata diretta alla riduzione del profondo divario socio-economico esistente tra la sponda meridionale e settentrionale del Mare Mediterraneo, e formulata in maniera tale da comprendere - simultaneamente - obiettivi di solidarietà, stabilità e sicurezza condivisi sul piano regionale. A seguito di un'intensa e a tratti non

---

<sup>407</sup> Tale rilievo è confermato dal fatto che, concludendo gli accordi di associazione di terza generazione, le parti si sono impegnate a cooperare per il co-sviluppo (ovvero per lo sviluppo condiviso) della regione euro-mediterranea, attraverso lo svolgimento di un'attività che si fonda su un rapporto di reciprocità e di partenariato. Il co-sviluppo, la reciprocità e il partenariato, rappresentando tre concetti tra loro indissolubili, costituiscono il fondamento anche del regime di associazione euro-mediterranea. Cfr. in merito quanto osservato da J. RAUX, *Association et Perspectives Partenariales*, in M.-F. CHRISTOPHE-TCHAKALOFF (ed.), *Le concept d'association* cit., p. 113.

<sup>408</sup> La congiuntura favorevole che è stata offerta dalla successione alla presidenza del Consiglio dell'UE di tre Stati mediterranei (Francia (Primo semestre 1995); Spagna (secondo semestre 1995); e Italia (primo semestre 1996)), ha permesso di porre la "questione mediterranea" al vertice dell'agenda delle relazioni esterne dell'UE.

<sup>409</sup> Alla conferenza di Barcellona hanno preso parte i ministri degli esteri degli allora quindici Paesi comunitari, i rappresentanti della Commissione e del Consiglio europeo, e i ministri degli esteri dei Paesi mediterranei non comunitari (Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia, Israele, Cipro, Malta e Autorità Palestinese). Con l'allargamento dell'Unione del 2004, e l'ingresso nell'UE di Cipro e Malta, il numero di paesi partner mediterranei si è ridotto da dodici a dieci, rappresentati da otto Paesi arabi, la Turchia (Stato candidato) e Israele. I Paesi terzi firmatari della "Dichiarazione di Barcellona" sono Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia e Turchia e l'Autorità Palestinese. Malta e Cipro, anch'essi firmatari, hanno acquistato lo *status* di Stati Membri dell'Unione nel 2004.

agevole negoziazione<sup>410</sup>, i diversi partecipanti alla (prima) conferenza euro-mediterranea hanno adottato (e non sottoscritto) all'unanimità una dichiarazione congiunta e un programma di lavoro, *atti di natura politica non giuridicamente vincolanti* attraverso i quali si è dato formalmente avvio al cd. "Processo di Barcellona"<sup>411</sup>. In considerazione del suo carattere *multi-funzionale* (che dipende dalla natura ampia e differente degli obiettivi affidati alla cooperazione euro-mediterranea) e *multi-livello* (che implica l'organizzazione dei rapporti tra l'Unione e i partner sud-mediterranei su piani co-operativi diversi), il Processo di Barcellona si presenta come un tentativo di "regionalizzazione" che non ha precedenti nel panorama delle relazioni esterne dell'Unione<sup>412</sup>.

Si è appena accennato come, dal punto di vista progettuale e contenutistico, l'iniziativa lanciata a Barcellona si fonda sulla volontà di realizzare un'*area euro-mediterranea di pace, stabilità e prosperità condivisa*<sup>413</sup>. Nell'ottica di realizzare un progetto di regionalizzazione nell'area euro-mediterranea, il processo inaugurato a Barcellona combina obiettivi di integrazione e crescita economica sostenibile con la volontà di instaurare un clima di scambio politico durevole e, a tal fine, contempla anche l'opportunità di attivare forme di dialogo istituzionalizzato nel settore culturale e umano<sup>414</sup>. Prospettando uno sviluppo olistico dei rapporti euro-mediterranei, le parti si sono impegnate a cooperare su piani di intervento materiale - politico, economico e culturale - che, seppur formalmente suddivisi nei tre diversi capitoli di cui si compone la Dichiarazione finale, risultano complementari rispetto al programma globalmente approvato dalle parti al termine della

---

<sup>410</sup> Per un'analisi delle difficoltà incontrate - specie in ragione della frammentazione dei partecipanti sud-mediterranei nel processo di negoziazione degli atti fondatori del "processo di Barcellona", si veda H. HABEED, *Le partenariat euro-méditerranéen, le point de vue arabe*; in Publisud: Parigi, 2003, p. 152.

<sup>411</sup> Pur rappresentando l'esito di un incontro diplomatico di rilevanza fondamentale nella storia dei rapporti euro-mediterranei, dal punto di vista giuridico la "Dichiarazione di Barcellona" costituisce "una dichiarazione interministeriale multilaterale", che presenta una natura esclusivamente politica, di *soft law*. Cfr. E. LANNON, *Le Partenariat euro-méditerranéen: éléments d'une analyse juridique* in, B. KHADER, *Le partenariat euro-méditerranéen vu du Sud*, L'Harmattan: Parigi, 2001, p. 187. Come sottolineato da B. SUZAN, *Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéen*, in *Etudes et Recherches* no. 28, Notre Europe, Groupement d'Etudes et Recherches, Parigi; 2003, p. 8, la soluzione di *soft law* sembrava essere la più conveniente per i partner sud-mediterranei.

<sup>412</sup> Questo carattere di "novità", è stato spesso sottolineato dagli stessi ideatori (europei) del processo di Barcellona, come osservato da M. LISTER, *The European Union and the South*, Routledge: Londra, 1997.

<sup>413</sup> La promozione dell'integrazione regionale nell'euro-mediterraneo è un'idea di origine europea. Attraverso la propria azione esterna nel Mediterraneo, l'UE cerca di promuovere il proprio modello di integrazione regionale, che a partire dallo sviluppo di relazioni economiche e commerciali mira di realizzare forme di coordinazione anche politica. In merito, si veda il contributo di P. WILLA, *La Méditerranée comme espace inventé*, in, *Jean Monnet Working Paper in Comparative and International Politics*, no.25, 1999; <http://www.fscpo.unict.it/vademec/jmwp25.htm>. Peraltro, si è giustamente osservato come il "mediterraneismo" dell'UE presenti caratteristiche diverse, che mutano al variare delle circostanze storiche che fanno da sfondo alle iniziative europee lanciate nella regione. Cfr. V.E. RHEIN, *Le pari euro-méditerranéen*, in R. BISTOLFI (a cura di), *Euro-Méditerranée: une région à construire*, Publisud: Paris 1995; M. PACE, *Rethinking the Mediterranean. Reality and Re-presentation in the Creation of a Region*, Tesi di Dottorato, Università di Portsmouth, 2001.

<sup>414</sup> Nell'ottica programmatica espressa dagli ideatori del processo di Barcellona, lo sviluppo di uno spazio di pace, risulta indissolubilmente collegato alla diffusione della prosperità economica, che a sua volta è fatto dipendere - funzionalmente - dalla garanzia del buon governo regionale. È comunque possibile notare un sostanziale disequilibrio tra i tre differenti "volets" (ovvero "canestri") compresi dal processo di Barcellona. I negoziatori della dichiarazione sembrano infatti aver accordato un ruolo centrale e di maggior rilievo alla dimensione economica, mentre la cooperazione in materia culturale non appare tra le priorità perseguite attraverso l'iniziativa. Cfr. R. RHATTAT, *La Politique de Voisinage* cit., p. 114.

conferenza interministeriale<sup>415</sup>. In forza dell'articolazione tripartita del Processo di Barcellona, i partner mediterranei si impegnano a promuovere la democrazia e la pace nel rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto, a garantire uno sviluppo economico durevole, equilibrato e condiviso, oltre che a cooperare per la riduzione della povertà, per la tutela dei diritti umani e per una migliore comprensione tra le culture presenti nella regione euro-mediterranea<sup>416</sup>.

Sul piano *politico* (disciplinato all'interno del primo capitolo della Dichiarazione di Barcellona), l'obiettivo di stabilizzare la situazione geopolitica nello spazio euro-mediterraneo è affidato a un processo di affermazione di un "sistema di valori comuni" sulla base del quale condurre un dialogo permanente a livello regionale<sup>417</sup>. L'individuazione di interessi e obiettivi strategici condivisi - tra i quali rientrano espressamente la pace, la sicurezza e la stabilità della regione euro-mediterranea - ha offerto il presupposto programmatico per lo svolgimento di un confronto dialettico tra i partecipanti al processo di Barcellona, che hanno acconsentito a intrattenere un dibattito rivolto a elaborare soluzioni comuni ai problemi connessi alla situazione geopolitica regionale<sup>418</sup>. Sul piano *economico* (disciplinato nel secondo capitolo), le ambizioni delle parti - chiaramente identificate nell'accelerazione del ritmo di sviluppo e integrazione socio-economica regionale (da realizzarsi in particolare mediante il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni degli Stati terzi del Sud-Mediterraneo) - sono state affidate alla creazione di una zona di libero scambio euro-mediterranea, al rafforzamento della cooperazione verticale (nord-sud) in un numero predefinito di settori di intervento, e all'aumento sostanziale dell'assistenza finanziaria unilateralmente fornita dall'UE ai partner mediterranei<sup>419</sup>. Congiuntamente allo sviluppo

---

<sup>415</sup> La distinzione tra i tre diversi "canestri" tematici di Barcellona costituisce il risultato formale della necessità - emersa in fase di negoziazione - di conciliare le diverse percezioni delle priorità strategiche regionali, mentre il progetto di integrazione regionale euro-mediterraneo si caratterizza per una sostanziale "porosità" dei vari ambiti di cooperazione materiali inclusi all'interno della medesima iniziativa. Cfr. D. SCHMID, *Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM: de la repartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien*, EuroMSCopaper, n. 36, Lisbonne, ottobre, 2004.

<sup>416</sup> La dichiarazione di Barcellona, adottata a seguito della conferenza interministeriale del 27 e 28 novembre 1995, si compone di tre Capitoli: il primo, politico e di sicurezza; il secondo economico e finanziario; il terzo culturale ed umano. Annesso alla Dichiarazione, è stato approvato un programma di lavoro che indica i mezzi attraverso i quali le Parti si sono proposte di raggiungere i risultati condivisi.

<sup>417</sup> Il PEM riflette un approccio di tipo cooperativo (*cooperative security*) rispetto al tema della sicurezza regionale, in forza del quale su fonda il processo di distensione dei rapporti tra le due sponde del Mediterraneo sulla valorizzazione del tema dei diritti umani. Gli sforzi compiuti in forza del dialogo politico instaurato dal PEM, si sono concentrati (specie nella fase iniziale del processus di Barcellona) in prevalenza nella conclusione della "Carta Euro-Mediterranea per la Pace e la Sicurezza". Cfr. in dottrina, S. BISCOP, *Euro-Mediterranean Security: a Search for Partnership*, Ashgate: Aldershot, 2003.

<sup>418</sup> Il processo di cooperazione in ambito politico e di sicurezza si basa sull'espressione la convinzione della Parti che "la pace, la stabilità, e la sicurezza della regione mediterranea sono un bene comune che si impegnano a promuovere e a rinforzare attraverso tutti i mezzi a loro disposizione". Cfr. il testo della Dichiarazione finale della Conferenza ministeriale euro-mediterranea di Barcellona del 27 e 28 novembre 1995.

<sup>419</sup> Dal punto di vista dei rapporti economici, si è previsto lo stabilimento di un'area di libero scambio euro-mediterranea (pensata, come già visto, per estendere ai Paesi del Maghreb e del Mashrak il regime di libero scambio pan-europeo già attivato con i PECO e i Paesi dell'EFTA), da realizzarsi entro il termine originariamente fissato al 2010. In particolare, il Processo di Barcellona mira a estendere alla regione euro-mediterranea un regime di libera circolazione di beni, servizi e capitali. La libera circolazione delle persone tra gli Stati terzi del Mediterraneo e l'UE resta prevalentemente regolata come materia afferente alla gestione dell'immigrazione clandestina. Gli ambiti di intervento rispetto ai quali si prevede l'attivazione di

di un dialogo politico e alla creazione di un'area euro-mediterranea di libero scambio, si contempla (all'interno del terzo capitolo della Dichiarazione) anche l'attivazione di una cooperazione in materia *culturale*, rivolta al contempo promuovere gli scambi e la mobilità transfrontaliera e concepita per sostenere il contatto e la convergenza tra gli attori delle società civili attivi nelle due rive del Mediterraneo<sup>420</sup>. Oltre al riconoscimento del valore della cultura quale fattore di pacificazione e sviluppo regionale, all'interno del terzo capitolo della Dichiarazione di Barcellona sono ritrovabili disposizioni relative alla cooperazione giudiziaria, doganale e di polizia rispetto a settori di intervento quali il contrasto all'immigrazione clandestina, al terrorismo, al traffico di stupefacenti, alla criminalità e alla corruzione internazionale, e la lotta a fenomeni quali il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza<sup>421</sup>. Peraltro, col tempo il contenuto del Processo di Barcellona si è esteso anche ad ambiti originariamente esclusi dal progetto di regionalizzazione. In particolare, un quarto settore relativo alla cooperazione di giustizia e affari interni è stato incluso a seguito del diffondersi da parte europea dei timori di attacchi terroristici di matrice islamica, oltre che con l'aumento della pressione migratoria di flussi di individui provenienti dal continente africano<sup>422</sup>. Secondo un'opinione largamente condivisa, la dichiarazione rappresenta un compromesso relativamente esaustivo tra gli obiettivi di sicurezza proposti dagli europei e le istanze di sviluppo avanzate dai Paesi terzi mediterranei<sup>423</sup>.

---

una cooperazione economica sono rappresentati dal settore degli investimenti, cooperazione regionale, cooperazione industriale e aiuto alle imprese dei Paesi terzi sud-mediterranei, cooperazione in materia ambientale, oltre che la promozione del ruolo della donna nell'imprenditoria.

<sup>420</sup> Affianco alla cooperazione rilanciata in ambito economico e all'inaugurazione di un dialogo politico tra le parti, il Processo di Barcellona si compone anche di una dimensione cooperativa che, quantomeno nelle intenzioni, si è proposta di incoraggiare i contatti e la mobilità sociale. Nel capitolo della cooperazione sociale e culturale, sono state incluse forme di cooperazione importanti, estese alla politica migratoria, alla lotta al terrorismo internazionale, oltre che al contrasto alla corruzione e al traffico di stupefacenti.

<sup>421</sup> In effetti, certe tematiche - quali la lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata, e il contrasto al traffico di droga - sono trattate simultaneamente sia nel primo sia nel terzo "pilastro" della cooperazione euro-mediterranea prospettata a Barcellona. Nel complesso si può apprezzare un certo numero di interazioni materiali tra i diversi ambiti tematici coinvolti dall'iniziativa. Cfr. in questo senso anche, D. SCHMID, *Les interactions dans le Partenariat euro-méditerranéen*, rapporto di attività 2001-2004 del Gruppo di lavoro EuroMeSCo n. 2, Lisbona, settembre 2004, p. 31.

<sup>422</sup> Cd. Barcellona IV. Cfr. in materia R. GILLESPIE, *Reshaping the Agenda? The Internal Politics of the Barcelona Process in the Aftermath of September 11*, in A. JÜNEMANN, *Euro-Mediterranean Relations after September 9/11: International, Regional and Domestic Dynamics*, Frank Cass: London, 2003.

<sup>423</sup> Seppure sia innegabile che la Dichiarazione di Barcellona riproduce in larga parte la posizione europea espressa attraverso una dichiarazione congiunta elaborata in occasione del Consiglio di Cannes nel 1995, è comunque opportuno notare che significativi cambiamenti al documento fondante il PEM sono stati apportati al fine di riflettere la volontà e le esigenze degli Stati Partner del Sud-Mediterraneo. Alla pressione politica effettuata da questi ultimi si deve infatti l'inserimento del riferimento al problema del debito, ritenuto essenziale dagli Stati partner al fine di garantire lo sviluppo delle loro economie. In dottrina, per tutti, E. LANNON, *La déclaration interministerielle de Barcelone, acte fondateur du Partenariat euro-méditerranéen*, in *Revue de Marché Commun et de l'Union européenne*, no. 398, 1996, pp. 358-368.

### 3. L'impatto strutturale del Partenariato Euro-Mediterraneo

Dal punto di vista strutturale, la necessità di individuare meccanismi di cooperazione in grado di rispondere alle sfide programmatiche poste dai grandi assi tematici contemplati dalla Dichiarazione di Barcellona, ha condotto a una riconfigurazione istituzionale dell'intero impianto organizzativo dei rapporti euro-mediterranei.

Allo scopo di garantire lo sviluppo dinamico delle relazioni euro-mediterranee secondo le finalità prospettate in occasione della Conferenza di Barcellona, si è approntato un dispositivo istituzionale articolato su una serie di livelli operativi (multilaterale, bilaterale e unilaterale) distinti ma tra loro complementari. Se, da un lato l'impulso ordinamentale offerto dal lancio del PEM ha consentito di procedere alla riforma della cooperazione euro-mediterranea in precedenza condotta a livello unilaterale e bilaterale, per la prima volta si è contemplata l'opportunità di garantire il coinvolgimento attivo (seppur in misura e secondo modalità diverse) di tutti gli attori regionali partecipanti al progetto di regionalizzazione euro-mediterraneo. In particolare, un ruolo centrale è stato riservato alla dimensione cooperativa multilaterale, instaurata attraverso lo stabilimento di un apparato istituzionale proprio del PEM, il cui lancio è stato accompagnato dalla creazione di una serie di organi creati *ad hoc* per permettere ai partner di lavorare congiuntamente alla progressiva realizzazione di una regione euro-mediterranea coesa dal punto di vista politico, economico, sociale e umano<sup>424</sup>. Pur presentando le caratteristiche tipiche delle istituzioni proprie delle esperienze di regionalismo cd. *power oriented* (operanti secondo la regola del consenso, e prive del potere di assumere decisioni giuridicamente vincolanti per le parti), le strutture intergovernative multilaterali hanno rappresentato una novità importante per lo sviluppo globale e per la coesione del contesto cooperativo euro-mediterraneo, in quanto sede di dialogo utile a fissare dinamicamente le priorità d'azione condivise a livello regionale. Il ruolo di impulso e di direzione strategica svolto a livello politico-diplomatico dagli organi partenariali risulta particolarmente importante, specie se si pensa al contributo che essi possono offrire in termini di orientamento (e finanche di coordinamento) dell'attività decisionale svolta nell'implementazione degli accordi EuroMed da parte delle diverse Conferenze e comitati di associazione operanti a livello multi-bilaterale.

Da un lato, gli organi multilaterali che compongono la cornice istituzionale del PEM assolvono alla (tradizionale) funzione di consultazione e concertazione delle posizioni espresse dai diversi partner euro-mediterranei a livello intergovernativo (Conferenze ministeriali euro-mediterranee; Comitato euromed). Dall'altro lato, al fine di approfondire il dialogo regionale si è attivata una dimensione operativa in precedenza non contemplata nel processo di cooperazione con gli Stati del Sud Mediterraneo, che è stata inaugurata attraverso la previsione di un dialogo (inter)-parlamentare destinato a rafforzare la legittimità democratica del processo di regionalizzazione euro-mediterraneo, e rivolto ad amplificare "l'effetto di socializzazione" che deriva dalla

---

<sup>424</sup> Sull'assetto istituzionale del PEM, cfr. R. ALIBONI, *Partenariato nel Mediterraneo: percezioni, politiche, istituzioni*, Milano, 1997.

condivisione di istituzioni comuni e rappresentative di istanze diverse rispetto a quelle elaborate a livello intergovernativo (Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea)<sup>425</sup>.

### 3.1 Le conferenze dei ministri euro-mediterranei

Al tempo della redazione della Dichiarazione di Barcellona le parti contraenti hanno previsto l'opportunità di svolgere riunioni periodiche tra i ministri degli affari esteri euro-mediterranei, che sono stati chiamati a riunirsi periodicamente per garantire la continuità applicativa del programma partenariale e per individuare le azioni da intraprendere allo scopo di realizzare gli obiettivi del partenariato.

Le conferenze offrono le occasioni di incontro multilaterale attraverso cui si provvede all'elaborazione delle linee programmatiche e degli orientamenti generali del PEM, oltre che allo sviluppo di un dibattito intergovernativo rivolto ad agevolare la convergenza tra le posizioni sostenute dai diversi soggetti di diritto internazionale coinvolti nel processo di regionalizzazione euro-mediterraneo. Si tratta di appuntamenti essenziali per la progressione dinamica del processo di regionalizzazione euro-mediterraneo, ovvero di riunioni in occasione delle quali si sancisce ufficialmente la volontà dei partner di sostenere ed eventualmente estendere e approfondire le diverse attività di cooperazione regionale. Oltre alle riunioni dei ministri degli affari esteri, la Dichiarazione di Barcellona ha previsto anche la possibilità di svolgere conferenze settoriali (sempre a livello ministeriale), in occasione delle quali discutere questioni tecniche attraverso la partecipazione dei rappresentanti dei dicasteri euro-mediterranei competenti per materia<sup>426</sup>.

Difficoltà di carattere politico e strutturale hanno di fatto impedito che le conferenze euro-mediterranee svolgessero a pieno il ruolo di impulso politico necessario alla progressiva evoluzione del PEM, inteso come esperienza di coesione regionale multi-livello e multi-dimensionale. Al fine di riflettere il respiro pluralista che ispira il partenariato, si è originalmente previsto che le conferenze ministeriali euro-mediterranee si tenessero, alternativamente e secondo un meccanismo di rotazione, presso un Paese membro dell'UE e presso un Paese Terzo mediterraneo. Tuttavia, l'opposizione di alcuni Stati arabi a ospitare nei loro territori le delegazioni israeliane, ha di fatto impedito la riunione dei vertici al di fuori del territorio "neutrale" europeo, circostanza cui è conseguita una diffusa percezione di asimmetria nell'organizzazione del partenariato<sup>427</sup>. Inoltre, a

---

<sup>425</sup> Per un'analisi degli effetti socializzatori derivanti dal coinvolgimento dei Parlamenti rappresentativi dei Paesi di area euro-mediterranea, si veda I. SEIMENIS e M. MAKRIYANNIS, *Reinvigorating the parliamentary dimension of the Barcelona Process: the establishment of the Euro-Mediterranean parliamentary assembly* in, *Mediterranean Quarterly*, vol. 16, no. 2, 2005, pp. 85-105. Più in generale sul tema si veda Z. SABIC, *Building democratic and responsible global governance: the role of international parliamentary institutions* in, *Parliamentary Affairs*, vol. 61, no. 2, pp. 255-271.

<sup>426</sup> Al contrario di quanto previsto per le conferenze politiche intrattenute dai titolari nazionali del potere estero, le riunioni ministeriali tematiche ovvero settoriali sono organizzate secondo un ritmo irregolare. Attraverso questi incontri si provvede alla messa in opera del programma regionale in relazioni a settori specifici (es. agricoltura; energia; ambiente; commercio; cultura; cooperazione nel settore industriale; turismo e informazione).

<sup>427</sup> Ad oggi, le riunioni ministeriali euro-mediterranee si sono svolte a Malta (nell'aprile 1997); a Stoccarda (nell'aprile 1999); a Marsiglia (nel novembre 2000); a Valencia (nell'aprile 2002); a Napoli (nel

dispetto della dichiarata volontà di garantire un regime di parità e reciprocità negli impegni (anche di natura politica) assunti dalle parti in relazione allo sviluppo del processo di Barcellona, l'assenza di un segretariato che coordina le attività congiuntamente svolte all'interno della cornice cooperativa del PEM ha comportato che il compito di assicurare la preparazione e il seguito delle Conferenze ministeriali euro-mediterranee fosse di fatto esercitato dalla sola Commissione europea, con la conseguente riduzione del sentimento di "condivisione" che ispira il processo partenariale. Infine, a pesare negativamente sulla piena esplicazione dello spirito di partenariato è stata la diversa capacità dimostrata dalle parti coinvolte dal processo partenariale di coagulare il consenso dei partner su temi condivisi, e dunque di determinare gli orientamenti politici del processo di cooperazione, in merito a questioni di interesse comune. Infatti, mentre gli Stati membri sono tenuti, in base alle regole che disciplinano la rappresentanza esterna dell'Unione, a concordare e adottare una posizione comune in seno al Consiglio dell'Unione Europea prima di manifestare la loro volontà sul piano esterno (regionale, euro-mediterraneo), i rappresentanti degli Stati partner sud-mediterranei si sono presentati divisi alle conferenze ministeriali, ovvero senza che tra loro fosse preventivamente svolta alcuna forma di concertazione da riprodurre nel loro dialogo con l'UE<sup>428</sup>.

### 3.2 Il Comitato Euro-mediterraneo

Tra le componenti intergovernative dell'apparato partenariale euro-mediterraneo va annoverato il Comitato Euro-Mediterraneo, composto da alti funzionari dei Paesi membri dell'UE e da un rappresentante per ciascuno dei partner sud-mediterranei. Sotto la direzione dell'organo di presidenza (presieduto a turno dai rappresentanti del Paese membro dell'UE cui spetta la presidenza del Consiglio), tale apparato era responsabile dei lavori preparatori delle conferenze ministeriali, di discutere l'agenda ed esaminare il programma di lavoro del PEM, e di vegliare sulla coerente e corretta applicazione dei programmi e dei progetti elaborati ai fini dell'implementazione del programma partenariale. Nell'esercizio dei propri compiti, il Comitato doveva essere assistito da alti funzionari specializzati (denominati *Barcelona senior officials*).

Al Comitato Euromed, le cui riunioni erano previste a Bruxelles e si svolgevano di media tre volte per ciascun semestre di presidenza, era sostanzialmente richiesto di dare continuità applicativa alle decisioni assunte a livello politico dalle Conferenze ministeriali euro-mediterranee, nell'ottica di garantire una corretta attuazione al potenziale programmatico del partenariato.

---

dicembre 2003); all'Aja (nel novembre 2004); in Lussemburgo (nel maggio 2005); a Tampere (novembre 2006); a Lisbona (novembre 2007).

<sup>428</sup> In questo senso, la dimensione decisionale interna europea - connotata da un profondo grado di istituzionalizzazione del processo di integrazione europeo - incide sull'andamento politico del processo partenariale euro-mediterraneo. Le posizioni da assumersi in sede delle conferenze ministeriali euro-mediterranee devono infatti essere discusse dai gruppi di lavoro del Consiglio competenti per materia che, informati con congruo anticipo dell'oggetto delle conferenze euro-mediterranee, assumono (secondo la regola del consenso) delle Conclusioni che determinano la posizione dell'UE da rappresentare sul piano internazionale.

Insieme alla Commissione Europea, che di fatto si è trovata a svolgere le funzioni di segretariato del PEM, il Comitato EuroMed ha esercitato principalmente le funzioni legate al Piano d'azione di Valencia, un importante documento approvato nel 2002 con il quale i Paesi partner hanno preso atto delle difficoltà di attuazione del Processo di Barcellona, specialmente per quanto riguarda le questioni della sicurezza comune e del contrasto all'emigrazione<sup>429</sup>. Nonostante l'importanza delle funzioni di continuità amministrativa assegnate al Comitato, nella pratica si sono rilevate alcune disfunzioni organizzative e funzionali che sembrano avere ridotto, globalmente, l'efficacia operativa di tale istituzione. Infatti, è prevalsa un'interpretazione restrittiva dei compiti formalmente attribuite a tale organo, come confermano i diversi ordini del giorno approvati da quest'ultimo, che di fatto si limitano all'approvazione di "schede" di iniziativa regionale, allo svolgimento di discussioni generiche relative alla cooperazione economica e al dialogo in materia culturale e sociale, ovvero all'esame delle note informative presentate dalla Commissione Europea. In parte, tale orientamento "minimalista", è stato spiegato alla luce della volontà di evitare una sovrapposizione, ovvero un'interferenza tra il lavoro del Comitato e l'attività di gestione delle risorse finanziarie europee poste a disporre degli obiettivi del PEM che è stata svolta dalla Commissione<sup>430</sup>.

### 3.3 L'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea

La Dichiarazione di Barcellona riconosce l'importanza di sostenere le relazioni interistituzionali tra le diverse sponde del Mediterraneo, e ne promuove lo sviluppo auspicando in particolare l'affermazione di una dimensione (inter)-parlamentare della cooperazione euro-mediterranea. La decisione di stabilire un forum composto dai rappresentanti parlamentari appartenenti alle due sponde del Mediterraneo è stata assunta in occasione di un incontro che, tenutosi a Strasburgo nel 1996, ha visto riuniti per la prima volta gli eurodeputati e i delegati dei Parlamenti degli Stati partner<sup>431</sup>. Dapprima istituzionalizzate con lo stabilimento di un Forum Parlamentare Euro-Mediterraneo (FPEM)<sup>432</sup>, le relazioni interparlamentari condotte in seno al PEM sono oggi affidate all'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea (APEM), che è stata ufficialmente creata

---

<sup>429</sup> Con il Piano di Valencia le parti hanno prospettato l'attivazione di nuove forme di cooperazione regionale basate su un più integrale coinvolgimento dei Paesi della riva sud del Mediterraneo nella definizione e nell'attuazione dei Programmi euro-mediterranei. In particolare, tale Piano ha recepito la proposta della Commissione europea di adottare un programma di cooperazione regionale in materia di lotta al terrorismo.

<sup>430</sup> Cfr. quanto osservato da D. SCHMID, in *Les institutions européennes dans les fonctionnements du PEM* cit., p. 9.

<sup>431</sup> Peraltro, già nel 1994, il Parlamento Europeo aveva proposto la creazione (PE) di un Forum inter-parlamentare euro-mediterraneo. Cfr. Risoluzione PE sulla costituzione di un'Assemblea mediterranea, adottata il 6 maggio 1994, Boll. UE, 05-1994, pt. 1.3.40.

<sup>432</sup> Il FPEM si è riunito per la prima volta nell'ottobre 1998, sotto la presidenza congiunta del PE e della Camera dei Rappresentanti Marocchina.



in occasione del vertice tenutosi a Napoli nel dicembre 2003, in forza di una decisione assunta dalla VI Conferenza ministeriale euro-mediterranea<sup>433</sup>.

L'APEM si compone di un Ufficio di presidenza, di tre Comitati Permanenti, oltre che di un ampio numero di Gruppi di lavoro costituiti al fine di preparare la sessione plenaria che, riunendosi a cadenza annuale, è composta da 240 membri chiamati a rappresentare i diversi parlamenti della regione euro-mediterranea<sup>434</sup>. Pur se gli atti che l'APEM è legittimato ad adottare (risoluzioni, proposizioni e rapporti) non sono giuridicamente vincolanti e, normalmente, sono assunti secondo la regola del consenso, il grado di istituzionalizzazione raggiunta da questo organo, oltre che l'ampiezza e l'intensità delle attività che lo stesso svolge, permettono di apprezzare una sostanziale espansione del ruolo affidato alla cooperazione interparlamentare euro-mediterranea, che non si limita (più) a un'attività di carattere meramente informativo, né rappresenta un semplice forum per la condivisione di idee tra i diversi attori coinvolti nel PEM<sup>435</sup>.

Nella sua configurazione attuale, l'APEM costituisce il risultato di un fenomeno (da alcuni definito di "parlamentarizzazione regionale") che, collegato in generale all'affermazione del regionalismo internazionale *de jure*, è osservabile in particolare nei processi di coesione regionale condotti dall'UE nelle aree geografiche situate alla propria periferia (orientale e meridionale)<sup>436</sup>. A livello internazionale, la proliferazione delle assemblee parlamentari si spiega, tradizionalmente, alla luce della volontà di un particolare gruppo regionale di contribuire al raggiungimento degli obiettivi perseguiti collettivamente attraverso il ricorso a soluzioni che, rivolte al consolidamento della fiducia reciproca delle parti, prevedono lo sviluppo di un dialogo su un piano diverso e ulteriore rispetto a quello intergovernativo. In primo luogo, le istituzioni parlamentari regionali sono considerate come strumenti di cooperazione utili a collegare gli obiettivi condivisi e perseguiti dal gruppo regionale a livello intergovernativo con il dibattito politico e l'attività legislativa interna

---

<sup>433</sup> In sostanza, i ministri euro-mediterranei riunitisi a Napoli hanno accolto la proposta (avanzata tramite una risoluzione dell'aprile 2002) del FPEM di conversione del Forum in Assemblea parlamentare.

<sup>434</sup> All'Ufficio di Presidenza, è affidato il compito di coordinamento il lavoro assembleare. A tal fine, l'organo si compone di un Presidente e quattro Vice-Presidenti, due dei quali provengono dai Paesi partner Sud-mediterranei, e gli altri due sono espressione, rispettivamente, del Parlamento europeo e del Parlamento nazionale dello Stato che in quel periodo esercita la presidenza dell'Unione. I quattro Comitati Permanenti, sono costituiti da: un comitato che si occupa di questioni politiche, di sicurezza e di questione collegate alla tutela dei diritti umani; un comitato economico, finanziario, sociale e per questioni collegate all'educazione; un comitato rivolto alla promozione della qualità di vita e allo scambio culturale tra le società civili della regione euro-mediterranea; un comitato cui sono affidate questioni di genere e che promuove i diritti della donna. I gruppi di lavoro sono composti da venti membri ciascuno (dieci rappresentanti della riva sud e dieci della riva nord), mentre i comitati costituiti ad hoc sono composti ciascuno da 40 membri.

<sup>435</sup> Anche se è previsto che possa assumere decisioni con il voto favorevole dei 4/5 dei suoi componenti quando questi rappresentano la maggioranza, rispettivamente, dei rappresentanti dei Paesi della riva sud e della riva nord. Cfr. in dottrina S. STAVRIDIS e P. MANOLI, *The Parliamentary dimension of regionalism, Comparing experiences in Europe's Neighbourhoods* in, A. WARLEIGH-LACK, N. ROBINSON e B. ROSAMON (a cura di), *New Regionalism and the European Union, Dialogues, comparisons and new research directions*, Routledge: Londra, 2011.

<sup>436</sup> Si veda S. STAVRIDIS, *The Parliamentary Forum of the Euro-Mediterranean Partnership* in, *Mediterranean Politics*, vol. 7, no. 2, 2002, pp. 30-53.

ai singoli partner<sup>437</sup>. Inoltre, il dibattito parlamentare serve a coinvolgere la società civile nei processi di regionalizzazione<sup>438</sup> e, specie nel caso dei progetti di integrazione regionale esterna condotti dall'UE, a promuovere la democrazia e il rispetto dei diritti umani attraverso il confronto politico condotto sul piano regionale<sup>439</sup>. Infine, la diplomazia parlamentare, che per definizione risponde alla logica del compromesso politico e perciò risulta maggiormente flessibile rispetto alle relazioni di natura intergovernativa, aiuta a prevenire situazioni di crisi e di conflitto e si presta in quanto tale a offrire una soluzione conveniente in presenza di processi di regionalizzazione che coinvolgono zone e soggetti connotati da una elevata instabilità e conflittualità. Se non altro, la presenza di una cornice interparlamentare regionale ha il pregio di creare le “condizioni atmosferiche” necessarie a mantenere un dialogo costante tra le parti, ovvero a ristabilirlo a seguito di una crisi politica<sup>440</sup>.

Di conseguenza, la funzione assolta dall'APEM è, in primo luogo, quella di rafforzare la legittimità democratica del partenariato e, in secondo luogo, quella di promuovere la cooperazione (bilaterale e multilaterale) tra i Parlamenti dei diversi soggetti internazionali coinvolti nel Processo di Barcellona, nel segno di un avanzamento (in primo luogo) qualitativo dei rapporti intrattenuti tra la sponda sud e la sponda nord del Mediterraneo. Sebbene la storia della creazione dell'APEM (e, ancora prima, del FPPEM) sia segnata da divisioni interne all'UE<sup>441</sup>, e nonostante le critiche mosse in relazione alla credibilità dei rappresentanti parlamentari dei partner sud-mediterranei, nel complesso la creazione di tale organo è valutabile positivamente, in quanto garantisce lo svolgimento di un dialogo che permette il collegamento tra la dimensione intergovernativa del Processo di Barcellona con un maggior coinvolgimento degli attori politici provenienti dalle due

---

<sup>437</sup> Si ritiene che i parlamentari che partecipano all'attività assembleare regionale acquisiscano sensibilità politica in relazione ai temi ivi trattati, e siano di conseguenza in grado di influenzare e collegare le esigenze nazionali con quelle internazionali discusse a livello regionale. La partecipazione dei parlamentari nazionali può incidere anche sui processi nazionali di ratifica dei trattati internazionali conclusi in seno alle organizzazioni regionali, oltre che sull'attività dei governi di implementazione dei progetti regionali.

<sup>438</sup> In particolare, l'inter-parlamentarizzazione che si è affermata con il nuovo regionalismo si caratterizza la volontà di coinvolgimento della società civile nei processi decisionali che sono svolti a livello internazionale (regionale), secondo un modello di regionalismo inclusivo e multi-dimensionale.

<sup>439</sup> Il collegamento che, classicamente, è operato tra parlamentarizzazione del regionalismo e obiettivi di democratizzazione si applica con particolare appropriatezza ai processi di integrazione regionale condotti attraverso l'azione esterna dell'Unione Europea. In generale, comunque, il pilastro parlamentare del nuovo regionalismo è visto, da un lato, come uno strumento di legittimazione democratica dei processi di integrazione regionale e, dall'altro lato, come mezzo utile alla promozione della democrazia sul piano internazionale.

<sup>440</sup> Come chiarito da D. BEETHAM in, *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*, Interparliamentary Union: Ginevra, 2006, i gruppi parlamentari funzionano, spesso, come un “sistema di allarme preventivo”. Infatti, il collegamento tra diplomazia parlamentare e risoluzione dei conflitti internazionali è ritrovabile nella prassi di molte democrazie contemporanee, in quanto si ritiene che in situazioni di crisi internazionale il dibattito parlamentare possa allentare la tensione, sia interna che internazionale.

<sup>441</sup> In particolare i Parlamenti nazionali degli Stati membri di grandi dimensioni (Germania, Italia e Francia) si sono lamentati che, all'interno dell'APEM gli Stati membri di minore grandezza erano sovra-rappresentati. Cfr. in merito quanto osservato da S. STAVRIDIS, *From Parliamentary Forum to Parliamentary Assembly in the EMP: Does it alla Amount to Much Ado About Nothing?*, Med Obs/Observatori de politiques mediterrànies, (IEMed e IUEE/UAB) Working Paper no. 2, Barcelona, 2004.

sponde del Mediterraneo<sup>442</sup>. Inoltre, l'affermazione della dimensione parlamentare del PEM ha contribuito al raggiungimento di un altro importante risultato, rappresentato dalla crescente cooperazione tra attori appartenenti alla società civile euro-mediterranea, oltre che al coinvolgimento dei parlamenti regionali rappresentativi delle autonomie locali dell'area euro-mediterranea<sup>443</sup>. Di fatto, l'attività svolta dall'APEM si è tradotta in un consistente corpo di dichiarazioni e di risoluzioni, che sono state espresse su questioni specifiche e di effettivo interesse comune, quale, ad esempio, la cooperazione euro-mediterranea in materia migratoria.

#### **4. L'impatto dell'acquis di Barcellona sul progetto di regionalizzazione euro-mediterraneo**

Si è osservato come, a partire dal lancio del Processo di Barcellona nel 1995, il progetto di regionalizzazione euro-mediterraneo sia stato perseguito attraverso il ricorso a strumenti, tecniche e meccanismi giuridici che operando su piani di intervento differenti, hanno concorso alla realizzazione di un medesimo obiettivo sostanziale, globale e multidimensionale: la creazione di un'area euro-mediterranea di pace, stabilità e prosperità condivisa.

Sul piano bilaterale, la conclusione di una serie di accordi di associazione (tendenzialmente) uniformi a livello strutturale e contenutistico, ha permesso di rinsaldare le relazioni convenzionali sulle quali si fondano, dal punto di vista giuridico, il processo di ravvicinamento politico, economico e sociale tra l'Unione Europea, i suoi Stati membri e i Paesi terzi del Sud Mediterraneo<sup>444</sup>. Infatti, nonostante gli obiettivi del Processo di Barcellona siano

---

<sup>442</sup> Cfr. in letteratura, I. SEIMENIS e M. MAKRIYANNIS, *Reinvigorating the parliamentary dimension of the Barcelona Process* cit.; A. BIAD, *Los Parlamentos como nuevos actores del partenariado: hacia una diplomacia parlamentaria en el Mediterraneo* in, *Àgora-Revista de Ciencias Sociales*, no. 8, pp. 8-11, 2003, E. LANNON, *Parlements et société civiles dans la sécurité euro-méditerranéenne*, EuroMeSCO Paper, no. 19, 2002.

<sup>443</sup> Sia i parlamenti regionali esistenti a livello sub-regionale, sia gli attori della società civile sono chiaramente identificati come partner strategici per il futuro del Processo di Barcellona. Cfr. punti 34 e 35 della Risoluzione dell'Comitato APEM per gli Affari Politici, la Sicurezza e i Diritti Umani, adottata a Rabat il 21.11.2005. Cfr. EUROMED, *Vade-Mecum of the Euro-Mediterranean PARliamentary Assembly*, Bruxelles: Parlamento Europeo, 2006. Online.

<sup>444</sup> Fondati sul principio della reciprocità, tali accordi mirano all'affermazione di un sistema comune di valori e diritti fondamentali, oltre che alla progressiva messa in opera di una zona di libero scambio e allo sviluppo di una cooperazione in materia sociale e culturale. A questi obiettivi si somma, da un lato, la volontà di sviluppare un'azione comune per la protezione dell'ambiente euro-mediterraneo e, dall'altro lato, l'impegno a prevenire e contrastare il fenomeno del terrorismo internazionale, della criminalità organizzata e, in generale, di tutti i traffici illeciti. Se tale impegno è stato contemplato sin dal momento dell'approvazione della Dichiarazione di Barcellona, e indicato come prioritario all'interno del programma di lavoro prodotto dalla prima Conferenza interministeriale euro-mediterranea, la sua importanza è considerevolmente aumentata in seguito agli attacchi terroristici contro gli Stati Uniti dell'11.11.2001. In occasione della Conferenza di Valencia, i partner hanno ammesso l'urgenza di promuovere la firma, la ratifica e l'implementazione di tutti gli strumenti internazionali esistenti in materia di contrasto al terrorismo, tra i quali in particolare figurano le risoluzioni 1373 e 1390 adottate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Daltro canto, l'impegno delle parti in favore dell'ambiente è concepita come strumentale allo sviluppo durevole della regione euro-mediterranea. La "dimensione ambientale" appare come un'elemento importato per il PEM, come confermato dalle disposizioni degli accordi e dalle dichiarazioni del Processo di Barcellona riservate a questo tema.

comparativamente meno ambiziosi rispetto a quelli perseguiti attraverso il processo di integrazione europeo (come comprovato dall'assenza di prospettive di adesione, da cui dipende la portata più ristretta dell'*acquis* dell'Unione che, in forza degli accordi di associazione, deve essere recepito dagli Stati sud-mediterranei), i rapporti di associazione euro-mediterranei si fondano su disposizioni, meccanismi e strumenti di implementazione e armonizzazione che, nel loro insieme, mirano a realizzare - gradualmente - una realtà regionale dotata di un'identità giuridica propria. Dal punto di vista sostanziale, gli accordi di associazione EuroMed promuovono un "movimento di transizione e adattamento progressivo delle legislazioni degli Stati mediterranei associati", da realizzarsi gradualmente sia in direzione verticale (mediante il recepimento, da parte degli Stati associati, delle norme mutate dall'ordinamento giuridico internazionale ed europeo), sia in direzione orizzontale (mediante la progressiva armonizzazione legislativa delle normative interne dei singoli Stati associati negli ambiti coperti dagli accordi EuroMed)<sup>445</sup>. Dal punto di vista istituzionale, si è previsto che il processo regionale di approssimazione normativa venga condotto attraverso il lavoro svolto in seno agli organismi istituzionali paritari creati *ad hoc* in forza degli accordi EuroMed e dotati di poteri decisionali anche vincolanti<sup>446</sup>. Si è avuto modo di osservare come il ruolo di applicazione e di sviluppo progressivo dei rapporti convenzionali bilaterali che è affidato ai Consigli e ai Comitati di associazione risulti fondamentale, specialmente in considerazione della mancanza di effetto diretto di una parte consistente delle norme contenute negli accordi EuroMed.

La rete di relazioni (sostanziali e istituzionali) convenzionali appena descritto, è integrato dall'apparato multilaterale proprio del PEM, attraverso il quale si è intesa garantire una direzione strategica globale alle relazioni euro-mediterranee, e in particolare stimolare il dialogo e il confronto collettivo sui temi e gli obiettivi perseguiti a livello bilaterale tramite i rapporti di associazione. Affiancandosi ai tradizionali strumenti convenzionali di *hard law*, il sistema partenariale euro-mediterraneo offre un impulso di *soft law* al processo di cooperazione politica ed

---

<sup>445</sup> Finalizzati alla promozione dell'inclusione euro-mediterranea, gli accordi EuroMed di terza generazione si ispirano all'esperienza di integrazione europea, come comprovato dal costante richiamo alle politiche dell'Unione, che incoraggia gli Stati partner ad adeguarsi agli standard normativi comunitari. Cfr. quanto osservato da R. ALIBONI, G. JOFFÈ, E. LANNON, A. MAHJOUR, A. SAAF, A. DE VASCONCELOS, *Union for the Mediterranean. Building on the Barcelona acquis*, Rapporto EU-ISS, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, Parigi, 2008, p. 8. In pratica, la forza di attrazione esercitata dall'UE, e di conseguenza la finalità di approssimazione degli ordinamenti degli Stati associati al diritto dell'Unione (perlomeno, anche se non esclusivamente, nelle materie coperte dagli accordi EuroMed di terza generazione), dipende dall'assimilazione sostanziale che connota i rapporti (anche convenzionali) euro-mediterranei. D'altronde, si è osservato come i rapporti di forza del capitalismo sono tali che le possibilità di successo di un'esperienza di integrazione sub-regionale dipendono in concreto dall'istaurazione reazioni con la potenza economica dominante che, nel caso di specie, è rappresentata dall'UE. Cfr. J. TENIER, *Intégrations régionales et mondialisation* in, *La Documentation Française*, Parigi, 2003, p. 205.

<sup>446</sup> Tali organismi, sono costituiti rispettivamente dai Consigli di Associazione EuroMed, che prendono le decisioni nelle materie espressamente indicate da ciascun accordo, e dai Comitati di Associazione, costituiti al fine di assistere i relativi Consigli nello svolgimento delle loro funzioni. Per instaurare uno scambio di idee costante in relazione al processo di implementazione dell'associazione, ciascun accordo EuroMed prevede inoltre l'istituzione di un Comitato Parlamentare, che è composto dai rappresentanti parlamentari delle Parti contraenti e che è legittimato a richiedere tutte le informazioni che ritiene utili al fine di formulare delle raccomandazioni al Consiglio di Associazione.

economica attivato tra le parti associate, che in questo modo sono poste nella condizione di intrattenere un dialogo multilaterale (almeno formalmente) paritario su questioni condivise di importanza strategica. Mediante le riunioni successive delle Conferenze ministeriali, si sono gradualmente precisati e promossi gli ambiti di intervento coinvolti dal processo di regionalizzazione euro-mediterraneo, anche attraverso il rafforzamento del quadro istituzionale del partenariato e il coinvolgimento progressivo della società civile, chiamata a rappresentare le ambizioni di cooperazione e sviluppo delle due sponde del Mediterraneo<sup>447</sup>. Sviluppandosi su un piano di parità, il rapporto di partenariato include non soltanto una cooperazione regionale di natura intergovernativa, ma contempla anche la conduzione di un dialogo interparlamentare e il riconoscimento di un ruolo (quantomeno a livello consultivo) ai principali attori della società civile euro-mediterranea.

Alla dimensione bilaterale e multilaterale della cooperazione euro-mediterranea si aggiunge inoltre un piano operativo unilaterale, costituito dai programmi di sostegno finanziario MEDA I e MEDA II, attraverso i quali l'UE ha provveduto all'erogazione di fondi destinati a aiutare gli Stati sud mediterranei nel raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Dichiarazione di Barcellona<sup>448</sup>. In particolare, il supporto finanziario garantito attraverso il programma MEDA è diretto ad accompagnare l'aggiustamento strutturale e le riforme settoriali richieste ai Paesi partner per sostenere il processo di transizione economica e di riforma del settore industriale privato, oltre che, più in generale, per finanziare programmi "classici" di cooperazione (a livello sia nazionale sia regionale)<sup>449</sup>. Rispetto ai precedenti strumenti finanziari impiegati dall'Unione nella regione mediterranea, il programma MEDA presenta diversi profili di novità: in primo luogo quantitativi,

---

<sup>447</sup> Si è visto come, specie nella seconda fase della sua attività, il Processo di Barcellona si sia concentrato nella creazione e lo sviluppo di istituzioni comuni (quali l'APEM, ma pure la Fondazione Anna Lindht per il Dialogo Interculturale) e sul coinvolgimento della società civile attraverso iniziative affidate a Organizzazioni non governative di entrambe le sponde del Mediterraneo. Per rendersi conto del ruolo di impulso effettivamente giocato dall'apparato partenariale, è sufficiente comparare i programmi d'azione della prima Conferenza tenutasi a Barcellona nel 1995 e quello di Marsiglia - tenutosi per la prima volta sotto la cornice operativa dell'Unione per il Mediterraneo - nel 2008.

<sup>448</sup> MEDA: *Financial and technical measures to accompany the reform of social and economic structures in the Mediterranean non-member countries*. Originariamente, i finanziamenti MEDA sono stati stanziati sulla base di protocolli finanziari che, se in un primo tempo sono stati puntualmente negoziati con i singoli Partner sud-mediterranei, successivamente sono stati annessi ai diversi accordi di associazione EuroMed. A partire dal 23.07.1996, la base giuridica impiegata per l'allocazione e l'erogazione di fondi MEDA è stata garantita da un Regolamento del Consiglio dell'UE. Di conseguenza, il potere decisionale relativo ai disborse è stato trasferito unicamente in capo alla Commissione e ai rappresentanti degli Stati membri, che hanno gestito l'erogazione del fondo attraverso l'attività di appositi Comitati, secondo le modalità stabilite dalle regole di comitologia. Cfr. J. RAUX e E. LANNON, *La coopération financière et technique bilatérale avec les Pays de la Méditerranée Sud et Est* in, *Juris Classeur – Europe*, Éditions Techniques: Parigi, 1995. Si noti comunque che, a livello operativo (rappresentato dai Programmi Nazionali Indicativi (*National Indicative Programmes* - NIPs) e dalle Piani Strategici Nazionali (*Country Strategy Papers*- CSPs)) è presente un certo grado di consultazione con i partner beneficiari delle allocazioni finanziarie (quantomeno nella cornice operativa del programma MEDA II).

<sup>449</sup> I finanziamenti MEDA sono diretti alla stabilizzazione macro-economica e al miglioramento delle istituzioni domestiche dei Paesi partner. Per esempi dei progetti finanziati, si veda il sito della Commissione Europea, [http://ec.europa.eu/delegations/deljor/en/eu\\_and\\_jordan/the\\_meda.htm](http://ec.europa.eu/delegations/deljor/en/eu_and_jordan/the_meda.htm).

dovuti all'incremento globale dei fondi (in euro) riservati a questo strumento<sup>450</sup>; in secondo luogo qualitativi, ricollegabili al regime di condizionalità che subordina l'erogazione dei fondi MEDA all'avanzamento delle riforme interne e al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (qualificati come elementi essenziali ai fini della costante implementazione del regolamento 1488/96) da parte dello Stato partner<sup>451</sup>. Diretti al miglioramento dei risultati ottenuti nel corso del primo quinquennio del funzionamento del programma MEDA, un incremento dei fondi effettivamente erogati in favore dei partner sud-mediterranei e modifiche apportate alle modalità di gestione delle risorse finanziarie hanno permesso nel periodo successivo (2005-2009), di aumentare il numero e l'efficacia complessiva dei progetti finanziati<sup>452</sup>.

Analizzato nella sua complessità, l'insieme di meccanismi istituzionali e strumenti normativi (di *hard* e *soft law*) predisposti per la messa opera della Dichiarazione di Barcellona compone un articolato sistema di cooperazione globale e multisetoriale che, nell'intenzione delle parti, avrebbe dovuto garantire l'evoluzione dinamica e incrementale del progetto di regionalizzazione euro-mediterraneo. *L'acquis euro-mediterraneo*, costituito dal precipitato giuridico delle relazioni instaurate nel quadro operativo offerto dal Processo di Barcellona - ovvero dalle intese EuroMed e dall'insieme di protocolli annessi alle stesse, dagli atti assunti in seno ai Consigli e ai Comitati di associazione, dalla giurisprudenza elaborata dalla Corte di Giustizia dell'Unione al fine di specificare i diritti e gli obblighi derivanti dal regime associativo instaurato ex art. 217 TFUE, ma pure dalle decisioni assunte a livello politico-diplomatico in occasione delle conferenze interministeriali euro-mediterranee, dall'attività delle altre istituzioni create in forza del PEM e dai programmi di aiuto allo sviluppo euro-mediterraneo sostenuti attraverso i fondi MEDA - rappresenta lo strumento attraverso il quale le parti si sono prefissate di perseguire gli obiettivi di integrazione regionale (e sub-regionale) tra le diverse sponde del Mediterraneo<sup>453</sup>. Dal corretto e costante funzionamento di questo composito sistema di principi, competenze, procedure e decisioni è stato fatto dipendere il successo del Processo di Barcellona.

---

<sup>450</sup> Nel giugno 1995, il Consiglio Europeo di Cannes ha stanziato la somma globale di 4,685 milioni di euro come cifra di riferimento per il supporto finanziario comunitario alla regione mediterranea per il quinquennio 1995-1999. Un primo programma (MEDA I) ha stanziato 3.43 miliardi di euro sui 4,422 milioni di *budget* disponibili. Per il quinquennio successivo (2000-2006), finanziato tramite il programma MEDA II, sono stati riservati 5.35 miliardi di euro. Questi fondi sono stati incrementati da prestiti della Banca Europea per gli Investimenti: per il 1995-1999, i prestiti ammontavano a 4.808 milioni, per il 2000-2007 il mandato è stato di 6.400 milioni. Inoltre, la Banca si è impegnata a versare un ulteriore milione (gravanti sulle proprie risorse) per progetti transfrontalieri. Per una valutazione critica dei meccanismi di disborso e le procedure di erogazione di questi fondo, si veda R. PEPICELLI, *2010 un nuovo ordine mediterraneo?*, Mesogea: Messina, 2004, p. 54.

<sup>451</sup> Cfr. l'Articolo 3 del Regolamento MEDA I (EC) No. 1488/96, GUCE L 189, 30th July 1996, p. 1, emendato poi nel novembre 2000 (2698/00).

<sup>452</sup> In sostanza, è possibile affermare che la Commissione Europea è riuscita a migliorare la prestazione generale dei vari strumenti a disposizione dei partner mediterranei, nonostante il numero limitato delle risorse stanziate complessivamente. Si veda in merito il rapporto presentato nel 2006 dalla Corte dei Conti dell'UE, *Special Report No. 5/2006 concerning the MEDA programme together with the Commission's replies*, 2006/C 200/01, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/173673.pdf>.

<sup>453</sup> Ricalcata sulla nozione di *acquis communautaire*, si tratta di un concetto di altrettanto difficile definizione e inquadramento giuridico. Cfr. quanto osservato da R. ALIBONI, G. JOFFÈ, E. LANNON, A. MAHJOUR, A. SAAF, A. DE VASCONCELOS, *Union for the Mediterranean* cit., p. 10.

Di conseguenza, proprio nelle debolezze intrinseche che, come si è osservato, connotano molti degli strumenti di cooperazione bilaterali e multilaterali, vanno ricercate le cause che, impedendo al dispositivo istituzionale e normativo del PEM di rispondere alle numerose sfide poste dalle relazioni euro-mediterranee, hanno pregiudicato il raggiungimento degli obiettivi comuni di integrazione regionale fissati in occasione del lancio del Processo di Barcellona. In altri termini, la scarsa incisività del PEM e la conseguente lentezza del processo di regionalizzazione euro-mediterraneo sono in larga misura ricollegabili alla combinazione di deficienze sostanziali e strutturali che connotano l'*acquis* sostanziale e istituzionale su cui si fondano le relazioni (multilaterali, bilaterali e unilaterali) progressivamente instaurate tra l'Unione, i suoi Stati membri e gli Stati partner. A livello sostanziale, sono state in particolare le limitate prospettive di integrazione nel mercato interno europeo e l'esclusione dal programma di associazione di settori di intervento cruciali per lo sviluppo dei Paesi sud-mediterranei ad aver gravato sulle potenzialità concrete del Processo di Barcellona<sup>454</sup>. A livello istituzionale, le molteplici asimmetrie che, come si è visto, sono state mantenute rispetto ai diversi livelli operativi hanno impedito l'esplicazione dello spirito di partenariato, determinando una conseguente marginalizzazione degli attori della sponda sud del Mediterraneo dal processo decisionale euro-mediterraneo<sup>455</sup>.

Nel medio termine, tali elementi di debolezza e di disequilibrio si sono riflessi negativamente sulla capacità del sistema cooperativo di apportare contributi significativi allo sviluppo economico e sociale dei Paesi partner, di contenere le tradizionali spinte centrifughe presenti nell'area, e dunque - in ultima analisi - di ottenere risultati significativi in termini di regionalizzazione attraverso il Processo di Barcellona<sup>456</sup>.

---

<sup>454</sup> In particolare, ad aver gravato sul possibile impatto del PEM, risultano essere stati la sostanziale esclusione dei prodotti agricoli da processo di liberalizzazione euro-mediterraneo, oltre che la differenziazione degli obiettivi di integrazione in materia di libera circolazione di servizi e l'esclusione della libera circolazione delle persone dagli scopi dell'area di libero scambio euro-mediterranea.

<sup>455</sup> Infatti, contrariamente alla retorica del partenariato, a livello operativo il potere decisionale e di gestione del processo cooperativo è rimasto quasi esclusivamente riservato agli attori istituzionali della sponda nord del Mediterraneo. Da un lato la Commissione ha continuato a svolgere la funzione di segretariato. Dall'altro lato, oltre alla presidenza del Comitato EuroMed, gli Stati membri dell'UE hanno mantenuto il controllo sugli strumenti di finanziamento del PEM, esercitando tale competenza attraverso il sistema (interno all'UE) della comitologia. Inoltre, a livello di dialogo politico e di sicurezza, il requisito dell'unanimità nell'assunzione delle decisioni ha mantenuto un potere di veto in capo a ciascun partecipante al PEM. D'altronde, la stessa asimmetria, è ritrovabile anche all'interno delle istituzioni create in seno agli accordi EuroMed, dove esiste un sostanziale squilibrio tra il potere negoziale esercitato dai rappresentanti degli Stati membri e dell'Unione e la posizione contrattuale di minoranza riservata ai rappresentanti degli Stati partner sud-mediterranei.

<sup>456</sup> Per un'analisi critica del Partenariato euro-mediterraneo, dalla sua concezione fino all'entrata in vigore della Politica Europea di Vicinato (PEV), si veda, F. OSMAN e C. PHILIP, *Le Partenariat Euro-Méditerranéen Le Processus de Barcelone: Nouvelles Perspectives*, op. cit.; per un approccio di natura politologico, si veda F. ATTINÀ e S. STAVRIDIS (a cura di), *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseille*, Giuffrè: Milano, 2001.

#### 4.1 (segue) I risultati ottenuti in termini di sviluppo politico, economico e culturale della regione euro-mediterranea

Sul piano politico, il Partenariato euro-mediterraneo ha risentito del progressivo deterioramento della situazione geopolitica regionale e internazionale che, incidendo sulla percezione reciproca delle diverse parti coinvolte nel rapporto partenariale, ha pregiudicato il corretto funzionamento dei meccanismi di cooperazione attivati a livello bilaterale e multilaterale.

Nonostante non si sia mai completamente interrotto, il dialogo in seno alle istituzioni create il PEM è stato ripetutamente paralizzato ovvero “contaminato” sia dalla persistente crisi medio-orientale, sia dall’emergere dei timori e della diffidenze europee circa il diffondersi del terrorismo internazionale di matrice islamica<sup>457</sup>. Nel complesso, i partner hanno dimostrato una sostanziale incapacità di utilizzare le strutture del PEM al fine di risolvere le controversie internazionali sorte sia tra uno Stato Membro dell’UE e uno Stato del Sud-Mediterraneo, sia tra i diversi partner meridionali<sup>458</sup>. Le parti non sono riuscite nell’intento di approvare la “Carta per la Pace e la Sicurezza”, né hanno liberato l’area Euro-Mediterranea dalle armi di distruzione di massa, come era stato originalmente previsto dalla Dichiarazione di Barcellona<sup>459</sup>. In sostanza, pur avendo condotto ad alcuni (parziali) sviluppi positivi, l’obiettivo di promuovere la fiducia reciproca e un dibattito costruttivo, ovvero le “condizioni necessarie a stabilire relazioni di buon vicinato tra i partner”, non si è realizzato<sup>460</sup>.

D’altronde, nemmeno sul piano della protezione dei diritti umani si è registrato un miglioramento significativo della situazione regionale, nonostante il lancio del Partenariato (assieme alle altre iniziative unilaterali assunte da parte dell’Unione) abbia generato una moltiplicazione delle aspettative in materia<sup>461</sup>. In particolare, è sul piano del processo di democratizzazione della regione euro-mediterranea che l’*acquis euro-mediterraneo* è risultato

---

<sup>457</sup> In dottrina, per un’analisi degli effetti negativi, reali e presunti, prodotti dal conflitto israelo-palestinese sul Processo di Barcellona, si veda R. DEL SARTO, *Contested State Identities and Regional Security in the Euro-Mediterranean* cit.

<sup>458</sup> Si veda in merito B. HIBOU, *Le Partenariat en réanimation bureaucratique* in, *Critique internationale*, no. 18, 2003, p. 120.

<sup>459</sup> Originalmente denominata “Patto Euro-Mediterraneo”. Si veda in merito R. ALIBONI, *Building Blocks for the Euro-Mediterranean Charter on Peace and Stability*, EuroMeSCo Papers, no. 7, [http://euromesco.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=140&Itemid=48&lang=en](http://euromesco.net/index.php?option=com_content&task=view&id=140&Itemid=48&lang=en).

<sup>460</sup> Per una valutazione critica del primo quinquennio del processo di Barcellona in ambito di dialogo politico e di sicurezza, si veda J. LE MORZELLE, *Le Partenariat Euro-Méditerranéen: La Consolidation d’une Zone de Paix et de Stabilité*, in F. OSMAN e C. PHILIP, *Le Partenariat Euro-Méditerranéen Le Processus de Barcelone: Nouvelles Perspectives*, Bruylant: Bruxelles, 2003, in particolare alle pp. 67-70.

<sup>461</sup> Le varie conclusioni adottate al termine delle riunioni interministeriali tenutesi a partire dal 1995, dimostrano chiaramente come la questione dei diritti umani non sia stata affrontata attraverso strumenti adeguati all’entità delle sfide poste dal complesso contesto regionale. Nel 2000, una Comunicazione della Commissione in materia di diritti umani ha ritenuto che “lo spirito di partenariato non ha condotto a un dialogo sufficientemente franco e serio su certe questioni come quella relativa ai diritti dell’uomo” e che complessivamente “la politica regionale condotta dall’Unione ha mancato di coerenza”. Cfr. COM (2000) 497 final, p. 4. Si veda anche, per un giudizio analogo, la Risoluzione del PE sugli sviluppi del PEM, GU C 304 E del 1.12.2005, pt. 2. Tra le tanti voci, per una posizione espressa dalla società civile, si veda il documento presentato dall’EMHRN, *Dix ans d’Euromed, Il est temps de mettre fin au déficit en matière de droits de l’homme*, del 21 novembre 2005.



carente nel promuovere e realizzare le riforme politiche necessarie ai fini del raggiungimento (specie nei Paesi della riva sud) degli obiettivi fissati nel 1995<sup>462</sup>. L'analisi dei documenti prodotti dalle istituzioni dell'UE per l'occasione del decimo anno di vita del PEM, permette di apprezzare le preoccupazioni europee sugli scarsi progressi ottenuti in ambito di diffusione della democrazia e di affermazione dello Stato di diritto<sup>463</sup>. Sulla base di queste severe valutazioni manifestate da parte europea (talvolta anche in forma autocritica), alcuni Stati partner e numerosi attori della società civile hanno cominciato a manifestare una crescente volontà di rinnovare gli sforzi di approfondimento del processo democratico e di rilancio delle riforme nella sponda meridionale del Mediterraneo<sup>464</sup>.

A livello economico, l'Area Euro-Mediterraneo di Libero Scambio contemplata al momento dell'avvio del Processo di Barcellona e fondata - nell'intenzione originale delle parti - sulla progressiva conclusione e implementazione della rete di accordi EuroMed, ma pure su una serie di accordi di libero scambio da concludersi, in via parallela, tra gli Stati partner e i Paesi dell'EFTA e dell'AEE, oltre che su corrispondenti intese destinate a sviluppare l'integrazione economica e commerciale sul piano orizzontale (sud-sud), non si è realizzata<sup>465</sup>. Infatti, nonostante il rilievo centrale di questo obiettivo rispetto all'impianto complessivo del PEM abbia condotto alla creazione di strumenti e meccanismi di cooperazione economica e commerciale molteplici e differenziati, il Processo di Barcellona ha accumulato un notevole ritardo rispetto alle tempistiche

---

<sup>462</sup> Per tutti, si veda R. YOUNGS, *Ten Years of the Barcelona Process: a model for supporting Arab reform?*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Friede), Working Paper, Madrid, 2005, p. 20.

<sup>463</sup> Si vedano in particolare le comunicazioni della Commissione Europea, COM (2000) 497 final; COM (2001) 252 final; COM (2003) 294 final. Si veda anche, *The Common Strategy of the European Council of 19 June 2000 on the Mediterranean region*, 2000/458/CFSP, GU L 183, 22.07.2000, p. 5-10; e le *Presidency Conclusions on a Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East*, adottate dal Consiglio europeo di Bruxelles, del 17 e 18 giugno 2004.

<sup>464</sup> Segnali della volontà di donare un nuovo impulso alla cooperazione regionale euro-mediterranea sono emersi in occasione della conferenza organizzata a Sanaa (Yemen) nel gennaio 2004, cui hanno partecipato rappresentanti della società civile, di esponenti pubblici, e di organizzazioni regionali del mondo arabo. Cfr. COM (2003)294, final, pt. G e H; e in occasione della conferenza tenutasi ad Alessandria nel marzo 2004. Si veda la Dichiarazione di Alessandria sulle riforme nel mondo Arabo "*Perspectives et mise en oeuvre*", 12-14 marzo 2004, Bibliotheca Alexandrina.

<sup>465</sup> Il processo di integrazione economica e commerciale si è sviluppato soprattutto in direzione verticale, pur senza raggiungere pienamente gli obiettivi prefissati al momento del lancio del Processo di Barcellona. Soltanto la Tunisia ha provveduto alla completa implementazione del periodo transitorio di 12 anni entro il 2010. Israele ha concluso solo parzialmente la propria area di libero scambio con l'UE. Marocco, seguito da Egitto, Giordania, Libano e Algeria hanno concluso il processo di eliminazione delle barriere tariffarie nel 2012, anche se solo con riferimento ai prodotti considerati come maggiormente sensibili. La Siria non ha ancora ratificato il proprio accordo di associazione. Nel complesso, le tempistiche previste per la liberalizzazione dei rapporti commerciali tra l'UE e partner sud-mediterranei sono state altamente diverse tra loro. Per quanto attiene al processo di integrazione inter-regionale tra i partner sud-mediterranei e i Paesi terzi che fanno parte dell'European Free Trade Agreement e dell'Area Economica Europea, nonostante alcuni accordi di libero scambio siano stati conclusi, non si è ancora stabilita quella rete di intese necessaria a garantire la coesione, dal punto di vista normative, richiesta per realizzare un'area di scambio pan-euro-mediterranea. A tal fine, è importante che Paesi del vicinato est quali Ucraina e Georgia stipulino accordi di libero scambio con gli Stati del Nord Africa e del Medio Oriente. Per un'analisi comprensiva, si veda A. MAHJOUB, *L'impact potential de la Zone de libre-échange euro-méditerranéenne dans les économies du sud et de l'est de la Méditerranée : un essai d'évaluation in, Assessment of the Barcelona Process In Light of the New International and Regional Situation*, Papers for Barcelona, IEMED Publications, 2010.

originamente previste per il raggiungimento dei risultati auspicati in termini di accelerazione dello sviluppo e dell'integrazione regionale e sub-regionale<sup>466</sup>. In particolare, il processo di allargamento europeo culminato nel 2004 (con l'adesione, tra gli altri, di Malta e Cipro) sembra aver smorzato la tensione dell'UE di approfondire ulteriormente i propri rapporti con gli Stati partner meridionali, e ha determinato una polarizzazione delle relazioni commerciali dell'UE con i Paesi posti alla periferia orientale dell'Unione, circostanza che ha condotto a una conseguente e progressiva marginalizzazione dei partner sud-mediterranei (eccezion fatta per la Turchia, che in virtù del suo *status* di Paese candidato è stata coinvolta in un più ambizioso progetto di unione doganale euro-turca). Tale nuovo orientamento strategico dell'azione esterna dell'UE, ha ulteriormente rallentato il processo cooperativo attivato al fine creare l'area di libero scambio euro-mediterranea. Inoltre, carenze evidenti si sono registrate anche a livello di cooperazione commerciale orizzontale (sud-sud) tra i diversi Stati partner, e in particolare in relazione al processo di eliminazione delle barriere tariffarie e non tariffarie tra questi ultimi, hanno impedito lo stabilimento della rete di relazioni commerciali necessaria a realizzare quell'interdipendenza economica tra gli Stati arabi (e tra questi ultimi e Israele) che avrebbe dovuto condurre non soltanto a una maggiore prosperità nell'area, ma pure a una stabilizzazione politica della stessa<sup>467</sup>.

Sul piano della cooperazione culturale, umana e sociale, i progressi maggiori sono stati ottenuti tramite la creazione delle reti di collaborazione euro-mediterranea (quali, ad esempio, quelle instaurate attraverso la Fondazione Anna Lindh e la Rete Euro-Mediterranea per i Diritti Umani), attivate nel quadro cooperativo offerto dal Processo di Barcellona. Nel complesso, gli sforzi compiuti al fine di instaurare dei stabili legami tra i diversi esponenti della società civile euro-mediterranea rappresentano un'esperienza che non ha eguali nelle relazioni esterne dell'UE<sup>468</sup>. Tuttavia, va notato come sulla questione migratoria (soltanto menzionata all'interno del terzo capitolo della Dichiarazione di Barcellona<sup>469</sup>), le parti del PEM abbiano preferito adottare un

---

<sup>466</sup> In particolare, tale risultato negativo viene generalmente attribuito alla mancata intensificazione dei rapporti commerciali euro-mediterranei. Tale risultato era richiesto al fine di controbilanciare la riduzione delle entrate doganali conseguita allo smantellamento del sistema tariffario che, prima dell'entrata in vigore dei diversi accordi commerciali, proteggeva i settori (in seguito liberalizzati) di mercato dei partner sud-mediterranei dalla concorrenza europea. Cfr. R. VERRIER, *L'impact de l'élargissement de l'Union Européenne sur les échanges commerciaux des pays partenaires méditerranéens* in, A. BERRABDAME (a cura di), *Le partenariat euro-méditerranéen à l'heure du cinquième élargissement de l'Union Européenne*, Khartala: Parigi, 2005, p. 206.

<sup>467</sup> Si condivide l'analisi di K. PIETERS, in *The Integration of the Mediterranean Neighbours* cit., p. 33, la quale ritiene che il mancato sviluppo dei rapporti commerciali orizzontali tra gli Stati partners coinvolti dal PEM abbia rappresentato il maggior ostacolo "stumbling block" alla realizzazione dell'area di libero scambio euro-mediterranea e, di conseguenza, di un'area euro-mediterranea di pace e di stabilità.

<sup>468</sup> Cfr. quanto osservato da E. LANNON in *Bylateral Dynamics and Multilateral Perspectives in Euro-Mediterranean Relations (1995-2010)*, in E. LANNON e A. MAHJOUR, *Assessment of the Barcelona Process* cit., p. 23.

<sup>469</sup> Nel testo della Dichiarazione approvata a Barcellona, le parti riconoscono l'importanza del ruolo giocato dalle migrazioni nelle loro relazioni. Concordano sulla necessità di rafforzare la cooperazione per la riduzione delle pressioni migratorie, tra l'altro attraverso programmi di formazione e la creazione di nuovi posti di lavoro. Si impegnano a garantire ai migranti legalmente residenti nei loro rispettivi territori la protezione loro spettante in virtù delle norme nazionali. Decidono di stabilire una cooperazione rafforzata in materia di migrazione illegale. In questo contesto, i partner si dichiarano consapevoli della loro responsabilità

approccio indiretto che prevedeva da un lato la riduzione dei flussi attraverso la promozione dello sviluppo economico e sociale a livello regionale (e in particolare mediante l'aumento del tasso di occupazione nei Paesi partner del Sud-Mediterraneo), e dall'altro lato l'attivazione di una cooperazione per il contrasto delle forme di migrazione irregolare<sup>470</sup>. Ne consegue che nessuna politica comune specificamente dedicata alle sfide migratorie è stata contemplata, né successivamente sviluppata nel contesto operativo proprio del Partenariato. A mancare, è specialmente l'elaborazione di schemi cooperativi per la disciplina della migrazione legale<sup>471</sup>. A causa delle resistenze politiche espresse (specie da parte degli Stati membri dell'Unione) nel corso della negoziazione della Dichiarazione di Barcellona, tale documento non include alcun riferimento alla libera circolazione (orizzontale e verticale) delle persone<sup>472</sup>. Soltanto in occasione del primo *summit* euro-mediterraneo tenutosi a livello di Capi di Stato e di Governo a Barcellona nel 2005, i rappresentanti degli Stati membri e degli Stati partner hanno deciso di includere, all'interno di un programma di lavoro (successivamente annesso come quarto capitolo della Dichiarazione del 1995), delle previsioni in materia migratoria. Nelle intenzioni delle parti, il nuovo *volet* (pilastro) del PEM si rivolge a garantire forme di inclusione sociale dei migranti e a estendere la cooperazione euro-mediterranea alla materia della circolazione delle persone<sup>473</sup>. Pur se è servita a offrire un nuovo stimolo alla cooperazione regionale in ambito migratorio (e in particolare nel settore della giustizia e degli affari interni), va rilevato che l'effettiva portata politica di questa iniziativa è stata fortemente ridimensionata dalla defezione di un numero significativo di rappresentanti degli Stati partner sud mediterranei.

Nel complesso, la pacificazione ancora assente, la mancanza di progressi nel processo di democratizzazione, la persistente carenza di un ambiente istituzionale affidabile, lo scarso afflusso di investimenti diretti esteri, gli esorbitanti tassi di disoccupazione femminile e giovanile che affliggono la sponda sud (e, seppur in misura parzialmente diversa e minore, anche la sponda nord) del Mediterraneo hanno fatto emergere la necessità di individuare soluzioni rivolte a migliorare l'impatto delle politiche di cooperazione tra i Paesi partner e l'Unione Europea<sup>474</sup>. Quest'ultima, sempre più esposta ai fattori di instabilità politica, economica e sociale e alle istanze di sviluppo che, di conseguenza, provengono dal Sud-Mediterraneo, è stata a più riprese chiamata, nella sua veste di "potere normativo" e di "attore (globale e regionale) di diritto internazionale", a individuare soluzioni in grado di migliorare la complessiva situazione dell'area euro-mediterranea.

---

di riammettere i loro cittadini che si trovano in una situazione di irregolarità nel territorio dell'altra parte, e acconsentono a tal fine ad adottare le previsioni relative, anche nella forma di accordi o intese bilaterali.

<sup>470</sup> Cfr. J. BRACH, *The Euro-Mediterranean Partnership: The Role and Impact of the Economic and Financial Dimension* in, *European Foreign Affairs Review*, n.12, 2007, pp. 555-579.

<sup>471</sup> Basti pensare che, se il progetto di liberalizzazione contempla la libera circolazione di beni, servizi e capitali, non si è previsto che le persone godano della stessa libertà di movimento.

<sup>472</sup> Con la persistente contraddizione della volontà di promuovere l'integrazione regionale senza che sia contemplata - almeno - la libera circolazione dei lavoratori. Cfr. E. LANNON cit. *supra*, p. 23.

<sup>473</sup> Cfr. Euromed Summit, Barcellona, Novembre 2005, *Five Year Work Programme*, disponibile al sito [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/summit1105/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/summit1105/index_en.htm).

<sup>474</sup> Si veda quanto rilevato da T. SCHUMACHER, *Riding on the Winds of Changes: The Future of the Euro-Mediterranean Partnership* in, *The International Spectator*, no. 2, 2004, pp. 89-103.

## CAPITOLO III

### L'IMPATTO DELLA POLITICA EUROPEA DI VICINATO (PEV) SUL PROCESSO DI REGIONALIZZAZIONE EURO-MEDITERRANEO

1. La Politica di vicinato: nuova dimensione concettuale per la regione euro-mediterranea - 2. L'impatto funzionale - 3. L'impatto contenutistico - 3.1 La dimensione politica - 3.2 La dimensione economica - 4 L'impatto operativo e metodologico - 4.1 Condizionalità positiva - 4.2 Affidamento reciproco e responsabilità condivisa - 4.3 Differenziazione - 5. L'impatto strutturale - 5.1 I Piani d'Azione (PA) - 5.2 Lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI e SEV) - 5.3 Gli strumenti di cooperazione e assistenza tecnica (TAIEX e i gemellaggi istituzionali) - 6. Potenziali, ambiguità e debolezze della PEV nell'ottica del processo di regionalizzazione euro-mediterranea

#### 1. La Politica di vicinato: nuova dimensione concettuale per la regione euro-mediterranea

La Politica Europea di Vicinato (PEV) ha inaugurato un profondo intervento di riforma delle relazioni intrattenute con i Paesi terzi che, rimasti esclusi dal processo di adesione culminato nel maggio 2004 con il quinto allargamento europeo, si sono ritrovati a costituire la nuova "area di prossimità" dell'Unione<sup>475</sup>.

Il timore che l'esclusione dalle prospettive (quantomeno immediate) di adesione potesse essere percepito da parte dei vicini come un fattore di emarginazione, combinato con la volontà di assicurare un clima di stabilità e sicurezza ai confini esterni di quella che in seguito sarebbe divenuta la nuova "Europa allargata", ha condotto al concepimento e, nel giugno 2003, al lancio di una nuova politica *ad hoc* per i Paesi limitrofi<sup>476</sup>. In un documento programmatico approvato nel maggio del 2004, la Commissione europea ha elaborato l'idea di una Politica europea di vicinato che, seppur in larga parte ispirata dai successi ottenuti mediante la strategia di allargamento, è ultimamente distinta da quest'ultima in quanto deliberatamente rivolta a costituire una (temporanea, ovvero definitiva) *alternativa all'adesione*<sup>477</sup>.

Lungi dal riflettere un approccio rigidamente geografico (che imporrebbe l'inclusione di tutti i Paesi fisicamente confinanti con l'UE)<sup>478</sup>, la PEV si rivolge a quegli Stati limitrofi che, in

---

<sup>475</sup> Il gruppo di Paesi terzi inclusi nella Politica Europea di Vicinato attualmente comprende: Ucraina; Moldavia; Bielorussia; Georgia; Armenia; Azerbaijan (sul versante orientale del Mediterraneo), e: Algeria; Egitto; Israele; Giordania; Libano; Libia; Marocco; Palestina; Siria e Tunisia (sul versante meridionale).

<sup>476</sup> La PEV è stata ufficialmente adottata dal Consiglio Europeo di Salonicco del 19-20.06.2003, che ha ripreso le conclusioni del Consiglio affari generali e relazioni esterne (CAGRE) del 16.06.2003, che a sua volta ha approvato la Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo dell'11.03.2003, intitolata "Europa allargata - Vicinato: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali", COM(2003) 104 final.

<sup>477</sup> Cfr. *European Neighbourhood Policy - Strategy Paper*, COM(2004) 373 final, del 12.05.2004.

<sup>478</sup> Benchè tutti i Paesi terzi compresi in questa iniziativa siano qualificati come "vicini", in realtà non risultano tali dal punto di vista del diritto internazionale, in quanto i rapporti di vicinato in senso proprio

virtù della loro condizione di Paesi emergenti e del loro basso livello di integrazione raggiunto con l'Unione<sup>479</sup>, risultano destinatari di un intervento strategico rivolto a sviluppare una “cooperazione approfondita”, ovvero fondata su principi politici e interessi economici condivisi e diretta, in quanto tale, a eliminare pericolose “linee di divisione” (ideologiche e giuridiche, oltre che sostanziali) tra l'Europa e la sua immediata periferia orientale e meridionale<sup>480</sup>. In sostanza, la PEV prospetta ai Paesi partner la possibilità di rafforzare i loro rapporti di associazione politica e integrazione economica con l'Unione anche al di fuori dello schema operativo dell'allargamento, nell'ottica di diffondere un clima di “buon vicinato” funzionale all'affermazione della pace e della prosperità all'esterno dei confini europei<sup>481</sup>.

Configurata come *iniziativa diretta alla riorganizzazione dello spazio di prossimità europea*, la PEV riunisce una pluralità di Stati terzi che - seppur connotati da notevoli differenze politiche, socio-economiche e culturali interne, e appartenenti a insiemi geografici distinti e collegati all'Unione da vincoli storici e giuridici di natura diversa - sono compresi all'interno di una cornice cooperativa unitaria, che coinvolge nella sua complessità l'intera “*regione pan-europea e mediterranea*”<sup>482</sup>. L'ampiezza geografica e programmatica di questo ambizioso progetto di riforma delle relazioni intrattenute con il circolo di Paesi vicini, ha reso necessario impostare in maniera flessibile i nuovi rapporti di vicinato, che sono stati sviluppati a partire dallo specifico

---

sono soltanto quelli instaurati tra Stati che condividono (almeno) una linea di confine terrestre, ovvero marittima (ma limitatamente alle acque territoriali). Al contrario, la maggior parte degli Stati del vicinato europeo meridionale e sudorientale non condivide frontiere marittime con alcuno Stato membro. Il concetto di “vicinato” adottato dalla PEV è dunque configurato in modo diverso da quello sotteso agli accordi di confine che disciplinano le aree a cavallo della frontiera, oltre che i rapporti transfrontalieri.

<sup>479</sup> Dal punto di vista giuridico, si tratta di Paesi che non sono legati all'Unione da un accordo di integrazione comparabile a quello istitutivo dell'Area Economica Europea. Dal punto di vista sostanziale, seppur raggruppabili in diversi gruppi sub-regionali (distinguibili specialmente in ragione della loro diversa attitudine a partecipare - in qualità di membri - all'UE) gli Stati compresi dalla PEV si contraddistinguono per una serie di caratteristiche che li accomunano dal punto di vista politico e socio-economico. Si tratta di Paesi che, oltre ad essere connotati da sistemi istituzionali deboli (in alcuni casi espressione di un potere autoritario), sono suscettibili di essere assimilati in ragione della loro sostanziale dipendenza dall'accesso al mercato unico europeo, oltre che dagli investimenti diretti esteri europei per il loro sviluppo economico. Infine, si tratta di Paesi che presentano un alto tasso di crescita demografica, e di conseguenza costituiscono una fonte di immigrazione verso l'UE. Cfr. W. WALLACE, *Looking After the Neighbourhood: Responsibilities for the EU-25* in, Notre Europe Policy Papers, no. 4, 2003, p. 8-10.

<sup>480</sup> Cfr. quanto dichiarato nella COM(2004) 373 cit. Lo spazio compreso dalla Politica di vicinato si estende lungo tutto il perimetro esterno dell'Unione (in un'area che va dalla Russia al Marocco). Cfr. quanto riportato dal Rapporto del Parlamento Europeo (comunemente denominato “Rapporto Napoletano”) intitolato, *Wider Europe Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, A5-0378/2003, del 5.11.2003, p. 18.

<sup>481</sup> Come notato da A. OTT e R. WESSEL in, *The EU's External Relations Regime: Multilevel Complexity in an Expanding Union*, in S. BLOCKMANS e P. LAZOWSKI (a cura di) cit., a p. 32, la “forza di attrazione” dell'Unione nei confronti dei Paesi terzi del vicinato è esercitata non tanto attraverso l'offerta dell'adesione, ma mediante la proposta di approfondimento dei rapporti commerciali e di integrazione economica.

<sup>482</sup> Come riflesso dalla recente articolazione della Politica di vicinato in due strategie connesse e complementari - il “vicinato meridionale” e il “vicinato orientale” - che seppur fondate sulla medesima base giuridica, si distinguono tra loro dal punto di vista sia strutturale che sostanziale. L'impiego del termine “politica”, suggerisce la volontà europea di sviluppare una cornice operativa applicabile a tutti i Paesi vicini. Tale interpretazione, si pone in linea con l'obiettivo generale dell'Unione di definire i propri confini geografici e, allo stesso tempo, di promuovere relazioni di natura sia economica che politica al fine di salvaguardare la propria sicurezza.

quadro di relazioni precedentemente e puntualmente instaurate (a livello multilaterale, bilaterale e unilaterale) tra l'UE e i diversi Stati limitrofi, i quali vengono considerati non soltanto come singoli ma anche come componenti di sottogruppi suddivisi su base geografica<sup>483</sup>.

La PEV, ha così finito per intersecarsi con le relazioni di prossimità già intrattenute dall'Unione sul piano regionale, oltre che sub-regionale e bilaterale, e quindi anche con i rapporti instaurati con gli Stati del Sud-Mediterraneo in forza del Processo di Barcellona<sup>484</sup>. D'altronde, gli insoddisfacenti risultati complessivamente registrati allo scoccare del decimo anniversario del Partenariato euro-mediterraneo, e la conseguente necessità (obbligo) di rinnovare gli sforzi europei richiesti per affermare un clima di stabilità e sviluppo socio-economico (anche) nella regione euro-mediterranea, hanno giustificato l'estensione dell'ambito di applicazione geografica di questa nuova e importante iniziativa agli Stati partner del Maghreb e del Mashrak. Proprio in relazione ai rapporti con i Paesi del vicinato meridionale, le istituzioni europee hanno ripetutamente affermato, a fronte dei dubbi manifestati dai partner sud-mediterranei a seguito del lancio della PEV, che lo schema strategico, funzionale, contenutistico e operativo di questa nuova iniziativa non propone una sostituzione né tantomeno un abbandono del PEM, ma aspira a porsi piuttosto in un rapporto di *compatibilità e complementarietà* rispetto a quest'ultimo<sup>485</sup>. Secondo le dichiarazioni ufficiali, la Politica di vicinato costituisce un intervento utile a realizzare un *approfondimento naturale* del Processo di Barcellona.

Nelle intenzioni dei suoi ideatori la PEV dovrebbe contribuire a *realizzare pienamente il potenziale operativo del PEM*, innestandosi nel preesistente quadro cooperativo regionale al fine di apportare elementi sostanziali e strutturali nuovi, che mirano a garantire un *valore aggiunto* alle relazioni in precedenza allacciate dall'UE con i Paesi partner del Sud Mediterraneo<sup>486</sup>. Allo stesso tempo, la volontà di adeguare i rapporti euro-mediterranei alle rinnovate priorità strategiche dell'Unione e alle inedite metodologie operative proprie della PEV, ha condotto all'introduzione di strumenti normativi e meccanismi istituzionali che - sovrapponendosi a quelli già creati in forza del Partenariato euro-mediterraneo - hanno influito profondamente sull'impianto complessivo, ovvero sugli equilibri sostanziali, le logiche di funzionamento e le modalità di implementazione del

---

<sup>483</sup> D'altronde, nemmeno a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e con esso dell'obbligo esplicito di sviluppare le "speciali relazioni di vicinato", si è prevista una forma specifica alla quale uniformare i rapporti intrattenuti con i diversi partner orientali e meridionali dell'UE.

<sup>484</sup> Oltre che con il Processo di Barcellona e, oggi, con l'Unione del Mediterraneo, la PEV complementa le relazioni intrattenute dall'UE in forza della "*Northern Dimension Initiative*", della "*Eastern Partnership*" e della "*Black Sea Sinergy*".

<sup>485</sup> COM(2003) 104 final, p. 15. Si vedano anche le conclusioni del Consiglio sulla PEV del 23.06.2003, all'interno delle quali si afferma che *la PEV dovrà anche contribuire alla "realizzazione degli obiettivi del partenariato strategico tra l'UE e la regione mediterranea, oltre che con il medio oriente"*.

<sup>486</sup> Cfr. COM(2004) 373 final, pp. 6-7. La stessa idea, è stata espressa nelle Conclusioni adottate al termine della settima Conferenza Interministeriale Euro-Mediterranea, tenutasi in Lussemburgo il 30-31.05.2005, in particolare si veda quanto riportato a p. 15. In dottrina, si veda R. YOUNGS, *Ten Years of the Barcelona Process: A Model for Supporting Arab Reform?*, FRIDE Working Paper, no. 2, Gennaio 2005, p. 10.

Processo di Barcellona e, di conseguenza, anche sull'andamento generale del progetto di regionalizzazione da quest'ultimo contemplato<sup>487</sup>.

## 2. L'impatto funzionale

Come si è avuto modo di accennare, dal punto di vista funzionale la PEV può essere descritta come una risposta europea alle preoccupazioni che la politica di allargamento ha fatto sorgere in materia di tutela dei confini esterni e di sicurezza interna dell'Unione<sup>488</sup>.

Ritrovatasi al centro di un contesto geopolitico marcato da evidenti disparità, attraversato da tensioni latenti e caratterizzato da una crescente interdipendenza socio-economica, l'Unione ha opportunamente rinunciato a trasformarsi in una fortezza impermeabile agli Stati limitrofi esclusi dalle prospettive - quantomeno immediate - di adesione e ha preferito, piuttosto, rafforzare nei confronti di questi ultimi il proprio ruolo di attore di sicurezza regionale (e, al contempo, globale)<sup>489</sup>. Ispirata da una visione strategica che fa dipendere la sicurezza dell'Unione dalla stabilità istituzionale, dalla natura democratica e dallo sviluppo socio-economico degli Stati limitrofi, la PEV mira all'affermazione esterna, tendenzialmente dinamica e potenzialmente incrementale dello *Stato di diritto, dei diritti umani e delle regole del libero mercato*, ovvero *dell'insieme di principi, valori e norme che hanno permesso all'Unione di imporsi sulla scena interna e internazionale come modello di pacificazione, integrazione e sviluppo regionale*. In pratica, contando sulla capacità di influenza politica e di attrazione economica che l'UE esercita al di fuori dei propri confini (e in particolare nell'area di prossimità), la PEV aspira a estendere la dimensione normativa e regolamentare dell'ordinamento giuridico dell'Unione (anche) al versante

---

<sup>487</sup> L'effetto più immediato ed evidente che la PEV ha prodotto nelle relazioni dell'Unione con i Paesi di area sud-mediterranea, dipende dal riconfigurato raggruppamento geostrategico che questa politica opera nei confronti dei vicini dell'Unione. Non solo Malta e Cipro sono esclusi dai soggetti destinatari della PEV, ma i Paesi del Maghreb e del Mashrak si trovano ad essere sottoposti ad una medesima visione strategica, che li associa a Stati (quali la Georgia o l'Azerbaijan), fisicamente, culturalmente e storicamente distanti.

<sup>488</sup> È ampiamente condivisa l'opinione secondo cui la PEV rappresenta un prodotto della Strategia di Sicurezza Europea adottata dal Consiglio Europeo il 12.12.2003. Cfr. *European Security Strategy (ESS), A Secure Europe in a Better World*. Tale rilievo è valido tanto per il vicinato orientale che meridionale. Si è d'altronde già avuto modo di accennare come nel Mediterraneo si concentrino molte delle sfide che l'Unione, nella sua veste di attore di sicurezza regionale e globale, è chiamata ad affrontare in materia di intolleranza settaria e religiosa, prevenzione e risoluzione dei conflitti internazionali, terrorismo, migrazione irregolare, xenofobia e, in generale, disrispetto per i diritti umani. Cfr. A. ISONI, *Le politiche dell'Unione europea nel Mediterraneo*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2012, vol. 2, n. 79, p. 233, il quale osserva che la fragilità che connota il quadro geopolitico euro-mediterraneo è imputabile a numerosi fattori, quali la presenza di nazioni senza Stato - i curdi e i palestinesi- e di Stati senza nazioni - il Libano - oltre che a una spiccata incertezza territoriale lungo le sue rive, come dimostra il caso dei Balcani. Su questo tema, si veda il contributo recente di S. CALLEYA in *Security Challenges in the Euro-Med Area in the 21st Century, Mare Nostrum*, Routledge Advances in European Politics, 2013.

<sup>489</sup> Come notato da W. WALLACE, *Looking After the Neighbourhood* cit., pp.18-19, dovendo scegliere tra "importare insicurezza" dagli Stati confinanti con le nuove frontiere allargate, ovvero esportare stabilità e sicurezza nel vicinato, l'Unione ha optato per questa seconda opzione. Si veda, in proposito quanto più di recente osservato da M. COMELLI, in *Unione europea e aree limitrofe: allargamento, partenariato e vicinato*, in G. BONVICINI, *L'Unione europea attore di sicurezza regionale e globale*, Quaderni del Centro Altiero Spinelli, Franco Angeli: Milano, 2010, p. 74.

meridionale e sudorientale del Mare Mediterraneo, nell'ottica di realizzare un ampio intervento di riforma destinato all'avvicinamento dei sistemi politici ed economici dei vicini a quelli degli Stati membri<sup>490</sup>.

Ne consegue che la PEV mira all'affermazione dell'Unione nella sua veste di "potere normativo" che provvede alla trasformazione - o meglio, all'assimilazione - dell'ambiente giuridico e di conseguenza geopolitico circostante<sup>491</sup>. In questo senso, l'impostazione funzionale della Politica di vicinato si rivela diversa rispetto a quella del sistema partenariale euro-mediterraneo. Come si è visto, quest'ultimo è animato dall'intento - quantomeno formale - di stabilire un regime di cooperazione impostato sul rispetto delle differenze reciproche e sulla promozione dei valori che il gruppo di soggetti coinvolti nel processo di regionalizzazione euro-mediterraneo conviene dialetticamente di avere in comune<sup>492</sup>. A sua volta, la priorità strategica della PEV consiste nello sviluppo di un'azione diretta a esportare presso i Paesi partner un modello politico ed economico che, riproducendo quello instaurato negli Stati membri mediante il processo di integrazione europea, risponde al fine di soddisfare l'esigenza dell'Unione di garantire sviluppo, stabilità e sicurezza a livello regionale (interno ed esterno).

Tale scelta, sembra aver trovato una prima, formale attestazione nella decisione di denominare questa nuova iniziativa con il termine "politica", espressione che secondo alcuni ha denotato fin dal principio la volontà europea di adottare un *approccio verticale e gerarchico* nella conduzione dei rapporti di vicinato euro-mediterranei<sup>493</sup>. D'altronde, la Commissione europea ha ripetutamente ribadito che, in seguito al lancio della PEV, l'avanzamento delle relazioni con i vicini del Sud-Mediterraneo non è più tanto affidato agli impulsi programmatici elaborati nel contesto del "processo partenariale multilaterale" attivato a Barcellona, ma dipende piuttosto dall'impegno che i singoli vicini dimostrano nel rispetto di valori, nella sottoscrizione di principi e nell'adozione e attuazione di norme provenienti dall'ordinamento dell'UE, ovvero mutate (su indicazione europea) dal diritto internazionale generale<sup>494</sup>. Oggi, tale orientamento trova una

---

<sup>490</sup> Sul punto si veda M. CREMONA, *The European Neighbouring Policy, More than a Partnership?*, in M. CREMONA (a cura di), *Developments in EU External Relations Law* cit., p. 255. Come osservato da R. DEL SARTO E T. SCHUMACHER, *From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?*, in *European Foreign Affairs Review* (EFAR) no. 10, 2005, p. 25-26, attraverso la PEV l'Unione ha provveduto a "sfumare" i propri confini, nell'intento di spostare le possibili "linee di separazione" al di là della zona di vicinato.

<sup>491</sup> Cfr. quanto osservato da E. JOHANSSON-NOGUÈS, *The (Non-) Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: an Exceptional Policy for an Exceptional Actor?* in *European Political Economy Review*, no. 7, 2007, p. 181, il quale peraltro rileva come, nello specifico caso della PEV, non vi siano dimostrazioni concrete di un impiego effettivo di potere normativo di *hard law* da parte dell'UE.

<sup>492</sup> Cfr. E. LANNON, *La déclaration interministerielle de Barcelone*, cit.

<sup>493</sup> Così si esprimono, sostanzialmente, M. CREMONA e C. HILLION, *L'Union fait la force? Potentials and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*, EUI Working Paper in Law, no. 39, 2006, i quali sottolineano l'importanza anche simbolica della denominazione della nuova iniziativa lanciata dall'Unione nel Sud-Mediterraneo.

<sup>494</sup> Infatti, se nel 2000 la Commissione confermava la natura essenzialmente multilaterale della "politica mediterranea" dell'UE (cfr. Commissione Europea, *Il Processo di Barcellona, Cinque anni dopo - 1995-2000*, Ufficio per le Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee Lussemburgo, 2000, p. 5), a seguito del lancio della PEV si è a più riprese affermato il ruolo complementare della dimensione regionale



conferma sostanziale nella previsione inserita all'art. 8 del TUE, norma di diritto primario in forza della quale si stabilisce che attraverso la PEV “*l’Unione sviluppa con i paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell’Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione*”.

Provvedendo a codificare impegni precedentemente assunti dall’UE nei confronti degli Stati limitrofi in virtù della PEV, questa norma di diritto primario riflette l’impatto che tale iniziativa ha prodotto sulla maniera in cui l’UE concepisce la propria presenza e sviluppa la propria azione nell’area di prossimità, e quindi anche nei confronti dei partner coinvolti nel processo di regionalizzazione euro-mediterraneo. Infatti, dal tenore letterale e dalla collocazione sistematica della cd. “clausola di vicinato” discendono una serie di conseguenze giuridiche che, investendo gli obiettivi, i contenuti e le modalità di implementazione dei rapporti di intrattenuti dall’Unione con i Paesi limitrofi (anche) meridionali, confermano l’importanza strategica e programmatica che la PEV ha progressivamente assunto rispetto al quadro cooperativo euro-mediterraneo complessivamente inteso<sup>495</sup>.

In primo luogo, la sanzione costituzionale della cd. “clausola di vicinato” implica l’esistenza di un esplicito *mandato ad agire*, che attribuisce in capo all’Unione l’obbligo - e dunque il potere, ma anche la responsabilità<sup>496</sup> - di elaborare una strategia diretta a stabilire con i Paesi limitrofi del Sud-Mediterraneo relazioni che devono essere non solo *connotate da una particolare intensità* (privilegiate), ma ancor prima improntate a garantire il *rispetto delle finalità politiche poste a fondamento dei Trattati* (in linea con quanto oggi stabilito dagli artt. 3.5 e 21 TUE), e sviluppate attraverso *un’azione condotta in linea con i principi ordinamentali che governano l’attività decisionale dell’Unione*<sup>497</sup>. Abbandonato ogni precedente riferimento ai “valori condivisi”, l’art. 8 TUE contribuisce in sostanza a rafforzare l’Unione nel suo ruolo di guida della cooperazione euro-mediterranea, affidando a quest’ultima il compito “costituzionale” di sovrapporre allo schema operativo partenariale avviato in virtù del processo di Barcellona un progetto di “*region building*” che contempla l’allineamento degli Stati partner ai valori fondamentali e agli interessi sostanziali europei<sup>498</sup>.

---

del Processo di Barcellona, che è stata di fatto confinata alla promozione del commercio infra-regionale e sub-regionale. Cfr. COM(2003) 104 final cit., pp. 4 e 16.

<sup>495</sup> Cfr. P. VAN NUFFEL *L’appartenance à l’Union* in, G. AMATO, E. BRIBOSIA, B. DE WITTE, *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruylant: Bruxelles, 2007, p. 259.

<sup>496</sup> Si tratta, infatti, di un obbligo sanzionabile dal punto di vista giurisdizionale, stante la possibilità che l’art. 8 TUE offre ai ricorrenti interessati di far valere di fronte alla Corte di Giustizia dell’UE - mediante un’azione promossa ai sensi dell’art. 265 TFUE - la carenza delle istituzioni responsabili a sviluppare la Politica di vicinato secondo il mandato costituzionalmente conferito dai Trattati.

<sup>497</sup> Provvedendo a conferire all’azione dell’Unione nei confronti dei Paesi del vicinato un’espressa base giuridica, l’art. 8 richiede che la PEV si svolga in osservanza dei principi fondamentali - quali sono il principio di sussidiarietà, di proporzionalità e, non da ultimo, di coerenza - che sono preposti al corretto funzionamento del processo decisionale europeo.

<sup>498</sup> In questo senso, l’attivazione dei rapporti di vicinato con i diversi Stati limitrofi non è soggetto ad alcuna condizione (se non quella rappresentata dalla stessa prossimità geografica dello Stato partner), al contrario di quanto accade per la Politica di allargamento e la procedura di adesione contemplata all’art. 49 TUE, che per essere attivata presuppone il soddisfacimento, da parte del Paese candidato, dei cd. “criteri di

In secondo luogo, l'inserzione della cd. "clausola di vicinato" nel Titolo I del TUE - relativo alle "Disposizioni comuni" e ai principi fondamentali dell'Unione - implica una conferma definitiva della volontà di distinguere le nuove relazioni di prossimità da quelle instaurate non solo mediante la strategia di pre-adesione, ma anche attraverso l'azione esterna "tradizionale". Infatti, se da un lato la collocazione della base giuridica all'art. 8 del TUE sancisce la separazione tra PEV e politica di allargamento (contemplata all'art. 49, ovvero alla fine del TUE), dall'altro riserva alla norma relativa ai rapporti di vicinato una posizione autonoma e "speciale" anche rispetto alle sezioni che i Trattati dedicano all'azione esterna dell'UE (ovvero il Titolo V TUE, per la PESC; e il Titolo V TFUE, per le restanti competenze esterne<sup>499</sup>). Impedendo di confinare i rapporti di vicinato all'interno di un settore specifico di competenza esterna, i Trattati confermano il carattere *trasversale* - "multipilastro" - che già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona connotava le relazioni intrattenute dall'UE in forza della Politica di vicinato<sup>500</sup>. Allo stesso tempo, l'esclusione della "clausola di vicinato" dalle previsioni riservate alle relazioni esterne dell'UE e dei suoi Stati membri, sembra costituire un riconoscimento implicito della *multi-dimensionalità* (interna ed esterna) della PEV, caratteristica che legittima il ricorso all'esercizio di competenze interne nei casi in cui l'azione sul piano internazionale risulti insufficiente, ovvero inadeguata per il pieno raggiungimento degli obiettivi affidati a tale politica<sup>501</sup>.

A ben vedere, i caratteri di specialità che - innanzitutto dal punto di vista funzionale - distinguono la PEV rispetto al panorama complessivo delle relazioni esterne dell'Unione, sono suscettibili di riflettersi in maniera significativa sull'impianto complessivo del processo di regionalizzazione euro-mediterraneo. Infatti, promuovendo un progetto di cooperazione che trova come (unico) limite intrinseco l'esclusione definitiva della prospettiva di "associazione interna"<sup>502</sup>, la Politica di vicinato implica che i rapporti precedentemente attivati con gli Stati partner del Sud-Mediterraneo in forza del PEM e degli accordi EuroMed di terza generazione possano - e oggi invero, debbano - essere oggetto di un generale programma di approfondimento, ampliamento e rafforzamento. Come appena osservato, tale circostanza trova conferma nella natura al contempo *trasversale* (multipilastro) e *multi-dimensionale* (interna ed esterna) dell'azione che può essere

---

Copenhagen". Per una discussione relativa al ruolo, non meramente simbolico, giocato dall'art. 8 rispetto alle prospettive di sviluppo delle relazioni - in primo luogo convenzionali - esistenti tra UE e Paesi del Vicinato (ma non solo), si vedano P. VAN ELSUWEGE e R. PETROV, *Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union?* in, *European Law Review*, vol. 36, no. 5, 2011, p. 688-703.

<sup>499</sup> Per un approfondimento sul tema si veda S. BLOCKMANS, *Friend or Foe? Reviewing EU Relations with its Neighbours Post Lisbon*, in P. KOUTRAKOS (ed.), *The European Union's External Relations A Year After Lisbon*, CLEER Working Papers 2011, no. 3, p. 113.

<sup>500</sup> Cfr. COM(2004) 373, p. 6, dove si è chiarito che la PEV costituisce una politica "comprensiva", ovvero integrante al proprio interno le diverse componenti della struttura a pilastri propria dell'Unione prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

<sup>501</sup> In questo senso, si veda C. HILLION, *The EU's Neighbourhood competence under Article 8 TUE*, in *Swedish Institute for European Policy Studies - European Policy Analysis*, no. 3, 2013, p. 2, il quale osserva come il carattere comprensivo della PEV sia confermato dal fatto che questa politica non sia elencata nel catalogo delle competenze oggi riportato nel TFUE.

<sup>502</sup> Ovvero della possibilità di partecipazione degli Stati partner al processo decisionale dell'UE. Tale limite, è espressamente sancito e reso definitivo per i Partner sud-mediterranei dall'art. 49 TUE.

condotta nel perseguimento degli obiettivi affidati alla Politica di vicinato. Allo stesso tempo, la promozione di un progetto di progressiva adesione degli Stati partner ai valori politici e al modello di sviluppo economico europeo, implica l'assunzione da parte dell'UE di un ruolo di impulso e di guida rispetto alla cooperazione euro-mediterranea, che a seguito dell'intervento della PEV riflette l'affermarsi di approccio metodologico ispirato a una logica verticale e (multi)-unilaterale profondamente diversa rispetto a quella adottata per l'implementazione del PEM. Infine, per poter attuare la complessiva riorganizzazione delle relazioni euro-mediterranee secondo le finalità perseguite dalla PEV, si è resa a sua volta necessaria l'introduzione di strumenti di intervento nuovi, che si sono venuti ad aggiungere a quelli già impiegati per l'implementazione del processo di Barcellona.

Risulta dunque chiaro che l'impatto funzionale impresso dalla Politica di vicinato sui rapporti intrattenuti dall'Unione con i partner meridionali, è destinato a ripercuotersi - oltre che a livello concettuale e strategico - anche sul piano contenutistico, operativo e strutturale del processo di regionalizzazione euro-mediterraneo.

### **3. L'impatto contenutistico**

Come si è appena osservato, la Politica di vicinato costituisce un'iniziativa preposta alla creazione di uno spazio di pace, stabilità e prosperità alle porte dell'Unione.

Il raggiungimento di tale obiettivo, implica il progressivo sviluppo di un sistema di relazioni privilegiate e suscettibili di condurre a un generale incremento del grado sostanziale di cooperazione politica e di integrazione economica attivata con i Paesi terzi limitrofi, anche di area sud-mediterranea. Infatti, riflettendo un approccio olistico e multidimensionale rispetto al problema della sicurezza regionale, il progetto di stabilizzazione dell'area di prossimità europea perseguito attraverso la PEV si basa sulla proposta dell'UE di "andare oltre le relazioni preesistenti" con gli Stati partner, nella prospettiva di condividere con questi ultimi "tutto, tranne le istituzioni"<sup>503</sup>.

Come anticipato, nel caso specifico dei rapporti dell'Unione con i Paesi del Sud-Mediterraneo, la PEV si è inserita nel contesto cooperativo attivato e già ampiamente sviluppato mediante il Partenariato euro-mediterraneo, oltre che gli accordi di associazione EuroMed. La necessità strategica di configurare la PEV come un'iniziativa in grado di apportare un valore aggiunto alla cooperazione euro-mediterranea, ha dunque imposto all'Unione di realizzare un duplice obiettivo. Da un lato, si tratta di consolidare l'*acquis* di Barcellona, realizzando il potenziale programmatico degli impegni (politici e giuridici) reciprocamente assunti dall'UE e dai partner meridionali. Dall'altro lato, si richiede di conferire contenuti e forme nuove ai rapporti in

---

<sup>503</sup> Come chiarito attraverso la formula, divenuta ormai celebre, pronunciata da R. PRODI nel suo discorso, *A Wider Europe- A Proximity Policy as the Key to Stability*, Sixth ECSA-World Conference, Jean Monnet Project, 5-6.12.2002, Bruxelles, disponibile al sito <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

precedenza allacciati con i partner meridionali, ovvero di superare lo schema cooperativo preesistente in modo da porre i vicini nella condizione di ottenere un avanzamento nelle loro relazioni con l'UE.

D'altronde, risulta evidente che una politica che aspira a realizzare una riforma della regione pan-europea e mediterranea mediante un complessivo approfondimento e ampliamento dei rapporti intrattenuti con l'Unione, deve innanzitutto provvedere all'individuazione di una serie di incentivi adeguati, ovvero sufficienti a giustificare gli adempimenti (e i relativi costi) richiesti agli Stati partner al fine di attuare l'allineamento dei loro sistemi politici e economici con i valori e gli interessi europei. Rappresentando un'occasione al contempo di consolidamento e approfondimento del processo di regionalizzazione avviato nel contesto euro-mediterraneo, la PEV prospetta la possibilità di stabilire un "partenariato rafforzato", che si colloca a metà strada "tra associazione e adesione"<sup>504</sup>.

### 3.1 La dimensione politica

Sul piano politico, il proposito europeo di costruire un "circolo di Paesi terzi ben governati" nel bacino Mediterraneo, ha condotto l'Unione a formulare - attraverso la PEV - richieste di approfondimento degli sforzi strutturali e sostanziali necessari alla "modernizzazione e democratizzazione" dell'apparato istituzionale e dell'ordinamento giuridico interno degli Stati partner meridionali<sup>505</sup>.

Invero, la presenza di istituzioni stabili e democratiche è stata tradizionalmente intesa da parte dell'Unione come presupposto essenziale per lo sviluppo dello Stato di diritto, la tutela dei diritti umani e in generale il rispetto di tutti quei valori politici e giuridici l'affermazione dei quali ha consentito, nell'esperienza europea di integrazione e di allargamento, di pervenire al consolidamento di un clima di fiducia reciproca e al mantenimento della pace e della stabilità a livello regionale. Se dall'obiettivo del processo di Barcellona di stabilire una "comunità euro-mediterranea di Stati democratici" è conseguito l'impegno di tutti i partner a (co)-operare per "promuovere lo Stato di diritto e per instaurare la democrazia all'interno dei loro sistemi politici"<sup>506</sup>, il collegamento logico-funzionale che a seguito dell'intervento della PEV fa dipendere la sicurezza interna dell'Unione dallo sviluppo in senso democratico dei Paesi terzi, ha conferito un inedito profilo prioritario al processo di riforma politica sostenuto dall'Unione nella sponda

---

<sup>504</sup> Si riprende qui la formula impiegata da R. RHATTAT in, *La Politique Européenne de Voisinage* cit., pp. 62 e ss.

<sup>505</sup> COM(2004) 373, p. 13. In materia di riforme politiche, due obiettivi prioritari sono perseguiti mediante la PEV, da un lato l'affermazione della democrazia e dello Stato di diritto, dall'altro il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

<sup>506</sup> Cfr. A. VASCONCELOS (a cura di) in, *Barcelona Plus, vers un Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques*; EuroMeSCo, 2005, dove si osserva che il Processo di Barcellona ha come ambizione la creazione di un vasto "ensemble" regionale che, seppur diversificato, si ispira al modello di integrazione europea per quanto riguarda la promozione della pace e della libertà attraverso l'inclusione.

meridionale del Mediterraneo (al pari di quanto accaduto, e tuttora previsto, nel contesto operativo della strategia di preadesione).

Secondo quanto previsto nelle dichiarazioni ufficiali rese al tempo dell'inaugurazione della PEV e puntualmente ribadite nei diversi Piani d'azione approvati per i singoli Paesi partner, il percorso di transizione politica prospettato ai vicini deve coinvolgere la ristrutturazione del sistema giudiziario<sup>507</sup>, il contrasto al fenomeno della corruzione<sup>508</sup>, lo svolgimento di elezioni libere condotte nel rispetto delle libertà democratiche<sup>509</sup>, la garanzia della libertà dei mezzi di informazione (e, più in generale, la libertà di espressione)<sup>510</sup>, la promozione delle pari opportunità, la garanzia dei diritti sindacali, lo sviluppo della società civile, oltre che la ratifica di convenzioni internazionali in materia, tra l'altro, di non proliferazione nucleare e di controllo e impiego delle armi da guerra<sup>511</sup>. Parimenti, la PEV ha contribuito a rilanciare la cooperazione euro-mediterranea

---

<sup>507</sup> Cfr., tra i diversi Piani d'azione conclusi con i Paesi partner il PA UE/MAR, pt. 2; PA UE/TUN, pt. 2; PA UE/GIOR, pt. 2.

<sup>508</sup> A differenza degli accordi di associazione, dove questo tema risulta assente, i Piani d'azione invitano i Paesi vicini a sviluppare "una cooperazione in materia di lotta contro la corruzione". In relazione a questa delicata materia, i PA mettono l'accento principalmente sulla necessità di applicare le misure indicate sui diversi Piani nazionali. Cfr., a titolo esemplificativo, PA UE/MAR pt. 3; PE UE/TUN, pt. 52, dove si chiarisce anche che il neonato sub-comitato "giustizia e sicurezza" deve permettere lo scambio di informazioni sulle rispettive legislazioni in materia anti-corruzione e sugli strumenti internazionali da poter impiegare a tale fine.

<sup>509</sup> L'accento posto dai diversi Piani d'azione sulla necessità di promuovere l'affermazione di regimi democratici nel vicinato sud-mediterraneo riflette in primo luogo una volontà di perseguire un approccio più diretto rispetto a quello adottato dagli accordi di associazione euro-mediterranei. Cfr. quanto osservato in dottrina da M. EMERSON (a cura di), *Democratisation in the European Neighbourhood*, Centre for European Policy Study: Bruxelles, 2005, p. 169-227; e più specificamente rispetto al contesto euro-mediterraneo D. SCHMID, *La politique européenne de promotion de la démocratie dans la région méditerranéenne*, in *Annuaire de la Méditerranée 2007*, IEMed, Barcellona, p. 82. D'altronde, una delle maggiori difficoltà incontrate nel vicinato sud, è rappresentata dalla lentezza del ritmo del processo di democratizzazione, fenomeno descritto in dottrina con l'espressione "sindrome autoritaria" dei governanti sud-mediterranei. Cfr. M. CAMAU e V. GEISSER, *La syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba*, Parigi: Presse de Science-Po, 2003.

<sup>510</sup> Seppur scandiscono l'importanza di approfondire il dialogo in materia, va comunque osservato che i Piani d'azione si limitano a raccomandare vagamente "di assicurare il rispetto della libertà di associazione e di espressione conformemente al Patto internazionale sui Diritti Civili e Politici delle Nazioni Unite". I PA conclusi, tra gli altri, con Marocco e con Tunisia trattano il problema della libertà di informazione e espressione in maniera "consensuale" in quanto, non includendo disposizioni esplicite in favore della libertà di stampa, si limitano a ribadire un mutuo impegno delle parti in materia. In particolare, tali atti sembrano promuovere la diffusione della libera informazione nei Paesi partner, senza tuttavia scandire la necessità di garantire l'effettivo esercizio della libertà di stampa.

<sup>511</sup> Cfr. COM(2003) 104 final, p. 6. Attraverso la PEV, l'UE incoraggia i Paesi partner a concludere accordi quali, ad esempio: la *Council of Europe Civil Law and Criminal Law Conventions on Corruption* del 1999; il Codice di Condotta Europeo sull'Esportazione di Armi; La Convenzione sull'Uso, Accantonamento, Produzione e Trasferimento di Mine Anti-Uomo e la loro Distruzione. Nel complesso, il rispetto degli impegni internazionali rappresenta una condizione essenziale per il progresso in materia di democrazia e Stato di diritto. In particolare, la necessità di sviluppare un'azione coordinata con il Consiglio d'Europa appare come fondamentale. Cfr. COM(2003) 104 cit., p. 17, dove si fa riferimento esplicito all'opportunità di considerare i "valori codificati" nella dichiarazione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite oltre che nelle norme dell'OCSE e del Consiglio d'Europa come punti di riferimento fondamentali nelle relazioni di vicinato.

in ambito politico-militare, avanzando laddove il PEM non era riuscito a fornire gli stimoli necessari a convincere gli Stati partner a prendere parte al dialogo sulle questioni di sicurezza<sup>512</sup>.

Nella misura in cui ha provveduto a precisare e specificare le azioni da compiere per garantire il “buon governo” e la democrazia<sup>513</sup>, oltre che il rispetto dei diritti fondamentali presso i Paesi partner<sup>514</sup>, la PEV ha contribuito a rinforzare la dimensione contenutistica e quindi anche l'importanza sostanziale del dialogo politico precedentemente attivato in seno al PEM e condotto tra l'Unione e i partner meridionali.

Al tempo stesso va notato che, nel caso specifico del Sud-Mediterraneo, l'obiettivo di innescare un simile processo (istituzionale e sostanziale) di riforma politica è risultato particolarmente ambizioso, non solo in considerazione della situazione di sostanziale arretratezza in cui versavano l'amministrazione dei poteri pubblici e la tutela delle libertà democratiche e dei diritti fondamentali all'interno degli Stati arabi al momento del lancio della PEV<sup>515</sup>, ma

---

<sup>512</sup> In seguito alla stagnazione e al successivo abbandono del progetto cooperativo che doveva sfociare nell'adozione della Carta per la Pace e la Sicurezza, nel marzo 2003 il Consiglio ha lanciato una serie di proposte rivolte a coinvolgere i Paesi sud-mediterranei nella cooperazione in materia di Politica Europea di Sicurezza e di Difesa (PESD). La PEV ha parzialmente rilanciato il dialogo euro-mediterraneo anche in materia PESD, come confermato dalle previsioni dei Piani d'azione - in particolare di quelli conclusi con Tunisia, Marocco e Giordania - che promuovono la partecipazione dei partner meridionali nelle operazioni europee di gestione delle situazioni di crisi. A partire dal novembre 2004, il dialogo reciproco relativo alla materia PESD è stato incorporato negli organismi del PEM. In materia si veda S. BISCOP, *Opening up the ESDP to the South: A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro-Mediterranean Security in*, *Security dialogue* no. 34, 2003, pp. 183-197.

<sup>513</sup> Mentre il richiamo al “buon governo” (*good governance*) non figurava all'interno degli accordi di associazione euro-mediterranei, tutti i Piani d'azioni evidenziano l'importanza di questo fattore per lo sviluppo delle relazioni di vicinato. A titolo di esempio, si noti come nel PA concluso con la Giordania, la clausola della cd. “*good governance*” sia stata inserita in una disposizione specifica, mentre nei corrispondenti documenti conclusi, tra gli altri, con il Marocco e la Tunisia, la necessità di promuovere il buon governo è ribadita in relazione a materie di intervento diverse (sviluppo dell'impresa, sistema educativo, amministrazione fiscale e ambiente, solo per citarne alcuni) Cfr. PA UE/GIOR pt. 1; PA UE/MAR pt. 1; PA UE/TUN pt. 1. Nel complesso, la PEV rafforza una visione strategica secondo la quale la messa in atto di pratiche di buon governo - rivolte a garantire l'efficienza, l'efficacia e l'imparzialità delle istituzioni e amministrazioni pubbliche, oltre che delle imprese private - costituisce un elemento fondamentale dello sviluppo e dunque della stabilizzazione dei Paesi partner.

<sup>514</sup> La Commissione europea ha voluto integrare in maniera sistematica e trasversale le questioni legate ai diritti umani coinvolte nei diversi ambiti del dialogo di vicinato condotto con i Paesi partner. Cfr. COM(2003) 294 final, cit., p. 13. In altri termini, tutte le politiche europee coinvolte nell'attuazione della PEV devono contenere una specifica dimensione dedicata ai “diritti umani”. Inoltre, sempre la Commissione ha raccomandato l'opportunità di provvedere alla creazione di sotto-comitati appositamente consacrati ai diritti dell'uomo in seno al dispositivo istituzionale complessivamente predisposto per attuare e monitorare la messa in opera dei diversi Piani d'azione. Il primo Paese vicino a stabilire tale organismo è stato la Giordania, seguito dal Marocco e la Tunisia, nel 2005. Nel 2008, si è tenuta la prima riunione del sotto-comitato “diritti dell'uomo, buon governo e Stato di diritto” congiuntamente costituito tra l'Autorità Palestinese e la Commissione europea. Si noti che, contrariamente ai Piani d'azione conclusi tra l'Unione e i restanti vicini meridionali, quello concluso con Israele non menziona la questione dei diritti dell'uomo, se non in maniera sommaria e senza precisare alcuna azione concreta da assumersi in merito. Circostanza particolarmente grave se si considera che l'accordo di associazione euro-israeliano non prevede l'istituzione di alcun sotto-comitato sui diritti dell'uomo.

<sup>515</sup> Dai diversi rapporti sulla libertà di associazione nella regione euro-mediterranea condotti nel quinquennio 2004-2009 dalla Rete Euro-Mediterranea per i Diritti Umani (*Euro-Mediterranean Human Rights Network - EMHRN*), è risultato che nessuno dei Paesi della sponda meridionale e Sud-orientale del Mediterraneo, eccetto (seppur con pesanti riserve) Israele, poteva considerarsi effettivamente libero, in quanto i regimi autoritari in vigore prima dell'avvento delle cd. “primavere arabe” hanno tradizionalmente represso le iniziative interne di associazione politica, mirando a preservare la loro continuità al potere.

specialmente se si tiene conto delle finalità ultimamente securitarie di questa politica, che di fatto hanno portato l'Unione a optare per il mantenimento di rapporti di cooperazione con i regimi autoritari del Maghreb e del Mashraq, piuttosto che promuovere fermamente una transizione di questi ultimi in senso democratico<sup>516</sup>. A sostanziale detrimento dell'agenda di riforma democratica, le iniziative assunte nel quadro operativo della PEV hanno accordato una rilevanza crescente alla cooperazione in materie quali la lotta contro l'estremismo religioso, il contrasto al terrorismo internazionale oltre che al contrasto delle migrazioni irregolari, mentre la mancata attuazione delle riforme istituzionali e ordinamentali previste negli "atti fondativi" della Politica di vicinato non ha di fatto impedito all'UE di approfondire i propri rapporti con i Paesi partner, che sono proseguiti anche a prescindere dal rispetto di questi ultimi degli standard fissati in materia di Stato di diritto, democrazia e rispetto per i diritti fondamentali<sup>517</sup>.

Soltanto a seguito delle profonde (e in molti casi, drammatiche) trasformazioni che - proprio a causa dell'insostenibile inerzia dimostrata dai governanti arabi in materia di riforme democratiche, economiche e sociali - hanno investito la regione sud-mediterranea, la Commissione - su impulso politico del Consiglio europeo e d'intesa con l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza - ha provveduto a elaborare una serie di documenti programmatici che, riformulando gli obiettivi perseguiti in ambito politico dalla PEV, chiariscono la rinnovata centralità strategica dell'esigenza di accompagnare la transizione democratica degli Stati partner, e rinnovano l'impegno (politico e finanziario) europeo nella promozione del rispetto dello Stato di diritto e dei diritti umani nel vicinato meridionale<sup>518</sup>.

Tanto sulla base dell'impulso ordinamentale interno offerto dalla già citata "clausola di vicinato"<sup>519</sup>, quanto (e, secondo alcuni, soprattutto) sulla spinta della necessità di fare fronte alla

---

<sup>516</sup> Nell'ottica dell'UE, il mantenimento dell'ordine costituito - seppur apertamente anti-democratico - nel vicinato meridionale, era funzionale a proteggere le frontiere esterne da potenziali situazioni di instabilità nel Sud-Mediterraneo. Quantomeno nella prima fase di messa in opera della PEV - la natura autoritaria dei regimi al potere negli Stati del vicinato sud ha di conseguenza fortemente limitato lo scopo effettivo del dialogo politico intrattenuto dall'UE con i Paesi sud-mediterranei.

<sup>512</sup> Tra i tanti, si veda quanto osservato da M. GENDREAU-MASSALOUX, *Politique de Voisinage et Nouvelles Démocraties Méditerranéennes, Quelques questions*, in *Revue de l'Union Européenne*, no. 560, 2012, p. 428 e ss. Se, da un lato, la resistenza all'abbandono dell'autoritarismo ha certamente rappresentato un ostacolo fondamentale alla riforma dei vicini meridionali secondo i valori politici promossi sul piano regionale dall'Unione, dall'altro lato la stessa UE - richiamandosi al principio della cd. "responsabilità condivisa" - non ha esercitato alcuna pressione per esigere il rispetto dei diritti umani e per promuovere la democrazia in maniera sostanziale. Cfr. M. COMELLI, *Unione Europea e aree limitrofe* cit., p. 84-85.

<sup>518</sup> In occasione del Consiglio Europeo del 4 febbraio 2011, gli Stati membri hanno espresso la loro volontà di sostenere, attraverso l'UE, il processo di transizione democratica avviatosi in Nord-Africa e in Medio Oriente. Cfr. Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo del 04.02.2011, dichiarazioni sull'Egitto e sulla regione (Annex II). Ne è seguita la Comunicazione della Commissione intitolata, "un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Sud-Mediterraneo" del 08.03.2011. Cfr., COM(2011) 200, che ha provveduto a formulare raccomandazioni in seguito approvate dal Consiglio europeo del 25.03.2011. Cfr. Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 24-25.03.2011.

<sup>519</sup> La riaffermata importanza di diffondere nei Paesi del vicinato un clima politico e istituzionale analogo a quello presente all'interno degli Stati membri, può essere ritenuta un'espressione del già citato obbligo di "fondare" la Politica di vicinato (ovvero le relazioni intrattenute dall'UE con i singoli Paesi vicini) sui valori dell'Unione, quale deriva oggi dall'art. 8 TUE. Sebbene l'obbligo espresso in questo senso dall'art. 8 TUE si presti a una molteplicità di interpretazioni possibili, anche volendo aderire all'interpretazione

trasformazione (geo)-politica innescata dalle cd. “Primavere Arabe”<sup>520</sup>, l’UE ha lanciato un processo di riforma destinato ad “adeguare la propria politica di vicinato alle nuove realtà del sud-mediterraneo”, e ha di conseguenza riconfigurato le sfere di intervento in ambito politico, che oggi gravitano attorno a tre principali assi di intervento strategico prioritario: il radicamento endogeno della democrazia e dello Stato di diritto attraverso il rafforzamento delle istituzioni dei Paesi partner; lo sviluppo di un dialogo e un confronto favorevoli allo sviluppo di una società democratica, da condursi in particolare mediante il coinvolgimento e il sostegno finanziario in favore degli attori (regionali e locali) rappresentativi della società civile; e - non da ultimo in ordine di importanza - la promozione di un processo di crescita economica e sociale sostenibile e inclusiva<sup>521</sup>.

Nel maggio 2011, l’Alto Rappresentante dell’UE e il Commissario europeo per l’allargamento hanno presentato una “nuova strategia di fronte a un vicinato in evoluzione”, nel tentativo di individuare strumenti concreti attraverso i quali porre in atto la riforma del dialogo politico da condursi nella cornice operativa della “nuova PEV”<sup>522</sup>. Tale iniziativa, prevede in primo luogo un incremento complessivo degli aiuti finanziari messi a disposizione di quei Paesi partner che dimostrano un impegno concreto a radicare la democrazia interna, e accompagna questo provvedimento a obiettivi di rafforzamento della dimensione regionale della PEV, oltre che a iniziative dirette all’individuazione e allo sviluppo di strumenti di cooperazione innovativi e rivolti a sostenere l’affermazione di un’economia solidale<sup>523</sup>. Se le aree di intervento prioritario indicate

---

“minimalista” (che limita la portata della cd. “clausola di vicinato” ad una previsione dal valore esclusivamente simbolico-programmatico), risulta comunque pacifico che il Trattato impedisce oggi di approfondire il processo di integrazione e associazione con i Paesi limitrofi che non dimostrano alcuna volontà di condividere l’impegno europeo nella promozione della democrazia, dello Stato di diritto e nella tutela dei diritti umani. Si veda in merito quanto osservato da D. HANF in *The European Neighbourhood Policy’s Challenges* cit., p. 115, il quale - tra gli altri - sostiene che partire dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona sussiste un obbligo costituzionale per l’Unione di applicare con maggiore rigidità il principio di condizionalità nell’implementazione della PEV.

<sup>520</sup> Cfr., per tutti, M. ROUTIER, *Le Printemps arabe, opportunité manqué e de l’Union européenne de placer les droits de l’homme au coeur de sa politique en Méditerranée?*, in *Revue de l’Union Européenne*, no. 560, 2012, pp. 440 e ss.

<sup>521</sup> Cfr. COM(2011) 200 final, cit. Le raccomandazioni della Commissione, sono riflesse anche nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 24-25.03.2011.

<sup>522</sup> COM(2011) 303.

<sup>523</sup> Incontestabilmente, la Commissione fa del sostegno e dell’approfondimento della democrazia un obiettivo prioritario della Politica di vicinato, anche se tale obiettivo è affidato in larga misura all’intensificazione del sostegno finanziario da parte dell’UE. Per accompagnare un rapido processo di riforme politiche, la Commissione si dichiara favorevole alla creazione di un “Fondo europeo per la democrazia” destinato ad aiutare i partiti politici, le ONG e i sindacati non registrati oltre che altri attori della società civile dei Paesi partner. A tal fine, si è proposta l’allocazione di 1,242 Miliardi di euro, da stanziarsi entro il 2013, che sono stati aggiunti alla somma originale (portata a 7 miliardi in totale) destinata a rispondere ai bisogni del vicinato meridionale e orientale dell’UE. Inoltre, creato in specifica risposta agli avvenimenti delle primavere arabe, il “Programma SPRING” per lo sviluppo del partenariato, delle riforme e della crescita inclusiva, mira a rispondere alle sfide urgenti che i Paesi partner del Sud-Mediterraneo sono chiamati ad affrontare sul piano socio-economico per sostenere questa fase di transizione democratica. Per i dettagli relativi all’entità e agli obiettivi perseguiti attraverso i disborse operati in forza del Programma “SPRING”, si veda *EU’s response to the Arab Spring: the State of Play after two years*, Press Release A 70/13, 08.02.2013. Secondo alcuni autori, le somme concretamente allocate per il sostegno ai processi di transizione democratica in atto in alcuni Paesi del vicinato sud non sono all’altezza delle sfide poste da questi



nei documenti approvati per il rilancio delle relazioni di vicinato restano le stesse già individuate nella fase precedente di implementazione della PEV (promozione della democrazia, rafforzamento dello Stato di diritto, tutela dei diritti umani, riforma dell'apparato giudiziario e amministrativo, lotta alla corruzione e modernizzazione del sistema produttivo)<sup>524</sup>, un elemento di novità che emerge rispetto alla strategia precedente riguarda la possibilità di instaurare partenariati con la società civile in ciascun Paese limitrofo, introdotta al fine di rendere l'aiuto dell'UE più facilmente accessibile per le organizzazioni non governative<sup>525</sup>. Va inoltre notato come per (la prima volta dopo un lungo periodo di sostanziale estromissione dal processo decisionale relativo alla PEV), anche il Parlamento europeo ha avuto modo di essere coinvolto (attraverso l'espressione del proprio parere) nella definizione dei nuovi documenti programmatici approvati per dare impulso alla cooperazione euro-mediterranea all'indomani delle "primavere arabe"<sup>526</sup>.

Mentre al tempo in cui si scrive non è possibile operare una valutazione di lungo termine rispetto all'impatto che il recente rilancio del dialogo politico di vicinato ha prodotto rispetto allo specifico contesto del vicinato meridionale, un esame approfondito delle potenzialità introdotte dalla "nuova PEV" rispetto al processo di regionalizzazione euro-mediterranea può essere svolto soltanto tenendo conto del quadro complessivo entro il quale sono oggi strutturate, organizzate e disciplinate le relazioni tra l'Unione e i suoi vicini meridionali.

### 3.2 La dimensione economica

Preposta alla realizzazione di "un'area di prosperità e buon vicinato" ai confini esterni dell'Unione, la PEV non si limita a interventi di politica estera da realizzarsi esclusivamente attraverso l'esercizio di competenze afferenti all'ambito della PESC e della PESD ovvero alle materie contemplate in relazione allo "spazio di libertà, sicurezza e giustizia", ma include un'azione pienamente multisettoriale, diretta nel suo complesso a promuovere un clima di stabilità attraverso lo sviluppo al contempo sociale ed economico della "regione pan-europea e mediterranea"<sup>527</sup>.

---

ultimi. Per tutti, S. BLOCKMANS, *The ENP and Conditionality: plus que ca change?*, in G.F. ARRIBAS, K.PIETERS, T. TACKAKS (eds.), *The European Union's Relations with the Southern Mediterranean in the Aftermath of the Arab Spring*, CLEER Working Papers 2013/3, p. 54.

<sup>524</sup> Da ultimo, per una visione critica in merito alla capacità dell'UE di mutare approccio strategico, programmatico - e dunque contenutistico - rispetto ad un vicinato in rapida trasformazione, si veda B. VAN VOOREN, *The European Union as an International Actor and Progressive Experimentation in its Neighborhood* in, P. KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2011, pp.147-171.

<sup>525</sup> *Ibid*, p. 4

<sup>526</sup> Nella risoluzione approvata in occasione della riunione plenaria del giugno 2011, i parlamentari europei hanno sottolineato l'importanza di operare un "cambio di paradigma" nell'implementazione della nuova Politica di vicinato. Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 07.07.2011 relativa alle politiche esterne dell'UE in favore della democratizzazione.

<sup>527</sup> Cfr. M. CREMONA, *The European Neighbourhood Policy* cit., p. 266-267, dove si rileva che l'ampio spettro tematico che connota la PEV fa di questa politica un esperimento inedito per la tenuta sistematica del principio di coerenza dell'azione (interna ed esterna) dell'Unione.

Se la PEV è stata concepita e sviluppata in via funzionale al perseguimento di un obiettivo di natura marcatamente politica (la volontà di garantire la sicurezza e la stabilità nel vicinato dell'UE attraverso la creazione di un "anello di Stati limitrofi ben governati"), la possibilità concreta di raggiungere il fine ultimo di questa iniziativa è stata fatta dipendere - in larga misura - dal tipo di vantaggi economici offerti ai Paesi partner<sup>528</sup>. Sviluppandosi in via complementare alle finalità perseguite in ambito politico, la dimensione economica della PEV si fonda su una *proposta di espansione della zona di prosperità europea* anche ai territori e ai Paesi che si trovano al di fuori dei confini dell'Unione, ovvero nella regione di prossimità della stessa<sup>529</sup>. In termini pratici, tale offerta si concreta: da un lato, nella possibilità di proseguire nel processo di estensione del mercato interno europeo agli Stati partner (da attuarsi in generale mediante l'attuazione di riforme economiche nei Paesi vicini, e in particolare attraverso il recepimento da parte di questi ultimi di porzioni sostanziali dell'*acquis* normativo e regolamentare dell'Unione); e, dall'altro lato, nell'inclusione di nuovi ambiti materiali nelle relazioni euro-mediterranee, che in forza della PEV possono peraltro essere sviluppate attraverso l'attivazione di inedite esperienze di cooperazione transfrontaliera (di natura sia transnazionale, sia transregionale)<sup>530</sup>. Tali sono gli elementi innovativi di maggiore rilievo che - sul piano dei contenuti economici - la PEV si è proposta di introdurre rispetto al partenariato euro-mediterraneo<sup>531</sup>.

Per quanto riguarda l'approfondimento del processo di integrazione dei partner nel mercato interno dell'UE, l'obiettivo di lungo termine perseguito attraverso la PEV ha previsto, in origine, lo stabilimento di un sistema di relazioni commerciali suscettibile di allargare ai Paesi vicini il regime di libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone instaurato all'interno dei confini dell'Unione<sup>532</sup>. In seguito, i riferimenti alla possibilità di esportare ovvero riprodurre nei rapporti di vicinato le esperienze di integrazione economica maturate in seno al continente europeo (si pensi, ovviamente, alle cd. "quattro libertà" di cui si compone il mercato interno dell'UE; ma anche

---

<sup>528</sup> Come espressamente dichiarato anche dalla Commissione nella sua comunicazione, COM(2004) 373 cit., p. 3.

<sup>529</sup> Dietro l'obiettivo immediato di natura economica se ne profila un secondo, rappresentato dallo sviluppo sociale della riva sud del Mediterraneo. In questo senso, il successo della PEV si dovrà tradurre in un progresso in una serie di settori chiave per le prospettive di avanzamento dei Paesi partner, quali sono l'ambito dei trasporti, dell'impiego, dell'educazione, ovvero la sanità pubblica. In altri termini, l'integrazione progressiva dei Paesi vicini dovrà procedere a pari passo con il ravvicinamento sul piano socio-economico dei popoli delle due rive del Mediterraneo.

<sup>530</sup> Affiancandosi al dialogo politico (cooperazione in materia PESC e PESC rivolta rispettivamente a promuovere la riforma democratica e lo Stato di diritto nei Paesi partner, e all'attivazione di meccanismi di prevenzione dei conflitti e gestione di situazioni di crisi) la dimensione economica della PEV include la politica commerciale, politiche settoriali afferenti al mercato interno quali quella relativa ai trasporti, energia, ambiente, ma anche una cooperazione in materia di educazione, salute, cultura e, non da ultimo, politiche migratorie.

<sup>531</sup> Cfr. G. VIOLA, *La nuova Politica di vicinato e partenariato: un'opportunità di sviluppo per i paesi partner*, in M. ZANI (a cura di), *Tra sviluppo e povertà esperienze a confronto*, 2006.

<sup>532</sup> COM(2003) 104 cit., p. 10, dove si fa riferimento - oltre che alla possibilità offerta ai Paesi partner di prendere parte a una "porzione del mercato interno" - anche all'opportunità di modellare i rapporti economici e commerciali di vicinato sulla base dell'esempio offerto da quelli instaurati in forza dell'Area Economica Europea. In merito, si veda quanto fu indicato da R. PRODI in, *L'Europa è più grande: una politica di vicinato come chiave di stabilità*, Speech/02/619, Sixth ECSA Conference, Brussels, 5-6.12.2002, p. 7.

all'accordo che stabilisce lo Spazio Economico Europeo (SEE)) furono tacitamente abbandonati, e lo scopo economico delle relazioni dell'Unione con i partner ridimensionato alla possibilità di accedere a una (non meglio definita) "porzione" del mercato interno europeo<sup>533</sup>. Attraverso una serie di comunicazioni, la Commissione ha infatti provveduto a chiarire che il rapporto economico proposto dalla PEV si concreta in un progetto di "*Comunità economica di vicinato*" destinata, nella prospettiva di lungo termine, *all'applicazione di quadri normativi comuni, al miglioramento dell'accesso al mercato per i beni e i servizi tra i partner ENP e allo stabilimento di dispositivi istituzionali destinati a fungere da meccanismi di composizione delle controversie*<sup>534</sup>. Da ultimo, nel maggio 2011, l'UE ha ribadito la propria intenzione di realizzare una comunità economica di vicinato che prospetta ai Paesi partner che hanno raggiunto un grado sufficiente di affidabilità amministrativa e giuridica - ovvero dispongono di un sistema giudiziario indipendente, di una pubblica amministrazione efficiente e che hanno fatto progressi significativi nell'eliminazione della corruzione, oltre che nell'adozione selettiva di porzioni rilevanti dell'*acquis* dell'UE - "l'ingresso nel settore non regolamentato del mercato interno delle merci"<sup>535</sup>.

Tenuto conto del tipo di offerta al presente avanzata in ambito economico dalla Politica di vicinato, è possibile rilevare come l'attuale configurazione contenutistica di questa iniziativa ricalchi sostanzialmente il disegno cooperativo già perseguito in forza degli accordi di associazione che, conclusi nel quadro del PEM, propongono di realizzare un'area di libero scambio euro-mediterranea giuridicamente fondata su una serie di intese internazionali in vigore tra l'UE e i singoli Stati partner. D'altronde, il programma di riforma proposto dalla PEV ai vicini meridionali si fonda sulle disposizioni e sul funzionamento degli accordi di associazione EuroMed, che al presente continuano a offrire la principale base normativa e istituzionale per il processo di approfondimento delle relazioni (anche) economiche e commerciali intrattenute con l'Unione. Di fatto, anche a seguito del lancio e della progressiva delimitazione dei confini sostanziali della Politica di vicinato, il contenuto della cooperazione economica tra l'Unione e i partner meridionali ha continuato a concentrarsi sul processo di liberalizzazione commerciale euro-mediterraneo, che - come si è già avuto modo di osservare - è perseguito tanto in direzione verticale (nord-sud)<sup>536</sup>,

---

<sup>533</sup> Cfr. COM(2004) 373 final, p. 14. Si tratta di una prospettiva inedita, che la PEV ha - quantomeno in un primo momento - proposto di introdurre nelle relazioni euro-mediterranee.

<sup>534</sup> Cfr. COM(2006) 726 final, p. 5. L'elemento centrale di questa "comunità economica di vicinato", dovrebbe essere rappresentata da accordi bilaterali di libero scambio destinati a disciplinare il commercio di beni e servizi oltre che la possibilità di estendere ai Paesi del vicinato a normativa europea concernente materie quali: standard tecnici, sanitari e fitosanitari, concorrenza, politica industriale, cooperazione scientifica, proprietà intellettuale, misure rivolte alla facilitazione degli scambi commerciali, diritto commerciale, appalti e finanziamenti pubblici.

<sup>535</sup> Cfr. Commissione europea e Alto Rappresentante, *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato Economico e Sociale Europeo e il Comitato delle Regioni, Una Risposta nuova a un vicinato in mutamento*, COM(2011) 303 del 25.05.2011, p. 8.

<sup>536</sup> In direzione nord-sud, le relazioni di vicinato euro-mediterranee si propongono di rafforzare la rete di Accordi bilaterali EuroMed che, oltre a coprire essenzialmente il libero scambio di beni (industriali), sono integrati da una serie di procolli addizionali rivolti a liberalizzare il commercio di: beni agricoli (si pensi agli accordi conclusi con Giordania, Israele, Egitto e Marocco e Tunisia); oltre che a disciplinare la libera circolazione di servizi e a garantire il libero diritto di stabilimento (come previsto nei rapporti con Egitto,

quanto in direzione orizzontale (sud-sud)<sup>537</sup>. Nel complesso, mentre la priorità di breve termine resta quella di concludere i negoziati ancora aperti<sup>538</sup> e di realizzare gli obiettivi specificamente indicati nei diversi Piani d'azione conclusi con i diversi Paesi partner<sup>539</sup>, la visione di lungo periodo della PEV mira a una progressiva sostituzione degli accordi di associazione EuroMed e degli accordi di libero scambio conclusi tra i Paesi partner con una serie di nuovi accordi commerciali bilaterali "di vicinato" destinati - presumibilmente - a liberalizzare tutti gli scambi (verticali e orizzontali) di beni (comprese le merci sensibili per le economie delle Parti coinvolte, quali, certamente, sono i prodotti agricoli<sup>540</sup>), e a incrementare ulteriormente la circolazione di servizi e capitali<sup>541</sup> anche attraverso l'inclusione di nuovi ambiti materiali di cooperazione<sup>542</sup>, nell'ottica di

---

Marocco, Tunisia e Israele); e a stabilire meccanismi bilaterali di risoluzione delle controversie in materia commerciale (si veda l'accordo concluso con la Tunisia; e i protocolli con Giordania, Libano, Marocco ed Egitto, mentre negoziazioni sono attualmente in corso con Israele e lo Stato Palestinese). Inoltre, l'UE ha concluso con Israele un primo accordo relativo alle valutazioni di conformità e accettazione di prodotti industriali, e discussioni in merito sono in atto con gli altri partner sud-mediterranei. Si veda, *Euro-Mediterranean Free Trade Area: State of Play, Bruxelles*, 11.11.2010, al sito [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc\\_146863.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146863.pdf). Infine, va menzionata la Convenzione Regionale sulle regole di origine Pan-Euro-Mediterranee che, sottoscritta dall'Unione europea il 15.06.2011, è oggi applicabile a tutti gli Stati parte del partenariato euro-mediterraneo e sostituisce il precedente sistema basato sulla disciplina prevista nei protocolli bilaterali annessi ai singoli accordi di associazione EuroMed. Ad oggi, la convenzione è stata sottoscritta da: EFTA, Turchia, Farøer, Montenegro, Croazia, Albania, Giordania e Marocco, e resta aperta alla firma degli Stati partecipanti al processo di Stabilizzazione e Associazione, nonché a quelli del Processo di Barcellona.

<sup>537</sup> Funzionale al compimento del progetto di un'Area di Libero Scambio Euro-Mediterranea, la cooperazione orizzontale (sud-sud) mira a incrementare il potenziale economico della regione sud-mediterranea, considerata nella sua complessità. Attraverso l'Accordo di Agadir, alcuni partner sud-mediterranei (Tunisia, Marocco, Giordania, and Egitto), hanno cominciato a concludere accordi di libero scambio rivolti a disciplinare le loro relazioni commerciali. Inoltre, una serie di accordi di libero scambio sono stati conclusi anche tra Israele e Turchia con altri Stati terzi del Sud-Mediterraneo.

<sup>538</sup> Al tempo in cui si scrive, le negoziazioni bilaterali relative all'approfondimento del processo di liberalizzazione di beni agricoli, beni agricoli lavorati e prodotti della pesca, oltre che in materia di miglioramento dei meccanismi di risoluzione delle controversie in materia commerciale e degli Accordi sulla valutazione di conformità e accettazione di prodotti industriali - pur ugualmente promosse dai diversi Piani d'azione - si trovano su stadi di progresso differenti. Cfr. PA UE/GIOR, pt. 21; PA UE/TUN pt. 22; PA UE/MAR pt. 23.

<sup>539</sup> Come si vedrà nei successivi paragrafi, la PEV persegue in questo senso un progetto di integrazione economica regionale cd. "à la carte", ovvero basato sulle esigenze e le istanze di sviluppo specifiche di ciascuno Stato partner.

<sup>540</sup> P. BRENTON e M. MANCHIN, *Trade Policy Issues for the Euro-Med Partnership*, CEPS Working Paper, no. 7, Bruxelles, 2003, pp. 2-3

<sup>541</sup> L'introduzione della PEV, ha contribuito a evidenziare l'esigenza di procedere all'apertura delle negoziazioni di un accordo di liberalizzazione degli scambi nel settore dei servizi. In effetti, nel quadro del PEM, la conferenza euro-mediterraneo dei ministri del commercio tenutasi nel marzo 2006 ha provveduto a lanciare le negoziazioni rivolte alla liberalizzazione del settore dei servizi (finanziari, telecomunicazioni, distribuzione etc.) Per un'analisi relativa all'importanza di sviluppare un mercato euro-mediterraneo di servizi si veda P. BRENTON e M. MANCHIN, *Trade Policy Issues* cit., pp. 3-7; e D. MULLER-JENTSCH, *Deeper Integration and Trade in services in The Euro-Mediterranean Region: Southern Dimension of the European Neighbourhood Policy*, Washington, D.C., World Bank, 2005, p. xiii.

<sup>542</sup> A titolo di esempio, il Consiglio di Associazione EU-Marocco ha stabilito, in occasione del riconoscimento da parte dell'UE dello Status di partner avanzato del Marocco nell'ottobre 2008, che il futuro accordo di libero scambio ampio e approfondito tra UE e Marocco coprirà *nove aree* di cooperazione tra le quali sono incluse politica di concorrenza, diritto della proprietà intellettuale, circolazione di capitali, protezione dei consumatori e sviluppo sostenibile.

realizzare “un’area euro-mediterranea di libero scambio ampia e approfondita”<sup>543</sup>. In termini economici, la “Comunità economica di vicinato” che la PEV propone di estendere (anche) alla regione euro-mediterranea, può essere definita come “un’area di libero scambio *plus*, ovvero un mercato interno *minus*”<sup>544</sup>

In sostanza, l’intervento contemplato dalla PEV in ambito economico si propone di eliminare gradualmente le debolezze - quali il protezionismo europeo in materia di commercio di beni agricoli; la mancata liberalizzazione del settore dei servizi; i lunghi periodi transitori previsti per l’attuazione delle misure programmatiche contenute negli accordi EuroMed; e, non da ultimo, l’assistenza finanziaria limitata - che hanno rappresentato degli ostacoli nel perseguimento e completamento del progetto di integrazione e sviluppo dei partner sud-mediterranei lanciato dal PEM<sup>545</sup>. Allo stesso tempo, non sembra che il consolidamento del contesto macro-economico regionale, la densificazione del processo di liberalizzazione e il complessivo incremento quantitativo di scambi di beni, servizi e capitali in direzione sia verticale che orizzontale promossi dalla Politica di vicinato nella sua attuale configurazione, costituiscano elementi sufficienti a determinare un aumento della dimensione e un approfondimento dello scopo del modello di integrazione dei Paesi partner nel mercato unico europeo già previsto in forza dal Partenariato euro-mediterraneo. In altri termini, non risulta che la PEV abbia apportato alcun cambiamento contenutistico sostanziale al regime instaurato attraverso l’associazione economica euro-mediterranea, mancando in particolare di includere nel progetto di integrazione dei Paesi partner nel mercato unico europeo nuovi settori materiali, tra i quali continua a non figurare, in particolare, la libera circolazione delle persone<sup>546</sup>.

Un rilievo centrale, nell’ottica di rafforzare il progetto di integrazione economica avviato nella regione euro-mediterranea è affidato - nei diversi documenti programmatici predisposti per l’implementazione (a livello regionale e bilaterale) della PEV - al proseguimento del processo di convergenza legislativa e regolamentare tra gli Stati partner e l’Unione, come peraltro già previsto

---

<sup>543</sup> La “*Deep and Comprehensive Free Trade Area*” si dovrà fondare su accordi calibrati alle specifiche esigenze di sviluppo dei singoli Stati partner, e includere misure per la riduzione di barriere anche non tariffarie attraverso una convergenza a livello normativo e regolamentare. Gli accordi di vicinato - la cui possibile conclusione è stata anticipata fin dal lancio della PEV - costituiscono la tappa successiva del processo di liberalizzazione euro-mediterraneo, che si fonda su un incremento delle relazioni bilaterali a partire dai risultati ottenuti mediante l’implementazione dei Piani d’azione conclusi con ciascuno Stato partner.

<sup>544</sup> Secondo la definizione recentemente offerta da S. GSTÖHL in, *What is at stake in the Internal Market? Towards a Neighbourhood Economic Community*, in E. LANNON (ed.), *The European Neighbourhood Policy’s Challenges / Les défis de la politique européenne de voisinage*, Brussels: P.I.E. Peter Lang, 2012, pp. 95-97. L’autrice sottolinea in particolare la persistente mancanza della prospettiva di un accordo di libero scambio multilaterale, modellato sull’esperienza dello Spazio Economico Europeo.

<sup>545</sup> Cfr. M. MONTANARI, *The Barcelona Process and the Political Economy of Euro-Mediterranean Trade Integration*, JCMS, vol. 45, no. 5, 2007, pp. 1011-1040.

<sup>546</sup> Unica eccezione degna di nota è rappresentata dal Piano d’azione concluso con il Marocco. Tale atto, contempla il supporto di un dialogo bilaterale rivolto, tra l’altro, all’esame di proposte rivolte a facilitare il mutuo riconoscimento dei visti in conformità con quanto previsto dal diritto dell’UE.

in forza del regime di associazione euro-mediterraneo<sup>547</sup>. Tutti i Piani d'azione individuano nell'approssimazione della legislazione economica tra le due sponde del Mediterraneo un'operazione essenziale al fine di pervenire all'abbattimento delle barriere commerciali che ostacolano l'apertura delle economie e l'approfondimento dei rapporti di scambio tra l'Unione e gli Stati partner<sup>548</sup>. Allo stesso tempo, tanto nelle comunicazioni programmatiche della Commissione, quanto nei singoli Piani d'Azione che individuano le priorità e i confini della cooperazione di vicinato instaurata dall'UE con i singoli Paesi partner, si promuove un graduale e complessivo avvicinamento della legislazione economica di questi ultimi alle norme e ai parametri fissati nelle corrispondenti materie all'interno dell'Unione<sup>549</sup>. In altre parole, la PEV ha inteso conferire un ulteriore stimolo all'adeguamento - sostanziale e strutturale - degli ordinamenti degli Stati sud-mediterranei al diritto dell'UE, specialmente in quei settori di cooperazione (quali sono, tra l'altro, quelli della politica di concorrenza, della competitività delle imprese, della cooperazione scientifica e della ricerca, della proprietà intellettuale, dell'innovazione e della politica industriale, delle misure doganali rivolte a facilitare gli scambi commerciali, della capacità amministrativa in materia di regole d'origine, in materia fiscale, dei servizi finanziari e degli appalti pubblici, oltre che in ambito di regole sanitarie e fitosanitarie) dove una convergenza normativa e regolamentare transfrontaliera risulta certamente utile ai fini dello sviluppo di un modello di mercato dinamico, aperto alla concorrenza e operante secondo regole comuni<sup>550</sup>.

---

<sup>547</sup> Oltre che alle già citate clausole di approssimazione espressamente inserite negli accordi di associazione conclusi con i Paesi del Maghreb, e agli impegni convenzionalmente assunti in forza degli accordi EuroMed conclusi con i Paesi del Mashraq, il processo di armonizzazione legislativa in ambito economico era già stato attivato attraverso lo schema cooperativo del PEM. Si pensi alla creazione di un apposito Gruppo di Lavoro per le misure commerciali, creato a seguito della Conferenza Interministeriale euro-mediterranea tenutasi a Palermo nel luglio 2003. Cfr., per un'analisi dettagliata degli sforzi di armonizzazione economica compiuti in forza del PEM, K. PIETERS, *The Integration of the Mediterranean Neighbours* cit., pp. 172-173.

<sup>548</sup> L'obiettivo di questa armonizzazione consiste nella promozione del commercio attraverso l'allineamento dei parametri tecnici che si applicano in fase di controllo e certificazione delle merci, misura utile a evitare duplicazioni e costi aggiuntivi eliminabili attraverso l'applicazione di una disciplina unica. Soltanto il Piano d'azione egiziano si limita a prevedere un continuo miglioramento della legislazione economica, senza peraltro fare riferimento alla necessità di approssimazione.

<sup>549</sup> Nemmeno in questo caso si tratta di una prospettiva nuova rispetto ai rapporti economici già instaurati in forza degli accordi di associazione euro-mediterranei, che prevedono che i Paesi partner debbano usare le regole europee in materia di standardizzazione, metrologia, controllo di qualità e valutazione di conformità. Si veda l'art. 55 AA UE/Algeria; artt. 41 e 50 AA UE/Marocco; artt. 41 e 50 AA UE/Tunisia; art. 47 AA UE/Egitto; art. 48 AA UE/Libano; art. 68 AA UE/Giordania. Inoltre, un numero di provvedimenti importanti diretta all'armonizzazione e al riconoscimento reciproco di parametri commerciali è stato assunto nel conteso operativo multilaterale del PEM. Si pensi a quanto stabilito in occasione della conferenza interministeriale di Palermo del luglio 2003, cfr. le Conclusioni riportate nei Rapporti EuroMed no. 64, 2003, para. 6. E al seguito avuto in occasione della Conferenza interministeriale di Istanbul del luglio 2004, dove i ministri hanno riconosciuto i sostanziali progressi compiuti dal Gruppo di lavoro in relazione all'approssimazione della legislazione nel campo dei parametri e dei regolamenti tecnici, oltre che in materia di procedure di valutazione della conformità. Si vedano in proposito gli Annessi A, e C del Rapporto sull'approssimazione delle legislazioni del 15.07.2004, al sito: [http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/ind\\_coop\\_programmes/med/doc/fl1947\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/ind_coop_programmes/med/doc/fl1947_en.pdf).

<sup>550</sup> La prospettiva, è quella di stabilire la cornice normativa e regolamentare condivisa che è richiesta ai fini di realizzare la sopra menzionata "comunità economica" tra l'UE e gli Stati partner, ovvero - secondo le ultime indicazioni disponibili - la "zona di libero scambio approfondita e complessa". A sua volta, tale risultato appare essenziale allo scopo di pervenire all'ancoraggio dei Paesi partner al mercato europeo,

Si è comunque rilevato come, nonostante nei documenti programmatici predisposti dalla Commissione europea venga costantemente evidenziata l'importanza di impostare la cooperazione nel segno della progressiva armonizzazione (da perseguirsi sia in direzione nord-sud, sia sud-sud), in concreto non risulta che gli strumenti adottati (a livello bilaterale) per implementare gli obiettivi perseguiti attraverso i rapporti di vicinato con i partner meridionali abbiano in concreto introdotto previsioni in grado di realizzare un avanzamento rispetto al quadro già fissato attraverso il processo di Barcellona (ovvero mediante il PEM, e gli accordi di associazione euro-mediterranei)<sup>551</sup>.

Al contrario, elementi di novità rispetto al quadro cooperativo precedente sono stati introdotti a seguito dell'ammissione dei Paesi partner a partecipare (anche se in maniera variabile, e in alcuni casi soltanto eventuale) a certi programmi e agenzie dell'Unione, operata per la prima volta in forza della PEV. Da un lato, la Commissione europea ha riconosciuto l'opportunità di concludere con gli Stati vicini "accordi di partecipazione" in forza dei quali si permette anche agli Stati del Sud-Mediterraneo di partecipare ai lavori di differenti agenzie europee, a partire da quelle attive in ambiti di intervento che coinvolgono gli interessi più immediati dei vicini<sup>552</sup>. Dall'altro lato, la PEV ha permesso di procedere alla negoziazione di una serie di protocolli esterni che, annessi agli accordi di associazione euro-mediterranei, contengono delle intese quadro relative alle

---

ovvero all'incremento degli scambi economici e commerciali tra le diverse sponde del Mediterraneo, e dunque a instaurare quei rapporti di vicinato stabili che sono richiesti per poter mantenere un clima di pace, stabilità e sicurezza a livello regionale. Cfr. A.OTT e R. WESSEL, *The Eu's External Relations Regimes: Multilevel Complexity in an Expanding Union*, in S. BLOCKMANS e LAZOWSKI (a cura di), cit., p. 32. La transizione dei Paesi vicini verso un'economia moderna di tipo liberale appare funzionale non soltanto allo sviluppo interno dei singoli partner, ma anche del contesto economico regionale, in quanto in grado di rafforzare la capacità dei diversi partner europei di competere nel mercato globale. Dunque, la promozione di riforme funzionali ad approssimare settori strategici dell'economia degli Stati partner rappresenta una condizione sistematica essenziale per il raggiungimento della prosperità pan-euro-mediterranea, ovvero della situazione di sviluppo economico e sociale che è necessaria - *par ricochet* - a garantire la stabilità regionale (e quindi pure la sicurezza dell'Unione e dei suoi confini). Cfr. E. LANDABURU, *From Neighbourhood to Integration Policy: Are there Alternatives to Enlargement?*, CEPS Working Paper, no. 95, 2006.

<sup>551</sup> In particolare, la PEV non ha provveduto a eliminare le deficienze dimostrate dagli strumenti (multilaterali e bilaterali) del PEM nel realizzare un processo di progressivo avvicinamento della legislazione degli Stati partner a quella in vigore nell'Unione. Si pensi ad esempio alla persistente mancanza all'interno dei Piani d'azione conclusi con i partner sud-mediterranei di previsioni destinate a colmare le carenze lasciate, un lato, dalle norme inserite negli accordi EuroMed al fine di stimolare l'impiego da parte degli Stati terzi delle regole europee in materia di standardizzazione, metrologia, controllo di qualità e valutazione di conformità e, dall'altro lato, a dare seguito alle indicazioni approvate in occasione delle Conferenze interministeriali euro-mediterranee che sottolineano la necessità di proseguire nel processo di approssimazione della normativa tecnica nelle aree relative ai parametri e alla valutazione di conformità.

<sup>552</sup> Cfr. COM(2006) 724 final, pp. 5-7. L'approccio proposto dalla Commissione nella sua comunicazione è stato accolto dal Consiglio nelle sue Conclusioni GAER del 05.03.2007. Si tratta in particolare dell'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA); dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA); dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA); l'Agenzia ferroviaria europea (ERA); l'Autorità europea per la sicurezza degli alimenti (AESAs); l'Agenzia europea per l'ambiente (EEA). Altre agenzie (quali, ad esempio, la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, e l'Agenzia europea per la salute e la sicurezza sul lavoro), prevedono solamente la possibilità di attivare una cooperazione selettiva con i Paesi terzi, in qualità di partner esterni nel quadro di attività specifiche. Cfr. *ibid.*, p. 8. Inoltre, anche agenzie attive nell'ambito dello spazio di sicurezza e di giustizia interne, quali sono FRONTEX, Europol, Eurojust "offrono interessanti possibilità di cooperazione", senza tuttavia permettere ai vicini di aderire. Cfr. *ibid.*, p. 7. Al contrario, la partecipazione dei partner è esclusa per quelle agenzie europee le cui funzioni "si limitano a aiutare gli Stati membri della CE a applicare certe politiche comunitarie interne", cfr. *ibid.*, p. 6.

condizioni e le modalità generali di partecipazione dei partner a diversi programmi europei<sup>553</sup>. A seguito dell'intervento della PEV, si ammette infatti che i Paesi partner possano prendere parte a programmi specificamente istituiti per la cooperazione transfrontaliera (cd. "Programmi di vicinato"), mentre l'operatività di programmi originalmente destinati a supportare la cooperazione infraregionale europea (ovvero intercorrente tra diverse regioni interne all'UE) è stata estesa ai nuovi vicini (si pensi, tra tutti, al programma INTERREG)<sup>554</sup>.

Il favorimento della cooperazione transfrontaliera e transregionale (a livello sia bilaterale che multilaterale) rappresenta una novità di rilievo sostanziale nel panorama complessivo delle relazioni euro-mediterranee, in quanto - come notato dalla stessa Commissione europea - è suscettibile di contribuire al perseguimento degli obiettivi preposti all'attività delle agenzie e dei programmi europei, allo stesso tempo favorendo l'attuazione del processo di riforma dei Paesi partner, e in particolare la convergenza della legislazione di questi ultimi con gli standard e le norme in vigore all'interno dell'Unione<sup>555</sup>. Di fatto, ammettendo i Paesi partner a partecipare direttamente ad un'ampia serie di attività di cooperazione transfrontaliera e inter-regionale, la PEV aggiunge un dimensione nuova al processo di regionalizzazione euro-mediterraneo, in grado di fornire una base valida per incentivare e sviluppare il coinvolgimento attivo, pratico e diretto dei Paesi partner nel processo di decisione e implementazione del sistema di governo multi-livello sul quale poggiano le relazioni dell'Unione con gli Stati del Sud-Mediterraneo<sup>556</sup>.

---

<sup>553</sup> Si veda in merito la COM(2004) 101 final; seguita da una proposta della Commissione per un Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che introduce le previsioni generali per lo stabilimenti dello Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (ENPI), COM(2004) 628 final. Lo stesso approccio è confermato infatti, a livello di diritto europeo ordinario, in forza delle previsioni dell'ENPI, che per la prima volta riconosce l'opportunità di coordinare programmi preesistenti estendendoli ai Paesi vicini, oltre che la possibilità di introdurre nuovi programmi di vicinato. Cfr. Regolamento 1638/2006/CE, Preambolo, para. 14-15. Inoltre, il 18.06.2007, il Consiglio ha dato mandato alla Commissione di negoziare una serie di Protocolli da annettersi agli accordi di associazione euro-mediterranei al fine di stabilire i principi generali per la partecipazione dei Paesi partner nei programmi europei.

<sup>554</sup> La cooperazione instaurata tramite tali programmi può presentare portata *transfrontaliera* (bilaterale), e dunque coinvolgere l'Unione (ovvero uno Stato membro della stessa) e un Paese partner; ovvero *transregionale* (multilaterale), nei casi in cui si rivolgano a uno o più Stati partner e uno o più Stati membri, in quanto concernano problemi comuni.

<sup>555</sup> Cfr. COM(2006) 724, che esprime una posizione in seguito recepita dal Consiglio, nelle sue conclusioni GAER del 05.03.2007. In dottrina, si è stato osservato che la PEV aspira a realizzare un "superamento del confine tra esterno e interno" dell'UE, non solo attraverso l'ampliamento dell'ambito territoriale di applicazione della normativa interna europea dettata in materia di libera circolazione delle merci, dei servizi, e dei capitali, ma anche mediante un sostegno alla cooperazione transnazionale su temi specifici quali l'ambiente, l'integrazione nelle reti energetiche, di telecomunicazione e di trasporto, da realizzarsi anche attraverso un coinvolgimento delle autorità locali. Si veda, in merito, quanto affermato da A. STOCCHIERO in, *Opportunità e limiti della cooperazione transfrontaliera in ENPI*, <http://www.cespi.it/PDF/Stocchiero-PEV.pdf>, 2007.

<sup>556</sup> Secondo alcuni autori, ammettendo il coinvolgimento nelle varie strategie di sviluppo di soggetti pubblici e privati, nazionali e locali, economici e sociali, la cooperazione transfrontaliera e transregionale attivata dalla PEV fa cadere il "diaframma tra dimensione interna e esterna all'Unione europea, rendendo così lo strumenti europeo di vicinato e Partenariato un programma valido sia per i Paesi membri sia per quelli limitrofi". Sul punto si vedano tra i tanti contributi disponibili, S. LAVENEX, *A governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration Beyond Conditionality*, in *Journal of European Public Policy*, no. 15, 2008, pp. 938-955. E. RIEDEL, *The Development of International Law: alternatives to Treaty Making? International Organizations and non-State actors*, in R. WOLFRUM, V. ROBEN (ed.), *Developments of international law in treaty making*, Berlino: Springer, 2005, pp. 301-317.



La possibilità di creare e sviluppare una rete di istituzioni comuni (ovvero composte e gestite simultaneamente da rappresentanti dell'Unione, degli Stati membri, e dei Paesi partner<sup>557</sup>) che consegue dalla decisione di coinvolgere i vicini in un certo numero di programmi e di agenzie europee, contribuisce all'affermazione della dimensione regionale della Politica di vicinato (dal momento che molteplici sono gli Stati limitrofi ammessi a partecipare agli organismi e alle attività di vicinato). Quantomeno a livello "microscopico", una "logica eterarchica e orizzontale" si viene in questo modo ad affiancare all'impianto essenzialmente "bilaterale e gerarchico" che - specie a livello "macroscopico" - connota la PEV non soltanto dal punto di vista strategico e contenutistico, ma come si vedrà qui di seguito, anche operativo, metodologico e strutturale<sup>558</sup>.

#### 4. L'impatto operativo e metodologico

Dal punto di vista operativo e metodologico, la PEV presenta degli elementi di sostanziale novità che sono in grado di incidere sulle modalità di svolgimento delle relazioni europee con i Paesi del Sud Mediterraneo e di conseguenza sull'andamento complessivo del processo di regionalizzazione che a questi rapporti è affidato.

##### 4.1 Condizionalità positiva

In primo luogo, la Politica di vicinato segna il superamento di un modello cooperativo che assoggetta la prosecuzione dei rapporti tra l'UE e i Paesi limitrofi di area sud-mediterranea soltanto a forme di condizionalità negativa, ovvero a strumenti che - operando *ex post* - implicano la possibilità di sospendere e finanche di interrompere definitivamente un rapporto convenzionale (ma anche l'erogazione di un sostegno finanziario unilaterale) in presenza di una violazione di principi, norme e standard di comportamento preventivamente convenuti dalle parti<sup>559</sup>.

Se elementi di condizionalità negativa *ex post* sono ritrovabili anche nel quadro normativo della PEV<sup>560</sup>, la rinnovata cornice operativa posta a sostegno delle relazioni euro-mediterranee fonda l'avanzamento dei rapporti di vicinato anche e soprattutto su *meccanismi di condizionalità positiva* che - operando *ex ante* - predeterminano gli impegni normativi e istituzionali cui il singolo

---

<sup>557</sup> Cfr. COM(2006) 724, p. 4, dove si nota come la partecipazione dei partner nei programmi europei contribuisce a garantire l'accesso dei rappresentanti dei Paesi terzi a reti di organismi specializzati, esponendo gli stessi al metodo decisionale europeo. In alcuni casi, tale possibilità ha condotto a alla creazione di istituzioni nuove, in altri casi ha permesso il rafforzamento della capacità amministrativa e dell'autorità giuridica di enti già esistenti.

<sup>558</sup> Si veda quanto osservato in merito da B. VAN VOOREN, *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A Paradigm for Coherence*, Routledge, 2012, p. 352.

<sup>559</sup> Come si è avuto modo di osservare, l'attuazione del principio di condizionalità negativa nelle relazioni euro-mediterranea è stato affidato, prima dell'entrata in vigore della PEV, agli accordi di associazione euro-mediterranei di terza generazione (che all'art. 2 esprimono la clausola cd. dell'elemento essenziale) e allo strumento finanziario MEDA, cfr. in particolare art. 3 e 16 del Regolamento 1488/96.

<sup>560</sup> In particolare, il Regolamento ENPI prevede che in caso di mancato rispetto di uno Stato partner di uno dei principi e dei valori di cui all'art. 1 (libertà; democrazia; rispetto per i diritti dell'uomo, libertà fondamentali e Stato di diritto), l'erogazione di assistenza finanziaria prevista in favore di quest'ultimo possa essere sospesa.

Stato partner deve adempiere - a livello sia domestico sia internazionale - per poter progredire nel processo di integrazione economica e di associazione politica con l'UE<sup>561</sup>. In altre parole, soltanto i vicini che dimostrano un coinvolgimento concreto nell'attuazione del percorso di riforma fissato - a livello bilaterale - in forza dei singoli Piani d'azione, e che contribuiscono in modo attivo al raggiungimento degli obiettivi di stabilizzazione politica e liberalizzazione economica perseguiti - su scala regionale - dalla PEV, potranno effettivamente beneficiare dei vantaggi offerti da questa politica<sup>562</sup>.

In sostanza, l'impostazione delle relazioni di vicinato secondo il criterio operativo della condizionalità positiva comporta che l'attuazione della PEV si regge, da un lato, sugli incentivi preventivamente offerti da parte europea (es. approfondimento - o meglio proseguimento - dei rapporti di cooperazione politica e di integrazione economica con l'Unione; aiuti finanziari; assistenza tecnica nei settori materiali coinvolti dalle relazioni di vicinato) e, dall'altro lato, sugli sforzi di riforma effettivamente compiuti - in materia politica ed economica - dai singoli Stati partner per il raggiungimento degli obiettivi indicati nei Piani d'azione<sup>563</sup>. Peraltro, i nuovi documenti programmatici adottati per la revisione della PEV a fronte delle trasformazioni geopolitiche e socio-economiche che hanno investito il vicinato meridionale<sup>564</sup>, introducono un elemento di novità importante, specificando espressamente che l'UE potrà modificare e finanche sospendere l'erogazione degli aiuti concessi nei casi in cui i governi dei Paesi partner ritardino, impediscano ovvero abbandonino i processi di riforma democratica sostenuti da parte europea (secondo un nuovo approccio strategico cd. del *less for less*). Va tuttavia notato che, trascorsi tre anni dall'adozione delle comunicazioni congiunte per il rilancio della Politica di vicinato, il solo caso di applicazione di condizionalità negativa *less for less* è soltanto quello della Siria, pur se eclatanti casi di violazione dei diritti umani non sono certo mancati nella sponda meridionale del Mediterraneo (si pensi, tra gli altri, alla dittatura militare *de facto* stabilitasi in Egitto, ovvero al

---

<sup>561</sup> Sin dal principio, l'impiego rafforzato della condizionalità ha rappresentato una caratteristica specifica della metodologia strategica della PEV. Cfr. in merito, D. SCHMID, *Linking Economic, Institutional and Political Reform: Conditionality within the Euro-Mediterranean Partnership*, EuroMeSCo Paper no. 27, 2003. Per un'analisi estensiva del concetto di condizionalità, si veda O. STOKKE (a cura di), *Aid and Political Conditionality*, Frank Cass: Londra 1995; per la distinzione tra condizionalità *ex ante* e condizionalità *ex post*, si veda E. FIERRO, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, 2003.

<sup>562</sup> In particolare, gli incentivi proposti dall'UE, e in particolare dalla Commissione sono: integrazione nel mercato interno; attivazione di relazioni commerciali preferenziali e apertura simmetrica dei mercati europei e degli Stati vicini; integrazione nell'ambito dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell'energia; integrazione dei Paesi vicini nella Rete Europea per la Ricerca; applicazione di strumenti rivolti alla promozione e alla protezione degli investimenti diretti esteri; cooperazione in materia di migrazione regolare e, recentemente, libertà di movimento delle persone. Si veda, COM(2006) 724, p. 3.

<sup>563</sup> Le dinamiche di condizionalità positiva che informano i rapporti di vicinato si fondano su un sistema di incentivi e di riforme di natura sia economica che politica. In particolare, è previsto che benefici di natura economica siano riconosciuti al realizzarsi di sforzi di riforma intrapresi dai Paesi partner in materia politica. In questo modo, la condizionalità positiva è impiegata - al pari del rapporto di condizionalità negativa instaurato in forza degli Accordi EuroMed - come un mezzo di rafforzamento e supporto dei valori politici condivisi dalle parti.

<sup>564</sup> Si veda in particolare la Comunicazione congiunta della Commissione Europea e dell'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza del 25.05.2011, COM(2011) 303 cit., a p. 3.

ritardo dimostrato dalle autorità tunisine nell'attuare la riforma del proprio sistema giudiziario e di polizia)<sup>565</sup>. Inoltre, la determinazione - in via unilaterale da parte dell'Unione - della capacità dimostrata dai Paesi partner di raggiungere gli obiettivi (definiti peraltro in modo alquanto vago) di democratizzazione e transizione democratica, sembra essersi tradotta, in concreto, in una valutazione limitata alla capacità dei vicini di assorbire i fondi europei erogati per l'attuazione dei programmi di vicinato, piuttosto che in un reale esame dei risultati ottenuti nei diversi processi di riforma interna<sup>566</sup>.

#### 4.2 Affidamento reciproco e responsabilità condivisa

L'impostazione metodologica che informa la PEV prevede dunque la "contrattualizzazione" del rapporto intrattenuto dall'UE con ciascun vicino, secondo una logica operativa che prevede un'interdipendenza evolutiva e costante tra la volontà di cooperazione concretamente dimostrata dagli Stati partner e il grado di integrazione progressivamente proposto dall'Unione, e dunque tra risultati raggiunti e obiettivi affidati alle relazioni di vicinato.

In pratica, si è inteso *responsabilizzare gli Stati partner rispetto ai progressi del loro rapporto con l'UE*, poiché il grado di avanzamento e approfondimento delle relazioni di vicinato - e dunque il livello di integrazione economica raggiungibile con l'Unione, la quantità di fondi posti a disposizione, e la possibilità di partecipare a programmi e agenzie europee - è commisurato ai risultati conseguiti da ciascun Paese nel processo di riforma economica e sociale previsto dai Piani d'azione<sup>567</sup>. Attraverso una simile impostazione operativa, la PEV aspira all'instaurazione di rapporti fondati su un clima di *affidamento reciproco (mutual accountability)*, in virtù del quale le parti si trovano a interagire sulla base di azioni concrete e condotte sotto la loro rispettiva responsabilità. Tale impostazione trova conferma nella centralità riservata al sopra citato approccio operativo cd. del "*more for more*", quale è stato anche recentemente (ri)-lanciato nei documenti programmatici elaborati a seguito degli stravolgimenti dello scenario socio-economico e geopolitico del vicinato meridionale. Se vogliono ottenere dall'UE un supporto individualizzato e corrispondente ai propri specifici bisogni di sviluppo, i vicini devono contribuire al raggiungimento degli obiettivi che vengono prestabiliti e (almeno teoricamente) negoziati sulla base dei progressi raggiunti nel loro processo di riforma politica ed economica. In questo modo, si è inteso perfezionare un sistema di cooperazione e integrazione con l'UE che, nella sua tendenziale dinamicità, punta a divenire sempre più mirato e, al contempo, più ambizioso.

---

<sup>565</sup> D'altronde, nei documenti recentemente adottati dall'UE per valutare lo stato di avanzamento della PEV, manca ogni riferimento all'approccio "*less for less*". Cfr. *EU's Response to the "Arab Spring": the State of Play after two years*, cit.

<sup>566</sup> In questo senso, S. BLOCKMANS, *The ENP and "more for more" conditionality* cit., p. 56.

<sup>567</sup> Come espressamente affermato dal Commissario europeo B. Ferrero-Waldner al momento del lancio del primo Piano d'azione, nel dicembre 2004, la PEV si presenta come un "contratto" (*deal, bargain*), che incorporando un'offerta e impegno all'adempimento assunto dalla controparte, si fonda sull'incontro delle volontà espresse, rispettivamente, dall'UE e dallo Stato partner.

Certo, un sistema cooperativo organizzato secondo il criterio della ripartizione degli oneri e della mutua assunzione di responsabilità appare suscettibile di esprimere il proprio potenziale soltanto in presenza di obiettivi chiari ovvero fondati su interessi reciproci, ambizioni condivise e obiettivi pertinenti a settori di intervento di rilievo prioritario per (entrambe) le parti del rapporto di vicinato. Non a caso, ai fini del corretto funzionamento della PEV, un ruolo essenziale è riservato al concetto della *responsabilità condivisa (joint ownership)*, in forza del quale si enfatizza la necessità di garantire che tanto l'UE quanto gli Stati partner debbano essere coinvolti nella determinazione dei valori, obiettivi e interessi da perseguire attraverso i progetti e le attività comuni<sup>568</sup>. Caratteristico di un sistema cooperativo ispirato a logiche di solidarietà e partenariato<sup>569</sup>, il criterio operativo della responsabilità condivisa trova applicazione evidente nei settori della PEV la cui implementazione non dipende soltanto dall'estensione dell'*acquis* normativo dell'Unione al di fuori dei confini della stessa (ovvero dall'approssimazione legislativa e/o regolamentare dei partner all'ordinamento giuridico dell'UE), ma anche dalla diretta partecipazione dei vicini alle attività decisionali che riguardano l'area di vicinato<sup>570</sup>.

Da quanto si è osservato nei precedenti paragrafi, è dunque possibile rilevare che il criterio della responsabilità condivisa sembra essere effettivamente applicato nei casi in cui l'Unione ammette la partecipazione dei partner a strutture e attività decisionali comuni, quali sono quelle costituite e svolte in seno ad agenzie e programmi europei, ovvero previste dagli accordi di associazione. Prevedendo la possibilità di gestire congiuntamente le complementarità che connettono l'Unione ai propri vicini, la PEV pone le condizioni per stabilire (seppur soltanto in relazione a settori specifici della cooperazione di vicinato) un sistema di "governo" diffuso, eterarchico, orizzontale e inclusivo<sup>571</sup>. Al contrario, i rapporti intrattenuti in forza della PEV appaiono difficilmente conciliabili con il principio della responsabilità condivisa quando le attività di programmazione, implementazione e monitoraggio (svolte in forza di quanto stabilito - tra l'altro - dai Piani d'azione) dipendono in via esclusiva da impulsi forniti unilateralmente da parte europea,

---

<sup>568</sup> Cfr. COM(2004) 373 final p. 5. Il concetto di responsabilità condivisa (cd. "*joint ownership*") costituisce una caratteristica specifica della PEV, in quanto rappresenta un elemento di novità non soltanto nel quadro delle relazioni euro-mediterranee, ma non trova una definizione precisa nemmeno nel più ampio panorama del diritto dell'azione esterna dell'UE, come notato da E. LANNON, *Co-développement et co-appropriation: deux principes clés de l'Union européenne élargie* in, *Le Droit del l'Union européenne en principes, Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, ed. Apogée: Rennes, 2006, pp. 727-765.

<sup>569</sup> Di per sé, la PEV è un sistema fondato sul riconoscimento dell'esistenza di una serie di interdipendenze tra l'UE e i suoi vicini (ad esempio, l'esigenza di garantire la pace e la stabilità a livello regionale), che giustifica l'attivazione di una cooperazione diretta alla gestione di tali connessioni.

<sup>570</sup> Cfr. quanto osservato da M. CREMONA, *The European Neighbourhood Policy* cit., p. 282-283, la quale osserva che se il processo di integrazione economica contemplato dalla PEV si presta a essere realizzato nei termini stabiliti dalla sola EU (ad es. mediante le clausole di approssimazione contenute negli accordi di associazione; ovvero per mezzo delle previsioni che, contenute nei Piani d'azione, richiedono l'adozione di norme e standard europei), la cooperazione nelle materie rispetto alle quali il supporto da parte degli Stati partner risulta essenziale al fine di raggiungere gli obiettivi perseguiti dall'UE (si pensi ai casi del settore della Giustizia e Affari Interni, PESC e PESD) impone di ricercare un coinvolgimento effettivo dei partner negli sforzi diretti a garantire la sicurezza regionale.

<sup>571</sup> In merito, si veda il contributo di S. LAVENEX, *A Governance Perspective on the European Neighbourhood policy* cit.; e più recentemente, B. VAN VOOREN, *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A Paradigm for Coherence*, Routledge: Oxon, 2012, p. 352.

e costituiscono (ovvero sono percepiti come) il frutto di un approccio verticale e gerarchico alla cooperazione di vicinato, rispetto al quale gli Stati partner possono solamente adeguarsi se intendono godere dei benefici condizionati<sup>572</sup>.

### 4.3 Differenziazione

Combinando i meccanismi operativi della condizionalità positiva e della responsabilità condivisa tra le parti, l'approccio metodologico che sorregge i rapporti di vicinato tende a produrre una sostanziale *differenziazione* delle relazioni intrattenute dall'Unione con ciascuno Stato partner<sup>573</sup>.

Innanzitutto, condizionando il grado di approfondimento del singolo rapporto di vicinato al tipo di risultati ottenuti dai diversi partner nel loro processo di cooperazione con l'UE, la PEV agevola la creazione di un'area di vicinato che si sviluppa a "più velocità", in base all'andamento delle diverse prestazioni individuali degli Stati vicini. In secondo luogo, la possibilità (quantomeno potenziale) di modulare le priorità d'azione e gli obiettivi strategici delle relazioni di vicinato secondo le esigenze dimostrate e le ambizioni espresse da ciascuno degli Stati partner, costituisce una sostanziale e ulteriore fonte di individualizzazione dei rapporti euro-mediterranei. Di fatto, il principio della differenziazione informa sia la fase di programmazione, sia quella di implementazione della PEV, riflettendosi nel contenuto specifico dei Piani d'azione e dei rapporti paese, ovvero degli strumenti che, definendo la tipologia e il contenuto degli interventi da realizzare nelle relazioni intrattenute tra l'UE e il singolo Paese limitrofo, determinano l'andamento e la portata dei rapporti di vicinato negli anni a seguire<sup>574</sup>. In sostanza, la flessibilità introdotta dalla Politica di vicinato nel sistema cooperativo euro-mediterraneo permette all'UE di stabilire con ciascuno dei propri vicini una relazione costruita "su misura" che, tenendo conto delle capacità, delle attese e del ritmo di sviluppo progressivamente raggiunto nelle varie aree tematiche comprese dalla cooperazione, si sviluppa in ragione del tipo di impegno richiesto (*ex ante*) al singolo partner al fine di realizzare gli obiettivi complessivamente perseguiti attraverso la PEV<sup>575</sup>, oltre che del tipo di risultati concretamente raggiunti (*ex post*) nell'attuazione delle riforme richieste<sup>576</sup>.

---

<sup>572</sup> Si veda quanto rilevato da J. KELLEY, *New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy*, JCMS, vol. 44, no. 29, p. 36.

<sup>573</sup> L'idea di introdurre fattori di differenziazione nei rapporti intrattenuti dall'UE con gli Stati partner del Sud Mediterraneo era già emersa in occasione della Conferenza EuroMed tenutasi a Creta nel 2003. In tale occasione, si è stabilito che "la cooperazione dovrà avanzare con coloro i quali sono più favorevoli, su una base non esclusiva, ferma restando la possibilità degli altri di associarsi a uno stadio ulteriore", cfr. il rapporto Euromed no. 59, p. 4;

<sup>574</sup> Peraltro, come espressamente chiarito nelle Conclusioni del Consiglio GAER del 18.06.2007, la differenziazione opera anche in relazione all'entità dell'assistenza tecnica e finanziaria riconosciuta ai singoli Paesi del vicinato, potendo variare in concreto a seconda del tipo di risultati che questi ultimi raggiungono nei processi di riforma concordati in ambito politico ed economico con l'Unione.

<sup>575</sup> E dunque, dipende ultimamente dal diverso grado di sviluppo politico ed economico di ciascuno Stato partner. Si pensi al caso di Israele e della Palestina.

<sup>576</sup> Basandosi sul tipo di aspirazioni, obiettivi, tipo e qualità di prestazioni offerte da ciascuno Stato partner nell'implementazione del rapporto di vicinato, la cooperazione instaurata dalla PEV consente di

Nella misura in cui permette di sviluppare rapporti di associazione e integrazione individualizzati e rispondenti agli specifici bisogni e aspirazioni di ciascuno Stato partner, la differenziazione rappresenta un valore aggiunto rispetto al quadro cooperativo preesistente<sup>577</sup>. Allo stesso tempo la logica di differenziazione posta alla base del funzionamento della PEV deve essere conciliata con la tensione regionalista che, specialmente in forza del PEM, informa i rapporti intrattenuti dall'Unione con i Paesi di area sud-mediterranea. Va infatti notato che nonostante la PEV non preveda di per sé alcuna forma di istituzionalizzazione esplicita della realtà regionale euro-mediterranea<sup>578</sup>, la promozione della cooperazione regionale continua a rappresentare un aspetto essenziale per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla PEV, tanto in termini di prosperità, quanto in termini di sicurezza sia dell'area sud-mediterranea sia della stessa Unione<sup>579</sup>. In particolare, l'allineamento operativo e metodologico della Politica di vicinato con gli obiettivi di regionalizzazione espressi dal Processo di Barcellona, va realizzato attraverso la valorizzazione della dimensione intrinsecamente multilaterale che informa la missione di lungo termine perseguita nell'area di vicinato, all'interno della quale - va ribadito - l'UE aspira a sviluppare un'azione unica, coerente e destinata a svolgersi sotto la medesima cornice operativa, nell'ottica ultima di realizzare una comunità economica e un'associazione politica con gli Stati affacciati alle porte dell'Unione<sup>580</sup>.

Per garantire un approccio regionale e multilaterale rispetto alla cooperazione di vicinato, l'Unione dispone del potere di includere i Paesi partner in una serie di progetti concreti, che peraltro sono già stati lanciati in settori strategici di interesse prioritario anche per i Paesi partner del Maghreb e del Mashraq<sup>581</sup>. Si pensi specialmente alla possibilità di proseguire nel processo di inclusione ed estensione a questi ultimi della già citata convenzione regionale sulle regole di origine pan-euro-mediterranea, ma anche della rete trans-europea in materia di trasporti<sup>582</sup>, ovvero

---

colmare alcune delle lacune proprie del quadro multilaterale euro-mediterraneo. Cfr. R. RHATTAT, *La Politique de Voisinage* cit., p.

<sup>577</sup> Ma soltanto a condizione che la differenziazione si concretizzi nella creazione di relazioni "sartoriali", ovvero rispondenti effettivamente alla particolare situazione politica, economica e sociale presente all'interno del singolo Paese vicino. Al contrario quando si tratta di subordinare l'accesso ai medesimi benefici e prospettive di integrazione alla rapidità di riforma-adeguamento dei diversi Stati terzi agli obiettivi fissati in via generale e unilaterale da parte dell'UE, il rischio è quello di far mancare gli incentivi sostanziali necessari a convincere i partner a intraprendere gli sforzi necessari alla realizzazione delle riforme interne. Secondo S. BLOCKMANS ENP and "more for more" *Conditionality* cit., tale rischio si verifica sia per i Piani d'Azione, sia per i nuovi accordi di Libero Scambio Ampio e Approfondito.

<sup>578</sup> Pur proponendo di rafforzare la cooperazione regionale (e sub-regionale) tra l'UE e i diversi Stati terzi coinvolti dalla politica di vicinato - in particolare attraverso il supporto a strutture di cooperazione regionale già esistenti; mediante la creazione di nuove entità regionali; e incentivando forme di cooperazione regionale settoriale - nel complesso la cornice strategica di questa politica europea rimane largamente bilaterale. Cfr. quanto rilevato da M. CREMONA in *The European Neighbourhood Policy* cit., a p. 286.

<sup>579</sup> Si veda quanto osservato da N. TOCCI, *Comparing the Eu's Role in Neighbourhood Conflicts* in, M. CREMONA (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford: Oxford University Press 2008, la quale rileva come la promozione della cooperazione a livello regionale e la risoluzione pacifica e concordata rappresentino un aspetto centrale della dimensione di sicurezza della PEV.

<sup>580</sup> Cfr. E. LANNON, *The European Union's Policies and Framework* cit., p. 45.

<sup>581</sup> Nella sua COM(2006) 724, p. 8, la Commissione ha suggerito di introdurre un approccio regionale multilaterale ad alcuni aspetti tematici quali: energia; trasporti, trasporti.

<sup>582</sup> Il sottosviluppo, a livello transnazionale del Maghreb e del Mashraq, di una rete infrastrutturale di trasporti, rappresenta un ostacolo significativo alla mobilità tra le società dei Paesi Sud-Mediterranei, e rende

dell'integrazione dei Paesi sud-mediterranei nella Comunità energetica europea<sup>583</sup> e, più in generale, al potenziale rafforzamento della cooperazione transfrontaliera<sup>584</sup>. Lo sviluppo della dimensione multilaterale della PEV in settori strategici di cooperazione (quali sono, come si è visto, commercio, ambiente, energia, trasporti, mobilità) rappresenta senza dubbio un metodo utile a riconciliare la tensione tra le aspirazioni regionaliste e la tendenza alla differenziazione che permea, nel suo complesso, la Politica di vicinato<sup>585</sup>.

## 5. L'impatto strutturale

Dal punto di vista strutturale, la PEV riposa su un'architettura operativa che - in considerazione della sua natura varia e complessa - incide sul livello unilaterale, bilaterale e multilaterale del preesistente sistema di rapporti euro-mediterranei<sup>586</sup>.

Invero, anche a seguito del lancio della PEV gli accordi di associazione EuroMed continuano a offrire il fondamento giuridico e l'apparato istituzionale sulla cui base si svolgono i rapporti convenzionali con i Paesi del vicinato sud<sup>587</sup>. Se dal punto di vista sostanziale, gli accordi di associazione EuroMed (integrati nella loro disciplina dai protocolli annessi costituiti da una serie di accordi bilaterali settoriali dettagliati) stabiliscono i limiti materiali dei rapporti intrattenuti dall'UE con il singolo Paese partner, dal punto di vista istituzionale gli organismi comuni costituiti in seno agli accordi EuroMed svolgono un ruolo fondamentale anche a seguito dell'intervento della PEV. Da un lato, i Consigli di associazione possono adottare raccomandazioni (non giuridicamente vincolanti) al fine di adottare "congiuntamente i Piani d'azione", e grazie al loro potere di assumere decisioni vincolanti per le parti contribuiscono a implementare il contenuto programmatico di tali atti, in modo tale da garantire l'adeguamento delle relazioni convenzionali di associazione con gli obiettivi strategici della PEV. Dall'altro lato, anche i Comitati di associazione e i cd. sottocomitati

---

difficile l'approfondimento della cooperazione regionale e sub-regionale, oltre che il funzionamento effettivo di esperienze di integrazioni quali quelle rappresentate, per esempio, dall'Unione del Maghreb Arabo (UMA) e del già citato Accordo di Agadir del 2004.

<sup>583</sup> La Comunità Energetica Europea GUCE 2006 L198/18, è stata creata nel 2006 tra la Comunità Europea e i paesi dell'Europa sud-orientale (Albania, Bosnia e Erzegovina, Croazia, l'allora Repubblica Jugoslava di Macedonia, il Montenegro, la Serbia, e il Kosovo - sotto l'egida delle NU). In qualità di esperienza di integrazione regionale, prevede l'estensione dell'acquis comunitario relativo all'integrazione dei mercati di gas naturale e di energia elettrica ai Paesi non membri dell'Unione. La possibile estensione della Comunità Energetica Europea a, almeno alcuni, Paesi del vicinato (in particolare Moldavia e Ucraina), è contemplata, ad esempio, dalla COM(2007) 160 final, p. 5.

<sup>584</sup> Cfr. quanto previsto nel Regolamento 1638/2006/EC, che stabilisce le disposizioni generali relative allo Strumento Europeo per la Politica di Vicinato (ENPI), vedi *infra*.

<sup>585</sup> F. TASSINARI, *Security and Integration in the EU Neighbourhood: The case for Regionalism*, CEPS Working Document, no. 226, 2005.

<sup>586</sup> Come chiarito dalla stessa Commissione, nella sua COM(2007) 774, final, p. 3, la PEV "è essenzialmente bilaterale, ma anche interconnessa con i processi regionali e sub-regionali". D'altronde, la PEV e il PEV si rinforzano mutualmente: i quadri bilaterali della PEV sono più adeguati all'avanzamento delle riforme interne, mentre la cornice partenariale della cooperazione euro-mediterranea offre la sede operativa per l'avanzamento del dialogo a livello regionale.

<sup>587</sup> In merito, si veda quanto stabilito nella COM(2004) 373, final, cit. p. 4; e in seguito ribadito dalla COM(2007) 747 final, cit., p. 11.

contribuiscono - rispettivamente a livello politico e tecnico - a mettere in opera e assicurare il rispetto degli obiettivi della PEV. In particolare, a seguito dell'intervento della PEV, il numero dei sottocomitati tecnici costituiti in seno a ciascun accordo di associazione è significativamente aumentato, tanto che tali organismi offrono oggi la principale sede istituzionale per l'avanzamento del dialogo politico con i Paesi partner. Allo stesso tempo, gli organismi creati in seno al PEM mantengono (quantomeno formalmente) il loro ruolo di *fora* utili allo sviluppo di una discussione multilaterale con i partner meridionali<sup>588</sup>.

Nel complesso, la cornice cooperativa che inquadra - dal punto di vista strutturale - il processo di regionalizzazione euro-mediterranea, risente oggi dell'operatività dei diversi strumenti specificamente introdotti per la programmazione e la messa in opera dei rapporti di vicinato. Infatti, l'esigenza di garantire che i rapporti (politici ed economici) con i Paesi del Sud-Mediterraneo si svolgano nel rispetto degli obiettivi strategici e dei criteri operativi oggi complessivamente preposti alle relazioni di prossimità dell'Unione, ha determinato l'introduzione di un'ampia gamma di strumenti di varia natura (normativa e tecnico-amministrativa) che sono destinati a produrre un impatto significativo sul (già articolato) impianto cooperativo euro-mediterraneo.

### 5.1 I Piani d'Azione (PA)

I Piani d'Azione (PA) sono atti bilaterali di natura politica (privi di effetti giuridici vincolanti) attraverso i quali si stabilisce, per ciascuno Stato terzo coinvolto dalla Politica di vicinato, un programma di lavoro di durata pluriennale (da tre a cinque anni) organizzato in via funzionale al perseguimento di priorità strategiche che sono calibrate al grado di sviluppo politico, economico e sociale del Paese partner, oltre che al tipo di rapporti che quest'ultimo intrattiene con l'Unione<sup>589</sup>.

Ufficialmente, i Piani d'Azione costituiscono degli strumenti pensati per conferire un impulso programmatico alle relazioni intrattenute - specie a livello convenzionale - con l'UE, e strutturati in modo tale da permettere di tenere conto della specifica situazione macro-economica e dello stato di avanzamento dei processi di riforma intrapresi da ciascun vicino<sup>590</sup>. In quanto tali, i PA rappresentano strumenti funzionali non solo a garantire il proseguimento del processo di cooperazione politica e di integrazione economica tra lo Stato partner e l'Unione, ma anche a permettere che lo sviluppo dei rapporti bilaterali euro-mediterranei si concentri nei settori di intervento ritenuti prioritari per le parti (si pensi al dialogo politico e in materia di sicurezza, allo

---

<sup>588</sup> Come notato dalla Commissione: "la cooperazione regionale e sub-regionale di vicinato sarà ugualmente fondata sui Piani d'azione bilaterali che sui risultati delle riunioni ministeriali EuroMed". Cfr. COM(2004) 373 final cit., pp. 24-25.

<sup>589</sup> Cfr. COM(2004) 795 final. Conformemente a quanto richiesto dai criteri della "responsabilità condivisa" e della "differenziazione", i Piani d'azione rispondono agli interessi specifici dei Paesi terzo cui sono rivolti.

<sup>590</sup> La Commissione ha tenuto ripetutamente a ribadire che i Piani d'azione e le relative priorità in essi indicate, non sono imposte unilateralmente da parte dell'UE, ma rappresentano il frutto di un processo condiviso, e pertanto aperto ai Paesi partner, che possono contribuire a definirne il contenuto sia mediante i loro rappresentanti, sia mediante il coinvolgimento della società civile.



sviluppo economico e sociale, alle relazioni commerciali, alla giustizia e gli affari interni, alle politiche settoriali quali l'energia, i trasporti, l'ambiente, lo sviluppo tecnologico, la ricerca e l'innovazione, oltre che il dialogo interculturale)<sup>591</sup>. Ove opportuno, i PA devono anche verificare la possibilità di approfondire il livello di cooperazione regionale e interregionale<sup>592</sup>.

Nonostante il loro contenuto sia modulato in modo tale da soddisfare le particolari esigenze cooperative di ciascun vicino (nel segno, come si è osservato dei criteri operativi della differenziazione e della responsabilità condivisa), i PA sono adottati sulla base di una procedura uniforme, che si applica a tutti gli atti (tipici) richiesti per la loro elaborazione, negoziazione e approvazione.

La procedura di adozione dei Piani d'Azione si apre con la redazione di appositi "Rapporti paese" (cd. *Country Reports*), atti unilaterali preliminarmente preparati dalla Commissione d'intesa con l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza per le parti relative alle questioni della PESC<sup>593</sup>. Ciascun rapporto tiene conto della situazione politica, economica e sociale del Paese partner, e valuta l'andamento della Cooperazione di quest'ultimo con l'Unione. I *Country Reports* presentano una struttura omogenea e si articolano nel modo seguente: una breve introduzione che ricorda la relazione contrattuale esistente con il singolo Paese; una prima parte consacrata alla valutazione degli aspetti politici della cooperazione (democrazia, diritti dell'uomo, stabilità regionale e internazionale, giustizia e affari interni); una seconda parte dedicata alla situazione economica e sociale (prospettive macroeconomiche, riforme strutturali, commercio e riforme in materia di mercato; trasporti, energia, ambiente, ricerca, innovazione)<sup>594</sup>. Sulla base di una proposta che la Commissione formula a partire dai risultati che emergono dall'analisi condotta mediante il singolo Rapporto Paese, il Consiglio autorizza l'apertura delle negoziazioni del Piano d'azione, che si svolgono in seno agli organismi bilaterali creati *ad hoc* dagli accordi internazionali conclusi con lo Stato partner<sup>595</sup>. Nel corso della negoziazione, che sarà condotta dalla Commissione, ovvero dall'Alto Rappresentante per quanto concerne gli aspetti relativi alla PESC/PESD, il Consiglio è tenuto informato sull'andamento delle discussioni. Prima di essere formalmente e definitivamente adottata - sotto forma di raccomandazione non giuridicamente vincolante - in sede di Consiglio di associazione, la bozza del Piano d'Azione è trasmessa al

---

<sup>591</sup> In dottrina, si è notato come la lunga lista di azioni previste all'interno dei singoli PA, rifletta le priorità dell'UE rispetto al rapporto intrattenuto con il Paese partner, piuttosto che un approccio sinceramente settoriale alle materie coinvolte dal programma di cooperazione. Cfr. M. CREMONA, *The European Neighbourhood Policy* cit., p. 276. Per un'analisi del dato contenutistico dei PA, si veda R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage* cit., p. 82.

<sup>592</sup> Cfr. Conclusioni del Consiglio GAER del 16.06.2004.

<sup>593</sup> In realtà, i Rapporti Paese - generalmente - si basano anche sulle informazioni raccolte attraverso consultazioni (sia ufficiali sia informali) tra l'UE e i rappresentanti statali e della società civile dei singoli Paesi partner.

<sup>594</sup> Per un esempio, si vedano, SEC(2004) 569 Politica europea di vicinato - Rapporto sul Marocco; e SEC(2004) 570 Politica europea di vicinato, Rapporto sulla Tunisia.

<sup>595</sup> A titolo informativo, la Commissione trasmette il progetto del Piano d'Azione al Parlamento e al Comitato delle Regioni.

Consiglio (nella sua composizione “Affari esteri”), che autorizza la Commissione (ovvero l’Alto Rappresentante) all’assunzione dell’atto a livello internazionale<sup>596</sup>.

Appare dunque evidente che pur prevedendo un coinvolgimento dei rappresentanti del Paese vicino, la procedura di adozione dei Piani d’Azione riserva agli Stati partner un ruolo marginale, in quanto ridotto a una mera consultazione nella redazione del “rapporto paese”, e di sostanziale approvazione (o meglio, ratifica) della raccomandazione finale presentata dalla Commissione in seno al Consiglio di associazione. D’altronde, il ruolo prioritario affidato alla Commissione (e la conseguente marginalizzazione dei Paesi partner) non si limita al processo di definizione degli obiettivi strategici prioritari affidati alle relazioni bilaterali di vicinato, ma si estende anche alla fase di implementazione degli stessi, come confermato dai poteri di vigilanza che tale istituzione esercita durante l’attuazione del contenuto dispositivo dei Piani d’Azione. Infatti, alla Commissione spetta il compito di monitorare l’esecuzione degli impegni assunti da parte dei vicini, e di redigere dei rapporti di medio termine sulla cui base potranno essere richiesti degli sforzi complementari in settori specifici di cooperazione<sup>597</sup>. Seppure col tempo è emersa una volontà della Commissione di tenere conto delle posizioni e opinioni espresse dagli attori della società civile in fase di valutazione dei progressi di medio termine raggiunti dai Paesi partner nel perseguimento degli obiettivi fissati nei rispettivi Piani d’azione, i rapporti di medio termine restano degli atti essenzialmente unilaterali che condizionano l’andamento della cooperazione di vicinato, di fatto incidendo sulla possibilità dei singoli Stati vicini di partecipare attivamente alla definizione del processo di cooperazione<sup>598</sup>.

Da quanto appena osservato, risulta che i Piani d’azione sono *atti formalmente bilaterali e sostanzialmente unilaterali* (ovvero uni-bilaterali) che per la loro adozione e implementazione (sul piano internazionale) si fondano sulla base giuridica e sulla struttura istituzionale offerta dalle intese di associazione EuroMed<sup>599</sup>. In considerazione dei diversi ruoli giocati dalle parti nel corso della procedura prevista per la loro adozione, oltre che della riserva alla Commissione del potere di valutare i risultati raggiunti in fase di implementazione, questi strumenti di *soft law* incidono significativamente sugli equilibri partenariali preesistenti, e finiscono con orientare in maniera ultimamente gerarchica e verticale l’attività di cooperazione svolta in forza degli accordi di associazione euro-mediterranea.

---

<sup>596</sup> Cfr. COM(2004) 795 final, p. 4.

<sup>597</sup> A tal fine, la Commissione redige dei rapporti periodici sullo stato di avanzamento del processo di implementazione dei PA. In questi rapporti, la Commissione è tenuta a indicare i settori che necessitano sforzi complementari da parte dei Partner. Cfr. COM(2004) 795 final.

<sup>598</sup> Cfr. COM(2007) 774, p. 11. In totale, cinque insieme di rapporti sono stati prodotti, nel 2006, nel 2008, nel 2009, nel 2010 e nel 2011. Oltre ai rapporti “paese”, la Commissione elabora anche dei rapporti settoriali (ad esempio in materia di diritti umani, del processo di riforma politica, e libertà di espressione).

<sup>599</sup> Si noti peraltro che il grado di bilateralismo dei PA dipende non solo dal tipo di implicazione dei governi dei singoli Paesi partner, ma anche dall’attivismo e dal grado di partecipazione della società civile di questi ultimi, a condizione ben’inteso che quest’ultima disponga dei mezzi d’azione e di uno spazio di libertà sufficiente per poter esprimere le proprie posizioni sulla sfera politica e sociale del Paese, condizione non sempre garantita nel vicinato. Cfr. E. LANNON, *Instruments, principes et méthodologie de la Politique européenne de voisinage*, in E. LANNON (ed.), *The European Neighbourhood Policy’s Challenge* cit., p. 36.

## 5.2 Lo Strumento Europeo di Partenariato e Vicinato (ENPI e SEV)

Oltre a integrare - mediante lo strumento dei Piani d'azione - la cooperazione (multi)-bilaterale che si svolge in forza degli accordi di associazione, l'impatto strutturale della PEV ha investito anche la dimensione unilaterale delle relazioni euro-mediterranee attraverso la riforma degli strumenti giuridici di cooperazione finanziaria che l'UE pone a sostegno dello sviluppo degli Stati partner.

Facendo seguito a una Comunicazione presentata nel luglio del 2003, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento che, adottato nel 2006 attraverso la procedura di codecisione (oggi legislativa ordinaria), ha dotato la PEV di uno strumento finanziario specifico - l'ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*) - attraverso il quale si sono sostituiti i preesistenti strumenti di supporto finanziario (MEDA e TACIS) destinati all'area PEV (oltre che alla Russia)<sup>600</sup>. Costituito da fondi strutturali afferenti al bilancio multiennale 2007-2013, l'ENPI opera in connessione con altri due strumenti finanziari di portata generale<sup>601</sup>, e due programmi tematici rivolti rispettivamente al sostegno esterno della democrazia e dei diritti umani<sup>602</sup> e alla promozione della stabilità internazionale<sup>603</sup>. Preposto al rafforzamento della cooperazione e all'avanzamento dell'integrazione economica tra l'Unione e gli Stati del vicinato, l'ENPI è stato innanzitutto pensato (per quanto riguarda il caso dei Paesi del Sud Mediterraneo) come uno strumento funzionale a sostenere il processo di implementazione degli accordi di associazione (art. 2 del Reg. 1889/2006)<sup>604</sup>.

Se confrontato con il Programma MEDA, l'ENPI rivela molteplici profili di carattere innovativo. In primo luogo, questo strumento finanziario riflette un intento di razionalizzazione del quadro giuridico precedentemente fissato per l'assistenza ai Paesi partner. Ispirato a rinnovate logiche di efficienza amministrativa, l'ENPI propone una sostanziale semplificazione delle procedure di allocazione delle risorse destinate ai Paesi partner. Allo stesso tempo, il regolamento ENPI mira a garantire un maggior grado di coerenza tra i diversi programmi di cooperazione

---

<sup>600</sup> Cfr. Regolamento (CE) 1638/2006, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato, GUCE L 210 del 10.8.2007.

<sup>601</sup> Istituiti rispettivamente tramite del Regolamento n. 1085/2006 del Consiglio, del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA), GUCE L 210 del 31.7.2006; e del Regolamento 1905/2006 che stabilisce uno strumento finanziario per la cooperazione allo sviluppo, GUCE L 378/41 del 2006.

<sup>602</sup> Regolamento n. 1889/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo, GUCE L 386 1 del 29.12.2006.

<sup>603</sup> Regolamento n. 1717/2006, che stabilisce un strumento finanziario per la stabilità, GUCE L 327/1 del 2006.

<sup>604</sup> Il Regolamento precisa poi quali sono gli obiettivi dettagliati che si intendono raggiungere attraverso il sostegno ai Paesi partner. Si indicano, in particolare, il dialogo politico e le riforme democratiche; approssimazione legislativa e regolamentare; promozione dello Stato di diritto; diritti umani e buon governo; sviluppo sostenibile; riduzione della povertà; sviluppo della società civile; sviluppo dell'economia di mercato; cooperazione in settori quali i trasporti, l'ambiente, energia, telecomunicazioni; controllo delle frontiere; lotta al terrorismo; migrazioni e politiche di asilo.

nazionale, multinazionale, trans-frontaliera e interregionale che sostengono i rapporti vicinato<sup>605</sup>. In particolare, nell'ENPI si può apprezzare una volontà di rafforzare la dimensione al contempo transfrontaliera e interregionale (in direzione nord-sud, oltre che sud-sud) dei rapporti vicinato, secondo un approccio globale alla cooperazione regionale euro-mediterranea che aspira a conciliare la dimensione tendenzialmente bilaterale della PEV (quale emerge in primo luogo nei Piani d'azione), con la necessità di ridurre le differenze socio-economiche che ancora dividono le due rive del Mediterraneo<sup>606</sup>.

Concretamente, la volontà europea di incoraggiare la dimensione regionale del vicinato, si traduce nell'introduzione - tra gli ambiti di intervento prioritario individuati dal Programma indicativo relativo al periodo finanziario 2011-2013 - di strumenti di sostegno e promozione della cooperazione tra i Paesi partner e le agenzie dell'Unione, oltre che nel supporto finanziario al dialogo interregionale nel settore culturale<sup>607</sup>. A sua volta, la cooperazione transfrontaliera è sostenuta da due documenti programmatici rappresentati rispettivamente dal "documento strategico"<sup>608</sup> e dal "programma indicativo"<sup>609</sup>, entrambi riferiti al settennato 2007-2013. Rispetto al vicinato sud, esperienze di cooperazione transfrontaliera (bilaterale) sono state promosse - in particolare - in materia di trasporti marittimi<sup>610</sup>.

Da marzo 2014, un nuovo strumento finanziario è stato posto a disposizione degli obiettivi perseguiti tramite la Politica di vicinato. Approvato con regolamento UE no. 232/2014, lo Strumento Europeo di Vicinato (SEV) sostituisce l'ENPI al fine di sostenere la messa in opera delle iniziative che danno corpo alla PEV, oltre che al Partenariato orientale (intrattenuto con i PECO) e, per quanto più interessa in questa sede, al Processo di Barcellona. L'aumento dei fondi

---

<sup>605</sup> Cfr. il Preambolo del Regolamento n. 1638/2006, para 14-15.

<sup>606</sup> Cfr. in merito quanto osservato da G. DE BURCA, *EU External Relations: the Governance Mode of Foreign Policy*, in S. BLOCKMANS e J. WOUTERS, *The EU's Role in Global Governance* cit., pp. 48-48, la quale enfatizza il ruolo giocato dalla PEV, in particolare attraverso l'ENPI, nel promuovere la cooperazione a livello trans-frontaliero, in particolare a livello trans-regionale.

<sup>607</sup> Si veda il *Revised Strategy Paper*, in forza del quale è stato adottato il Programma indicativo regionale relativo al periodo 2011-2013 che, elevando i fondi totali posti a sostegno della cooperazione interregionale di vicinato, ha riservato rispettivamente 3.7 milioni di euro per la promozione della cooperazione tra Paesi partner e le agenzie europee, e altri 10 milioni di euro per la promozione della cooperazione interregionale nel settore culturale. Documento disponibile al sito [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011\\_enpi\\_revised\\_rsp\\_nip\\_interregional\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_revised_rsp_nip_interregional_en.pdf).

<sup>608</sup> Il Documento di strategia definisce "la politica generale e gli obiettivi dell'UE", per le attività transfrontaliere. Questo documento esamina essenzialmente i programmi d'azione corrispondenti dei Paesi partner, oltre che la situazione economica e sociale delle regioni transfrontaliere e si preoccupa di valutare i risultati ottenuti mediante le esperienze di cooperazione precedenti attivate in questo stesso settore. I principali obiettivi perseguiti sul piano della cooperazione transfrontaliera sono: la promozione dello sviluppo economico e sociale nelle zone frontaliere; lo sviluppo di azioni congiunte rivolte a affrontare sfide comuni; garantire l'efficacia e la sicurezza delle frontiere e incoraggiare la cooperazione locale e "tra i popoli".

<sup>609</sup> Fonte: *Commissione europea, Strumento europeo di vicinato e di partenariato Cooperazione transfrontaliera, Documento di Strategia 2007-2013, Programma indicativo 2007-2010*, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_cross-border\\_cooperation\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_en.pdf).

<sup>610</sup> Fonte: Documenti di strategia 2007-2013 e Programma indicativo 2007-2010, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_cross-border\\_cooperation\\_strategy\\_paper\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_fr.pdf).

(per un bilancio totale che supera i 15 miliardi di euro) rivolti al sostegno dei Paesi partner<sup>611</sup>, è destinato - secondo le intenzioni ufficiali - ad adeguare l'azione europea ai mutamenti geopolitici e sociali intervenuti nel vicinato durante gli ultimi anni. Partendo dai risultati positivi già ottenuti tramite l'implementazione dell'ENPI, il nuovo strumento finanziario (destinato a operare nel corso del settennato compreso tra il 2014 e il 2020), aspira a realizzare benefici più tangibili per tutte le parti coinvolte nella PEV, in particolare attraverso la prestazione di un'assistenza più rapida e flessibile in favore dei Paesi terzi e un'applicazione più rigorosa del criterio di condizionalità (secondo quanto previsto in forza del cd. approccio *more for more*). Infatti, rispetto agli strumenti finanziari preesistenti il SEV propone non solo di concentrare gli aiuti nei settori in cui il sostegno finanziario dell'UE risulta più suscettibile di produrre un impatto positivo in termini di sviluppo (politico, economico e sociale) e di stabilizzazione, ma pure di porre diritti umani, democrazia e Stato di diritto al centro di ogni iniziativa promossa dall'UE. Oltre al sostegno dei processi di transizione democratica, tra le priorità perseguite dal nuovo strumento rientrano anche: l'integrazione progressiva dei partner nel mercato interno europeo (da realizzarsi in particolare mediante un processo di approssimazione legislativa e regolamentare; lo stabilimento di istituzioni condivise e l'incentivo agli investimenti transfrontalieri); la creazione di condizioni propizie per una gestione efficiente della mobilità delle persone e la promozione dei contatti interpersonali; il supporto alla coesione a livello sociale e territoriale; lo sviluppo di una cooperazione per la tutela dell'ambiente; e, non da ultimo, il miglioramento della coesione sub-regionale, regionale e interregionale di vicinato<sup>612</sup>.

L'attenzione particolare per il coinvolgimento della società civile e delle autorità locali in tutte le fasi di programmazione, attuazione e monitoraggio delle iniziative finanziate nel quadro operativo del SEV rappresenta una novità di rilievo che il Regolamento no. 232/2014 ha introdotto al fine di stabilire legami più stretti tra l'UE e i suoi vicini<sup>613</sup>. Una dimostrazione chiara del sostegno offerto alla società civile, consiste nella contemplata possibilità di rafforzare gli aiuti forniti ai rappresentanti di quest'ultima in caso in cui le autorità del Paese terzo non soddisfino i requisiti stabiliti per accedere ai finanziamenti. In particolare, pur se il regolamento impone che il sostegno

---

<sup>611</sup> Sul fronte sud, i Paesi beneficiari sono Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Tunisia. I finanziamenti in favore della Siria sono al momento congelati in ragione della situazione politica in cui versa tale Stato. Sul fronte orientale, i beneficiari sono Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Moldavia, Ucraina. La Russia gode di uno statuto speciale in quanto, pur non essendo compreso nella PEV, risulta parte di un partenariato strategico che coinvolge quattro spazi comuni. In quanto tale, questo Paese può beneficiare soltanto dei fondi del SEV destinati alla cooperazione transfrontaliera ovvero a programmi di portata regionale.

<sup>612</sup> Tra gli obiettivi principali perseguiti dal nuovo regolamento, sono inclusi: il sostegno delle piccole e medie imprese, il sostegno alla società civile, la lotta al cambiamento climatico, la semplificazione della mobilità delle persone, politiche a sostegno delle pari opportunità, trasporti, impiego e politiche giovanili.

<sup>613</sup> Dal punto di vista della loro implementazione, queste ultime potranno svolgersi attraverso programmi di portata bilaterale, multilaterale (da attivarsi a livello regionale ovvero subregionale), ovvero transfrontaliera (tra Stati membri e Paesi partner che condividono almeno una frontiera in comune). In virtù della nuova normativa, le organizzazioni della società civile saranno chiamate a partecipare allo sviluppo di tre distinti programmi finanziari da attuarsi rispettivamente sul piano bilaterale, multilaterale, e attraverso la cooperazione transfrontaliera.

e l'ammontare accordato ai Paesi partner siano fissati sulla base dei progressi realizzati e possano essere soggetti a revisione, questo approccio condizionale non si applica alla società civile, alle autorità locali, alle iniziative assunte per la tutela dei diritti umani, e alle misure di sostegno concesse nelle situazioni di crisi. In caso di gravi mancanze da parte delle autorità centrali degli Stati partner, il sostegno agli attori della società civile potranno anche essere rafforzati. La valorizzazione del ruolo giocato dai rappresentanti della società civile e dalle autorità locali degli Stati partner costituisce un fattore importante al fine di riconciliare le possibili disfunzioni del rafforzamento della condizionalità negativa *less for less* con le esigenze di sviluppo socio-economico endogeno dei Paesi del Sud-Mediterraneo<sup>614</sup>.

### 5.3 Gli strumenti di cooperazione e assistenza tecnica (TAIEX e i gemellaggi istituzionali)

Oltre ai Piani d'azione e ai programmi di sostegno finanziario, la PEV ha previsto anche la creazione di strumenti di cooperazione e assistenza tecnica, rappresentati rispettivamente dal programma TAIEX (*Technical Assistance and Information Exchange Instrument*) e dai gemellaggi istituzionali (cd. *twinning*), che sono predisposti al fine di contribuire al rafforzamento delle amministrazioni pubbliche e alla modernizzazione delle istituzioni dei Paesi vicini<sup>615</sup>.

La Commissione ha evidenziato che lo scopo di questi strumenti è sostanzialmente quello di aiutare i Paesi partner a comprendere e trasporre al loro interno la legislazione europea (in particolare attraverso il supporto professionale fornito da esperti distaccati, ovvero mediante visite di valutazione e attività di formazione fornite dalla Commissione), e di dotare le amministrazioni dei Paesi terzi di strutture, risorse umane e competenze di gestione moderne ed efficaci (in particolare nel settore delle politiche agricole, dell'ambiente, nel settore finanziario, oltre che della giustizia e degli affari interni)<sup>616</sup>. Si tratta, in buona sostanza, di meccanismi di cooperazione interregionale rivolti a sostenere lo sviluppo e l'armonizzazione amministrativa dei Paesi limitrofi che risultano utili nell'ottica di realizzare - attraverso iniziative concrete e trasversali - un maggior grado di coesione istituzionale sul piano regionale.

---

<sup>614</sup> In questo senso il SEV sembra rispondere alle preoccupazioni di coloro che vedevano nell'approccio *less for less* il pericolo che le autorità degli Stati terzi potessero fare leva sulle difficoltà socio-economiche interne ai loro Paesi per costringere l'UE a prestare il suo sostegno pur in assenza di un comprovato impegno a realizzare le riforme richieste. Si veda, sul punto, N. WITNEY e A. DWARKIN, *A power Audit of EU-North Africa Relations*, ECFR, Settembre 2012, p. 58.

<sup>615</sup> Cfr. COM(2005) 0321. Il programma TAIEX, originariamente introdotto per i rapporti intrattenuti dall'UE con i Paesi PECO, è stato esteso all'intera area PEV mediante Decisione del Consiglio del 2006/61/CE, del 23.01.2006, GUUE L 32/80 dello 04.02.2006.

<sup>616</sup> Cfr. quanto riportato nel rapporto della Commissione Europea DG DEVCO- EuropeAid, "Twinning and TAIEX", in seno all'attività finanziate mediante l'ENPI, 2008.

## 6. Potenziali, ambiguità e debolezze della PEV nell'ottica del processo di regionalizzazione euro-mediterraneo

Da quanto osservato nei paragrafi precedenti, è possibile tentare di riassumere la PEV come un'iniziativa che aspira alla creazione di un "circolo di Paesi amici" ai quali l'UE propone di condividere porzioni sostanziali del proprio *acquis* e intrattenere rapporti di integrazione economica e di cooperazione politica rafforzata al di fuori dello schema operativo di pre-adesione, e dunque in assenza della possibilità di partecipare - in qualità di Stati membri - al sistema istituzionale europeo<sup>617</sup>. Se analizzato nell'ottica del processo di regionalizzazione euro-mediterraneo, l'impatto prodotto dalla PEV si connota - sul piano al contempo contenutistico, metodologico e strutturale - per una serie di potenziali, debolezze e ambiguità.

Combinando l'offerta di un dialogo politico rinforzato e collegato a obiettivi strategici chiari, rinnovati incentivi di integrazione economica, oltre che una gestione coerente del sostegno europeo allo sviluppo, la PEV è stata concepita e sviluppata come uno strumento utile a superare la sostanziale *empasse* in cui versava il PEM a quasi un decennio dalla sua nascita<sup>618</sup>. Sul piano economico la Politica di Vicinato prospetta ai vicini meridionali la possibilità di approfondire il processo di liberalizzazione euro-mediterraneo in settori sensibili (beni agricoli; prodotti della pesca; servizi; diritto di stabilimento; circolazione di capitali)<sup>619</sup>, oltre che di trarre vantaggio dall'applicazione di altre politiche dell'Unione che hanno un ruolo chiave per lo sviluppo economico regionale (si pensi, tra l'altro, alla cooperazione transfrontaliera in ambito di trasporti, energia, ambiente, telecomunicazioni)<sup>620</sup>. Da parte loro, gli Stati vicini hanno accettato di proseguire nel processo di allineamento dei loro ordinamenti giuridici agli *standard* legislativi e regolamentari dell'Unione, impegnandosi in questo senso a intraprendere le riforme politiche, economiche e sociali richieste ai fini dell'eliminazione dei fattori di disparità (giuridica e materiale) che rischiano di ostacolare gli scambi commerciali, di rallentare lo sviluppo economico, e di

---

<sup>617</sup> Come chiarito dall'allora Presidente della Commissione europea, la PEV è stata concepita per offrire agli Stati vicini un rapporto che, in termini di intensità del legame con l'Unione, rappresenta "più di un partenariato e meno dell'adesione". Cfr. R. PRODI, *A Wider Europe: A Proximity Policy as the Key to Stability*, Bruxelles, SPEECH/02/619.

<sup>618</sup> Cfr. J. G. KELLEY, *New Wine in Old Wineskin: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy*, JCMS, no. 44, Vol. 1, 2006.

<sup>619</sup> La prospettiva della partecipazione alle libertà delle quali si compone il mercato interno europeo rappresenta un'asse importante della PEV. Tuttavia, tale offerta riguarda soltanto la libertà di circolazione di beni, capitali e servizi, mentre è stata espressamente esclusa la libera circolazione delle persone. Infatti, contrariamente a quanto proposto nella già citata COM(2003) 104 final, la Commissione Europea ha in seguito scartato l'estensione della libera circolazione delle persone ai rapporti con i Paesi del vicinato. Cfr. COM(2007) 774 final.

<sup>620</sup> I vantaggi derivanti dall'integrazione economica prefigurata dalla PEV sono molteplici, e riguardano sia i Paesi terzi del vicinato sia l'UE. Per i primi, la riduzione delle barriere tariffarie e non-tariffarie rappresenta un'opportunità in termini di sviluppo e di attrattività per i finanziamenti diretti esteri. Per la seconda, l'apertura dei mercati costituisce uno strumento per allargare la propria sfera di influenza commerciale.

compromettere la stabilità e la sicurezza a livello regionale (ed europeo, in particolare)<sup>621</sup>. Peraltro, il contributo apportato dalla PEV al processo di regionalizzazione euro-mediterraneo non si limita al consolidamento delle prospettive di integrazione economica (in senso verticale e orizzontale), ma coinvolge anche il rafforzamento della cooperazione politica in materie di rilevanza strategica quali sono la sicurezza e di difesa<sup>622</sup>, oltre la giustizia e gli affari interni<sup>623</sup>. Un ulteriore, importante elemento innovativo introdotto da questa politica è rappresentato dalla possibilità di instaurare una rete di rapporti orizzontali, eterarchici e ispirati al principio della responsabilità condivisa, come dimostra l'attivazione di esperienze di cooperazione generalizzata e diffusa che, a partire da progetti individuali, possono condurre a forme più strutturate e approfondite di integrazione regionale. Si pensi, infatti, alla inedita possibilità offerta agli Stati partner di accedere a programmi di assistenza tecnica, di instaurare interconnessioni infrastrutturali e - seppur soltanto in settori specifici della cooperazione euro-mediterranea - di partecipare a programmi e agenzie dell'UE<sup>624</sup>.

Allo stesso tempo, l'introduzione di obiettivi programmatici che definiscono puntualmente ciò che l'Unione si attende da ciascuno dei propri partner nei diversi settori e per ogni fase del rapporto di vicinato (secondo il metodo cd. del *benchmarking*), associata all'impiego di criteri operativi comuni (condizionalità positiva, affidamento reciproco, responsabilità condivisa) che governano le modalità e il ritmo di implementazione delle relazioni intrattenute con il singolo Stato sud-mediterraneo, dovrebbe agevolare lo sviluppo di un'azione al contempo coerente e commisurata al particolare grado, potenzialità e ambizioni di sviluppo dei diversi Paesi partner. In effetti, la Politica di Vicinato permette di monitorare con precisione i progressi compiuti da ciascun vicino nel percorso di approssimazione e adeguamento agli standard normativi indicati

---

<sup>621</sup> In dottrina, si è rilevato come mirando a garantire la sicurezza interna degli Stati membri attraverso la promozione di un insieme di norme di origine europea e internazionale funzionali a instaurare un clima di stabilità e prosperità dell'area posta ai confini esterni europei (orientali e meridionali), la PEV rappresenta un'iniziativa utile a affermare l'Unione nel suo ruolo di "comunità di sicurezza", e solo incidentalmente prende in considerazione le esigenze di sviluppo dei Paesi vicini. Cfr. M. CREMONA e C. HILLION, *L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*, EUI Working Paper LAW, no. 2006/39.

<sup>622</sup> La cooperazione in materia di Giustizia e affari interni non si limita al dialogo in materia migratoria, ma include la lotta al crimine organizzato e al terrorismo internazionale, contrasto alla corruzione, cooperazione per l'ammodernamento dei sistemi giudiziari e penitenziari dei Paesi partner. Inoltre, in froza della PEV si è intensificata la cooperazione euro-mediterranea anche nelle materie PESC e PESD. Infatti, non solo i Piani d'azioni contengono previsioni reattive agli impegni diretti all'eliminazione delle armi di distruzione di massa nella regione di vicinato, ma si è anche stabilito che la possibilità di formulare richieste di allineamento degli Stati partner alle posizioni assunte dall'UE in materia PESC. Cfr. Conclusioni del Consiglio GAER del 18.06.2007.

<sup>623</sup> Nel giugno 2007, il cd. Approccio Globale alla Migrazione è stato esteso anche ai vicini orientali e meridionali dell'UE. Cfr. COM(2007) 247, 16.05.2007, in seguito confermata da Conclusioni del Consiglio GAER del 18.06.2007. Anche se vattato come, pur sviluppato nella cornice operativa dei diversi Piani d'azione, il dialogo euro-mediterraneo relativo alla materia migratoria è implementato attraverso iniziative autonome che, dal punto di vista del diritto dell'UE, si fondano su basi giuridiche e accordi separati rispetto a quelli impiegati per i rapporti economici con i Paesi partner. In termini pratici, questa estensione si è tradotta nello sviluppo di un dialogo con i Paesi partner in materia di visti, asilo, immigrazione, nel lancio di partenariati di mobilità, scambi di dati e informazioni, cooperazione in seno alle operazioni FRONTEX, gestione congiunta delle frontiere marittime.

<sup>624</sup> Cfr. quanto rilevato da B. VAN VOOREN, *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A Paradigm for Coherence*, Routledge: Oxon, 2012, p. 352.



dall'Unione, e in presenza di risultati positivi ammette la prosecuzione del percorso di integrazione politica e economica con l'UE. In buona sostanza, pur mantenendo l'inquadramento delle relazioni euro-mediterranee all'interno di una complessiva cornice regionale multilaterale, la PEV ha progressivamente favorito una maggiore flessibilità dei rapporti intrattenuti con i singoli Paesi del Sud-Mediterraneo, elemento essenziale per evitare che i partner maggiormente interessati a perseguire nel processo di cooperazione con l'Unione risentano delle frequenti situazioni di stallo che in passato hanno pregiudicato il regolare svolgimento del dialogo partenariale. A conferma della propria volontà di premiare l'impegno dei singoli partner al raggiungimento degli obiettivi prefissati nel segno della responsabilità condivisa, nel 2008 l'UE ha riconosciuto lo "Stato Avanzato" (SA) del Marocco. Il riconoscimento di questo particolare *status* ha prodotto un'ulteriore intensificazione delle relazioni politiche ed economiche a livello bilaterale e, a seguito del primo *summit* euro-marocchino tenutosi a Granada nel 2010, ha condotto alla firma di un protocollo in forza del quale si è stabilito di approfondire il processo di liberalizzazione commerciale nel settore dei beni agricoli e dei servizi (inclusa la libera circolazione dei lavoratori come disciplinata dalle norme del GATS)<sup>625</sup>.

Nel complesso, i nuovi impulsi conferiti al progetto di integrazione inaugurato con il Processo di Barcellona, l'ampliamento (quantomeno potenziale) degli ambiti materiali (afferenti al contempo ad ambiti di competenza esterna e interna dell'UE) compresi nella cooperazione euro-mediterranea, l'incoraggiamento della dimensione transfrontaliera dei rapporti tra UE e Stati partner, l'attivazione di forme nuove di dialogo e partecipazione e, non da ultimo, il netto rafforzamento complessivo del ruolo (di iniziativa e controllo) giocato dalla Commissione, costituiscono fattori di una progressiva "comunitarizzazione" dei rapporti di vicinato (anche) euro-mediterranei<sup>626</sup>. In forza della PEV, i rapporti con i Paesi partner mediterranei hanno assunto, a discapito del dato intergovernativo, una connotazione sempre più sovranazionale. Tuttavia, nonostante tali importanti elementi di avanzamento del processo di regionalizzazione euro-mediterraneo, i caratteri di novità della PEV non hanno impedito una simultanea e progressiva divisione dei partner meridionali, un generale incremento del tasso di marginalizzazione dei Paesi limitrofi rispetto al processo decisionale comune e, da ultimo, il deterioramento della generale condizione geopolitica e socio-economica della regione euro-mediterranea (specie nel versante sud).

---

<sup>625</sup> Il riconoscimento dello status di partner avanzato in capo al Marocco, ha condotto anche altri Paesi sud-mediterranei ad aspirare al raggiungimento di tale risultato. Tra questi, figurano in particolare Tunisia ed Egitto.

<sup>626</sup> Cfr. quanto osservato da E. LANNON, *Instruments, principes et méthodologie* cit., pp. 46-47. Lo stesso autore sottolinea tuttavia come l'introduzione della figura istituzionale dell'Alto rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, abbia in una certa misura ridotto l'autonomia della Commissione rispetto all'azione condotta dall'UE nel vicinato, anche se la ripartizione delle funzioni esercitate rispettivamente dal Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE) e dalla Direzione Generale per l'Allargamento sembra non aver prodotto particolari problemi di coordinamento della revisione della PEV a seguito delle cd. "Primavere Arabe".

Per quanto attiene alle cause che hanno agevolato la frammentazione della dimensione regionale euro-mediterranea, molti hanno osservato come concentrandosi sulla necessità di sviluppare i rapporti bilaterali di vicinato (più adeguati a veicolare i processi di riforma interna dei Paesi partner), l'intervento della PEV abbia accentuato le differenze già esistenti tra i rapporti convenzionali di associazione instaurati tra l'UE e gli Stati del Maghreb e del Mashrak<sup>627</sup>. L'impiego estensivo del principio di differenziazione, il cui ruolo centrale è stato confermato anche nelle comunicazioni recentemente prodotte per il rilancio della Politica di vicinato<sup>628</sup>, ha di fatto implicato l'affermarsi di una progressiva divergenza della posizione occupata dai diversi partner sud mediterranei *vis à vis* l'UE, come può ricavarsi dall'analisi degli strumenti (politici e normativi) impiegati per la regolamentazione e l'attuazione nel breve e lungo termine dei rapporti di vicinato (Piani d'azione; "Accordi di vicinato"; supporto finanziario erogato tramite l'ENPI). Tale effetto, è stato amplificato dall'introduzione del principio di condizionalità (nella sua duplice declinazione *more for more* e *less for less*), in forza del quale soltanto gli Stati più virtuosi nel processo di attuazione delle riforme indicate come prioritarie nei diversi Piani d'azione sono ammessi a progredire nei loro rapporti con l'Unione<sup>629</sup>. In molti casi, l'azione combinata dei criteri di differenziazione e condizionalità positiva ha condotto a forme di competizione, piuttosto che cooperazione, tra i Paesi partner della medesima area geografica<sup>630</sup>.

Sul piano del mancato coinvolgimento dei Paesi partner va notato come, nonostante la retorica della responsabilità condivisa (che presuppone una posizione di parità tra i soggetti impegnati nel rapporto di vicinato) sia progressivamente emersa nel testo dei documenti ufficiali della PEV, gli Stati sud mediterranei hanno letto nell'assenza di una qualsiasi dimensione istituzionale propria di questa iniziativa un tentativo di assumere, da parte europea, il pieno

---

<sup>627</sup> Come già analizzato, pur costituendo il frutto di una strategia regionale unitaria, gli accordi di associazione che connettono i Partner sud-mediterraneo all'UE sono connotati per una differente disciplina dei rapporti multi-bilaterali euro-mediterranei. Si è già avuto modo di rilevare come la convenzione stipulata dall'UE con l'Algeria e il Libano contengano disposizioni più approfondite in materia di giustizia e affari interni rispetto a quanto previsto negli accordi conclusi con gli altri partner del PEM, e come la diversità delle previsioni introdotte in materia di libertà di circolazione e stabilimento dei lavoratori negli accordi conclusi, rispettivamente con gli Stati del Maghreb e del Mashraq, si traduca in sostanza in una discriminazione operata in base alla nazionalità dei diversi cittadini dei Paesi partner. L'accentuata differenziazione introdotta dalla PEV è suscettibile di condurre a una ulteriore frammentazione del Processo di Barcellona. Si pensi, ad esempio, agli effetti che l'intensificazione dei rapporti tra UE e Israele può produrre in termini di riduzione della cooperazione tra questo Stato e i suoi vicini arabi. Cfr., su quest'ultimo specifico punto, quanto osservato da R. ALIBONI, *The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, no. 1, 2005, p. 22.

<sup>628</sup> Cfr. COM(2011), 303 cit., p. 2.

<sup>629</sup> È d'altronde evidente che la connessione del livello di cooperazione intrattenuta dall'UE con ciascuno Stato partner alla specifica particolare situazione politica, economica e sociale presente in un dato momento storico all'interno di quest'ultimo, rende la differenziazione un concetto estremamente volatile. Per un'analisi dettagliata degli effetti prodotti dalla combinazione operativa dei criteri di differenziazione condizionalità positiva nel contesto della PEV, si veda il recente contributo di P. VAN ELUWEGE, *Variable Geometry in the European Neighbouring Policy, the principle of Differentiation and its Consequences*, in E. LANNON (ed.), *Les Defis de la Politique Européenne de Voisinage* cit., p. 59-85.

<sup>630</sup> Basti pensare che in forza della PEV, il tipo di prestazioni di ciascun partner nel processo di approssimazione al modello europeo (ovvero nell'implementazione del processo di riforma indicato nei singoli PA) non condiziona soltanto il ritmo del processo di integrazione con l'UE, ma anche la concessione di incentivi addizionali, *in primis* la quantità di assistenza finanziaria.

controllo sul processo cooperativo instaurato a Barcellona, ovvero un sostanziale superamento del PEM<sup>631</sup>. Segnali della marginalizzazione dei Paesi partner si ritrovano anche nel sostanziale ridimensionamento del ruolo giocato dalla società civile (da parte attiva del dialogo euro-mediterraneo, a semplice destinataria del sostegno finanziario unilaterale europeo) e nell'esclusione dalle attività di programmazione e implementazione della PEV della dimensione parlamentare sviluppata in seno al Processo di Barcellona. Nel complesso, i marcati tratti di unilateralismo verticale (nord-sud) che connotano la PEV, hanno rinforzato il timore dei Partner sud-mediterranei di trovarsi di fronte a un'iniziativa fondata su un rapporto di forza asimmetrico, piuttosto che su un processo mutualmente concordato. Peraltro, va rilevato che tale sentimento appare quantomeno fondato se si considera che dietro alla retorica altisonante che ispira gli obiettivi di riforma politica (democratizzazione, trasformazione democratica, transizione) spesso sembra nascondersi l'incapacità della PEV di tenere conto delle diverse realtà storiche e sociali che sono alla base dell'instabilità sud-mediterranea.

Infine, per quanto riguarda i risultati ottenuti dalla PEV in termini di stabilizzazione e sviluppo della riva sud del Mediterraneo, va notato come gli elevati costi politici (da affrontarsi in termini di compressione della sovranità) e gli ingenti sforzi economici richiesti per la messa in opera delle riforme ordinamentali, strutturali, macroeconomiche e finanziarie contemplate per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla PEV in termini di diffusione del modello politico e economico europeo (e, con esso, delle norme e degli *standard* tecnici e regolamentari dell'Unione) non sono sempre stati controbilanciati da un'adeguata proposta di partecipazione e sviluppo, ovvero da offerte sufficientemente chiare e attraenti per i Paesi partner<sup>632</sup>. Nel complesso l'assenza

---

<sup>631</sup> Mentre gli strumenti programmatici sui quali si fonda il Processo di Barcellona sono costituiti da una dichiarazione e un programma di lavoro approvati in occasione di una conferenza internazionale multilaterale, discussi periodicamente attraverso conferenze che si svolgono a livello intergovernativo, e implementati attraverso l'azione congiunta svolta all'interno di organi bilaterali paritari, l'ENP si basa su dichiarazioni e atti di natura essenzialmente uni-bilaterale che sono di fatto elaborati a prescindere da una reale consultazione con i Paesi partner. Si è opportunamente osservato come, al momento della negoziazione dei Piani d'azione all'interno dei Consigli di associazione, i vicini si limitino di fatti a ratificare un "monologo della Commissione". Cfr. quanto riportato dall'allora ministro marocchino H. ABOUYOUB in, *Barcelona II: vers une refondation* in, *Dix ans du Processus de Barcelone: bilan et perspectives*, p. 73

<sup>632</sup> L'esplicita e definitiva esclusione degli Stati sud-mediterranei dai candidati al processo di allargamento dell'UE, accompagnata dalla tradizionale percezione - da parte degli attori politici e sociali presenti nei Paesi del Maghreb e del Mashrak - delle istanze di riforma elaborate dall'esterno come un'indebita ingerenza nei loro affari interni, rende le richieste avanzate dalla PEV difficilmente giustificabili e perciò insostenibili (per mancanza di un incentivo sufficiente) da parte europea. Si noti in proposito come proprio la mancanza di consultazioni adeguate in relazione alla definizione del concetto di "democrazia" e delle modalità attraverso le quali tale valore deve essere promosso nel vicinato ha suscitato, anche recentemente, le critiche dei rappresentanti della società civile di diversi Paesi arabi del Sud-Mediterraneo, come notato da A.-K. JONASSON in, *The EU's Democracy Promotion and the Mediterranean Neighbours, Orientation, ownership and dialogue in Jordan and Turkey*, Routledge: Oxon, 2013, p. 183. Allo stesso tempo, si è rilevato come gli alti costi imposti dall'attuazione del processo di riforma contemplato nei diversi PA rischiano di ostacolare - quantomeno nel breve termine - le prospettive di sviluppo (specialmente nelle fasce più deboli della popolazione) degli Stati sud-mediterranei. Sugli elevati costi sociali ed economici imposti agli Stati partner sud-mediterranei dal processo di transizione verso economie sempre più liberalizzate, si veda quanto osservato da C. MELILLO in, *La Creazione della Zona di Libero Scambio Euro-Mediterranea: aspetti di Politica Commerciale, Fiscale e Doganale*, in *Diritto e Pratica Tributaria*

di prospettive di inclusione nel segno della “responsabilità condivisa”, l’esclusione di proposte di integrazione avanzate ai Paesi partner in materie socialmente sensibili ed economicamente rilevanti - tra le quali figura, *in primis*, la libera circolazione delle persone<sup>633</sup> - e, simultaneamente, la difficoltà europea - quantomeno immediata - a reperire di risorse finanziarie e di investimenti diretti sufficienti ad accompagnare il processo di riforma, costituiscono ostacoli significativi all’eliminazione delle linee di divisione ancora presenti nella regione euro-mediterranea.

Il successo della PEV, sembra dunque dipendere dal difficile equilibrio tra esigenze di flessibilità, necessità di inclusione dei Paesi partner all’interno di una cornice cooperativa multilaterale (regionale) coerente, e un’offerta di integrazione (ovvero cooperazione) adeguata alle aspettative manifestate da una parte dall’altra del Mediterraneo. La tensione tra la dimensione verticale e orizzontale dei rapporti di vicinato e il sostegno a un processo di cooperazione più inclusivo devono dunque essere ricomposti e garantiti attraverso il supporto di iniziative di integrazione regionale. Nel caso del vicinato meridionale, un tentativo in questo senso è stato compiuto mediante la creazione dell’Unione per il Mediterraneo (UpM).

---

*Internazionale*, vol. IV, no. 3, 2009, pp. 1329-1330, il quale individua quattro differenti tipologie di effetti negativi derivanti dalla liberalizzazione delle economie sud-mediterranee.

<sup>633</sup> Come noto, la materia della circolazione delle persone non è stata espressamente inserita tra gli ambiti di integrazione prospettata ai Paesi. In compenso, la mobilità è stato continuamente indicata come uno degli aspetti essenziali per lo sviluppo della cooperazione euro-mediterranea, in quanto costituisce uno degli incentivi più efficaci che l’Unione può offrire ai partner del Maghreb e del Mashraq in cambio dei loro sforzi a implementare le riforme concordate nella cornice programmatica dei Piani d’azione della PEV. Cfr. in questi termini E. LANNON, *The European Union’s Policies and Frameworks for Cooperation with Mediterranean Partner Countries*, EuroMed Survey 2012 Quality Report, disponibile al sito, <http://www.iemed.org/publicacions-en/historic-de-publicacions/enquesta-euromed/euromed-survey-2012/euromed-survey-2012>, p. 49.

## CAPITOLO IV

### UNIONE PER IL MEDITERRANEO, *QUID NOVI* NEL PROCESSO DI REGIONALIZZAZIONE EURO-MEDITERRANEO?

Sommario: 1. Il rilancio della cooperazione regionale euro-mediterranea - 1.1 L'europeizzazione di un progetto intergovernativo - 2. Un nuovo assetto istituzionale - 2.1 I vertici di Capi di Stati e di Governo euro-mediterranei - 2.2 Il nuovo sistema di co-presidenza dell'UpM - 2.3 La cooperazione intergovernativa multi-livello Il nuovo segretariato dell'UpM e il ruolo delle istituzioni non-governative - 3. Un nuovo approccio progettuale - 4. Quid novi? - 4.1 Quale impatto funzionale? - 4.2 Quale impatto strutturale - 4.3 Quale impatto contenutistico e metodologico?

#### 1. Il Rilancio della cooperazione regionale euro-mediterranea

L'idea di una "Unione *del* Mediterraneo", originalmente evocata da Nicolas Sarkozy durante la sua prima corsa elettorale all'Eliseo<sup>634</sup>, è stata in seguito elaborata, sviluppata e promossa dalla diplomazia francese come un progetto destinato a divenire la nuova chiave di volta della cooperazione regionale nel Mediterraneo<sup>635</sup>. Tale iniziativa, maturata nel contesto del dibattito politico francese, ha costituito fin dal suo concepimento un tentativo di richiamare l'attenzione europea nei confronti del versante meridionale del bacino mediterraneo, dopo che gli sforzi giuridici, politici ed economici assunti sul piano internazionale dell'Unione si erano concentrati a stabilizzare e rafforzare le relazioni con i Paesi terzi dell'Europa centrale, orientale e settentrionale<sup>636</sup>.

---

<sup>634</sup> L'espressione "Unione del Mediterraneo" (UdM), ovvero "Unione Mediterranea" è stata impiegata da N. Sarkozy nell'ormai celebre discorso elettorale di Tolosa del 07.02.2007, pronunciato in occasione della campagna elettorale condotta in vista delle elezioni presidenziali francesi del 2007. Cfr., [http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s\\_informer/discours/nicolas\\_sarkozy\\_a\\_tuolon](http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/nicolas_sarkozy_a_tuolon). In fase elettorale, la presentazione della nuova UdM ha risposto a obiettivi al contempo di politica interna (riduzione delle pressioni migratorie e rafforzamento dei legami storici con i Paesi d'origine delle comunità maghrebine stabilite in Francia) e estera (consolidamento della sfera d'influenza politica e economica francese nel Mediterraneo, specie sud-occidentale). Vedi N. BOWEN, *France, Europe and the Mediterranean in a Sarkozy Presidency* in, *Mediterranean Quarterly*, vol. 18, no. 4, pp. 1-16.

<sup>635</sup> Trasformata da proposta elettorale a vera e propria iniziativa diplomatica a seguito dell'elezione di Sarkozy, il progetto di "Unione Mediterranea" ha certamente contribuito - nonostante la complessiva inconsistenza di cui era affetta la sua articolazione concettuale - a porre la "questione mediterranea" al centro della politica estera non solo francese, ma europea in generale. Questo risultato appare tanto più significativo se si pensa alla generale mancanza di interesse manifestata in quel periodo da molti Stati membri non mediterranei (e dalla stessa Commissione europea) per le sorti del Processo di Barcellona. Cfr. T. SCHUMACHER, *German Perspectives, en Putting the Mediterranean Union in Perspective*, in *Euromesco Papers*, no 68, 2008, <http://www.euromesco.net>; T. MELASUO, *The Cultural and Social Euromediterranean and EU Enlargement. A Nordic Societies' Perspective* in, *Quaderns de la Mediterrània*, no 5, 2005, pp. 113-120.

<sup>636</sup> L'iniziativa dell'allora candidato alla Presidenza della repubblica francese ha inteso rilanciare i rapporti con i Paesi del Nord-Africa e del Medio oriente dopo che l'UE aveva "girato le spalle" a questi ultimi. D'altronde, se secondo quanto affermato da Sarkozy "il futuro dell'Europa" era il Sud-Mediterraneo e il "sogno europeo ha bisogno di un sogno mediterraneo" mentre il Processo di Barcellona non aveva soddisfatto le aspettative iniziali, l'idea della necessità di una riforma dei rapporti euro-mediterranei era stata espressa anche da altri, *in primis* la Commissione europea, che già nel 2000 aveva ritenuto opportuno provvedere a una rifondazione dei rapporti di cooperazione con i Paesi terzi di area mediterranea. Cfr. M.A.M. ABELLAN, *The Mediterranean: The Progressive Construction of a Common Agenda* in, D.

Nella sua configurazione iniziale, l'Unione del Mediterraneo fu presentata come uno schema di cooperazione che si voleva fondato sul principio della responsabilità condivisa, riservato ai soli Paesi rivieraschi del Mediterraneo, limitato a un numero limitato di progetti concreti da realizzarsi in aree di intervento strategiche, e finanziato mediante risorse pubbliche e private (provenienti sia dall'Unione sia da altri investitori esteri)<sup>637</sup>. Prospettando la creazione di istituzioni condivise e paritarie (destinate a correggere al contempo il carattere "eurocentrico" del PEM e la tensione gerarchica della PEV)<sup>638</sup>, e prevedendo lo sviluppo di progetti comuni destinati allo sviluppo di settori considerati non politicamente sensibili (e pertanto suscettibili di progredire a prescindere dai fattori di divisione geopolitica che avevano determinato il blocco del dialogo regionale)<sup>639</sup>, "l'Unione Mediterranea" proponeva l'attivazione di un nuovo programma di integrazione regionale à la *Jean Monnet* che si proponeva di superare i limiti - strutturali e sostanziali - manifestati dalle precedenti esperienze di cooperazione euro-mediterranea<sup>640</sup>. Seppur

---

MAHNCKE, A. AMBOS e C. REYNOLDS (ed.), *European Foreign Policy: from Rhetoric to Reality*, College of Europe Studies, Peter Lang: Bruges, 2004, p. 290. A focalizzare l'attenzione dell'azione esterna dell'Unione sono state le spinte strategiche impresse dal susseguirsi di presidenze del Consiglio dell'Unione interessate a sviluppare rapporti approfonditi con i Paesi dell'Europa Centro Orientale. Si pensi al ruolo propulsivo offerto dalle presidenze tedesca, austriaca, e inglese rispetto al processo di allargamento orientale del 2004. Cfr. quanto osservato da D. MAHNCKE, *The Logic of EU Neighbourhood Policy*, in D. MAHNCKE e S. GSTOL (ed.), *Europe's Near Abroad*, College of Europe Studies, no. 4, 2008, p. 23. In senso analogo, si pone l'impulso dato dalla Presidenza finlandese del 2006 per la realizzazione della cd. "Dimensione settentrionale" dell'UE, che prevede lo sviluppo dei rapporti intrattenuti con Stati quali la Russia, l'Islanda e la Norvegia. Cfr. [http://ec.europa.eu/external\\_relations/norht\\_dim/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/norht_dim/index.htm); in dottrina, A. AIROLDI, *The European Union and the Arctic: Policies and Actions*, Nordinc Council of Ministers, Copenhagen, 2008.

<sup>637</sup> Sul piano dei contenuti, il progetto francese intendeva sviluppare la cooperazione con i Paesi sud-mediterranei in aree quali la tutela ambientale dell'ambiente marino mediterraneo, lo sviluppo dell'energia nucleare, la condivisione di tecnologie, il settore farmaceutico, lo stabilimento di università e centri di ricerca comuni, la negoziazione di accordi di libero scambio, la gestione comune delle risorse idriche, e lo stabilimento di una politica energetica comune. Non da ultimo, si proponeva una cooperazione in materia migratoria.

<sup>638</sup> Seppure mai definito in maniera dettagliata, il dispositivo istituzionale prospettato nella proposta francese prevedeva la creazione di un'agenzia per la gestione dell'Unione Mediterranea euro-mediterraneo, di una Banca per gli investimenti europea e lo stabilimento di una serie di agenzie destinate a occuparsi di questioni specializzate (es. in materia di energia nucleare e ambiente). Cfr. Commission des Affaires Étrangères de l'Assemblée Nationale, Rapporto d'Informazione sul tema: *Comment construire l'Union méditerranéenne*, 5/12/2007.

<sup>639</sup> Non solo Sarkozy ha insistito sulla necessità di superare una visione della cooperazione regionale centrata esclusivamente sul progetto di libero scambio euro-mediterraneo, ma ha individuato una serie di aree ritenute al contempo strategiche e neutrali, in quanto pur toccando interessi fondamentali per lo sviluppo regionale, non coinvolgono direttamente un dialogo su questioni geopolitiche di sensibilità critica. Tra le aree di intervento inizialmente individuate da Sarkozy vi era la materia migratoria (limitatamente alla migrazione cd. "selezionata"); ambientale; il settore dell'educazione e della cooperazione in ambito audio-visuale; lo sviluppo condiviso; un libero commercio "negoziato e regolato".

<sup>640</sup> Tanto dal punto di vista istituzionale, quanto dal punto di vista sostanziale, il progetto dell'Unione Mediterranea proponeva di riprodurre l'esperienza di integrazione europea nei rapporti costalieri del Mediterraneo. Peraltro, da molte parti si è rilevata la contraddittorietà del progetto ventilato da parte francese. Infatti, se il processo di integrazione europea lanciato a partire dalla CECA si è svolto in tempo di pace, tra soggetti che condividevano una forte identità di gruppo in quanto culturalmente prossimi e intenzionati a cooperare reciprocamente per il raggiungimento di uno scopo comune, la proposta di una Unione Mediterranea si è inserita in contesto geopolitico profondamente frammentato a causa dei molti conflitti - attivi o sopiti - che incombevano sulla regione al momento del lancio del nuovo progetto. Per tutti, si veda R. GILLESPIE, *The Union for the Mediterranean: An Intergovernmentalist Challenge for the European Union?*, in *JCMS*, vol. 49, no. 6, 2011, p. 1208.

presentato come un progetto plasmato sul modello funzionalista del processo sovranazionale di integrazione europea, l'idea di Unione proposta da Sarkozy si connotava per una simultanea (e per molti versi contraddittoria) tensione a orientare in direzione intergovernativa la cooperazione tra le diverse sponde del Mediterraneo (come dimostra il tentativo di valorizzare il ruolo dei singoli Stati all'interno di un dispositivo istituzionale paritario), da cui si deduce la volontà - in particolare della Francia - di riappropriarsi dell'agenda programmatica del processo di cooperazione regionale<sup>641</sup>. D'altronde, nella sua configurazione iniziale questa iniziativa rappresentava apertamente il frutto della risorta ambizione diplomatica della Francia (da alcuni definita "neogaullismo"), rivolta ad assumere un ruolo centrale nel processo di rinnovamento politico, programmatico e strutturale dei rapporti euro-mediterranei<sup>642</sup>.

Scaturita da una strategia riconducibile primariamente agli obiettivi di politica estera dell'esecutivo francese, l'idea di un'Unione del Mediterraneo è stata calata all'interno di un contesto connotato (come si è visto) da una serie di rapporti multilaterali e bilaterali già ampiamente istituzionalizzati, e ha pertanto dovuto affrontare un tanto difficile quanto necessario processo di coordinamento con il delicato sistema di dinamiche, strutture, finalità e attori coinvolti nelle esperienze di cooperazione e integrazione già avviate nell'area euro-mediterranea<sup>643</sup>. Ben presto,

---

<sup>641</sup> La tensione tra retorica neo-funzionalista e la spinta intergovernativa che - al contempo - connota il progetto di Sarkozy si riflette nella difficoltà di conciliare la proposta di realizzare nuove istituzioni cui affidare attività di cooperazione tecnica con la volontà di "rinazionalizzare" i rapporti euro-mediterranei, riservando ai diversi Stati partecipanti (e in particolare a coloro che esercitano il ruolo di presidenza condivisa) un ruolo di impulso e programmazione strategica indipendente dai meccanismi decisionali dell'Unione. L'opportunità di separare il dialogo euro-mediterraneo dai meccanismi di concertazione multilaterale e sovranazionale dell'Unione europea, era d'altronde auspicata non solo dalla Francia, ma anche tra i Paesi della sponda sud, come osservato da R. GILLESPIE, *The Union for the Mediterranean* cit., p. 1209.

<sup>642</sup> Mentre la Politica di vicinato ha costituito la risposta dell'Unione al sostanziale stallo raggiunto dal PEM, l'Unione del Mediterraneo rappresenta un tentativo della Francia di recuperare il suo ruolo di potenza regionale (come accaduto negli anni settanta del secolo scorso, nel caso della Politica Mediterranea Globale) a fronte dell'inadeguatezza delle proposte europee a rimediare ai problemi di sicurezza nel vicinato sud. Cfr. R. GILLESPIE, *The Union for the Mediterranean* cit., p.1207. Lo stesso autore richiama la critica all'ambizione "neocolonialista" della Francia nel Mediterraneo, quale espressa da A. R. RUBIO PLO, *La politica Mediterranea de Francia: del imperio latino de Alexandre Kojève al neogaullismo de Henri Guaino*, ARI Paper 86, Madrid: Real Istituto Elcano, 2008. Tra i tanti che descrivono le ragioni che stanno alla base del protagonismo francese, oltre che le conseguenze prodotte (su entrambe le rive del bacino) dal tentativo di Sarkozy di assumere, fin dalla fase di gestazione, il controllo di quella che in seguito sarebbe divenuta l'Unione per il Mediterraneo (UpM). Cfr. F. MOHSEN-FINAN, *L'Union pour la Méditerranée: une ambition française de reconsidérer le Sud*, IFRI: Bruxelles, 2008.

<sup>643</sup> Lanciata come poco più che uno "slogan" - l'idea di "Unione Mediterranea" ha preso corpo in una serie di discorsi pronunciati dall'allora neo-eletto Sarkozy durante le sue visite presso le capitali di diversi Paesi del Sud Mediterraneo. Se, nella fase di ideazione del nuovo progetto, il presidente francese risulta aver privilegiato la ricerca del sostegno dei partner meridionali, l'assenza di concertazione a livello infra-europeo ha sollevato una serie di obiezioni della Commissione e degli altri Stati membri, che hanno in particolare criticato sia le modalità attraverso cui è stata presentata ed elaborata la proposta francese, sia i contenuti prospettati per la nuova esperienza di cooperazione. Il progetto è stato accolto con diffidenza da parte di Stati membri non mediterranei, che hanno visto nel progetto francese il tentativo di creare una "comunità mediterranea", che pur riservata soltanto agli Stati rivieraschi, pretendeva di essere finanziata attraverso i fondi dell'UE. A loro volta, gli Stati membri mediterranei hanno visto nel progetto di Sarkozy la presunzione (neo-colonialista) francese di assumere il ruolo di guida della cooperazione nel Mediterraneo, e un tentativo di archiviare il Processo di Barcellona, senza che in sostituzione di questo fosse avanzata una proposta concreta. Per quanto riguarda la Turchia, lo Stato già impegnato nel processo di allargamento ha fin

L'indeterminatezza che - al netto dell'esercizio retorico - connotava l'iniziativa francese in quanto a obiettivi, contenuti, possibili fonti di finanziamento, modalità di implementazione, delimitazione geografica, rapporti e valore aggiunto rispetto alle politiche europee attive nella regione, ha condotto a formulare i primi correttivi all'Unione Mediterranea, come conferma un rapporto parlamentare presentato alla Presidenza dell'Assemblea Nazionale Francese in tutta risposta alle reazioni negative manifestate da parte dell'UE, degli Stati membri non mediterranei e di alcuni Stati partner sud-mediterranei nei confronti del progetto di Sarkozy<sup>644</sup>. Una volta profilata una più chiara dimensione europea e distinta dal processo di adesione turco, l'idea di una nuova cornice cooperativa per il Mediterraneo ha cominciato a ricevere un supporto multi-nazionale, come suggellato in primo luogo dal cd. "Appello di Roma" firmato il 20.12.2007 tra il Capo di Stato Francese, l'allora Capo di Governo italiano (Prodi) e il suo corrispettivo spagnolo (Zapatero)<sup>645</sup>. In seguito, le pressioni esercitate da parte della Germania (portatrice - di fatto - delle istanze di un gruppo più ampio di Paesi europei, oltre che di alcuni partner meridionali) hanno imposto ulteriori modifiche al progetto originale, determinando in particolare l'allargamento dell'UdM a tutti gli Stati membri dell'UE e a un numero maggiore di Paesi terzi mediterranei<sup>646</sup>.

Così ridefinita, questa nuova strategia è stata approvata in seno al Consiglio europeo, che ha formalmente provveduto a lanciarla con l'appellativo "Processo di Barcellona: Unione *per* il Mediterraneo" mediante Conclusioni assunte al termine della riunione del 13-14.03.2008<sup>647</sup>. Ed è proprio sulla base del mandato conferito dal Consiglio europeo per la messa in opera della nuova strategia che la Commissione ha elaborato una Comunicazione pubblicata nel maggio 2008 e contenente una serie di proposte che, se da un lato aderiscono alle linee di orientamento generale

---

da subito rifiutato ogni possibile alternativa al processo di adesione europea. Si veda in merito J.-R. HENRY, *French Initiative in the Mediterranean Region: Back to Square One?*, in *The Mediterranean Yearbook Med.2008*, European Institute for the Mediterranean, 2008, alle pp. 37-43.

<sup>644</sup> Cfr. J.-C. GUIBAL, *Comment construire l'Union méditerranéenne?*, *Rapport d'Information de l'Assemblée Nationale Française*, no. 449, Parigi, 5.12.2007, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0449.asp>. Per un'analisi dettagliata della prima fase di gestazione dell'UpM si veda B. KHADER, *De l'Union Méditerranéenne de Nicolas Sarkozy au Processus de Barcelone: L'Union pour la Méditerranée*, in F. ALLEMAND (ed.), *Union pour la Méditerranée: Pourquoi? Comment?*, Fondation pour l'Innovation Politique: Paris, 2008, p. 25-79.

<sup>645</sup> I cofirmatari del cd. "Appello di Roma", hanno posto l'accento in particolare sulla opportunità di trasformare il progetto di Sarkozy in un "complemento" delle altre iniziative e strumenti di cooperazione euro-mediterranei, in particolare ribadendo il "ruolo centrale" mantenuto dalla PEV. In forza di tale "appello", l'Unione del Mediterraneo ha ufficialmente assunto le dimensioni di un'iniziativa tripartita, anche se la Francia ha continuato a mantenere saldamente il proprio ruolo di guida del nuovo progetto.

<sup>646</sup> Un'analisi delle cause e delle diverse posizioni - specie europee - che hanno condotto alla progressiva trasformazione della proposta francese è fornita da R. BALFOUR in, *The Transformation of the Union for the Mediterranean*, in *Mediterranean Politics*, no. 24, vol. 1, 2009.

<sup>647</sup> Cfr. le Conclusioni della presidenza, Consiglio Europeo, 13-14 marzo 2008, annesso I, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it.ec.99435.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it.ec.99435.pdf). Soprendentemente, lo spazio riservato a questa nuova iniziativa nelle Conclusioni della Presidenza è limitato a un paragrafo inserito in un annesso. Secondo una formulazione quantomai vaga, il Consiglio approva "il principio" di una Unione *per* il Mediterraneo destinata a inglobare gli Stati membri dell'UE e i paesi rivieraschi del Mediterraneo meridionale. Oltre alla reintegrazione del progetto nel sistema di cooperazione euro-mediterraneo preesistente, il Consiglio si è limitato a invitare la Commissione a presentare le proposte necessarie per la messa in opera della nuova iniziativa, conferendo a questa istituzione il compito di individuare le soluzioni adeguate per rendere l'UpM compatibile - dal punto di vista sostanziale, istituzionale e finanziario - con le precedenti esperienze di cooperazione regionale (EMP, ENP).



indicate dal progetto francese, dall'altro lato hanno voluto marcare (come auspicato, *inter alios*, da parte tedesca) la dimensione europea e la continuità strategica dell'UpM con il Processo di Barcellona, il cui *acquis* è stato significativamente definito come "la spina dorsale" delle relazioni euro-mediterranee<sup>648</sup>.

### 1.1 L'euuropeizzazione di un progetto intergovernativo

La comunicazione della Commissione conferma la "centralità del Mediterraneo per l'Europa", e procede alla formulazione di una serie di proposte che, basate sull'assunto della necessità di revisione del Processo di Barcellona, rispondono all'obiettivo di conferire una connotazione strategica prioritaria ai rapporti euro-mediterranei.

Dal progetto dei diplomatici francesi, il testo elaborato dalla Commissione riprende l'idea di impostare il nuovo schema di cooperazione attorno a tre linee di intervento strategico, che corrispondono ai diversi "pilastri" (concettuale, strutturale e contenutistico-metodologico) sui quali verrà articolata la cooperazione multilaterale euro-mediterranea per riavviare il percorso intrapreso attraverso il Processo di Barcellona. In primo luogo, la comunicazione sottolinea l'importanza di conferire un nuovo impulso al dibattito politico già avviato a livello regionale dal PEM<sup>649</sup>. In secondo luogo, suggerisce di rivedere le modalità di funzionamento del sistema cooperativo preesistente attraverso l'introduzione di strumenti istituzionali in grado di assicurare (attraverso appositi meccanismi codecisionali) la parità tra i diversi partecipanti al processo di regionalizzazione<sup>650</sup>. Infine, anticipa il lancio di "progetti faro" destinati a coinvolgere l'UE e i Paesi rivieraschi in settori chiave per lo sviluppo regionale<sup>651</sup>.

Se, da un lato, l'UpM viene presentata come uno strumento utile a catalizzare nuove forme di cooperazione, allo stesso tempo il documento chiarisce che si tratta di una iniziativa rivolta a completare - e non già sostituire - le relazioni multilaterali e bilaterali già instaurate tra l'UE e i Paesi partner. Infatti, nonostante la Commissione abbia riconosciuto la necessità di infondere

---

<sup>648</sup> Cfr. COM(2008) 319 final, 20.05.2008, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Il processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo*.

<sup>649</sup> La Comunicazione accoglie l'idea di istituzionalizzare i vertici dei capi di Stato e Governo euro-mediterranei, proponendo di svolgerli a intervallo regolare (biennale) alternativamente presso uno Stato membro e uno Stato partner. Nel documento, si richiama inoltre il ruolo dell'APEM come istituzione utile a sviluppare la dimensione parlamentare euro-mediterranea. Al contempo, la Commissione pone l'accento sull'importanza di proseguire nel processo di coinvolgimento della società civile euro-mediterranea, il cui ruolo non era stato particolarmente valorizzato nel progetto di Sarkozy. *Ibid.* p. 3. Tale precisazione, serve a marcare la continuità della nuova iniziativa con l'*acquis* di Barcellona.

<sup>650</sup> Ammessa la presenza di diversi "disequilibri istituzionali" all'interno del preesistente schema cooperativo del PEM, la Commissione conferma l'opportunità di instaurare un sistema di co-presidenza condivisa tra UE e uno Stato membro; di creare un segretariato con funzioni di natura tecnica; di stabilire un Comitato euro-mediterraneo congiunto. *Ibid.* p. 4

<sup>651</sup> *Ibid.* p. 5. Anche se i progetti che la Commissione considera come prioritari non coincidono esattamente con quelli originalmente indicati da parte francese, la lista inserita nella comunicazione non deve considerarsi come esaustiva, ma soltanto indicativa. Tra i criteri che la Commissione indica per valutare la rilevanza dei progetti selezionabili vi sono: il carattere regionale, sub-regionale e transnazionale; l'estensione geografica e la pertinenza rispetto agli obiettivi dell'*acquis* di Barcellona; la capacità dei progetti di stimolare uno sviluppo durevole, l'integrazione e la coesione regionale anche a livello infrastrutturale; la sostenibilità finanziaria; la capacità di essere lanciati in termini brevi. *Ibid.*, p. 11-13.

nuovo slancio al PEM e di conferire maggiore visibilità al Processo di Barcellona trasformando gli obiettivi perseguiti da quest'ultimo in realtà concrete e tangibili per tutte le Parti coinvolte, da parte dell'UE si è chiaramente optato per *l'integrazione del nuovo partenariato multilaterale all'interno del preesistente quadro cooperativo euro-mediterraneo*. In particolare, insistendo ripetutamente sulla necessaria complementarità dell'UpM con il Processo di Barcellona, la Commissione ha inteso garantire un duplice obiettivo. Sul piano interno, si è voluto assicurare che il nuovo progetto di cooperazione coinvolgesse i meccanismi decisionali politici e giuridici offerti dall'Unione europea, ovvero si svolgesse nel rispetto degli obblighi di coesione e solidarietà che quest'ultima impone<sup>652</sup>. Sul piano esterno, si è a sua volta tentato di evitare che l'UpM si sviluppasse in modo incompatibile con gli obiettivi già preposti alla cooperazione (multilaterale e bilaterale) avviata nella regione euro-mediterranea<sup>653</sup>. Infine si sottolinea l'importanza di garantire il coordinamento tra l'UpM e le altre iniziative di cooperazione attivate dall'UE nella regione (PEV, ma anche rapporti con i Paesi del gruppo Asia, Caraibi, Pacifico e la strategia UE-Africa).

Nel complesso, l'accento posto dalla comunicazione della Commissione sull'opportunità di procedere al rinnovamento concettuale, strutturale e sostanziale del Processo di Barcellona, si fonda sulla consapevolezza che quest'ultimo costituisce il solo *forum* all'interno del quale tutti i partner dell'area mediterranea si riuniscono per condurre un dialogo costruttivo e rivolto a garantire la stabilità e la sicurezza attraverso iniziative di cooperazione e integrazione regionale. Allo stesso tempo, va rilevato come la sostanziale adesione allo schema di riforma già discusso dagli Stati membri tradisce la mancanza di un reale interessamento da parte della Commissione nei confronti dell'iniziativa. Infatti, la comunicazione non contiene indicazioni dettagliate circa la conformazione e i possibili meccanismi di funzionamento delle istituzioni dell'UpM, né definisce con precisione il rapporto tra quest'ultima e le precedenti strategie euro-mediterranee<sup>654</sup>. Piuttosto, la Commissione sembra essersi preoccupata di anticipare l'indisponibilità dell'UE a destinare nuove risorse per i progetti regionali contemplati dalla nuova iniziativa, la cui concreta possibilità di implementazione è stata in larga parte affidata alla ricerca di strumenti di finanziamento supplementari.

La comunicazione della Commissione è stata accolta positivamente da parte degli Stati membri, tanto che sulla base delle proposte ivi contenute il Consiglio europeo del giugno 2008 ha formulato una posizione comune da assumere nel vertice euro-mediterraneo che si sarebbe tenuto a

---

<sup>652</sup> Come eloquentemente confermato da una dichiarazione resa dal Presidente della Commissione europea J.-M. BARROSO nell'intervista *La France doit jouer le jeu européen sans arrogance*, in *La Croix*, del 22.05.2008, al sito <http://www.la-croix.com/article/index.jsp?docId=2338514&rubId=1094>, dove - a pochi giorni dalla pubblicazione della Comunicazione - si richiama con forza la necessità che gli Stati membri (e in particolare la Francia) rispettino le linee strategiche generali perseguite dall'UE nella sua azione esterna, specie nel Mediterraneo, che rappresenta "la regione più critica per il futuro dell'Unione".

<sup>653</sup> Rispetto ai quali l'UpM deve svolgere una funzione ausiliaria, e non diversa e incompatibile.

<sup>654</sup> Invero, la moltiplicazione delle iniziative europee nella regione senza un preciso piano di coordinamento implica una serie di problemi in relazione, ad esempio, alla necessità di estendere ai Paesi terzi non parte del PEM l'*acquis* di Barcellona, oltre che all'individuazione del tipo di procedura applicabile ai finanziamenti dei progetti dell'UpM. Cfr. E. SOLER e LECHA, *Barcelona Process: Union for the Mediterranean*, *Documento de trabajo*, no. 28, CidoB, 2008, p. 28.

Parigi il 13-14 luglio dello stesso anno<sup>655</sup>. In occasione di questo importante appuntamento, 43 Capi di Stato e di Governo provenienti dalle diverse sponde del Mediterraneo si sono riuniti nella capitale francese e hanno ufficialmente dato avvio alla nuova iniziativa per il rilancio dei rapporti euro-mediterranei<sup>656</sup>. L'accordo raggiunto a livello politico-diplomatico tra i rappresentanti dei Paesi terzi, degli Stati membri dell'Unione, oltre che del Presidente della Commissione europea, del Presidente del Parlamento europeo e dell'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri, ha permesso la sottoscrizione della Dichiarazione di Parigi<sup>657</sup>, documento non giuridicamente vincolante che riflette il duplice scopo perseguito tramite l'UpM, progetto funzionale al contempo al rilancio della "filosofia di partenariato" propria del Processo di Barcellona del 1995, e alla parallela riorganizzazione della cooperazione euro-mediterranea secondo una rinnovata impostazione concettuale, istituzionale e operativa<sup>658</sup>. Il risultato del vertice di Parigi - cristallizzato nella Dichiarazione che ha portato all'inaugurazione dell'UpM e successivamente articolato dalla Dichiarazione di Marsiglia<sup>659</sup> - rappresenta in questo senso una soluzione di compromesso tra una molteplicità di posizioni, esigenze e interessi diversi e difficilmente compatibili.

---

<sup>655</sup> Cfr. [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/101847.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/101847.pdf). In occasione del vertice di giugno, il Consiglio Europeo ha peraltro avvallato - oltre all'Unione per il Mediterraneo (para. 65-67), anche il progetto del Partenariato Orientale (para. 68-70), e la Sinergia de Mar Nero (para. 69).

<sup>656</sup> In principio concepita come una cornice cooperativa riservata ai soli "Paesi mediterranei", e dunque di portata ridotta rispetto alla Politica di vicinato (43 membri) e più snella del Partenariato euro-mediterraneo (39 membri a seguito dell'integrazione della Mauritania e dell'Albania nel 2007), la configurazione finale assunta da questo nuovo progetto ha coinvolto i rappresentanti di 44 Paesi (28 Paesi dell'UE + 10 Paesi arabi + Israele + 5 Paesi del Mediterraneo orientale e adriatico). Come notato da B. KHADER, in *L'Union pour la Méditerranée, Genèse et mise en route d'un projet controversé*, in E. LANNON, *Defis de la Politique Européenne de Voisinage* cit., pp. 129-130, non è chiaro se - dal punto di vista della partecipazione soggettiva - ci si trova di fronte a una "Politica di vicinato bis", ovvero a un "Processo di Barcellona plus".

<sup>657</sup> Al vertice, organizzato in tempi eccezionalmente brevi grazie alla solerzia dei diplomatici francesi, hanno partecipato i rappresentanti a livello di capi di Stato e di Governo. Tra i rappresentati degli Stati terzi del Sud-Mediterraneo, pesa la defezione del Presidente Libico (Gaddafi), oltre che dei Re di Marocco e Giordania. Hanno invece presenziato il Presidente siriano (El Assad) e l'allora Primo ministro israeliano (Olmert).

<sup>658</sup> Cfr. la Dichiarazione comune adottata in occasione del vertice EuroMed, Parigi, 13.07.2008 disponibile al sito <http://www.ue2008.it/>. La necessità di introdurre le diverse posizioni difese dalle parti convocate al vertice si spiega con la volontà francese di garantire una più larga partecipazione possibile al vertice, in modo da conferire al progetto una legittimazione politica forte. Si veda in questo senso B. KHADER, *L'Union pour la Méditerranée*, cit.

<sup>659</sup> Si tratta della *Dichiarazione finale della riunione dei ministri degli Affari esteri Euro-Mediterranei*, adottata a Marsiglia il 3-4 novembre 2008. Come la Dichiarazione di Parigi del luglio dello stesso anno, anche la Dichiarazione di Marsiglia si ispira largamente alla Dichiarazione di Barcellona del 1995, e allo stesso tempo mette l'accento su una migliore condivisione delle responsabilità tra i partner, sulla necessità di stabilire una nuova architettura istituzionale in grado di riflettere il principio di uguaglianza e di affidamento reciproco, oltre che sull'opportunità di sviluppare i rapporti euro-mediterranei sull'asse di progetti prioritari. Le novità di maggior rilievo introdotte dalla Dichiarazione di Marsiglia possono essere riassunte - oltre che nella formale ridenominazione dell'iniziativa (che diventa definitivamente "Unione per il Mediterraneo), anche nella decisione di stabilire il segretariato dell'UpM a Barcellona, e di ammettere la Lega Araba a partecipare in qualità di osservatore a tutte le riunioni dell'UpM, indipendentemente dai livelli in cui queste si svolgono. Cfr. [http://ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103\\_ministerielle\\_Euromed/Declaration\\_finale/Union/meditereanee\\_FR.pfd](http://ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Declaration_finale/Union/meditereanee_FR.pfd).

Non si è trattato soltanto di coinvolgere l'Unione europea in un'iniziativa inizialmente destinata ai soli Paesi mediterranei<sup>660</sup>, ma anche (e conseguentemente) di individuare soluzioni adeguate a conciliare gli elementi di novità introdotti dalla UpM "modificata" con l'assetto strategico, strutturale e sostanziale sui cui si fonda il già complesso e delicato sistema di rapporti euro-mediterranei<sup>661</sup>. Se, da un lato, la proposta "minilaterale" francese si è trasformata in un'iniziativa di larga scala estesa a un gruppo quantomai eterogeneo di partecipanti, dall'altro l'europeizzazione dell'iniziativa ha inciso sensibilmente sulla natura e sugli obiettivi dell'Unione Mediterranea inizialmente voluta da Sarkozy<sup>662</sup>.

Abbandonata l'idea di una "Unione mediterranea senza Unione europea" in quanto ritenuta non percorribile dal punto di vista giuridico, politico, economico<sup>663</sup>, la "grande visione" francese - rivolta a fornire una via d'uscita dal solco delle politiche comunitarie - è stata così trasformata in uno strumento di attualizzazione del sistema preesistente, utile a conferire un *impulso supplementare al Processo di Barcellona*. La volontà di non fare dell'UpM un progetto "concorrente" rispetto alle iniziative già lanciate dall'UE nel Mediterraneo si riflette nei frequenti richiami operati dalla Dichiarazione di Parigi alla necessità di assumere misure utili alla realizzazione degli obiettivi del Partenariato euro-mediterraneo (limitazione della proliferazione nucleare; rafforzamento della democrazia e del pluralismo nel rispetto dei diritti umani compresi i diritti economici, sociali e culturali, oltre che civili e politici; sostegno al processo di pace israelo-palestinese; contrasto al terrorismo; gestione efficace della questione migratoria euro-mediterranea), tanto che i Capi di Stato e di Governo, nel definire gli scopi e gli obiettivi principali della nuova Unione, si riferiscono direttamente ai quattro capitoli in cui è stato articolato l'*acquis*

---

<sup>660</sup> Il recupero dell'iniziativa francese da parte dell'UE (come auspicato e ottenuto dalla Germania), ha prodotto una serie di conseguenze di carattere innanzitutto politico. Infatti, l'estensione del progetto a tutta l'Unione - seppur rivendicata come un successo da parte del Presidente della Commissione Barroso - non è stata accolta con particolare calore da parte di tutti gli Stati membri, tanto che alcuni di essi (in particolare la Polonia, assieme alla Svezia) hanno a loro volta proposto un progetto strategico sub-regionale diretto a rinforzare i legami con i Paesi del vicinato orientale e del Caucaso in particolare. Si veda, in merito, E. LANNON e P. VAN ELSUWEGE, in E. LANNON (ed) *Les defise del la Politique Européenne de Voisinage*, cit. Sul piano più squisitamente giuridico, si è inoltre posto il problema di chiarire il ruolo affidato all'UE nel quadro di relazioni instaurate in forza dell'UpM, non solo in termini di coinvolgimento finanziario, ma anche di coordinamento istituzionale e, dal punto di vista sostanziale, di garanzia della compatibilità con gli strumenti normativi (tematici e geografici) approvati per la disciplina dei rapporti euro-mediterranei.

<sup>661</sup> Si pensi, ad esempio, alle difficoltà di inquadrare questa nuova iniziativa all'interno delle precedenti strategie euro-mediterranee (EMP/ENP), non soltanto in ragione della diversa configurazione soggettiva, ma anche delle nuove formule operative adottate per il perseguimento degli obiettivi dell'UpM. Sul piano politico-simbolico è pesato anche il complessivo senso di disorientamento che, all'alba dell'introduzione dell'UpM, è emerso tra gli Stati partner dell'EMP di fronte al continuo proliferare di iniziative regionali.

<sup>662</sup> Secondo alcuni autori, l'europeizzazione dell'UpM rappresenta un esempio eloquente di "trionfo dell'istituzionalismo" dell'UE, in quanto costituisce un caso pratico di costruzione di un interesse e di una corrispondente azione comune a partire da un progetto nazionale (francese) potenzialmente destabilizzante per la solidarietà per la stessa tenuta interna dell'UE. Cfr. M. REITERER, *From the (French) Mediterranean Unoon to the (European) Barcelona Process: The 'Union for the Mediterranean' as Part of the European Neighborhood Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, no. 14, 2009, p. 328.

<sup>663</sup> Si veda in merito, G. ESCRIBANO e L. RODRÍGUEZ, *After partnerships, neighbourhoods and advanced status... Who fears the Union for the Mediterranean?*, in *Papeles de Europa*, no. 21, 2010, p. 19-41.

di Barcellona<sup>664</sup>. Con la creazione di un nuovo *forum* di dialogo regionale, il perseguimento di questi obiettivi sul piano multilaterale è stato affidato all'azione comune concordata all'interno delle strutture dell'Unione per il Mediterraneo, e agli strumenti cooperativi da essa impiegati.

Se dal punto di vista funzionale l'UpM si allinea rispetto al programma di cooperazione in precedenza contemplato del Partenariato euro-mediterraneo, la nuova iniziativa si preoccupa al contempo di introdurre una serie di arrangiamenti che, nell'intenzione delle parti, dovrebbero agevolare il raggiungimento dell'obiettivo di creare una regione di pace, stabilità e prosperità condivisa. In altri termini, seppur fondato sull'*acquis* di Barcellona, il "nuovo partenariato" si connota per degli elementi di novità, idealmente rivolti a offrire al dialogo euro-mediterraneo dei "nuovi catalizzatori" di cooperazione e integrazione regionale<sup>665</sup>. In particolare, l'UpM propone di dinamizzare il progetto euro-mediterraneo provvedendo, da un lato, a una riforma dei meccanismi e delle strutture istituzionali preposte alla conduzione del processo decisionale comune e adottando, dall'altro lato, un nuovo approccio progettuale alla cooperazione tra l'UE e i suoi partner mediterranei (da realizzarsi pur in assenza di un sistema di dotazioni finanziarie autonome).

## 2. Un nuovo assetto istituzionale

Si è appena rilevato come le diverse dichiarazioni e comunicazioni progressivamente elaborate dapprima in sede nazionale (francese), in seguito a livello europeo, e infine sul piano internazionale per la definizione e il successivo lancio dell'UpM riconoscano tutte la necessità di provvedere a una generale ridefinizione degli equilibri istituzionali del partenariato euro-mediterraneo.

Se nell'idea di "Unione del Mediterraneo" avanzata da Sarkozy l'insufficiente coinvolgimento dei partner è stato posto come un problema centrale da affrontare nel processo di riconfigurazione delle relazioni euro-mediterranee<sup>666</sup>, con il successivo lancio dell'UpM si è registrato anche da parte europea che la prevalenza del ruolo giocato dall'Unione - e in particolare dalla Commissione europea - nel quadro dei rapporti intrattenuti con i Paesi partner di area mediterranea non aveva consentito lo sviluppo di un dialogo sinceramente paritario tra le parti

---

<sup>664</sup> Cfr. la Dichiarazione comune, in particolare ai punti 2, 8 e 14. Di particolare rilievo, appare il riferimento all'importanza di affrontare la questione migratoria euro-mediterranea non soltanto attraverso una cooperazione rivolta a contrastare i flussi di migranti irregolari, ma anche provvedendo allo sviluppo di una cornice operativa per la gestione della mobilità umana compresa nella sua globalità.

<sup>665</sup> *Ibid.*, al punto 8.

<sup>666</sup> Da parte francese si sosteneva la necessità di adottare un approccio massimalista rispetto alla questione dell'asimmetria istituzionale del PEM. Infatti, mentre Sarkozy ha proposto di fondare la nuova esperienza di cooperazione sul principio di piena eguaglianza tra i diversi membri del processo cooperativo, in tutte le sue articolazioni istituzionali e sostanziali, Guaino - allora capo della delegazione francese per l'UpM - ha affermato la necessità di "operare un trasferimento di potere in un organismo condiviso all'interno del quale i Paesi partner possono assumere decisioni, iniziative e - qualora necessario - dire 'no' alle proposte europee". Si veda quanto riportato da R. ALIBONI, *L'Unione per il Mediterraneo, Evoluzioni e Prospettive*, Documenti IAI, no. 39, 2009.

coinvolte nel progetto di regionalizzazione<sup>667</sup>. In particolare, l'assenza di un segretariato permanente e di una presidenza stabile ha impedito al processo di Barcellona di emanciparsi dalle priorità politiche e strategiche unilateralmente espresse dall'UE<sup>668</sup>. Nell'ottica innovativa dell'UpM, un coinvolgimento più diretto degli Stati terzi all'interno del dispositivo istituzionale del partenariato è stato dunque inteso come un rimedio utile a correggere le asimmetrie di un progetto cooperativo marcatamente eurocentrico, ovvero come un intervento necessario a rinforzare l'interesse generale nelle attività comuni e a consolidare la disponibilità del gruppo al perseguimento degli obiettivi del processo di Barcellona<sup>669</sup>.

In sintesi, l'idea di fondo del UpM è di rovesciare il rapporto di disparità sostanziale e stabilire un'organizzazione tra pari. Di conseguenza, mentre in occasione del vertice di Parigi le parti hanno deciso di stabilire "nuove strutture istituzionali che dovranno contribuire al raggiungimento degli obiettivi politici" comuni<sup>670</sup>, a Marsiglia si è proceduto a individuare le soluzioni tecniche richieste al fine di garantire una partecipazione più ampia, regolare e coerente al processo di cooperazione multilaterale euro-mediterraneo, che a seguito della creazione della nuova entità è gestito da due categorie di organi. Da un lato vi sono le istituzioni di natura politica, cui competono i vari livelli dell'attività di orientamento e decisionale. Dall'altro lato si pongono gli organi di natura tecnico-gestionale, incaricati dell'implementazione delle direttive strategiche assunte a livello politico e (elemento di novità rispetto al quadro istituzionale preesistente) operano attraverso strutture stabili e permanenti.

---

<sup>667</sup> Si è già avuto modo di osservare come, nonostante il PEM abbia offerto inedite possibilità ai partner meridionali di partecipare a pieno titolo al processo di cooperazione regionale, numerose carenze sono state registrate nella prassi dei rapporti istituzionali euro-mediterranei. Fino all'intervento dell'UpM, l'agenda degli incontri - presieduti dalla Commissione UE ovvero dallo Stato titolare della Presidenza di turno dell'Unione - è di fatto rimasta in mano agli attori europei, mentre il ritardo nella trasmissione del programma di lavoro del Comitato EuroMed ha impedito ai Paesi partner di formulare proposte alternative a quelle avanzate dall'UE. In dottrina, si veda D. SCHMID, *Optimiser le processus de Barcelone*, Occasional Paper, no. 36, *Institute for Security Studies of the European Union*, Parigi, 2003; G. EDWARD e E. PHILIPPART, *The Euro-Mediterranean Partnership: fragmentation and reconstruction*, in *European Foreign Affairs Review*, no. 2, 1997, pp. 465-489; e J. MONAR, *Institutional constraints of the European Union's Mediterranean Policy*, in *Mediterranean Politics*, Vol. 3, no. 3, pp. 39-60. R. ALIBONI, in *L'Unione per il Mediterraneo* cit., p. 2, osserva come il PEM non era un'organizzazione o una conferenza intergovernativa, ma piuttosto una politica dell'UE nella quale iniziativa e decisione finali appartenevano a quest'ultima.

<sup>668</sup> Come osservato da S. CAFARO e R. MARRA, in *L'Unione per il Mediterraneo, genesi, caratteri, funzioni*, in S. CAFARO (a cura di), *Le relazioni euro-mediterranee dai primi accordi all'Unione per il Mediterraneo*, Aracne: Lecce, 2014, p. 161.

<sup>669</sup> Cfr. quanto osservato da F. BICCHI, *The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations*, MP, no. 16, vol. 1, 2001.

<sup>670</sup> Si noti che il riferimento alla responsabilità condivisa, sembra doversi interpretare nell'accezione massimalista di questo concetto, in forza della quale le parti coinvolte nel processo di cooperazione aspirano a fondare un rapporto reciproco basato sul principio di uguaglianza, nell'ottica di realizzare un'unione politica, economica e culturale. Si veda quanto osservato in merito da R. ALIBONI, *L'Unione per il Mediterraneo*, cit.

## 2.1 I vertici di Capi di Stato e Governo euro-mediterranei

Al fine di conferire un impulso durevole e mezzi decisionali adeguati alle sfide poste dai rapporti euro-mediterranei, si è deciso in primo luogo di istituzionalizzare la prassi degli incontri multilaterali a livello di Capi di Stato e di Governo che, inaugurata in occasione del Conferenza tenutasi a Barcellona in occasione del decimo anniversario del lancio del PEM, è proseguita con il vertice di Parigi. Si è così previsto lo svolgimento regolare - a cadenza biennale - di riunioni delle più alte cariche dei Paesi euro-mediterranei, cui è oggi affidata una fondamentale funzione di impulso e guida politica dell'UpM<sup>671</sup>.

In particolare a Marsiglia le parti hanno stabilito che queste conferenze sono responsabili di approvare un programma di lavoro che individua le linee di intervento strategico prioritario da seguire durante ciascun biennio di cooperazione<sup>672</sup>. Mediante l'adozione di apposite dichiarazioni, i vertici sono dunque chiamati a fornire l'indirizzo politico generale al sistema e a definire una lista (quantomeno indicativa) dei progetti che si intendono realizzare sul piano regionale.

Se, da un lato, la formalizzazione del ruolo svolto dai Capi di Stato e Governo costituisce un segnale della volontà di coinvolgere direttamente gli Stati partner nella guida del processo di regionalizzazione euro-mediterraneo e, al contempo, di riservare un rilievo politico primario alle questioni regionali (prima confinate a un dibattito di livello inter-ministeriale) stimolando il dialogo attraverso il coinvolgimento diretto dei soggetti ultimamente responsabili per la definizione delle politiche estere nazionali dei diversi Stati partner, dall'altro lato va rilevato come tale nuova possibilità introduca il rischio di una maggiore esposizione del processo di cooperazione all'andamento dei rapporti inter-statali tra i diversi soggetti internazionali coinvolti nel processo di cooperazione<sup>673</sup>.

Di fatto, nonostante la loro istituzionalizzazione, le riunioni dei Capi di Stato e di Governo euro-mediterranee sono state le prime a essere cancellate (con la conseguente impossibilità di svolgere gli incontri fissati rispettivamente a Barcellona nel giugno e novembre 2010) a causa delle tensioni politiche sorte tra i diversi rappresentanti degli Stati membri dell'UpM. Ancora oggi, non pare che il clima regionale sia tale da favorire l'organizzazione di tali incontri. Di conseguenza, in

---

<sup>671</sup> In occasione del vertice dei Capi di Stato e di Governo euro-mediterranei tenutasi a Barcellona nel 2005, si era già provveduto ad adottare un programma di lavoro quinquennale - cd. *Five Year Work Programme*, disponibile al sito [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/summit1105/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/summit1105/index_en.htm) - da perseguire nei quattro "pilastri" compresi dalla cooperazione partenariale.

<sup>672</sup> Nella conferenza inter-ministeriale euro-mediterranea di Marsiglia del novembre 2008, si è provveduto a assumere una serie di decisioni che oltre a definire con maggiore precisione la struttura istituzionale dell'UpM, hanno fissato il programma di lavoro per l'anno successivo e hanno valutato lo stato di avanzamento dei progetti lanciati a Parigi nello Stesso anno. Approvato dai ministri delle parti convenute, il programma di lavoro per il 2009 copriva le seguenti aree tematiche: dialogo politico e di sicurezza; sicurezza marittima; partenariato economico e finanziario (comprensivo di materie quali energia, trasporti, agricoltura, sviluppo urbano, accesso e gestione delle risorse idriche, ambiente, informatica, turismo, stabilimento di un'area di libero scambio euro-mediterranea, cooperazione industriale e statistica); cooperazione in materia sociale e umana (sviluppo umano, salute, dialogo interculturale, giustizia, pari opportunità, sviluppo della società civile, migrazione).

<sup>673</sup> Cfr. quanto rilevato da R. GILLESPIE, *A Union for the Mediterranean ... or for the EU?* in, *Mediterranean Politics*, no. 13, vol. 2, p. 105-114.

assenza di direttive strategiche aggiornate, gli organi di gestione dell'UpM continuano a concentrarsi sulle priorità strategiche indicate negli atti istitutivi dell'organizzazione.

## 2.2 Il nuovo sistema di co-presidenza dell'UpM

Un'importante novità introdotta al fine di riequilibrare i ruoli delle diverse parti coinvolte nel Processo di Barcellona è costituita dalla creazione di un *sistema di co-presidenza* in forza del quale i rappresentanti rispettivamente dell'Unione e di uno Stato partner sud-mediterraneo sostituiscono la Commissione europea nel compito di convocare e presiedere tutti gli incontri (a livello di capo di Stato e di governo, ministeriale, di alti funzionari e, ove possibile, anche tra esperti) euro-mediterranei<sup>674</sup>.

Oltre a soddisfare il requisito formale della responsabilità condivisa, la co-Presidenza è stata concepita al fine di garantire una più accurata e consapevole partecipazione dei diversi partner nel processo di cooperazione. I co-presidenti sono infatti puntualmente chiamati a sottomettere l'agenda a tutte le parti prima di ogni riunione, ad adoperarsi per agevolare il consenso tra i partecipanti a queste ultime e a conferire in questo modo un nuovo impulso al progetto di integrazione regionale. Il compito di favorire il raggiungimento del *consensus* è specialmente rilevante, in quanto dalla capacità della co-presidenza di mediare tra i diversi soggetti partecipanti e proporre soluzioni condivise da tutte le parti dipende oggi la dinamicità del processo di cooperazione multilaterale euro-mediterraneo.

Come appena accennato, la funzione di presidenza è esercitata da due personalità: un co-presidente espresso dall'Unione, l'altro dal gruppo di Paesi partner. Secondo quanto previsto nella Dichiarazione di Marsiglia, l'esercizio europeo della co-presidenza deve essere compatibile con le previsioni in vigore in materia di rappresentanza esterna dell'Unione, quali stabilite in forza del diritto primario dell'UE<sup>675</sup>. La co-presidenza dell'UpM è (dovrebbe essere) quindi affidata, da parte europea, ai Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione che la esercitano a livello di capi di Stato e di Governo (ciascuno per le rispettive aree di competenza materiale), mentre a livello ministeriale sono l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e i Commissari europei competenti per materia a dover rappresentare le posizioni dell'UE. Se nel 2008 - sotto la vigenza del Trattato di Nizza - la co-presidenza UpM spettante all'Unione europea è stata assunta da parte della Francia (responsabile, in qualità di Stato di turno alla Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea, di rappresentare l'Unione nelle questioni attinenti alla PESC)<sup>676</sup>, con l'entrata

---

<sup>674</sup> Cfr. Dichiarazione di Parigi cit., par. 21.

<sup>675</sup> Cfr. Dichiarazione finale di Marsiglia cit., dove si afferma che il co-presidente europeo deve esercitare un ruolo "*compatible avec la représentation extérieure de l'Union Européenne, conformément aux dispositions de traité qui sont en vigueur*".

<sup>676</sup> Peraltro, nell'occasione del vertice di Parigi, le i Capi di Stato di Governo hanno eletto Francia e Egitto come co-presidenti per il biennio 2008-2009. In realtà, nel momento in cui la UpM veniva avviata, non fu chiarito da parte dell'UE come sarebbe stata esercitata la sua porzione di presidenza. Non era chiaro infatti se il rappresentante europeo dovesse essere nominato *ad hoc*, ovvero le funzioni di co-presidenza fossero responsabilità del presidente di turno dell'UE. Di fatto, la Francia ha concordato con le successive presidenze (rispettivamente Repubblica Ceca e Svezia) il mantenimento del ruolo di co-presidenza dell'UpM. Tuttavia le



in forza del Trattato di Lisbona è necessario che l'esercizio di questa funzione sia adattato alle regole oggi in vigore in materia di rappresentanza esterna dell'UE<sup>677</sup>. In particolare, l'esistenza di un Presidente del Consiglio europeo stabile (eletto per un periodo di due anni e mezzo, con mandato rinnovabile) e di un Alto Rappresentante munito di un mandato politico impone le funzioni spettanti alla presidenza di parte europea siano esercitate da parte delle istituzioni dell'Unione, e non più dai singoli Stati membri della stessa<sup>678</sup>. Dal 2012, l'UE nel suo complesso svolge a pieno titolo le funzioni di co-presidenza dell'UpM<sup>679</sup>.

Per i Paesi mediterranei, la funzione di presidenza è organizzata secondo un meccanismo di rotazione che prevede l'attribuzione di tale ruolo ai rappresentanti (a livello di capi di Stati o di governo, ministeriali, ovvero di alti rappresentanti e di esperti) di uno Stato nominato per consenso per un mandato della durata di due anni<sup>680</sup>.

### 2.3 La cooperazione intergovernativa multi-livello

Se in forza dell'UpM è stata introdotta una forma di concertazione euro-mediterranea a livello di Capi di Stato e di Governo, un ruolo significativo resta affidato alla cooperazione interministeriale, che - in parziale continuità con quanto previsto nel quadro istituzionale del PEM - si svolge in forza di incontri annuali dei dicasteri degli esteri delle parti, oltre che attraverso regolari riunioni ministeriali di carattere settoriale<sup>681</sup>.

Inoltre, l'apparato istituzionale composto dai rappresentanti degli esecutivi euro-mediterranei è stato ulteriormente potenziato in occasione della Dichiarazione di Marsiglia, in forza della quale si è istituito un organo composto dagli "*alti funzionari degli Stati membri dell'UpM*".

---

pressioni delle presidenze ceche e svedesi hanno imposto un compromesso in seno all'UE in forza del quale la presidenza delle riunioni politiche dell'UpM è stata affidata alle presidenze europee di turno, mentre il presidente europeo eletto per il biennio di co-presidenza UpM è rimasto competente per le riunioni settoriali.

<sup>677</sup> Sul piano giuridico, il ruolo di co-presidenza affidato a uno Stato membro, risulta difficilmente compatibile con le regole che governano la rappresentanza esterna dell'Unione. In concreto, il ruolo eccessivamente proattivo della Francia ha posto in discussione il carattere sinceramente europeo dell'iniziativa, e ha messo a dura prova il principio di coerenza e di leale cooperazione nell'azione esterna dell'Unione (art. 4.3 TUE).

<sup>678</sup> Secondo quanto previsto dalle norme dei Trattati in materia di rappresentanza esterna dell'Unione, l'Alto rappresentante è responsabile per la rappresentanza esterna dell'Unione nelle questioni afferenti alla materia della PESC e della PESD (art. 27.2 TUE), secondo il mandato conferito a questa istituzione dal Consiglio (art. 18.2 TUE) e in conformità alle procedure previste dall'art. 18.4 TUE. Per le materie diverse dalla PESC, spetta alla Commissione, nelle sue varie articolazioni gerarchiche, a rappresentare esternamente l'UE (art. 17 TUE).

<sup>679</sup> Per l'indicazione dei diversi attori istituzionali europei che assumono tale funzione si vedano le Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti degli Esecutivi degli Stati membri sulla co-presidenza settoriale dell'UpM, doc. 9681/12, 27.02.2012, p. 10.

<sup>680</sup> Sul versante meridionale, la nomina dell'Egitto ha condotto questo Paese a sfruttare la posizione di presidenza per rafforzare il proprio ruolo di "potenza regionale", piuttosto che a adeguarsi allo spirito partenariale che - nelle dichiarazioni - informa l'iniziativa. Su quest'ultimo punto si vedano R. BALFOUR, *The Transformation of the Union for the Mediterranean* in, *Mediterranean Politics*, no. 14, vol. 1, 2009, p. 99-105, e M. COMELLI, *Dynamics and evolution of the EU-Egypt relationship within the ENP Framework*, Documenti IAI, 10/02, 2010.

<sup>681</sup> Rispetto al quadro cooperativo del PEM, le riunioni ministeriali settoriali dell'UpM hanno assunto una rilevanza maggiore (quantomeno potenziale) a causa della vocazione di questa ultima iniziativa a concentrarsi su aree di intervento attinenti a tematiche specifiche.

Attraverso riunioni regolari, gli alti funzionari sono responsabili di valutare i progressi, formulare proposte per l'attivazione di nuovi progetti di cooperazione e stilare un "programma di lavoro annuale", tenendo conto non solo degli ambiti di cooperazione introdotti dall'UpM, ma anche dei settori attivati attraverso il PEM e il cui monitoraggio era in precedenza affidato al Comitato EuroMed<sup>682</sup>. Nel formulare le loro proposte, gli alti funzionari devono tenere conto degli obiettivi prioritari affidati all'UpM (stabilità e pace della regione euro-mediterranea; osservanza del principio della cd. "geometria variabile"; rispetto delle decisioni prese dai Paesi membri in relazione a progetti in corso).

Inoltre, per migliorare il sistema di governo complessivo del processo di Barcellona, si è creato *ex novo* un *Comitato permanente congiunto*. Basato a Bruxelles e costituito dai rappresentanti permanenti degli Stati membri dell'UpM, questo organo sostituisce formalmente il Comitato EuroMed istituito nel 1995. Le funzioni affidate a tale organo comprendono: la preparazione delle riunioni degli alti funzionari e del Comitato Euro-Mediterraneo; l'assistenza ai co-presidenti dell'UpM nella preparazione dei vertici congiunti; la garanzia del corretto funzionamento di strumenti di reazione rapida per le situazioni che richiedono un intervento di urgenza.

#### 2.4 Il nuovo segretariato dell'UpM e il ruolo delle istituzioni non-governative

Un ruolo centrale rispetto all'impianto istituzionale complessivo dell'Unione l'UpM è affidato a un *segretariato congiunto*, organo di natura tecnica dotato di personalità giuridica autonoma e di compiti esclusivamente operativi che occupa una posizione centrale nella nuova architettura istituzionale. Infatti, il segretariato è responsabile di individuare, suggerire e specificare i progetti elaborati e di implementare le decisioni prese a livello intergovernativo, di coordinare le attività svolte dall'UpM, di ricercare ulteriori fonti di finanziamento (anche attraverso l'attivazione di partenariati esterni) per l'attuazione del programma dell'UpM.

Presieduto da un segretario generale<sup>683</sup> e da sei segretari generali aggiunti (uno per ciascuna area di intervento prioritario da sviluppare tramite l'UpM: bonifica e tutela ambientale del Mediterraneo; trasporti e infrastrutture marittime e terrestri; sviluppo di fonti di energia alternativa; protezione civile; educazione superiore e ricerca; sviluppo degli affari nel Mediterraneo)<sup>684</sup>, il

---

<sup>682</sup> Rispetto al ruolo affidato al Comitato EuroMed in forza del PEM, gli alti funzionari dei partecipanti all'UpM svolgono funzioni più ampie, essendo responsabili di valutare l'andamento della cooperazione euro-mediterranea nella sua interezza, ovvero a prescindere da distinzioni "tematiche" che in precedenza venivano mantenute tra i diversi canestri inclusi nel processo di regionalizzazione.

<sup>683</sup> Nominato il 25 gennaio 2010, il primo segretario generale è stato AhMad Massadeh, già ambasciatore della Giordania a Bruxelles. Le dimissioni del primo segretario generale hanno portato in carica - ad interim - Lino Cardarelli, sostituito dal luglio 2011 dal marocchino Youssef Amrani. A quest'ultimo è succeduto nel 2012 il connazionale Fathallah Sijilmasi.

<sup>684</sup> Per il primo triennio, il segretario generale incaricato per il primo periodo è il giordano Amr Moussa, responsabile di favorire la rappresentanza dei Paesi del Sud. Il ruolo di segretari generali aggiunti sono stati affidati rispettivamente a rappresentanti di AP, Malta, Israele, Italia e Grecia. Sia i segretari aggiunti, sia il segretario generale, sono rappresentanti dei Paesi dell'UpM di area mediterranea, a

segretariato è organizzato internamente al fine di riflettere gli equilibri geografici della regione euro-mediterranea e di garantire una più ampia partecipazione possibile, al fine di accrescere lo spirito di responsabilità condivisa e appropriazione comune rispetto al processo di cooperazione multilaterale<sup>685</sup>. Dopo un'accesa discussione che ha coinvolto diversi attori politici e istituzionali delle due sponde del Mediterraneo<sup>686</sup>, in occasione della Conferenza dei ministri degli esteri euro-mediterranei tenutasi a Marsiglia il 3-4 novembre 2008 si è deciso di stabilire il segretariato dell'UpM a Barcellona<sup>687</sup>. Nel complesso, a discapito della dichiarata volontà di mettere a disposizione del processo di cooperazione euro-mediterranea una struttura "tecnica", in grado - per dirla con l'espressione impiegata dal Parlamento europeo - di divenire un attore autonomo nel Mediterraneo<sup>688</sup> - il segretariato ha risentito fortemente delle tensioni e del difficile equilibrio tra i diversi partecipanti all'UpM<sup>689</sup>.

Oltre a questi organi, la Dichiarazione di Marsiglia ha sottolineato la necessità di rinforzare la posizione della Assemblea Parlamentare euro-mediterranea, oggi denominata Assemblea Parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo. Quest'organo (responsabile di rinforzare la visibilità e la trasparenza del Processo di Barcellona, e avvicinare in questo modo la cooperazione euro-mediterranea alle popolazioni dei Paesi coinvolti) si inserisce nel sistema istituzionale multilaterale dell'UpM, all'interno del quale opera secondo regole di voto precise, modalità amministrative e finanziarie dettagliate, al fine ultimo di garantirne la legittimità democratica<sup>690</sup>. La riunione plenaria dell'assemblea, che ha luogo almeno una volta l'anno, comprende 280 membri rappresentativi per metà dei partner settentrionali (europarlamentari) e per l'altra metà dai rappresentanti dei

---

sottolineare l'importanza che, in sede della conferenza ministeriale di Marsiglia, si è voluto riservare al ruolo di questi ultimi nel processo di integrazione regionale. Alcuni osservatori hanno tuttavia rilevato come sarebbe stato più "giudizioso" scegliere, tra i vari segretari generali aggiunti, il rappresentante di un Paese europeo non rivierasco, per evitare la contraddizione che implica l'estensione a tutti i Paesi dell'UE dell'UpM e la parallela esclusione dei Paesi non direttamente parte dell'area mediterranea da ogni incarico all'interno della struttura istituzionale di tale progetto. Si veda in merito B. KHADER, *L'Union pour la Méditerranée* cit., p. 153.

<sup>685</sup> Questione particolarmente spinosa sembra essere l'affidamento di specifici *dossiers* tematici ai segretari aggiunti, stante il pericolo di trasformare il segretariato dell'UpM in un centro di rappresentanza degli interessi dei diversi Stati membri, piuttosto che un'organo responsabile di perseguire l'interesse del progetto di integrazione regionale.

<sup>686</sup> Il Parlamento europeo ha proposto, nella sua risoluzione del 05.06.2008, che il nuovo segretariato dovesse essere integrato nei servizi della Commissione e potesse comprendere dei funzionari distaccati provenienti da tutti gli Stati partecipanti al processo. Cfr. Risoluzione del Parlamento Europeo sul Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo, 05.05.2008, P6\_TA(2008) 0257, [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0257+0+DOC\\_XML+V0//IT](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0257+0+DOC_XML+V0//IT). Tuttavia, i partner meridionali non hanno condiviso questa posizione. La Tunisia ha proposto la sua candidatura, ma infine questa proposta non è stata accolta dai Ministri degli esteri dell'UpM.

<sup>687</sup> Si vedano in merito le conclusioni della Conferenza dei ministri degli affari esteri riuniti a Marsiglia il 3-4 novembre 2008, dove si precisa che il Paese ospitante deve offrire le infrastrutture necessarie ad accogliere la sede del segretariato. Cfr. [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/home/final\\_statement\\_marseille\\_04nov2008\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/home/final_statement_marseille_04nov2008_it.pdf).

<sup>688</sup> Parlamento Europeo Comitato Affari Esteri, Draft Paper on the Union for the Mediterranean, 2009/2215(INI), 2010.

<sup>689</sup> Sul tema, si veda, estensivamente, B. KHADER, *L'Union pour la Méditerranée* cit.

<sup>690</sup> Si vedano le regole di procedura approvate dalla plenaria dell'APEM il 12.04.2013, disponibile al sito [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/paufm/docs/pa-ufm\\_rop\\_2013\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/paufm/docs/pa-ufm_rop_2013_en.pdf).

parlamenti nazionali dei Paesi sud-mediterranei. Prendendo nota della proposta avanzata dal Comitato delle Regioni<sup>691</sup>, la Dichiarazione di Marsiglia ha previsto di creare un'Assemblea regionale e locale euro-mediterranea (ARLEM), istituita a Barcellona nel 2010<sup>692</sup>. Al di là delle dichiarazioni dei Capi di Stato e Governo che auspicano il rafforzamento dell'Assemblea Parlamentare UpM, non risulta che quest'ultima iniziativa abbia prodotto un reale programma di inclusione della dimensione parlamentare al proprio interno, né è emersa una reale volontà di sviluppare il coinvolgimento degli attori della società civile<sup>693</sup>. Va rilevato, tuttavia, come l'attività di cooperazione parlamentare e non governativa ha continuato a svilupparsi al di fuori della cornice istituzionale dell'UpM. In termini di cooperazione inter-parlamentare, l'Assemblea Parlamentare dell'UpM sta tentando di espandere i propri sforzi in settori specifici (quali il dialogo politico, lo sviluppo socio-economico e la tutela ambientale del Mediterraneo), e di adottare al contempo un ruolo maggiormente politico. A tal fine, l'Assemblea dell'UpM e l'Assemblea Parlamentare Mediterranea (organizzazione internazionale creata nel 2005) stanno tentando di stabilire forme di cooperazione maggiormente istituzionalizzata.

Infine, va notato come sia la Dichiarazione di Parigi che quella di Marsiglia insistano sull'importanza di garantire un maggior coinvolgimento, oltre che di una dimensione parlamentare forte, anche della società civile - ufficialmente descritta come una componente essenziale per realizzare uno scenario regionale coeso e solidale - anche se nessuno di questi due atti provvede in concreto a soddisfare la richiesta degli attori non governativi euro-mediterranei di creare un meccanismo di consultazione da attivarsi prima delle diverse riunioni ministeriali del UpM<sup>694</sup>. Va in proposito notato che anche a seguito della creazione dell'UpM la Fondazione Anna Lindh ha mantenuto il compito di contribuire, in quanto istituzione comune euro-mediterranea, al rafforzamento della dimensione culturale e umana dell'iniziativa<sup>695</sup>, e ha di fatto svolto un ruolo di

---

<sup>691</sup> Parere del Comitato delle Regioni, *Il Processo di Barcellona: un'Unione per il Mediterraneo- quale coinvolgimento degli enti regionali e locali?*, adottato in occasione della 76a riunione plenaria, 08-09.10.2008, RELEX-IV-017.

<sup>692</sup> Per quanto riguarda gli attori locali, l'ARLEM, con sede presso il segretariato UpM, ha mandato di concentrarsi su questioni settoriali quali sviluppo urbano e territoriale, decentralizzazione, informazione, supporto alle piccole e medie imprese, gestione locale delle risorse idriche, migrazione, cooperazione culturale. Seppur caratterizzata da una autonomia istituzionale, l'ARLEM aspira ad ottenere lo *status* di osservatore presso l'UpM al fine di rappresentare le proprie istanze in tale *forum*.

<sup>693</sup> Cfr. R. BALFOUR, *The Transformation of the Union for the Mediterranean* cit.

<sup>694</sup> Sotto questo aspetto l'UpM non introduce elementi di significativa novità rispetto al PEM, in quanto pur incoraggiando la società civile euro-mediterranea ad assumere un ruolo chiave nel processo di regionalizzazione euro-mediterranea, non assume decisioni che di fatto istituzionalizzino meccanismi di sinergia tra le diverse dimensioni (governativa e intergovernativa) della cooperazione regionale.

<sup>695</sup> A tal fine la Fondazione ha adottato una *network strategy* con l'obiettivo di stabilire le linee di cooperazione con le organizzazioni e le associazioni dei Paesi partner che ne condividano gli scopi. Il programma stabilito per il biennio 2011-2013 ha permesso di creare una rete di organizzazioni non governative e si è concentrato sull'incremento della capacità della Fondazione di porsi come interlocutore intermedio tra società civile e attori istituzionali dell'UpM. Cfr. [http://www.euromedalex.org/sites/default/files/Network\\_Strategy\\_EN\\_241109.pdf](http://www.euromedalex.org/sites/default/files/Network_Strategy_EN_241109.pdf).

supporto e coordinamento fondamentale per i numerosi attori della società civile coinvolti nelle primavere arabe<sup>696</sup>.

### 3. Un nuovo approccio “progettuale”

Mentre l’UpM modifica e riorganizza la cornice istituzionale entro la quale di deve svolgere la cooperazione multilaterale euro-mediterranea, questa iniziativa non prevede, di per sé, un approfondimento materiale ovvero un allargamento sostanziale dell’*acquis* di Barcellona.

Piuttosto, l’approccio che caratterizza questa iniziativa rispetto alle strategie precedenti consiste nella promozione di una serie di iniziative concrete rivolte a favorire la coesione e l’integrazione regionale attraverso lo sviluppo di interconnessioni infrastrutturali all’interno dello spazio euro-mediterraneo. In sostanza, prevale l’idea di perseguire un progetto che è stato appropriatamente definito come una “*Unione di progetti*”. Proprio la realizzazione di progetti sembra essere la cifra specifica dell’UpM, oltre che lo strumento prescelto per realizzare la sua missione. Al fine di garantire uno sviluppo il più possibile coerente con l’*acquis* stabilito in virtù del PEM, la Dichiarazione di Parigi stabilisce che, nell’individuazione dei progetti da implementare in virtù dell’UpM, si dovranno preferire le iniziative suscettibili di garantire il raggiungimento degli obiettivi di pace, sicurezza e stabilità enunciati nella Dichiarazione di Barcellona. Oltre alla loro collocazione rispetto agli obiettivi del partenariato, tra i criteri da seguire nella selezione dei progetti vi sono la preferenza per il carattere regionale, sub-regionale o transnazionale e l’interesse degli stessi per lo sviluppo dell’area euro-mediterranea. Se le linee generali che devono essere perseguite dai progetti sono state definite - a livello apicale - in occasione del vertice di Parigi e del successivo summit di Marsiglia, in concreto le iniziative assunte per implementare gli obiettivi dell’UpM sono lanciate dalle conferenze tematiche dei ministri, ma possono essere selezionate anche dallo stesso Segretariato<sup>697</sup>. Come già anticipato, tocca a questo organismo assicurare la coerenza dei progetti regionali, sub-regionali o transnazionali che originano dalle riunioni

---

<sup>696</sup> La Fondazione ha potuto continuare a svolgere le proprie funzioni principali anche nei giorni più intensi delle sommosse popolari, e anzi ha subito organizzato un’iniziativa comune volta a promuovere la cittadinanza e la partecipazione con una prima risposta agli eventi che hanno portato al mutamento degli equilibri geopolitici del Maghreb (e, in maniera diversa, anche del Mashrak). L’iniziativa si è concretizzata in seminari di formazione sulla partecipazione sociale e democratica tenutosi al Cairo a cui hanno partecipato attivisti di sette diversi Paesi arabi. Il dibattito ha coinvolto temi fondamentali quali la promozione della cittadinanza e della democrazia, in particolare attraverso il coinvolgimento dei giovani e mediante l’impiego dei *social media* e delle nuove tecniche dell’informazione e della comunicazione. I seminari si inseriscono in una serie di eventi organizzati dalla Fondazione nel quadro dell’iniziativa *Believe in Dialogue, Act for Citizenship*, nel cui ambito si sono tenuti una serie di importanti appuntamenti di portata regionale.

<sup>697</sup> Quest’ultimo, ha prodotto un documento ufficiale che oltre a definire le fasi di cui si compone il processo di implementazione dei progetti, anche i criteri di selezione degli stessi. Tra questi, la compatibilità dei progetti con gli obiettivi di sviluppo sostenibile, la stabilità e la pace in tutta la regione euro-mediterranea, la non compromissione degli interessi di ciascun membro dell’UpM, il rispetto delle norme e dei principi di diritto internazionale, l’idea di un’integrazione e geometria variabile, il rispetto delle decisioni dei Paesi membri coinvolti in un progetto in corso quando esso è soggetto a un ulteriore sviluppo. Cfr. il documento adottato dal segretariato l’08.04.2011, disponibile al sito <http://www.ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2011/05/Project-guidelines-UfM-Secretariat.pdf>.

ministeriali settoriali, oltre che dalle autorità nazionali, regionali, dal settore privato o dalla società civile, e coordinarle perché convengano nel quadro delle priorità predefinite<sup>698</sup>. Ai Paesi partner, è richiesto di cooperare tra loro al fine di consolidare il processo di coesione euro-mediterranea, di creare un ambiente propizio alla realizzazione dei progetti, e di tenere conto della capacità di questi ultimi di promuovere uno sviluppo equilibrato e durevole oltre che l'integrazione e le interconnessioni regionali e sub-regionali<sup>699</sup>. Va rilevato come, nei progetti progressivamente lanciati, un importante ruolo di impulso sia stato giocato, oltre che dagli Stati partecipanti, anche dalla società civile e dall'assemblea parlamentare dell'UpM, secondo una tendenza operativa che intende valorizzare il principio della condivisione della nuova organizzazione e l'apertura del processo cooperativo ad attori diversi da quelli governativi.

I primi progetti dell'UPM - individuati già al momento dell'adozione della Dichiarazione di Parigi e inserito all'interno di un apposito annesso - si sono concentrati su tematiche ritenute di importanza strategica prioritaria per il Mediterraneo, quali la cooperazione nel settore dell'ambiente<sup>700</sup>, in materia di protezione civile e dei trasporti<sup>701</sup>, dell'energia<sup>702</sup>, della formazione superiore<sup>703</sup> e della promozione dell'imprenditorialità<sup>704</sup>. Si tratta di un pacchetto di iniziative che si propongono, nel complesso, di realizzare infrastrutture e istituzioni condivise (quali le cd.

---

<sup>698</sup> A seguito dell'individuazione dei progetti, il vertice dei Capi di Governo e di Stato, la Conferenza dei ministri degli esteri, le riunioni ministeriali tematiche, ovvero gli Altri funzionari, incaricano il segretariato di proporre le misure necessarie per darne attuazione, oltre che di individuare i partner per i finanziamenti. Il segretariato ha anche la responsabilità di controllo e valutazione sul buon andamento dei progetti, essendo incaricato di riportare gli esiti delle attività svolte al comitato permanente congiunto e agli Altri funzionari, in stretto coordinamento con gli Stati interessati.

<sup>699</sup> Cfr. Dichiarazione di Parigi, doc. cit., pt. 29.

<sup>700</sup> In tale ambito è stato lanciato il progetto *Environement and Water*, rivolto a ridurre l'inquinamento del Mediterraneo, oltre che ad affrontare i problemi relativi alla gestione delle riserve idriche in aree (quali il Maghreb e il Mashrak) che soffrono particolarmente il pericolo di desertificazione. L'attività progettuale del Segretariato si è particolarmente concentrata sul tema ambientale, come dimostra lo sviluppo di iniziative destinate a questo settore. La III conferenza interministeriale (Giordania, 22.12.2008) è stata dedicata espressamente al tema dell'acqua, che ha proposto la creazione di un *Water Expert Group* (WEG) dell'Unione, al quale si deve la definizione di una strategia per l'Acqua nel Mediterraneo e, sulla base della stessa la programmazione di un'Agenda sull'Acqua. Il Gruppo di esperti ha istituito un Gruppo tecnico di redazione, cui spetta il compito di lavorare alla stesura di una strategia per l'acqua nel Mediterraneo, alla definizione di un processo strutturato e globale sotto la guida politica e tecnica del WEG. La realizzazione del programma passa anche per l'intensificazione della cooperazione interparlamentare a livello locale (ARLEM) e regionale, oltre che nello sviluppo di partenariati tra il pubblico e il privato.

<sup>701</sup> Il progetto *Transport e Urban Development* aspira a facilitare gli scambi nell'euro-mediterraneo, attraverso la creazione di autostrade del mare e la modernizzazione della rete ferroviaria trans-Maghreb, allo scopo di rinsaldare i rapporti tra le due sponde e rafforzare il commercio regionale.

<sup>702</sup> Una delle priorità della neonata UpM è stata l'approvazione di un Piano Solare Mediterraneo, che ha come obiettivi la trasmissione delle energie rinnovabili e a promozione dell'efficienza energetica. In questo settore la divisione Energia del Segretariato collabora strettamente con la Commissione Europea. Obiettivo è l'elaborazione Marter Plan, aperto al coinvolgimento di soggetti privati.

<sup>703</sup> In questo settore si è prevista la creazione della rete universitaria euro-mediterranea; l'Unione propone in questo ambito di promuovere le possibilità offerte dai programmi quali *Tempus e Erasmus Mundus*, e di sviluppare programmi analoghi per l'intera area mediterranea. L'Università Euro-Mediterranea (EMUNI), costituisce un partner importante a tal fine.

<sup>704</sup> In questo ambito è stata promossa l'iniziativa *Mediterranean Business Development Initiative* (gestita dalla divisione *Business Development and Funding Coordination* del Segretariato UpM) rivolta a supportare organizzazioni che operano a sostegno delle piccole e medie imprese. Il Segretariato ha presentato un piano d'azione per la promozione e il coordinamento del progetto, e la creazione di una rete internazionale in grado di dialogare con le istituzioni economiche e di attrarre gli investimenti.

“autostrade del mare”; l’Università euro-mediterranea; un’agenzia per piccole e medie imprese) e di stabilire una rete di rapporti rivolti alla gestione di un ambiente comune euro-mediterraneo (disinquinamento marino; razionalizzazione nell’impiego delle risorse idriche; produzione e scambio di energia a partire da fonti rinnovabili)<sup>705</sup>. Per quanto rilevanti siano i recenti sviluppi del quadro cooperativo euro-mediterraneo, bisogna tuttavia rimarcare la persistente assenza di progetti innovativi in ambiti più sensibili. Infatti, l’approccio finora adottato nel lancio e nell’implementazione dei progetti adottati in seno all’UpM è stata quella di proseguire esperienze di cooperazione già consolidate e attinenti ad ambiti operativi già interessati dal partenariato euro-mediterraneo.

Considerata l’ampiezza dei potenziali settori di cooperazione individuati dalle Dichiarazioni di Parigi e Marsiglia (dialogo politico; partenariato economico e finanziario; agricoltura; turismo; zona di libero scambio; dialogo economico; cooperazione industriale; statistica; cooperazione sociale, umana e culturale; salute; sviluppo umano; dialogo interculturale; giustizia e Stato di diritto; parità di genere; cooperazione con la società civile e, non da ultimo, migrazioni), si auspica un futuro rilancio di iniziative di portata più innovativa e suscettibili di incidere su questioni di importanza cruciale per lo sviluppo regionale. In particolare, pesa la mancata attivazione di programmi rivolti ad agevolare la mobilità umana, come ben presto ricordato da una larga e autorevole parte della società civile<sup>706</sup>, e in seguito ribadito dalla Commissione affari esteri del Parlamento europeo in un rapporto che ha invitato “tutti i Paesi partecipanti al partenariato, la Commissione e le future istituzioni dell’Unione per il Mediterraneo a donare un nuovo slancio alla gestione delle politiche migratorie condivise al fine di valorizzare le risorse umane e di rinforzare gli scambi tra le popolazioni del bacino così rinunciando a una visione esclusivamente securitaria” della materia migratoria<sup>707</sup>. Oltre al settore della mobilità umana e delle migrazioni, una carenza di iniziativa da parte dell’UpM risulta pesare anche in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti, oltre che in ambito di sviluppo dell’educazione e, più in generale, della cooperazione culturale.

Dal punto di vista dell’implementazione del programma cooperativo, una novità è rappresentata dalla volontà di non fondare l’azione collettiva sulle sole risorse dell’UE, dove -

---

<sup>705</sup> Nel 2013, sono stati lanciati tre nuovi progetti, che tuttavia si iscrivono sempre nelle direttive originali dell’UpM: il primo è intitolato *Young Women as Job Creator*, con l’obiettivo di stimolare l’imprenditorialità femminile in Giordania, Marocco, Palestina e Spagna; il secondo, *Governance and Financing for the Mediterranean Water Sector*, è finalizzato all’individuazione e al superamento degli ostacoli al finanziamento attraverso partenariati pubblici-privati di iniziative nel settore dell’acqua; il terzo *LOGISMED Training Activities*, è finalizzato alla formazione nel settore della logistica e dei trasporti.

<sup>706</sup> L’ex presidente della Commissione europea Romano Prodi, l’allora commissario europeo Chris Patten, e l’ex ministro degli esteri marocchino Fathallah Oualalou, tra gli altri, hanno sottoscritto una lettera redatta da A. BELKAID e E. ORSENNNA, e pubblicata nel 2008 da una serie di importanti quotidiani europei e del sud-mediterraneo in cui si domandava che l’UpM divenisse un’iniziativa utile a sviluppare un nuovo partenariato di mobilità.

<sup>707</sup> Parlamento Europeo, Rapporto di P. NAPOLETANO, *Rapporto sulle relazioni tra l’Unione europea e i Paesi mediterranei*, 10.12.2008, A6-0502/2008, punto 29.

come a più riprese chiarito dalla Commissione - il margine di negoziazione rimane debole<sup>708</sup>. Essenziale per il funzionamento dell'UPM sarà la capacità di attrarre, soprattutto, l'interesse del settore privato, delle istituzioni finanziarie internazionali, della Banca europea di investimento, e soprattutto dei fondi sovrani dei paesi dei Paesi del Golfo<sup>709</sup>. Allo stesso tempo, la necessità di ricercare fonti di finanziamento al di fuori dei preesistenti strumenti europei di cooperazione operanti a livello regionale e bilaterale, fa sorgere una serie di perplessità circa il tipo di procedura di applicare nell'implementazione dei progetti selezionati per l'implementazione degli obiettivi prioritari dell'UpM<sup>710</sup>. Va comunque detto che competente per la maggior parte dei progetti finora lanciati è finanziata dalle risorse proprie della Banca europea di investimento, e dunque che questi ultimi risultano gestiti secondo i meccanismi decisionali previsti dallo Statuto della BEI (a discapito del principio della "responsabilità condivisa" e della "affidamento reciproco")<sup>711</sup>.

#### 4. Quid novi?

L'analisi delle caratteristiche funzionali, istituzionali e sostanziali dell'Unione per il Mediterraneo ha permesso di rilevare come questa iniziativa abbia inciso profondamente sul quadro complessivo delle relazioni regionali tra l'UE e i suoi partner di area mediterranea. Quel che resta da verificare, è se la nuova impostazione strategica, strutturale e contenutistica sia effettivamente suscettibile di tradursi in un fattore di sviluppo per il processo di regionalizzazione euro-mediterranea.

---

<sup>708</sup> Fin dalla sua sua Comunicazione COM(2008) 319 cit., la Commissione ha reso chiaro che "le priorità fissate nei programmi indicativi nazionali non saranno pregiudicate e che nessuna contribuzione comunitaria potenziale ai nuovi progetti regionali sarà finanziata a detrimento delle dotazioni di bilancio bilaterali provenienti dallo Strumento europeo di vicinato e partenariato o dallo strumento di pre-adesione". Già da allora, si è quindi prevista la necessità di individuare mezzi finanziari alternativi e supplementari per sostenere i nuovi progetti regionali. Tuttavia, è del luglio 2009 la decisione della Commissione di stanziare ulteriori fondi per il biennio 2009-2010, per i progetti regionali già individuati. Cfr. Comunicato Stampa (IP/09/1164).

<sup>709</sup> D'altronde, è sulla base di questa caratteristica specifica del nuovo progetto che è stata promossa la partecipazione della Lega Araba, oggi ammessa in qualità di osservatore e alle nuove istituzioni create nel quadro dell'UpM. Si veda E. CUGUSI, *Unione per il Mediterraneo: perfezionamento o svuotamento di un progetto politico*, CESPI Working Paper 52/2009, p. 11.

<sup>710</sup> L'08.04.2011, il Segretariato ha approvato un documento in cui si definiscono le fasi di cui si compone il processo di implementazione dei progetti, nonché i criteri di selezione degli stessi. Cfr. <http://www.ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2011/05/Project-guidelines-UfM-Secretariat.pdf>.

<sup>711</sup> Nel gennaio 2011, la firma di un *memorandum* di intesa tra il Segretario Generale dell'UpM e il Vicepresidente della Banca europea per gli Investimenti (già responsabile per il FEMIP) ha inteso migliorare l'attuazione della strategia di sviluppo regionale attraverso la realizzazione di condizioni favorevoli agli investimenti privati e gli scambi nell'area euro-mediterranea. Cfr. <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2011/01/Final-Statement-MoU-between-BEI-UfMS-.pdf>. Il protocollo prevede lo svolgimento di azioni concrete comuni e all'impegno condiviso per una sempre maggiore visibilità dell'UpM.



#### 4.1 Quale impatto funzionale?

Dal punto di vista strategico, appare evidente la volontà di gestire le politiche di cooperazione regionale con la sponda sud secondo un nuovo approccio funzionalista che propone di fondare i rapporti euro-mediterranei su iniziative concrete, neutrali, condivise e in grado di creare (attraverso risultati tangibili) un sentimento di solidarietà che prescindendo da conflittualità di carattere ideologico, religioso, culturale.

Tuttavia, la scelta di impostare i rapporti multilaterali euro-mediterranei secondo una cooperazione squisitamente tecnica e rivolta al raggiungimento di obiettivi di breve e medio termine, tradisce una (consapevole) incapacità delle parti di concentrare il loro dialogo su questioni che, pur altamente controverse, sono di rilievo essenziale per la risoluzione della grave frammentazione dello spazio euro-mediterraneo, per lo sviluppo in senso democratico dello stesso, e dunque per la stabilizzazione della situazione geopolitica regionale. Seppur motivata dall'intento di sviluppare un approccio pragmatico rispetto alla cooperazione euro-mediterranea, la sostanziale estromissione dall'agenda dell'UpM di questioni quali la tutela dei diritti umani, la promozione dello Stato di diritto, l'impegno per la pace e la gestione globale della questione migratoria non consente un confronto aperto tra i diversi partner. L'implicita accettazione della diversità (inconciliabilità) di vedute tra i partecipanti alla nuova organizzazione, impedisce l'affermazione di qualsivoglia identità di gruppo, elemento metagiuridico fondamentale per lo sviluppo di un'esperienza di regionalismo stabile. Perciò, il bilancio politico del primo quinquennio dell'UpM è fortemente deficitario<sup>712</sup>. A conferma di quanto appena osservato, si pongono il rinvio *sine die* dei vertici di capo di stato e di governo (che, come si è visto, costituiscono lo strumento di impulso politico principale per l'avanzamento del processo di cooperazione affidato all'Unione), il ritardo subito dalle riunioni ministeriali settoriali a seguito dell'avverarsi della cd. "primavera araba" e, più in generale, la scelta di concentrare i lavori dell'organizzazione sulle questioni economiche e finanziarie e sui grandi progetti. Più che una posizione congiunturale, tali decisioni appaiono come un'interpretazione di fondo della nuova organizzazione<sup>713</sup>.

Il ruolo di co-presidenza affidato all'UE, impone a quest'ultima di impegnarsi affinché il dibattito intrattenuto con i Paesi partner all'interno della cornice dell'UpM si concentri sull'insieme di valori che - quantomeno formalmente - costituivano il fulcro del processo di regionalizzazione avviato a Barcellona. Tale posizione, è condivisa dalle stesse istituzioni europee. Il Parlamento europeo *in primis* ha promosso il rilancio del dialogo politico in seno all'UpM, invitando gli Stati membri a concentrarsi su una missione in grado di superare "le tensioni politiche e i conflitti

---

<sup>712</sup> Mentre i primi anni sono stati dedicati alla definizione degli equilibri politici interni alla struttura istituzionale dell'UpM, i successivi hanno risentito dei veti incrociati dei diversi attori politici presenti all'interno della stessa. Cfr. E. JOHANSSON-NOGUÉS, *The UfM's Institutional Structure: Making Inroads towards "Co-Ownership"?* in, Mediterranean Politics, no. 16, vol. 1, 2011, pp. 21-38.

<sup>713</sup> In merito, L. S. ROSSI in *Democrazia e diritti fondamentali: coerenza dell'azione esterna dell'Unione europea e politica verso il Mediterraneo* in, E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata, Atti del XIV Convegno della Società italiana di Diritto internazionale*, Napoli, 2010, p. 536, parla di "realpolitik" dell'UpM.

regionali nel Mediterraneo” e i cui obiettivi fossero quelli del “rispetto della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti dell’uomo, siano essi civili, politici, economici, sociali o culturali, nonché i diritti collettivi”, e del “rispetto delle libertà di espressione, di pensiero e di credo”, nonché dei “diritti delle minoranze, comprese quelle religiose”<sup>714</sup>. A loro volta, auspicando per le relazioni fra l’UE e la sponda meridionale del Mediterraneo un “salto di qualità” verso un “partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa” animato da un “impegno comune per i valori condivisi”, la Commissione europea e l’Alto Rappresentante hanno proposto di “integrare gli elementi positivi del processo di Barcellona” all’interno dell’UpM<sup>715</sup>.

Se, all’alba dei recenti e in larga parte inesauriti eventi che hanno scosso il panorama geopolitico del Sud Mediterraneo, l’Unione per il Mediterraneo è stata formalmente annoverata tra gli strumenti di cui l’UE può giovare al fine di offrire un sostegno ai Paesi partner che stanno attuando riforme utili alla transizione democratica, al pluralismo politico e allo sviluppo socioeconomico (interno e regionale)<sup>716</sup>, dagli incontri che anche recentemente hanno visto riuniti i rappresentanti di alto livello dell’UpM non emergono segnali concreti della volontà di affidare a questa istituzione la missione di consolidare un insieme di valori fondamentali condivisi a livello regionale<sup>717</sup>.

#### 4.2 Quale impatto strutturale?

Dal punto di vista istituzionale, l’Unione per il Mediterraneo rappresenta una struttura associativa che se certamente eredita alcuni tratti dal processo di Barcellona e dal Partenariato euro-mediterraneo (ovvero presenta molte delle caratteristiche tipiche delle conferenze intergovernative di concertazione)<sup>718</sup>, allo stesso tempo costituisce un soggetto di diritto internazionale di tipo nuovo nell’ambito delle relazioni euro-mediterranee<sup>719</sup>.

---

<sup>714</sup> Cfr. la Risoluzione, GU C 161E del 31.05.2011. Il Parlamento ha suggerito di dotare il segretariato dell’UpM di mezzi adeguati, sia a livello finanziario che statutario, per il sostegno di iniziative di cooperazione a geometria variabile, aperte a Paesi e istituzioni multilaterali.

<sup>715</sup> Cfr. COM(2011) 303, del 25.05.2011.

<sup>716</sup> Cfr. le Conclusioni dei Consigli Europei approvate a seguito delle rivolte dei primi giorni della “primavera araba”: EUCO 2/1/11 REV, p. 14 e EUCO 10/1/11 REV 1, pp. 7-10.

<sup>717</sup> Nel novembre 2012, si è tenuta una riunione interistituzionale convocata dai due presidenti del Parlamento europeo e dell’Assemblea parlamentare dell’Unione per il Mediterraneo, cui hanno partecipato in qualità di copresidenti dell’UpM l’Alto Rappresentante Ashton e il Ministro degli Esteri giordano, nonché il Commissario all’allargamento e alla politica di vicinato, il vicepresidente della BEI, il presidente della fondazione Anna Lind e il segretario generale dell’UpM. Lungi dall’affrontare le molte questioni irrisolte nella regione euro-mediterranea, la riunione si è limitata a confermare che l’UpM resta funzionale alla conduzione di una cooperazione squisitamente tecnica (università euro-mediterranea a Fez; occupazione femminile; autostrada trans-maghrebina). Di conseguenza, le tre riunioni interministeriali tematiche tenutesi (dopo una lunga pausa) nel 2013 si sono occupate rispettivamente di trasporti, energia, e pari opportunità lavorative per le donne.

<sup>718</sup> L’UpM si autodefinisce come un partenariato multilaterale diretto a rafforzare le prospettive di integrazione e coesione regionale tra i diversi partner euro-mediterranei. Cfr. <http://ufmsecretariat.org/en/who-we-are/>.

<sup>719</sup> In realtà, la stessa inclusione dell’Unione per il Mediterraneo all’interno delle categorie soggettive “classiche” di diritto internazionale è piuttosto controversa. Come si è già avuto modo di ricordare, l’UpM è stata definita come una “Unione di Progetti”, ovvero una “Unione di Agenzie”. Cfr. rispettivamente F. GRANELL TRIAS, *La Unió per el Mediterraneu com a organització internacional* y

L'assenza di un trattato istitutivo concluso in forma solenne<sup>720</sup> non impedisce infatti di qualificare l'UpM come il risultato di un processo di istituzionalizzazione dei rapporti multilaterali euro-mediterranei che se non ha dato vita a un'organizzazione internazionale regionale, quantomeno ha stabilito una struttura organizzativa stabile e permanente tra diversi soggetti di diritto internazionale *de facto* appartenenti a una determinata area geografica e uniti dalla volontà di cooperare stabilmente per il raggiungimento di una serie di obiettivi comuni. Infatti, le disposizioni degli atti costitutivi dell'UpM (rispettivamente rappresentati dalla Dichiarazione di Parigi e dalla Dichiarazione di Marsiglia che, di fatto, costituisce il seguito operativo del mandato conferito dai Capi di Stato e di Governo euro-mediterranei ai loro Ministri degli Affari Esteri<sup>721</sup>) prevedono obblighi procedurali e organizzativi che, coinvolgendo non solo gli Stati, ma pure gli stessi organismi della neonata entità, riflettono in modo chiaro la volontà delle parti di dare vita a istituzioni condivise e a un ordinamento giuridico nuovo e autonomo<sup>722</sup>. D'altronde, se le previsioni organizzative contenute nelle Dichiarazioni costitutive presentano carattere chiaro e dettagliato, la disciplina dei rapporti materiali destinati a instaurarsi in virtù dell'UpM è affidata a norme di indirizzo generale, ed è sostanzialmente rimessa alla cooperazione svolta in seno alla nuova organizzazione, la cui attività è impostata secondo criteri di marcata volontarietà.

---

*come catalizadora de cooperación europea*, Revista de Derecho Comunitario, no. 44, 2013; e J.M. CORTES MARTIN e G.F. ARRIBAS, *The Union for the Mediterranean: Challenges and Prospects*, in G.F. ARRIBAS, K.PIETERS, T. TACKAKS (eds.), *The European Union's Relations with the Southern Mediterranean* cit., p. 64. Tale peculiare denominazione dipende dall'assenza di un trattato internazionale che definisca ufficialmente la natura dell'UpM. Mentre la dichiarazione finale dei Ministri riuniti a Marsiglia ha conferito personalità giuridica al Segretariato, lo stesso attributo non è stato esteso alla nuova entità nella sua interezza. Inoltre, il Segretariato UpM è il solo organo dell'UpM dotato di uno Statuto. Lo Statuto del Segretariato (atto che di per sé può essere considerato come un trattato di diritto internazionale) riconosce - oltre alla personalità giuridica del Segretariato - anche i privilegi e le immunità che tipicamente appartengono alle organizzazioni di diritto internazionale. Pertanto, l'UpM potrebbe formalmente essere considerata come un'organizzazione internazionale, ma solo per quanto riguarda il suo Segretariato. Si veda quanto osservato in merito da A. DI STASI, *L'Unione per il Mediterraneo: quale modello di organizzazione delle relazioni tra Stati*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo* cit., p. 561. Tuttavia, la qualifica di organizzazione internazionale può essere estesa all'intera struttura dell'UpM attraverso il ricorso alla teoria dei cd. "poteri impliciti", quale delineata dalla Corte di Giustizia Internazionale nel caso ICJ *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion, 11.04.1949 ICJ Rec. 1949, p. 179. Per accertare la presenza di personalità giuridica in capo a un soggetto di diritto internazionale, la Corte richiede non solo che a quest'ultimo sia attribuita la capacità (competenza) di agire per il raggiungimento di determinati obiettivi, ma pure che l'entità dimostri - nell'esercizio delle sue funzioni - una volontà separata e distinta da quella dei suoi membri. In dottrina, C.F. AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of the International Organisations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996; e F. SEYERSTED, *International Personality on Intergovernmental Organisations. Do their capacity really depends on their constitutions?* in, *The Indian Journal of International Law*, no. 4, 1964, p. 1.

<sup>720</sup> La dichiarazione di Parigi del 2008 costituisce, secondo la definizione offerta da A. DI STASI *ibid.*, p. 578, un atto interstatale che configura un "accordo non formale".

<sup>721</sup> Cfr. par. 1 della Dichiarazione di Marsiglia. L'ultima dichiarazione avrebbe quindi un valore derivativo rispetto alla prima, circostanza che sembrerebbe confermare la volontà delle parti di dare vita a uno schema cooperativo in qualche modo giuridico e vincolante. Nel caso particolare dell'UpM, i comportamenti dei soggetti partecipanti all'esperienza associativa hanno complessivamente dato seguito alle indicazioni contenute nelle disposizioni (organizzative) delle Dichiarazioni, confermando la volontà di conferire un certo grado di giuridicità *ex post* all'esperienza associativa avviata a Parigi dai diversi partner euro-mediterranei.

<sup>722</sup> In questo senso, S. DI BENEDETTO, *Brevi riflessioni sui profili giuridici e istituzionali dell'UpM*, in S. CAFARO, *Le relazioni Euro-Mediterranee* cit., p. 205.

Pur in presenza di un'architettura strutturata su una pluralità di livelli istituzionali, nell'UpM la componente di *soft law* sembra accentuarsi, come dimostrano la matrice intergovernativa degli organi di natura politica e il carattere ampiamente programmatico e non giuridicamente vincolante che connota le dichiarazioni su cui si fonda questa esperienza di cooperazione regionale. Invero, la creazione di nuove istituzioni di vertice (la co-presidenza), la riforma delle strutture permanenti con compiti esecutivi preesistenti (gli Alti funzionari degli Stati, che operavano anche nel contesto del PEM) e l'introduzione di un organismo di natura squisitamente tecnica (il segretariato) non sembra - in pratica - essersi tradotto nel rafforzamento della dimensione sopranazionale della cooperazione multilaterale euro-mediterranea. Infatti, la costituzione di un sistema istituzionale condiviso ma non coeso attorno a dei valori comuni predeterminati ha estremamente limitato l'autonomia operativa dell'UpM rispetto ai diversi attori nazionali e sovranazionali rappresentati all'interno dell'apparato della nuova entità. Basti pensare che l'attività di impulso e di orientamento della nuova "Unione" è strutturalmente subordinata all'attività svolta in occasione dei Vertici di capo di Stato e di governi, condizionata dal raggiungimento del *consensus* tra i diversi partner, dipendente dalla dinamicità degli organi di co-presidenza e dai (mutevoli) rapporti di forza che si vengono a creare all'interno degli organi politici dell'UpM<sup>723</sup>. Nel complesso, tali fattori espongono l'effettività dell'esperienza associativa (ovvero la capacità dell'ente di rispondere alle grandi questioni regionali) ai fattori di instabilità (endogeni ed esogeni) che tipicamente caratterizzano l'area sud-mediterranea (e oggi, seppur in forme e misure molto diverse, interessano anche la sponda nord del Mediterraneo)<sup>724</sup>.

La particolare conformazione strutturale dell'UpM, associata alla profonda instabilità politica che ancora imperversa nell'area sud-mediterranea, spiega la sostanziale valorizzazione del ruolo svolto dall'organo tecnico (il Segretariato, che agisce autonomamente nel quadro dei progetti lanciati, ma è al contempo privo di un potere di iniziativa, dovendo in concreto rispondere alle direttive strategiche imposte dagli organi politici) e la marginalizzazione dell'organo esecutivo permanente (composto dagli Alti funzionari) che normalmente costituisce il fulcro delle attività di cooperazione istituzionalizzata internazionale intergovernativa. Titolare del solo potere di discussione e di (eventuale) rinvio alla Conferenza dei ministri, l'apparato esecutivo dell'UpM risulta peraltro privo di poteri concreti di risoluzione delle controversie relative agli atti (rigorosamente di *soft law*) assunti in seno all'Unione per il Mediterraneo. Allo stesso tempo, le Dichiarazioni di Parigi e di Marsiglia si connotano per la totale assenza di qualsiasi previsione di poteri giuridici vincolanti a vantaggio degli organi politici dell'UpM, circostanza che rende molto difficile l'attività di controllo e pressione dell'organizzazione nei confronti degli Stati membri per il raggiungimento degli obiettivi statutari.

---

<sup>723</sup> Uno dei maggiori limiti finora dimostrati dall'UpM, dipende dall'estrema diversità dei soggetti internazionali partecipanti. R. ALIBONI e F.M. AMMOR, *Under the Shadow of Barcelona, From the EMP to the Union for the Mediterranean*, EuroMesco Paper, no. 77, 2009, p. 24.

<sup>724</sup> Si veda quanto osservato da J.M. CORTES MARTIN e G.F. ARRIBAS, *The Union for the Mediterranean* cit., p. 62.

L'europeizzazione dell'UpM (assicurata dall'impegno manifestato dalle istituzioni europee - Consiglio europeo e Commissione *in primis* - per scongiurare la sostanziale estromissione dell'Unione da quello che sarebbe divenuto il nuovo *forum* di cooperazione multilaterale euro-mediterraneo) non si è quindi tradotta nell'estensione del modello regionalista europeo ai rapporti intrattenuti a livello regionale con i Paesi del Sud-Mediterraneo, né in una maggiore integrazione dei partner all'interno del sistema decisionale dell'UE. Piuttosto, il risultato della riforma strutturale della cornice istituzionale su cui oggi si regge il Processo di Barcellona sembra essere quella di una "unione bipolare", coesa sul versante settentrionale e frammentata su quello meridionale del Mediterraneo. Se oggi è legittimata a "parlare con una sola voce" all'interno dell'UpM, l'UE è pure tenuta ad adempiere al proprio ruolo di co-presidenza in modo tale da garantire l'aderenza e la funzionalità delle iniziative condotte in seno alla nuova cornice cooperativa multilaterale rispetto ai fini propri del processo di Barcellona, e più in generale contribuendo alla coerenza tra la dimensione multilaterale, bilaterale e unilaterale del processo di regionalizzazione euro-mediterraneo. Soltanto in questo modo si potrà realizzare l'auspicata complementarità tra la relazione partenariale (oggi garantita dall'UpM), la Politica di vicinato e le altre politiche esterne adottate dall'Unione per lo sviluppo e la sicurezza della regione euro-mediterranea.

#### 4.3 Quale impatto contenutistico e metodologico?

Dal punto di vista della portata sostanziale, si è avuto modo di osservare come l'azione dell'UpM resti per il momento confinata all'attività di implementazione dei progetti approvati a Parigi nel 2008, ovvero nel corso della conferenza intergovernativa che doveva essere l'occasione del (ri)-lancio della cooperazione multilaterale euro-mediterranea.

Pur essendo espressamente incluse tra i possibili ambiti di intervento menzionati nelle dichiarazioni costitutive dell'UpM, iniziative concrete per l'affermazione della democrazia, la diffusione e la tutela dei diritti umani, la realizzazione di una zona di libero scambio euro-mediterranea, la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo rimangono al momento escluse dalla cooperazione multilaterale euro-mediterranea condotta in forza del nuovo progetto. In assenza del rinnovamento degli impulsi programmatici impressi a livello politico, la dimensione contenutistica dell'Unione per il Mediterraneo si limita, per ora, a obiettivi di sviluppo regionale ovvero sub-regionale di breve termine, che non contemplano alcuna forma di cooperazione rivolta al raggiungimento dei grandi obiettivi di regionalizzazione affidati al Processo di Barcellona. Tale particolare impostazione operativa costituisce il frutto di fattori al contempo strutturali (rinvio *sine die* dei vertici di Capi di Stato e di Governo responsabili di garantire il dinamismo del processo di integrazione regionale) e sostanziali (difficoltà di coniugare gli interessi specifici di tutti i soggetti inclusi nella nuova cornice operativa "allargata").

D'altronde, proprio le manifeste difficoltà di conciliare le posizioni e gli interessi di tutti i diversi soggetti di diritto internazionale riuniti all'interno della nuova struttura organizzativa

regionale, ha condotto a contemplare l'opportunità di attivare esperienze di cooperazione di portata parziale, ovvero sub-regionale, in grado di riflettere le esigenze e le aspirazioni comuni a specifici sottogruppi di Stati<sup>725</sup>. Da ultimo, il nuovo Segretario generale eletto nel febbraio 2012 (Fathallah Sijillamassi), ha formalizzato l'idea di sviluppare la dimensione operativa sub-regionale dell'UpM, in particolare introducendo una distinzione tra le iniziative destinate alla cooperazione tra l'UE e i Paesi del mediterraneo orientale (nord-est), ovvero allo sviluppo delle relazioni euro-mediterranee tra l'Unione e gli Stati del Mediterraneo meridionale (nord-sud). La proposta avanzata dal Segretario generale, potrebbe costituire il primo passo per un'applicazione effettiva di un processo di integrazione a più velocità<sup>726</sup>.

Un elemento di novità sostanziale e metodologica introdotto dall'UpM è infatti rappresentato dalla possibilità di instaurare delle vere e proprie cooperazioni rafforzate rispetto ai progetti (già attivati e attuabili) in seno a tale iniziativa<sup>727</sup>, anche se resta ancora poco chiaro come organizzare questo tipo di iniziative settoriali che, applicando il principio della "geometria variabile", permettono di fatto di sviluppare forme di integrazione più avanzata tra gli Stati partner (meridionali e settentrionali) maggiormente interessati a un particolare ambito di attività<sup>728</sup>. Inizialmente, si era valutata l'opportunità di estendere ai Paesi terzi dell'UpM i meccanismi di cooperazione già previsti dai Trattati, ovvero di conferire ai partner sud-mediterranei la possibilità di partecipare alle cooperazioni rafforzate (cd. *à la carte*) già attivate tra gli Stati Membri dell'UE. Una volta esclusa - per ragioni di carattere giuridico oltre che politico - la possibilità di includere i Paesi terzi nelle esperienze di cooperazione rafforzata previste in seno all'UE<sup>729</sup>, si è optato per lo sviluppo di un sistema operativo che ammette il ricorso a forme di cooperazione a geometria

---

<sup>725</sup> Per uno studio che tenga conto delle diversità manifestate in termini di sviluppo economico, politico e sociale tra i diversi Paesi terzi coinvolti nell'UpM, e in particolare per un'analisi delle differenze esistenti a livello sub-regionale sud-mediterraneo, si veda L. HUICI. SANCHO, *La participación de la Unión Europea en la Unión por el Mediterraneo* in, Revista General de Derecho Comunitario, no. 26, 2012, p. 6.

<sup>726</sup> Tuttavia, un problema potrebbe manifestarsi in quanto al fine di procedere all'effettiva implementazione delle cooperazioni rafforzate conducibili in forza dell'UpM, è richiesto l'assenso di tutti i Membri della nuova organizzazione. Tale previsione, espone la concreta attivazione di progetti di portata sub-regionale a possibili veti incrociati.

<sup>727</sup> Cfr. Dichiarazione di Parigi, doc. cit., pt. 30.

<sup>728</sup> In larga misura, l'inclusione della possibilità di ricorrere a forme di cooperazione rafforzata dipende dalla diffusione di questa tecnica cooperativa in seno alla stessa Unione europea, come dimostrano, d'altronde, l'esperienza dell'Unione Monetaria, dello Spazio Schengen, l'astensione costruttiva ammessa nel settore PESC, e in genere tutte le altre forme di derogazione della valenza generale del diritto dell'UE oggi ammesse dal Trattato di Lisbona, oltre che dalla Carta Europea per i Diritti Umani. Il Trattato di Lisbona ha modificato solo in minima parte la disciplina delle cooperazioni rafforzate. Il numero minimo degli Stati interessati è stato portato a 9 (art. 20.2 TUE), mentre le modalità specifiche di attivazione di una cooperazione rafforzata oggi previste agli artt. 326 e 334 del TFUE riprendono sostanzialmente quanto già stabilito all'art. 328 del Trattato di Nizza. Invero, la novità di maggior rilievo apportata dalla riforma di Lisbona risiede nella possibilità di attivare una cooperazione rafforzata in materia di PESD, come previsto all'art. 42.6 del TUE.

<sup>729</sup> Giuridicamente, questa ipotesi non era sostenibile, in quanto le cooperazioni rafforzate istituzionalizzate all'interno del Trattato dell'Unione riguardano solo gli Stati membri e non possono in quanto tali essere estese alla partecipazione di Stati terzi. Nel caso specifico dell'UpM, tale soluzione non era desiderabile nemmeno dal punto di vista politico, in quanto le cooperazioni rafforzate contemplate dai diritti primario dell'UE sono aperte alla partecipazione almeno potenziale di tutti gli Stati membri, mentre questa possibilità era incompatibile con il modello di integrazione regionale euro-mediterranea originariamente concepito da parte francese.

variabile (attivabili tra un numero ristretto di partecipanti) in tutti i diversi ambiti di intervento prioritario individuati a Parigi al momento del lancio della nuova iniziativa<sup>730</sup>. Nella sua Comunicazione del maggio 2011, la Commissione europea e l'Alto Rappresentante hanno peraltro precisato che cooperazioni rafforzate possono essere attivate nell'insieme dei settori coinvolti dal Mercato Interno (e dunque pure nell'ambito delle politica sociale, in quello di pubblica sanità, fino alla tutela dei consumatori passando, tra l'altro, per i settori della statistica, del diritto commerciale, della ricerca, dello sviluppo tecnologico e del turismo)<sup>731</sup>.

Ove svolte nel rispetto degli obiettivi perseguiti sul più ampio piano regionale dall'*acquis* di Barcellona, impostate in via funzionale al raggiungimento delle ambizioni di coesione proprie del UpM, aperte al più ampio numer possibile di partner interessati (come espressamente richiesto dalla Dichiarazione di Parigi), e conformi (per quanto riguarda la partecipazione europea) ai requisiti imposti dal principio di sussidiarietà, le esperienze di cooperazione rinforzata a livello transnazionale e sub-regionale potrebbero certamente rappresentare un'elemento di valore aggiunto rispetto al preesistente quadro cooperativo euro-mediterraneo. Purtroppo, la logica che attualmente sembra prevalere è quella della garanzia delle fonti di finanziamento, in quanto la partecipazione a un particolare progetto è per il momento riservata a quegli Stati partner che sono disposti a contribuire dal punto di vista economico allo svolgimento dell'attività comune, con la conseguenza che a restare penalizzati sono gli Stati (e le relative popolazioni) meno avanzati, che rischiano infatti di restare esclusi dal processo di integrazione regionale in quanto non dispongono delle risorse necessarie che sono di fatto richieste per la partecipazione ai programmi condotti nella cornice operativa del UpM.

Dunque, se si intende sfruttare le potenzialità di questa iniziativa al fine di realizzare un effettivo avanzamento del processo di cooperazione regionale, sarà necessario procedere a una revisione delle priorità, e a un adeguamento del metodo di cooperazione impiegato nell'attuale organizzazione delle relazioni multilaterali euro-mediterranee.

---

<sup>730</sup> Tutela dell'ambiente marino Mediterraneo; autostrade del mare e terrestri; protezione civile, energia sostenibile, piano solare mediterraneo; insegnamento superiore e ricerca; iniziativa mediterranea per lo sviluppo dell'impresa.

<sup>731</sup> COM(2011) 303 final, cit., pp. 11-12, dovesi precisa che ogni cooperazione rafforzata di vicinato sarà informata al criterio operativo del "more for more", in forza del quale i Paesi che si impegnano maggiormente nel processo di riforma potranno contare su un sostegno più significativo da parte dell'UE.

## Conclusioni

Nel corso della presente ricerca, si sono analizzati i diversi strumenti giuridici di *hard* e *soft law* che l'Unione europea, nella sua veste di potere normativo che esprime una "forza gentile" (ovvero civile) sul piano internazionale, ha progressivamente impiegato nel formalizzare e sviluppare rapporti di cooperazione, associazione, partenariato e vicinato con i Paesi terzi del Sud-Mediterraneo, al fine ultimo di garantire sviluppo, stabilità e sicurezza nella regione euro-mediterranea.

La nostra analisi, ha permesso di rilevare come nelle relazioni con i vicini della costa meridionale del Mediterraneo, il blocco europeo abbia adottato il medesimo approccio funzionalista che, in seno al vecchio continente, ha consentito il consolidamento, ampliamento e approfondimento del processo di integrazione regionale oggi rappresentato dall'Unione europea. Peraltro, nello specifico contesto euro-mediterraneo, si è visto come l'UE non abbia solo condotto i propri rapporti con i Paesi terzi secondo la logica incrementale tipica dell'esperienza comunitaria<sup>732</sup>, ma nel corso degli anni abbia pure adottato un approccio regionalista, conforme (quantomeno dal punto di vista ufficiale) all'obiettivo che informa la politica estera dell'Unione nella sua globalità, e che consiste nel consolidare il ruolo delle regioni quali attori di diritto internazionale all'interno dell'ordine mondiale<sup>733</sup>. Così, a partire dalla conclusione di accordi internazionali bilaterali conclusi *ad hoc* e rivolti esclusivamente alla liberalizzazione degli scambi commerciali e alla reciproca apertura dei mercati, l'Unione e gli Stati membri hanno proceduto alla sottoscrizione e alla ratifica di una rete uniforme di convenzioni quadro (multi-settoriali) di nuova generazione (multi-bilaterali)<sup>734</sup>, nonché all'elaborazione e al lancio di una serie di iniziative politico-diplomatiche di ampio respiro programmatico che, oltre a supportare la transizione economica e sociale dei paesi partner, hanno inteso stabilire con questi ultimi forme istituzionalizzate di dialogo da condursi anche in ambito politico, culturale ed umano. Nel suo insieme, l'impiego combinato dei molteplici strumenti istituzionali e normativi attivati rispettivamente dagli Accordi di Associazione, dal Partenariato Euro-Mediterraneo, dalla Politica

---

<sup>732</sup> Nell'esperienza europea, la promozione della stabilità e prosperità a livello regionale avviene sulla base dei risultati positivi raggiunti attraverso l'integrazione economica, che a sua volta consente l'introduzione di elementi di innovazione politica. Per un contributo classico sul tema, E. B. HAAS, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Stanford, 1964; e, sul caso europeo, J. CAPORASO, *Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future*, in *Journal of European Public Policy*, 1998, vol. V, pp. 1-16.

<sup>733</sup> F. SÖDERBAUM, P. STALGRAN e L. Van LANGHENHOVE, *The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: a Comparative Analysis*, *Journal of European Integration* no. 27, 2005, p. 373.

<sup>734</sup> Come si è avuto modo di osservare, esistono due eccezioni nella rete di accordi di associazione conclusi dall'UE con i suoi partner nord-africani e del Medio Oriente nel decennio compreso tra il 1995 e il 2005. Le relazioni convenzionali con la Siria sono ancora governate dall'Accordo di cooperazione del 1977, mentre le negoziazioni dell'accordo di associazione avviate nel 2004 sono state interrotte nella primavera del 2011, per questioni politiche. Al presente, l'UE non è legata alla Libia da nessun accordo, e le negoziazioni formalmente lanciate nel novembre 2008 per la conclusione di accordo quadro restano al momento sospese. Cfr. la Dichiarazione sulla Libia rilasciata a nome dell'UE dall'Altro Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, Bruxelles, 23.02.2011.



di Vicinato e dall'Unione per il Mediterraneo è rivolto a garantire il corretto funzionamento di un processo di regionalizzazione ambizioso, che non solo è connotato da una portata geografica ampia, ma anche caratterizzato da una natura operativa multi-dimensionale, che combina forme di cooperazione internazionale intergovernativa con elementi tipici del sovra-nazionalismo di matrice europea.

Formalmente, nei rapporti euro-mediterranei attualmente in vigore, la dimensione operativa bilaterale e multilaterale sono destinate a integrarsi e completarsi a vicenda, nell'ottica di permettere l'inquadramento delle relazioni intrattenute con i diversi Stati partner all'interno di una strategia regionale unitaria, senza d'altro canto escludere un certo grado di flessibilità nei processi cooperativi instaurati con i singoli Paesi partner. Infatti, a seconda del tipo di esigenze concrete, interessi materiali e progressi dimostrati dai Paesi terzi nei diversi ambiti di cooperazione materiale coinvolti dal processo di regionalizzazione euro-mediterraneo, è oggi contemplata la possibilità che i vicini sviluppino dei legami più o meno approfonditi con l'Unione e i suoi Stati membri, ovvero partecipino a esperienze di cooperazione rafforzata di portata sub-regionale. In tal proposito si pensi, oltre al riconoscimento di uno "status avanzato"<sup>735</sup> nei rapporti di vicinato tra l'UE e il Marocco, anche alla possibilità offerta ai Paesi del Sud-Mediterraneo di partecipare all'attività di agenzie e programmi europei nel quadro operativo instaurato ad opera della Politica di Vicinato, ovvero all'attivazione di un certo numero di esperienze di cooperazione "a geometria variabile", da ultimo contemplata in forza dell'UpM. Al contempo, l'esigenza di mantenere un certo grado di coesione operativa sul piano multilaterale - regionale, interregionale e transfrontaliero - è puntualmente ribadita in tutti i documenti strategici e programmatici predisposti unilateralmente dall'Unione<sup>735</sup>, ovvero congiuntamente concordati all'interno dei *fora* decisionali condivisi con i Paesi partner<sup>736</sup>.

La graduale moltiplicazione delle cornici concettuali e operative e, di conseguenza, delle norme e degli apparati complessivamente creati al fine di sostenere e promuovere l'avvicinamento tra l'Unione e i suoi Stati membri, e i Paesi sud-mediterranei (in particolare, come si è visto, attraverso l'affermazione esterna dei valori che stanno alla base dell'esperienza associativa europea), può essere spiegata tanto alla luce degli stretti legami di natura storica, geografica e culturale che collegano le due sponde dello stesso bacino<sup>737</sup>, quanto (e soprattutto) dell'oggettiva necessità di stabilire forme di dialogo istituzionalizzato in grado di garantire pace e stabilità

---

<sup>735</sup> Si veda, in proposito, il Documento di Strategia Regionale relativo al periodo 2007-2013 e il Programma Indicativo Regionale per il periodo 2010-2013, p. 56. Per quest'ultimo si veda il documento EuropeAid disponibile al sito [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighborhood/regional-cooperation/enpi-south/documents/regional\\_indicative\\_programme\\_2011-2013\\_en/pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighborhood/regional-cooperation/enpi-south/documents/regional_indicative_programme_2011-2013_en/pdf). Da ultimo, si vedano le linee guida indicanti le priorità del trio di Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea, presieduto dal Governo Italiano nel secondo semestre di presidenza del 2014. Documento disponibile al sito, <http://italia2014.eu/it/la-presidenza-e-lue/programma-e-priorita/C3%A0/il-programma-del-trio-di-presidenza/>, pp. 24-27.

<sup>736</sup> Cfr., in ultima istanza, quanto riportato all'interno della Dichiarazione dei Capi di Stati e di Governo dei Paesi Euro-Mediterranei adottata a Parigi il 13.07.2008.

<sup>737</sup> Si veda, per esempio, quanto affermato nella Dichiarazione congiunta del Vertice per il Mediterraneo tenutosi a Parigi il 13.07.2008, p. 1; si veda inoltre quanto riportato in COM(2008) 319, definitivo, "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo", para 1.

all'interno dell'area euro-mediterranea<sup>738</sup>. Se nel corso della trattazione si è avuto modo di osservare come la graduale sovrapposizione di una molteplicità di cornici concettuali, normative e istituzionali distinte abbia effettivamente creato un insieme di relazioni articolato e complesso, la nostra analisi ha altresì rilevato che, sotto molti aspetti, il sistema di rapporti euro-mediterranei presenti delle profonde contraddizioni, circostanza che ad oggi impedisce di identificare - tanto sul piano strutturale che sostanziale - lo spazio euro-mediterraneo con una regione integrata di diritto internazionale.

A livello istituzionale, si è visto come numerosi siano stati i tentativi progressivamente compiuti per affermare un clima partenariale di fiducia reciproca e, più concretamente, per garantire ai Paesi partner una partecipazione attiva ai processi decisionali comuni. A tal fine, il Processo di Barcellona è stato dotato di organismi intergovernativi condivisi e paritari (talvolta dotati di poteri decisionali vincolanti, come nel caso degli organi creati dagli Accordi di associazione), mentre la creazione di strutture rappresentative di interessi diversi e più ampi di quelli riferibili agli esecutivi euro-mediterranei ha voluto garantire l'apertura del dialogo euro-mediterraneo ai diversi attori (istituzionali e civili) presenti all'interno della regione (si pensi all'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea, oltre che alla Fondazione Anna Lindh per il dialogo interculturale). Allo stesso tempo, risulta evidente che il sistema di cooperazione euro-mediterraneo soffre di gravi disequilibri strutturali. In particolare, questi ultimi dipendono dal carattere ultimamente uni-bilaterale (eurocentrico) proprio della PEV, dal quale deriva la natura asimmetrica dei ruoli affidati - in fase di programmazione, attuazione e monitoraggio delle attività di cooperazione - alle diverse parti coinvolte nel dialogo euro-mediterraneo. Tra tutti, la posizione centrale che la Commissione europea ha assunto nella gestione dei programmi e dei progetti di cooperazione, oltre che nella valutazione dei progressi realizzati dai Paesi partner nell'attuazione delle riforme, rivela una logica operativa chiaramente verticale (ovvero connotata dalla dipendenza dei vicini dall'UE), che non mette soltanto in discussione l'impianto paritario del processo cooperativo avviato con i vicini meridionali, ma si riflette anche sul piano sostanziale ovvero contenutistico dell'intero progetto di integrazione regionale.

A livello sostanziale, le tendenze più recenti di fondare lo sviluppo dei rapporti intrattenuti con i Paesi terzi del Sud-Mediterraneo sui valori e gli obiettivi dell'Unione, e dunque di condurre la Politica di vicinato sulla base del principio di differenziazione (che tiene conto dei progressi compiuti dai singoli partner nel processo di allineamento al modello normativo europeo), sembrano contribuire ad un complessivo sbilanciamento e al contempo alla frammentazione del processo di integrazione euro-mediterraneo. Allo scoccare di un decennio del lancio della PEV, appare chiaro che le relazioni intrattenute con i Paesi terzi del Sud-Mediterraneo si sono concentrate in ambiti materiali in prevalenza funzionali al perseguimento degli interessi europei (focalizzandosi in

---

<sup>738</sup> Regional Strategy Paper (2007-2013) e Programma Regionale Indicativo (2007-2010) per il Partenariato Euro-Mediterraneo, in particolare a p. 3, disponibile al sito [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_euomed\\_rsp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euomed_rsp_en.pdf).

particolare su questioni relative alla sicurezza interna dell'Unione, piuttosto che sulla definizione di uno spazio comune di pace e stabilità, ovvero sulla costruzione di una zona di prosperità condivisa, sullo sviluppo del capitale umano e la promozione degli scambi culturali), mentre la cornice regionale entro cui si vorrebbero inquadrati i rapporti euro-mediterranei risulta aver ceduto il passo ad un vicinato "a più velocità"<sup>739</sup>, che certo non si presta al consolidamento di una "comunità pan-euro-mediterranea" coesa e solidale. Peraltro, la creazione dell'Unione per il Mediterraneo, pur rappresentando un tentativo di riequilibrare le posizioni occupate dalle diverse parti all'interno del sistema di cooperazione regionale (tanto da costituire, quantomeno nella sua versione originale, un tentativo di "de-comunitarizzazione" del Processo di Barcellona, che si vuole riorientato in chiave marcatamente intergovernativa), non sembra finora aver contribuito allo sviluppo di un dialogo tra l'UE e i Paesi partner sui grandi obiettivi di rilevanza strategica comune (quali, ad esempio, l'affermazione della democrazia, la promozione dello Stato di Diritto e lo sviluppo sostenibile), che tuttavia restano essenziali per realizzare prospettive concrete di integrazione all'interno della regione euro-mediterranea.

Nel frattempo, la storia ha dimostrato che l'instabilità politica ed economica dei partner meridionali è in grado di pregiudicare non soltanto molteplici interessi strategici dell'Unione europea<sup>740</sup>, ma pure la complessiva tenuta di quest'ultima come spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>741</sup>, oltre che l'effettiva applicazione del principio di solidarietà tra i suoi Stati membri<sup>742</sup>. Da circa quattro anni, le sponde settentrionali e meridionali del Mediterraneo sono attraversate da profondi quanto tumultuosi mutamenti di natura politica, economica e sociale. Quasi tutti i Paesi dell'Africa settentrionale e del vicino oriente sono stati (e continuano a essere) teatro di una serie di rivolte originate da rivendicazioni popolari in materia di diritti civili, sociali ed economici. In alcuni casi (Marocco, Turchia, Giordania ed Egitto) le sollevazioni hanno innescato dei processi (più o meno pacifici) di transizione democratica e riforme costituzionali in grado di affermare i

---

<sup>739</sup> Si fa qui riferimento a un modello di cooperazione che, collegando l'Unione a una serie di soggetti di diritto internazionale che presentano tra loro importanti differenze di sviluppo sul piano economico, politico e sociale, non contribuisce a integrare i diversi partner all'interno di una cornice (regionale) di insieme, ma si presta piuttosto a forme di dialogo istituzionalizzato "à la carte", ovvero diversificato caso per caso. Si veda in merito E. LANNON, *Instruments, principes et méthodologie de la Politique européenne de voisinage*, in E. LANNON (a cura di), *The European Neighbourhood Policy's Challenges* cit., p. 50.

<sup>740</sup> Infatti, mentre l'Unione continua a dipendere dall'importazione delle risorse naturali del Sud-Mediterraneo, i Paesi terzi del Mediterraneo rappresentano uno sbocco importante per le esportazioni e gli investimenti europei. Per un contributo classico in materia, si veda T. SADEH, *The Economic Desirability of the Middle Eastern Monetary Cooperation* in, *The World Economy*, no. 20, pp. 809-827.

<sup>741</sup> Si pensi, tra l'altro, alla proposta - ventilata nel 2011 dall'allora Presidente della Repubblica Francese Sarkozy - di sospendere l'applicazione dei Trattati di Schengen a seguito che il Presidente del Consiglio italiano Silvio Berlusconi aveva contemplato la possibilità di concedere dei permessi temporanei che avrebbero dato agli individui in fuga dalle rivolte nord-africane la possibilità di transitare verso altri Paesi europei (Francia *in primis*) presso i quali richiedere il riconoscimento del loro status di rifugiati.

<sup>742</sup> Come emerso, da ultimo, nel recente dibattito concernente l'opportunità che il programma *Mare Nostrum*, attivata a partire dall'ottobre 2013 dal Governo Italiano per fare fronte all'aumento della pressione migratoria nel Mediterraneo, potesse assumere una dimensione europea, come in seguito avvenuto con il lancio del programma *Triton*, attualmente coordinato dall'Agenzia Europea per il controllo delle frontiere esterne Frontex.

valori fondamentali che stanno alla base della cooperazione euro-mediterranea. Altrove, le spinte della cosiddetta Primavera araba, si sono trasformate in sanguinose guerre civili che oggi pongono a repentaglio la stabilità e la sicurezza dell'intera regione, esponendo l'Europa a una vera propria emergenza umanitaria. Lo scenario attuale è aperto a evoluzioni ed esiti incerti, dai quali dipende non soltanto il futuro politico, economico e sociale dei paesi coinvolti, ma anche la stabilità e la prosperità dell'intera area Mediterranea. Infatti, se la diffusione della democrazia e l'affermazione dello Stato di diritto rappresentano presupposti essenziali per consentire l'avanzamento dei rapporti intrattenuti in ambito economico con i partner meridionali, allo stesso tempo appare con sempre maggiore chiarezza che l'UE è direttamente esposta alle crisi umanitarie, oltre che alla diffusione di fenomeni quali fondamentalismo, terrorismo, e crimine organizzato, che oggi proliferano in diverse zone della costa sud del bacino in questione.

In un simile contesto di accresciuta interdipendenza, l'Unione Europea è chiamata a fornire risposte all'altezza delle molteplici sfide geo-politiche e socio-economiche regionali. D'altronde, vista dalla sponda meridionale l'Europa rappresenta tutt'oggi un interlocutore di importanza vitale, sia per il contributo determinante che essa è in grado di offrire rispetto alle prospettive di sviluppo socio-economico dei partner sud mediterranei, sia per l'assistenza che può prestare nella gestione della situazioni di crisi politiche ed umanitarie attualmente in corso nella regione. Se intende garantire la sua sicurezza interna, proseguire nel processo di integrazione economica già avviato con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo, e assicurare la propria affermazione in veste attore di rilievo sulla scena internazionale, l'Unione deve tuttavia sforzarsi di trasformare la somma delle iniziative finora elaborate in una strategia regionale comprensiva, coerente e condivisa, ovvero provvedere al consolidamento di un quadro giuridico e cooperativo coerente, chiaro e fondato sul rispetto di un certo numero di principi comuni. Allo stesso tempo, l'impiego di strumenti rivolti a favorire esperienze di cooperazione a geometria variabile va favorito, ma soltanto a condizione che la flessibilità all'interno sistema regionale euro-mediterraneo sia funzionale all'avvio di iniziative tecniche che, concentrandosi sui bisogni concreti dei diversi partner, apportino un valore aggiunto alla cornice strategica regionale. Se, in certi casi, questo già avviene in forza della PEV, nel caso dell'UpM si tratta di elaborare delle linee guida trasparenti in grado di garantire che le cooperazioni rafforzate che possono essere condotte in seno alla nuova struttura siano elaborate e implementate tenendo conto degli interessi generali, condivisi da tutti i soggetti coinvolti nel processo di regionalizzazione euro-mediterraneo.

Nel complesso, la revisione delle relazioni euro-mediterranee (peraltro contemplata dalle stesse istituzioni europee) impone di fare ricorso a una serie di strumenti normativi diretti a rimediare alle molteplici carenze strutturali e contenutistiche, che come si è appena ripercorso, affliggono le diverse componenti - bilaterali e multilaterali - che sorreggono il processo di regionalizzazione euro-mediterraneo. Secondo chi scrive, al fine di consolidare e razionalizzare l'*acquis* istituzionale e normativo stratificatosi in forza del Processo di Barcellona, l'UE deve

sviluppare una strategia proattiva che va fondata sulla combinazione di una molteplicità di strumenti, al contempo di *hard* e *soft law*.

In particolare, l'impiego di strumenti giuridici vincolanti risulta essenziale nell'ottica di supportare, sviluppare e integrare i processi di integrazione economica regionale (Area di Libero Scambio Euro-Mediterranea) e sub-regionale (Processo di Agadir) di lungo termine già parzialmente realizzati nel contesto pan-euro-mediterraneo, ed appare indispensabile al fine di creare una "Comunità Economica di Vicinato" che sia in grado di sfruttare al meglio i diversi fattori di interdipendenza esistenti tra il mercato unico europeo e le economie degli Stati confinanti l'Unione. Dal punto di vista giuridico, tale obiettivo potrebbe essere raggiunto, gradualmente, attraverso la costruzione di una rete di accordi settoriali da concludersi - sul modello della convenzione pan-Euro-Mediterranea già stipulata in materia di regole di origine preferenziale<sup>743</sup> - in ambiti strategici quali sono quelli, ad esempio, della politica energetica comune, ovvero nel settore dei trasporti e della gestione delle risorse marine (e, in genere, in ogni area del mercato interno dall'estensione della quale potrebbero essere tratti vantaggi reciproci da parte dell'Unione e degli Stati partner). Se perseguita attraverso un approccio cooperativo multilaterale, oggi peraltro richiesto dal combinato disposto dell'art. 8 del TUE - che impone all'Unione europea di sviluppare "relazioni privilegiate" destinate a creare un'area di prosperità e buon vicinato attraverso la conclusione di accordi specifici - e l'art. 21 - che impone di sviluppare relazioni esterne ispirate al (nuovo) regionalismo di diritto internazionale - una simile soluzione potrebbe al contempo prospettare ai Paesi partner nuovi incentivi materiali richiesti per intraprendere il percorso di approssimazione normativa e riforma politica previsti dalla Politica di vicinato, e rafforzare la cornice cooperativa richiesta per consolidare il processo di regionalizzazione euro-mediterraneo.

In ogni caso, nelle more di un eventuale (e raccomandabile) processo di negoziazione, firma, e ratifica degli accordi settoriali appena citati, gli attori istituzionali dell'Unione europea devono impiegare gli strumenti diplomatici di *soft-law* e i mezzi finanziari a loro disposizione per sostenere le popolazioni dei Paesi partner, e per aiutare i fragili governi stabilitisi a seguito delle rivolte della primavera araba nel loro impegno verso l'affermazione dei valori quali la democrazia, lo Stato di diritto e diritti umani, che a ben vedere costituiscono l'eredità comune lasciata dal Processo di Barcellona alla regione euro-mediterranea.

---

<sup>743</sup> Cfr. *Convenzione regionale pan-Euro-Mediterranea in materia di regole di origine preferenziale*, approvata dal Consiglio il 26.03.2012, Bruxelles, doc. 8128/12.

## **Bibliografia**

### **DIRITTO INTERNAZIONALE**

- VIRALLY, *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, in *Revue internationale de droit comparé*, vol. 42, n. 4, 1990;
- KOSKENNIEMI, *International Law and Hegemony: a Reconfiguration*, in *Cambridge Review of International Affairs*, 2004;
- BAXTER, *International law in her "infinite variety"* in, *International and Comparative Law Quarterly*, no. 549, 1980;
- AUST, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, 2000;
- LIPSON, *Why are some international agreements informal?*, in *International Organization (IO)*, n. 45, 1991;
- SHEARER, in *Starker's International Law*, Londra, 2007;
- GUZMAN in, *The Design of International Agreements* in, *The European Journal of International Law (EJIL)*, vol. 16, n. 4, 2005;
- ABBOTT, SNIDAL, *Hard and Soft Law in International Governance*, in *IO*, n. 54, 2000;
- BROWNLIE, *Principle of Public International Law*, Oxford, 2008;
- PANEBIANCO, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 2011;
- ZAGATO, *La governance: una sfida per il diritto internazionale?*, in BLECHER, BRONZINI, HENDRY, JOERGES (a cura di), *Governance, Civil Society and Social Movements*, *European Journal of Legal Studies (EJLS)*, Special Conference Issue, vol. 1, n. 3, 2008;
- TREVES, *Diritto Internazionale. Problemi Fondamentali*, Giuffrè: Milano, 2005;
- SHAW, *International Law*, Cambridge, 2008;
- ZAGATO in, *La guerra iugoslava, ovvero: il sistema westfaliano è davvero morto in Kosovo?*, in *Altreragioni*, 2000;
- MADURO, *Courts and Pluralism: Essay on a Theory of Judicial Adjudication in the Context of Legal and Constitutional Pluralism*, in DUNOFF, TRACHTMAN (a cura di), *Ruling the World: Constitutionalism, International Law and Global Governance*, Cambridge, 2009;
- ALTER, *The Multiple Roles of International Courts and Tribunals: Enforcement, Dispute Settlement, Constitutional and Administrative Review*, Northwestern University Working Paper, vol. 2, n. 12, 2012;
- ROMANO, *A Taxonomy of International Rule of Law Institutions* in, *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 2, n. 1;
- CRAWFORD, *Multilateral Rights and Obligations*, in *Recueil des Cours*, vol. 2, n. 319, 2007;
- ABROMEIT, HITZEL-CASSAGNES, *Constitutional Change and Contractual Revision: Principles and Procedures*, in *EJIL*, No. 5, 1999;
- CANNONE, *La giurisprudenza costituzionale in materia internazionale e europea (2001-2009)*, Napoli, 2010;
- ROUSSEAU, *Droit International Public*, Parigi, 1953;
- FINNEMORE e SIKKINK in, *International Norm Dynamics and Political Change*, in *IO*, n. 52, 1998;
- JEPPERSON, WENDT, KATZENSTEIN, *Norms, Identity, and Culture in National Security*, in KATZENSTEIN (a cura di), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, 1996;
- BRENTON, IMAGAWA, *Rules of Origin, Trade and Customs*, in DE WULF, SOKOL (a cura di), *Customs Modernization Handbook*, Washington, 2005;

## **DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO GLOBALE**

ZICCARDI-CAPALDO, *Diritto globale. Il nuovo diritto internazionale*, Milano, 2010;  
KOHEN, *Internationalisme et mondialisation*, in MORAND (a cura di), *Le Droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, 2001;  
CREPÉAU, *Mondialisation, Pluralisme et Souveraineté, L'état démocratique redéployé ou l'exigence de légitimation de l'action collective*, in LABOUZ (a cura di), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers, Conflits et convergences*, Bruxelles, 2001;  
GIDDENS, *Le Conseguenze della modernità*, Bologna, 1994;  
HELD (a cura di), *Global Transformations*, Chicago 1999;  
ALSTON, *L'era della globalizzazione e la sfida di espandere la responsabilità per i diritti umani* in ALSTON e CASSESE, *Ripensare i diritti umani nel XXI secolo*, Torino, 2003;  
DEFARGES, *Partenariat, Mondialisation et Régionalisation*, p. 40, in LABOUZ *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers*, cit.;  
DORMOY, *Mondialization, Partenariat et Développement*, in LABOUZ, *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers* cit.;

## **DIRITTO DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI**

SCHERMERS, BLOKKER, *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, Leiden, 2011;  
BLOKKER, SCHERMERS (a cura di), *Prolifération in International Organizations. Legal Issues*, Boston, 2001;  
KLABBERS, *Presumptive Personality: The European Union in International Law*, Parigi, 2012;  
VIRALLY, *La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale*, in *Mélanges offerts à Charles Rousseau*, Parigi, 1974;  
PENNETTA, *Organizzazioni Internazionali Regionali*, Milano, 2011;  
PANEBIANCO, MARTINO, *Elementi di Diritto dell'Organizzazione Internazionale*, Milano, 1997;  
SATO, *Evolving Constitutions of International Organizations*, Boston, 1996;  
WHITE, *The Law of International Organisations*, Manchester, 2005;  
ROSENNE, *Is the Constitution of an International Organization an International Treaty?*, in *Comunicazioni e Studi*, n. 12, 1966;  
AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organisations*, Cambridge, 2005;  
KLABBERS, *The Life and Time of Law in International Organizations*, in *Nordic Journal of International Law*, vol. 60, n. 3, 2001;  
IRYE, *Global Community, the Role of International Organizations on the Making of the Contemporary World*, Los Angeles, 2004;  
FOIS, *Universalismo e regionalismo nelle organizzazioni internazionali*, Modena, 1982;  
SAAB (a cura di), *Le concept de organisation internationale*, Parigi, 1980;  
BALLARINO, *Organizzazione Internazionale*, Milano, 1998;  
PANEBIANCO, *Elementi di Diritto dell'Organizzazione Internazionale*, Milano, 1997;  
ROSSI (a cura di), *Le Organizzazioni Internazionali come strumento di governo multilaterale*, Milano, 2006;  
RIDEAU, *Jurisdiction Internationales et Controles de Respect des Traités Constitutif des Organisations Internationales*, Parigi, 1969;  
SAULLE, *Le Organizzazioni Internazionali a livello mondiale e regionale*, Napoli, 2002;  
VIRALLY, *L'organisation Mondiale*, Parigi, 1972;  
ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Torino, 2007;  
VIRALLY, *Définition et classification des organisations internationales: un approche juridique*,

in SAAB, *Le concept de organisation internationale*, cit.;

SAROOSHI, *International organizations and their exercise of sovereign powers*, Oxford, 2005;

BLOKKER, *International Organizations and their Members: "International Organizations Belong to All Members and to None" - Variations of a Theme*, in *International Organization Law Review*, n. 1, 2004;

MARCH, OLSEN, JOHAN, *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, in *IO*, vol. 4, n. 52, 1998;

PICONE e LIGUSTRO, *Il diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2002;

KOSKENNIEMI (a cura di), *International Law Aspects of the European Union*, Londra, 1998;

CANTONI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio: profili istituzionali*, in COMBA (a cura di), *Neoliberismo Internazionale e Global Economic Governance*, Torino, 2008; SIMMONS, DOBBIN, GARRETT, *Introduction: The International Diffusion of Liberalism* in *IO*, vol. 60, n. 4, 2006;

BEETHAM, *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*, Ginevra, 2006;

SABIC, *Building democratic and responsible global governance: the role of international parliamentary institutions* in *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n. 2, 2008;

RIEDEL, *The Development of International Law: alternatives to Treaty Making? International Organizations and non-State actors*, in WOLFRUM, ROSEN (a cura di), *Developments of international law in treaty making*, Berlino, 2005;

SEYERSTED, *International Personality of Intergovernmental Organisations. Do their capacity really depends on their constitutions?*, *The Indian Journal of International Law*, n. 4, 1964;

HAAS, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford, 1964;

## **DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA**

PANEBIANCO, GUIDA, DI STASI, *Introduzione al Diritto Comunitario Comparato*, Salerno, 1993;

WELLENS e BORCHARDT, *Soft Law in European Community Law*, *European Law Review*, n. 14, 1989;

LENAERTS, NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, Londra, 2005;

WESSEL e WOUTERS, *The phenomenon of multilevel regulation: interactions between global, EU and national regulatory spheres* in FOLLESDAL, WESSEL e WOUTERS (a cura di), *Multilevel regulation and the EU. The interplay between global, European and national normative processes*, Leiden, 2008;

CHRISTIANSEN, REH, *Constitutionalizing The European Union*, London, 2009;

WEILER, *The Community System: The Dual Character of Supranationalism*, *1 Yearbook of European Law*, 1981;

ADAM, TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2010;

TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2010;

MOUSSIS, *Access to European Union Law, Economics, Politics*, Cambridge, 2013;

ARNULL, DASHWOOD, DOUGAN, ROSS, SPAVENTA, WYATT, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Londra, 2006;

AMATO, BRIBOSIA, DE WITTE, *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, 2007;



## DIRITTO E RELAZIONI ESTERNE DELL'UE

- YOUNGS, *The European Union and the Promotion of Democracy*, Oxford, 2001;
- PENNETTA, *I rapporti dell'Unione Europea con le organizzazioni regionali dei Paesi in via di Sviluppo*, in RISI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione Europea dopo Lisbona*, Napoli, 2010;
- JACOBS, *Direct Effect and the Interpretation of International Agreements in Recent Case Law of the European Court of Justice*, in DASHWOOD, MARESCEAU (a cura di), *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge, 2008;
- LARICK, *Entrenching Global Governance: The EU's Constitutional Objectives Caught Between a Sanguine World View and a Daunting Reality*, in VAN VOOREN, BLOCKMANS, WOUTERS (a cura di), *The EU's Role in Global Governance, The Legal Dimension*, Oxford, 2013;
- DASHWOOD, HILLION, *The General Law of EC External Relations*, Londra, 2000;
- TIMMERMANS, VOLKER (a cura di), *Division of Power between the European Communities and their Member States in the Field of External Relations*, Deventer, 1981;
- KOSTANTINIDIS, EVANS, *The Legal Regulation of the European Community's External Relations after the Completion of the Internal Market*, Londra, 1996;
- BARTELS, *The Trade and Development Policies of the European Union*, in *EJIL*, vol. 18, n. 4, 2007;
- POCAR, *Caratteri ed evoluzione degli accordi internazionali stipulati dalla CEE*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1981;
- BONVICINI, *Mechanisms and Procedures of the EPC: More than Traditional Diplomacy?*, in PIJPERS, REGELSBERG, WESSELS (a cura di), *European Political Cooperation in the 1980s: a common foreign policies for Western Europe?*, Amsterdam, 1988;
- CHAVALIER-GOVERS, *De la Coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruxelles, 1999;
- MONAR, *The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon*, Swedish Institute for European Policy Studies, Report n. 1, 2012;
- OTT, WESSEL, *The EU's External Relations Regime: Multilevel Complexity in an Expanding Union*, in BLOCKMANS, LAZOWSKY (a cura di), *The European Union and its Neighbors: A Legal Appraisal of the EU's Policies of Stabilization, Partnership and Integration*, 2006;
- DOUMOLIN, MARHIEU, SCARLET, *La politique européenne de sécurité et de défense. De l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles, 2003;
- SMITH, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, New York, 2004;
- HERRMANN, *Much Ado about Pluto? The "Unity of the Legal Order of the European Union" Revisited*, in CREMONA, WITTE (a cura di), *EU Foreign Relations Law. Constitutional Fundamentals*, Oxford, 2008;
- MONAR, *The Foreign Affairs System of the Maastricht Treaty: A Combined Assessment of the CFSP and the EC External Relations Elements*, in MONAR, UNGERER, WESSEL (a cura di), *The Maastricht Treaty on the European Union: Legal Complexity and Political Dynamic*, 1993;
- ROSALBO-BONO, *The Organisation of the External Relations of the European Union in the Treaty of Lisbon*, in KOUTRAKOS (a cura di), *The European Union External Relations a year after Lisbon*, CLEER Working Paper no. 3, 2011;
- KOUTRAKOS, *European Union Law External Relations in, International Comparative Law Quarterly*, n. 59, 2010;
- WOUTERS, COPPENS, DE MEESTER, *The European Union's External Relations after the Lisbon Treaty* in GRILLER, ZILLER (a cura di), *The Lisbon Treaty and the Future of European Constitutionalism*, Vienna, 2008;
- DE WITTE, THIES, *Why Choose Europe? The Place of the European Union in the Architecture*

of *International Legal Cooperation*, in VAN VOOREN, BLOCKMANS WOUTERS (a cura di), *The EU's Role in Global Governance*, cit.;

PETROV, *Exporting the Acquis Communautaire into the Legal System, of Third Countries*, in *European Foreign Affairs Review (EFAR)*, vol. 13, n. 1, 2008;

LUCARELLI, *Values, Principles, Identity and European Union Foreign Policy*, in LUCARELLI, MANNERS (a cura di), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, London, 2006;

CANDAS, *L'influence Normative de l'Union Européenne par le Biais de Liens Conventionnels. Un Contribution de Juriste à la Theorie des Relations Internationales*, in *Ankara Review of European Studies*, 2010, vol. 9, n. 2;

TELO, *Le modèle européen d'acteur international: aspects institutionnels*, in DONY e ROSSI (a cura di), *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne?*, Bruxelles, 2008;

BRETHERTON, VOGLER, *The European Union as a Global Actor*, New York, 2008;

SMITH, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge, 2008;

PETROV, *The Dynamic Nature of the Acquis Communautaire in European Union External Relations*, in *European Review of Public Law*, vol. 18, no. 2, 2006;

HENIG, *External Relations of the European Community: Associations and Trade Agreements*, Londra, 1971;

MARTENCZUK, VAN THIEL (a cura di), *Justice, Liberty, Security. New Challenges for EU External Relations*, Brussels, 2008;

MONAR, *The EU as an International Actor in the Domain of Justice and Home Affairs*, in *EFAR*, n. 9, 2004;

DUCHÊNE, *Europe's Role in World's Peace*, in MAYNE (a cura di), *Europe Tomorrow: Sixteen European Look Ahead*, Londra, 1972;

MANNERS, *Normative Power Europe: a contradiction in terms?*, in *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, vol. 40, n. 2, 2002;

ROSAMOND, *The EU model of governance in world politics* in, *EFAR*, n. 10, 2005;

SMITH, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge, 2003;

GAUDISSERT, *Réflexions sur la nature et la portée du concept d'association à la lumière de sa mise en oeuvre*, in TCHAKALOFF (a cura di), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarification*, Bruxelles, 1999;

FLAESCH-MOUGIN, *Le procédure de Conclusion des Accords d'Association*, in TCHAKALOFF (a cura di), *Le concept d'association*, cit.;

FLAMAND-LEVI, *Essay de Typologie des Accords Externes de la Communauté*, in TCHAKALOFF (a cura di), *Le concept d'association*, cit.;

HELISKOSKI, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, L'Aja, 2001;

EECKHOUT, *The External Relations of the European Union, Legal and Constitutional Foundations*, Oxford, 2011;

DONY, *Les accords mixtes*, in LOUIS, DONY (a cura di), *Commentaire Mégret, Droit de la CE e de l'Union Européenne, Relations extérieures*, vol. 12, Bruxelles, 2005;

TOURARD, *Les Méandres du Processus Décisionnel en Matière Conventionnel*, in ICARD (a cura di), *La politique méditerranéenne de l'union européenne*, Bruxelles, 2012;

ARTLEY, *The foundation of European Community Law*, Oxford, 2007;

PESCATORE, *Les relations extérieures des Communautés européennes* in, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, L'Aja, 1961;

LENAERTS, DE SMIJTER, *The European Community's Treaty Making Competence* in, *Yearbook of European Law*, n. 16, 1996;

HANF, DENGLER, *Accords d'association*, Research Paper in Law, n. 1, 2004;

GAUDISSERT, *L'Association: un mode de coopération privilégié entre la Communauté et les Etats tiers*, Thèse de Doctorat, Ghent, 2000;

MARTINES in, *La politica di cooperazione allo sviluppo della CEE*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991;

POCAR, *Caratteri ed evoluzione degli accordi internazionali stipulati dalla CEE* in, *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, 1981;

DE NOVA, *Rilevazioni comparative sugli accordi di associazione alla CEE*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1971;

PETROV, *Exporting the Acquis Communautaire through European Union External Agreements*, Heidelberg, 2011;

BARTELS, *Human Rights Conditionality in EU's External Agreements*, Oxford, 2005;

KARAYIGIT, *Why and To What Extent a Common Interpretative Position for Mixed Agreements?*, in *EFAR*, no. 11, 2006;

BALOCK, *La notion de partenariat en droit communautaire*, in *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, Tolosa, 2004;

OTT, WESSEL, *The EU's External Relations Regime: Multilevel Complexity in an Expanding Union*, in BLOCKMANS, LAZOWSKI (a cura di), *The European Union and its Neighbors*, cit.;

FIERRO, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, L'Aja, 2003;

LANNON, *Co-développement et co-appropriation: deux principes clés de l'Union européenne élargie* in, *Le Droit de l'Union européenne en principes, Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, 2006;

DE BURCA, *EU External Relations: the Governance Mode of Foreign Policy*, in BLOCKMANS, WOUTERS, *The EU's Role in Global Governance* cit.;

## REGIONALISMO DI DIRITTO INTERNAZIONALE

DOUMBÉ-BILLÉ (a cura di), *Régionalisation du Droit International*, 2012, Parigi, 2012;

SCHINDLER, *Regional International Law*, in *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, 2000;

TRACHTMAN, *International Trade: Regionalism*, in GUZMAN, SYKES (a cura di), *Research Handbook in International Economic Law*;

FAWCETT, *The History and Concept of Regionalism*, *European Society of International Law (ESIL) Conference Paper Series*, n. 4, 2012;

PULKOWSKY, *Theoretical Premises of the "Regionalism and the Unity of International Law"*, *ESIL Conference Paper Series*, no. 16, 2012;

PENNETTA, *Il Regionalismo Multipolare Asiatico*, Torino, 2003;

McCARTHY, *Regional Integration of Developing Countries at Different Levels of Economic Development*, in *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 4, n. 1;

ACHARYA, JOHNSTON (a cura di), *Crafting Cooperation, Regional International Institutions in Comparative Perspective*, Cambridge, 2007;

DE ORUE, ARREGUI, *Le Régionalisme dans l'organisation internationale*, in *Recueil de cours*, vol. 53, n. 3, 1953;

ANDEMICAEL (a cura di), *Regionalism and the United Nations*, New York, 1979;

CRAWFORD, *Universalism and Regionalism from the Perspective of the Work of the International Law Commission*, in UNITED NATIONS, *International Law in the Eve of the Twenty-First Century*, New York, 1997;

SCHREUER, *Regionalism v. Universalism*, in *EJIL*, vol. 6, n. 1, 1995;

MANSFIELD, MILNER, *The New Wave of Regionalism* in, DIEHL (a cura di), *The Politics of Global Governance, International Organizations in an Interdependent World*, Londra, 2001;

FOIS, *Sulle pretese novità del regionalismo internazionale contemporaneo*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 95, n. 1, 2012;

MATHIS, *Regional Trade Agreement in the GATT/WTO*, L'Aja, 2002;

SANTANDER, *Appendix: list of regional and interregional arrangements*, in TELÒ (a cura di), *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Londra, 2007;

SCHMITTER, *Ancient Method, Novel Subject, Ambiguous Outcome*, in HOFFMANN, Van Der VLEUTEN, *Closing or Widening the Gap. Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations*, Londra, 2007;

ANDEMICAEL (a cura di), *Regionalism and the United Nations*, New York, 1979;

BERGE, BORGUES, LUNCA, HAQUIN, *La Régionalisation du droit international public- Axe 3: Les interactions institutionnelles*, in DOUMBÉ-BILLÉ, *Régionalisation du Droit International* cit.;

PAWELYN, *Legal Avenues to "Multilateralizing Regionalism": Beyond article XXIV*, Paper presented at the Conference on "Multilateralizing Regionalism", Ginevra 10-12.09.2007;

SCHREUER, *Promotion of Economic Development by International Law at the Universal and/or the Regional Level*, in WOLFRUM (a cura di), *Strengthening the World Order Universalism v. Regionalism. Risks and Opportunities of Regionalization, symposium held on the occasion of the 75th anniversary Recht an der Universität Kiel*, Kiel, 1990;

BÖRZEL, *European Governance - Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy*, in *JCMS*, vol. 48, n. 2, 2010;

MARTIN, BALMOND, TAVERNIER, *Le régionalisation du droit international: Domaines de la régionalisation*, in DOUMBÉ-BILLÉ, *Régionalisation du Droit International* cit.;

GAUTRON, *Le fait régional dans la société internationale*, Bordeaux, 1976;

## REGIONALISMO NELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI

LOMBAERDE, SÖDERBAUM, *The Problem of Comparison in Comparative Regionalism* in, *Review of International Studies (RIS)*, n. 36, 2010;

GRUGEL, HOUT, *Regions, Regionalism and the South* in, GRUGEL, HOUT (a cura), *Regionalism Across the North-South Divide: State Strategies and Globalisation*, London, 1999;

LANGENHOVE, *Building Regions. The Regionalization of World Order*, London, 2011;

HETTNE, *Regionalism and World Order*, in FARRELL, HETTNE, LANGENHOVE (a cura di), *Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*, Londra, 2005;

MOLANO-CRUZ, *L'intégration Régionale contemporaine: figure de coopération multidimensionnelle*, United Nation University - Comparative Regional Integration Studies Occasional Paper n. 16, Bruges, 2009;

DEACON, MACOVEI, LANGENHOVE, YEATS (a cura di), *World-Regional social Policy and Global Governance*, New York, 2009;

TUSSIE, *Competing Motivations for Regional Projects*, in *RIS*, n. 35, 2009;

HETTNE, SÖDERBAUM, in *Frustrated Multilateralism, The Unipolar Movement versus the Regionalist Movement*, EU-LDC Network Annual Conference "Multilateralism at Risk -Beyond Globalisation", Bruxelles, 2-3.04.2004;

LOMBAERDE, ESTEVADEORDAL, SUOMINEN (a cura di), *Governing Regional Integration for Development, Monitoring Experiences, Methods and Prospects*, Londra, 2008;

HETTNE, INOTAI, SUNKEL, *Globalism and the new Regionalism*, New York, 2002;

WARLEIGH-LACK, ROBINSON, *Regions, regionalism and comparisons*, in WARLEIGH-LACK, ROBINSON, ROSAMOND, *New Regionalism and the European Union, Dialogues, comparisons and new research directions*, New York, 2011;

SCHIRM, *Globalization and the New Regionalism*, Cambridge, 2002;

LAURSEN, *International regimes or would be politics? Some concluding questions and remarks*, in LAURSEN (a cura di), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Londra, 2002;

MAILAFIA, *Europe and Economic Reform in Africa: Structural Adjustment and Economic Diplomacy*, Londra, 1997;

CHOI, CAPORASO, *Comparative regional integration*, in CARLSNAES, RISSE, SIMMONS (a cura di), *Handbook of International Relations*, Londra, 2002;

KRUGMAN, *Regionalism versus Multilateralism: analytic notes* in, DE MELOL, PANAGARIYA (a cura di), *New Dimensions in Regional Integration*, 1993;

KUHNHARDT, *Region Building: Global Proliferation of Regional Integration*, New York, 2010;

CALLEYA, *Navigating Regional Dynamics in the Post-Cold War World*, Londra, 1997;

CHRISTIANSEN, *European and regional integration*, in BAYLIS, SMITH (a cura di), *The Globalization of World Politics*, Oxford, 2007;

KAUFMANN, YVARIS, *Intégration Européenne et régionalisme dans les pays en développement*, Parigi, 2004;

TUSSIE, *Regionalism: providing a substance to multilateralism?*, in SODERBAUM, SHAW (a cura di), *Theories of New Regionalism*;

ARMENGOL, MCKAY, PINEAU, *Regional Economic Integration in the global framework*, Francoforte, 2004;

COTTEY (a cura di), *Subregional cooperation in the New Europe*, Londra, 1999;

MORAVCSIK, *Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, in BULMER, SCOTT (a cura di), *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, Cambridge, 1994;

MORAVCSIK, *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Harvard University CES Working Paper Series, n. 52, 1994;

PIJPERS, *The Vicissitudes of European Political Cooperation: Towards a Realist Interpretation of the EC's Collective Diplomacy*, Leiden, 1990;

ADLER, *Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model*, in ADLER, BARNETT (a cura di), *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998;

FAWCETT, *Exploring regional domains: a comparative history of regionalism*, in *International Affairs (IA)*, vol. 80, n. 3, 2004;

TOVIAS, *Economic Liberalism in Theory and Practice*, Institute of European Studies Working Paper, Berkeley, 2004;

STAVRIDIS, MANOLI, *The Parliamentary dimension of regionalism, Comparing experiences in Europe's Neighbourhoods* in, WARLEIGH-LACK, ROBINSON, ROSAMOND (a cura di), *New Regionalism and the European Union, Dialogues, comparisons and new research directions*, Londra, 2011;

CAPORASO, *Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future*, in *Journal of European Public Policy (JEPP)*, 1998;

## **INTERREGIONALISMO**

KRAPOHL, FINK, *Interdependence vs. Dependence: a Network Analysis of Regional Integration Projects in Africa, Asia and Europe*, Bamberger Online Paper on Integration Research, n. 3, 2009;

SODERBAUM, LANGENHOVE, *Introduction: The EU as a Global Actor and the role of Interregionalism*, in *European Integration*, vol. 27, n. 3, 2005;

LANGENHOVE, COSTEA, *Interregionalism and the Future of Multilateralism*, Paper for the SGIR Fifth Pan-European International Relations Conference, L'Aja, 9-11.09.2004;

RULAND, *Transregional Relation: The Asia-Europe Meeting (ASEM) - A functional Analysis*, Paper to the International Conference on Asia and Europe on the Eve of the 21st Century, Chulalongkorn University, Bangkok, 19.20.08.1999;

HÄNGGI, *Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives*, Paper to the International Conference on, *Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas*, Los Angeles, 18.05.2000;  
 HETTNE, *The New Regionalism: A Prologue*, in HETTNE, INOTAI e SUNKEL (a cura di), *Globalism and the New Regionalism*, Londra, 1999;  
 HARDACRE, SMITH, *The EU and the Diplomacy of Complex Inter-regionalism*, in *Hague Journal of Diplomacy*, n. 4, 2009;  
 BÖRZEL, RISSE, *Diffusing (Inter-)Regionalism, The EU as a Model of Regional Integration*, KFG Working Paper no. 7, 2009;

## REGIONALISMO NELL'AREA EURO-MEDITERRANEA

FAWCETT, *Alliances, Cooperation and Regionalism in the Middle East*, in FAWCETT (a cura di), *International Relations of the Middle East*, Oxford, 2005;  
 BAYRAMZADEH, *Le rôle des organisations internationales dans le processus d'intégration régionale: le cas du monde arabe*, in *Fédéralisme Régionalisme*, 2011, vol. 11, n. 2;  
 ALBAREDA, BARBA, *Sub-regionalism in North Africa and Middle East: lessons learned and new opportunities*, Papers IEMed, 2011;  
 ZANK, *Arab modest integration, or why some Arab Countries have integrated more with Europe than with their Neighbours*, Center for Comparative Integration Studies, Research Series Working Paper, no. 10, 2009;  
 ABULAFIA, *Mediterraneans*, in W.V. HARRIS (a cura di), *Rethinking the Mediterranean*, Oxford, 2006;  
 HORDEN, PURCELL, *The Corrupting Sea: A Study of Mediterranean History*, Oxford, 2000;  
 BRAUDEL, *La Méditerranée. L'espace et l'histoire*, Parigi, 1985;  
 ZOLO, CASSANO (a cura di), *L'alternativa mediterranea*, Milano, 2007;  
 SABIC, BOJINOVIC, *Mapping a Regional Institutional Architecture: The Case of the Mediterranean*, in *Mediterranean Politics (MP)* vol. 12, n. 3, 2007;  
 CALANDRI, *Europa e Mediterraneo tra giustapposizione e integrazione* in, LEONARDIS (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Bologna, 2003;  
 HORCIANI, ZOLO, *Mediterraneo. Un dialogo tra le due sponde*, Roma, 2007;  
 BRAUDEL, *Les mémoires de la Méditerranée*, Parigi, 1998;  
 MATVEJEVIĆ, *Il Mediterraneo e l'Europa*, in MELCHIONNI, RAVASI (a cura di), *Tra Europa e Islam, Geopolitica del Mediterraneo*, 2008;  
 CUGUSI, RHI-SAUSI, *Hub Globale, trincea o pantano: Il futuro del Mediterraneo e il ruolo dell'Europa*, in GUALTIER, RHI-SAUSI (a cura di), *Rapporto 2010 sull'integrazione europea*, Fondazione Istituto Gramsci e CESPI, Bologna, 2010;  
 PARISI, *Sicurezza collettiva e contrasto del terrorismo nel bacino del mediterraneo*, in TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, Atti del XIV Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale (Bari, 18-19.06.2009), Napoli, 2010;  
 KING, DONATI, *The 'Divided' Mediterranean: Re-defining European Relationships*, in HUDSON, WILLIAMS (a cura di), *Divided Europe. Society and Territory*, Londra;  
 TSINISIZELIS, XENAKIS, *Unity in Heterarchy: Security Complexity and Systemic Change in the Mediterranean*, in PRAUSELLO (a cura di), *Sustainable Development and Adjustment in the Mediterranean Countries Following the EU Enlargement*, Milano, 2006;  
 CALLEYA, *Navigating Regional Dynamics in the Post-cold War World, Patterns of Relations in the Mediterranean Area*, Dartmouth, 1997;  
 COMELLI, *Sub-regional Cooperation around the Mediterranean and the Role of the EU*, in *EFAR*, vol. 15, 2011;  
 CLEMENTS, *Arab Regional Organisations*, Oxford, 1992;

HARDERS, LEGRENZI (a cura di), *Beyond Regionalism? Cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle-East*, Aldershot, 2008;

FAKHRI, *Images of the Arab world and Middle East - debate about development and regional integration*, in *Wisconsin International Law Journal*, 2011;

ALBAREDA, BARBA, *Sub-regionalism in North Africa and Middle East: lessons learned and new opportunities*, Papers IEMed, July 2011;

CALCULLI, LEGRENZI, *Regionalism and Regionalization in the Middle East*, International Peace Institute Policy Papers, 2013;

GALAL, HOEKMAN (a cura di), *Arab Economic Integration: Between Hope and Reality*, Washington, 2003;

ARMANIOUS, *MENA Stock Markets Integration: The Case Study of Agadir Agreement Countries*, Mediterranean Program, 13th Mediterranean Research Meeting, Montecatini Terme, 2012;

DEL SARTO, *Contested State Identities and Regional Security in the Euro-Mediterranean Area*, New York, 2006;

ASSEBURG, *The Arab Spring and the Arab-Israeli Conflict, A Vicious Circle of Mutually Reinforcing Negative Repercussions*, in BISCOP, BALFOUR, EMERSON (a cura di), *An Arab Springboard For EU Foreign Policy*, Bruxelles, 2012;

AGHROUT, *From Preferential Status to Partnership - The Euro-Maghreb Relationship*, Londra, 2000;

WHITE, *A Comparative Political Economy of Tunisia and Morocco: On the Outside of Europe Looking In*, State University of New York Press, 2001;

MEZDOUR, *Opportunité théorique d'une Zone de Libre Echange Maghreb-UE*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne (RMCUE)*, 1996;

MARTIN, *Labour Markets and Migration in Arab Mediterranean Countries. A regional Perspective*, Final Report, EUI Research reports, 2009;

ADLER, CRAWFORD, BICCHI (a cura di), *The Convergence of Civilisations: Constructing a Mediterranean Region*, Toronto, 2006;

WILLA, *La Méditerranée comme espace inventé*, in, *Jean Monnet Working Paper in Comparative and International Politics*, n. 25, 1999;

BISTOLFI (a cura di), *Euro-Méditerranée: une région à construire*, Paris 1995;

PACE, *Rethinking the Mediterranean. Reality and Re-presentation in the Creation of a Region*, Portsmouth, 2001;

PEPICELLI, *2010 Un nuovo ordine mediterraneo?*, Messina, 2004;

CALLEYA, *Security Challenges in the Euro-Med Area in the 21st Century*, *Mare Nostrum*, Londra, 2013;

CAMAU, GEISSER, *La syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba*, Parigi, 2003;

WITNEY, DWARKIN, *A power Audit of EU-North Africa Relations*, ECFR, 2012;

## **POLITICHE EUROPEE NEL MEDITERRANEO**

RHATTAT, *L'action extérieure de l'Union européenne en Méditerranée à l'épreuve du printemps arabe* in, *RMCUE*, 2012;

ISONI, *Da Barcellona a Marsiglia: Le politiche dell'Unione Europea nel Mediterraneo*, in CAFARO (a cura di), *Le Relazioni Euro-Mediterranee. Dai primi accordi all'Unione per il Mediterraneo*, Napoli, 2014;

XUEREB, *Infusing the Euro-Mediterranean Partnership with the Supranational Dynamic. A Euro-Mediterranean Community and a Step Towards Global Governance?* in, LANNON (a cura di), *The European Neighbourhood Policy's Challenges. Les défis de la politique européenne de voisinage*, Bruges, 2012;

ALIBONI, COLOMBO (a cura di), *Bilancio e Prospettive della Cooperazione Euro-*

*Mediterranea*, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2010;  
 BAGHZOUZ, *Du Processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée: regards croisés sur les relations euro-maghrébines*, in *Relations Internationales*, 2009;  
 SESSA, HAIADY, *What scenarios for the Euro-Mediterranean in 2030 in the wake of the post-Arab spring?*, MEDPRO Policy Paper n. 2, October 2011;  
 CALLEYA, *Political and Economic Perception in the Euro-Mediterranean Area*, in *The Southeast European Yearbook*, Atene, 1998;  
 SCHMID, *La Méditerranée dans les politiques extérieures de l'Union européenne: quelle avenir pour une bonne idée?*, in *Revue internationale et stratégique*, n. 49, 2003;  
 JAMET, *Intégration régionale: Processus de Barcelone et Union pour la Méditerranée, quels scénarios d'avenir?*, *European Issues* n. 105, 2008;  
 CARDWELL, *EuroMed, European Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterranean: Overlapping Policy Frames in the EU's Governance of the Mediterranean*, in *JCMS*, vol. 49, n. 2;  
 BICCHI, *The European Origins of the Euro-Mediterranean Practices*, in ADLER, BICCHI, CRAWFORD, DEL SARTO, *The Convergence of Civilizations. Constructing a Mediterranean Region*, Toronto, 2006;  
 CALLEYA, *The Euro-Mediterranean Partnership and Sub-Regionalism: a Case of Region-Building?*, in ADLER, BICCHI, CRAWFORD, DEL SARTO, *The Convergence of Civilizations* cit.;  
 GOMEZ, *The EU's Mediterranean policy: common foreign policy by the back door?*, in PETERSON e SJURSEN (a cura di), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, New York, 1998;  
 LANNON, VAN ELSUWEGE, *The EU's Northern Dimension and the EMP-ENP: Institutional Frameworks and Decision-Making Processes Compared*, in XUEREBA (a cura di), *The European Union and the Mediterranean. The Mediterranean European Challenge*, La Valletta, 2004;  
 CAPOTORTI, *Relazione Introduttiva*, in *La Politica Mediterranea della CEE, Atti del Convegno Internazionale organizzato dal Seminario di Studio Politici e Sociali dell'Istituto Universitario Orientale*, Napoli, 28-29.03.1980;  
 BICCHI, *Our Size Fits All: Normative Power Europe and the Mediterranean*, *JEPP*, vol. 13, n. 2, 2006;  
 TOVIAS, *The EU's Mediterranean Politics Under Pressure*, in *MP*, vol. 2, 1996;  
 TSOUKALIS, *The EEC and the Mediterranean: Is "Global" Policy a Misnomer?*, in *IA*, n. 53, 1977;  
 HAGER, *The Community and the Mediterranean*, in KOHNSTAMM e HAGER (a cura di) *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, 1973;  
 BICCHI, *The European Origins of Euro-Mediterranean Practices*, Institute for European Studies Working Paper, Berkeley, 2011;  
 BURLIZZI, *Politica Agricola Comunitaria e Paesi del Bacino Mediterraneo in, Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1995;  
 BEHR, *Regional Integration in the Mediterranean, Moving out of the Dreadlock*, in *Studies & Research*, n. 77, Parigi, 2010;  
 BICCHI in *Euro-Mediterranean Relations in Historical Perspective*, in *Foundation for European Progressive Studies, Mediterranean dialogue: prospect for an area of prosperity and security*, Roma, 2009;  
 COVA, *Une nouvelle politique méditerranée* in *Revue du Marché Commun*, 1990;  
 CATALANO, *Méditerranée: Intégration ou éclatement*, Parigi, 1990;  
 SCHMID, *Interlinkages Within the euro-Mediterranean Partnership. Linking Economic, Institutional and Political Reform: Conditionality Within the EuroMediterranean Partnership*, EuroMeSCo Papers n. 27, 2003;  
 LANNON, MAHJOUB, *Assessment of the Barcelona Process in light of the new International*



and *Regional Situation*, Papers for Barcelona, n. 10, IeMed Publications, 2010;

MARTIN, *In Search of Development Along the Southern Border. The Economic Models Underlying the Euro-Mediterranean Partnership and the European Neighborhood Policy*, in FERRAGINA (a cura di), *Bridging the Gap: The Role of Trade and FDI in the Mediterranean*, Roma, 2009;

VENTURINI, FACKOURY, JOUANT, *EU Migration Policy Towards Arab Mediterranean Markets and its Impact on Their Labour Market*, Thematic Background Paper, EUI Research reports, 2009;

LISTER, *The European Union and the South*, Londra, 1997;

RAUX, LANNON, *La coopération financière et technique bilatérale avec les Pays de la Méditerranée Sud et Est* in, Parigi, 1995;

LANNON, *Bilateral Dynamics and Multilateral Perspectives in Euro-Mediterranean Relations (1995-2010)*, in LANNON, MAHJOUR, *Assessment of the Barcelona Process* cit.;

SCHMID, *La politique européenne de promotion de la démocratie dans la région méditerranéenne*, Barcellona; 2007;

BISCOP, *Opening up the ESDP to the South: A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro- Mediterranean Security* in, *Security dialogue*, n. 34, 2003;

ROUTIER, *Le Printemps arabe, opportunité manquée e de l'Union européenne de placer les droits de l'homme au coeur de sa politique en Méditerranée?*, in *Revue de l'Union Européenne (RUE)*, n. 560, 2012;

ABOUYOUN, *Barcelona II: vers une refondation* in, *Dix ans du Processus de Barcelone: bilan et perspectives*, Barcellona, 2005;

JONASSON, *The EU's Democracy Promotion and the Mediterranean Neighbours, Orientation, ownership and dialogue in Jordan and Turkey*, Oxon, 2013;

LANNON, *The European Union's Policies and Frameworks for Cooperation with Mediterranean Partner Countries*, Barcellona, 2012;

MELASUO, *The Cultural and Social Euromediterranean and EU Enlargement. A Nordic Societies' Perspective* in, *Quaderns de la Mediterrània*, n.5, 2005;

ABELLAN, *The Mediterranean: The Progressive Construction of a Common Agenda* in, MAHNCKE, AMBOS, REYNOLDS (a cura di), *European Foreign Policy: from Rhetoric to Reality*, 2004;

## **ASSOCIAZIONE EURO-MEDITERRANEA**

PIETERS, *The Mediterranean Countries (Morocco, Algeria, Tunisia, Libya, Egypt, Jordan, Syria and Lebanon)*, in BLOCKMANS, LAZOWSKI, *The European Union and its Neighbors*, cit.;

COSGROVE, TWITCHETT, *Europe and Africa: From Association to Partnership*, Farnborough, 1978;

NDONGKO, *The Economic Origins of the Association of Some African States with the European Economic Community*, in *African Studies Review*, n. 16, 1973;

ZAIM, *The third generation of Euro-Mediterranean association agreements: A view from the south*, in *MP*, 1999;

LANNON, *L'Accord d'Association Intérimaire Communauté Européenne-OLP: l'Institutionnalisation Progressive des Relations Euro-Palestinienne*, in *Revue des Affaires Européennes*, 1997;

BARTELS, *A Legal Analysis of The Human Rights dimension of the Euro- Mediterranean Agreements*, in *GREAT Insights*, vol. 1, no. 2, 2012;

FRIKA, *L'Acquis et les Etats Méditerranéenne Associés* in, XUEREB (a cura di) *Euro-Mediterranean Integration, The Mediterranean's European Challenge*, European Documentation Research Centre, Malta, 2002;

PIETERS in *Deep And Comprehensive Free Trade Agreements: Liberalisation of Goods and*

*Services between the Mediterranean Neighbours and the EU*, in FERNÁNDEZ ARRIBAS, PIETERS, TAKÁCS (a cura di) *The European Union's Relations with the Southern-Mediterranean in the aftermath of the Arab Spring*, CLEER Working Papers, no. 3, 2013;  
RAUX, *Association et Perspectives Partenariales*, in CHRISTOPHE-TCHAKALOFF, *Le concept d'association* cit.;

## **PARTENARIATO EURO-MEDITERRANEO**

SCHMID, *Les Institutiones Européennes dans le Fonctionnement du PEM: de la répartition des compétences à la gestion du quotidien*, EuroMeSCo Paper n. 36, 2004;  
NICOLAIDIS *The EuroMed beyond Civilisational Paradigms*, Working Paper, Institute of European Studies, UC Berkeley, 2005;  
GOMEZ, *Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership, Strategic Action in EU Foreign Policy?*, Londra, 2003;  
HAKURA, *The Euro-Med Policy: The implications of the Barcelona Declaration*, in *Common Market Law Review*, n. 34, 1997;  
KIENLE, *Destabilization through Partnership? Euro-Mediterranean relations after Barcelona Declarations* in, *MP*, vol. 3, 1998;  
CRAWFORD, *The Impact of EU Enlargement on the Euro-Med Partnership*, Jean Monnet/Robert Schuman Papers Series, vol. 5, n. 23, 2005;  
SCHMID, *Le partenariat euro-méditerranéen: le libre échange pour politique étrangère*, in HELLY, PETITVILLE, *L'Union européenne, acteur international*, Parigi, 2005;  
DONINI, *Euro-Mediterranean Partnership. Collapse of a Model?*, Atti del Convegno "The Euro-Mediterranean Partnership: Perspective from the Mediterranean EU Countries", Creta, 2007;  
HUGELIN, *L'incidence d'une nouvelle politique communautaire de l'immigration sur le partenariat euro-méditerranéen*, in XUEREBA, *The European Union and the Mediterranean* cit.;;  
EDWARD, PHILIPPART, *The Euro-Mediterranean Partnership: fragmentation and reconstruction*, in *EFAR*, n. 2, 1997;  
HABEEB, *Le partenariat euro-méditerranéen, le point de vue arabe*; Parigi, 2003;  
LANNON, *Le Partenariat euro-méditerranéen: éléments d'une analyse juridique* in, KHADER, *Le partenariat euro-méditerranéen vu du Sud*, Parigi, 2001;  
SUZAN, *Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéen*, in *Etudes et Recherches*, n. 28, Parigi, 2003;  
SCHMID, *Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM: de la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien*, EuroMeSCo Paper, n. 36, Lisbona, 2004;  
BISCOP, *Euro-Mediterranean Security: a Search for Partnership*, Aldershot, 2003;  
SCHMID, *Les interactions dans le Partenariat euro-méditerranéen*, EuroMeSCo, n. 2, Lisbona, 2004;  
GILLESPIE, *Reshaping the Agenda? The Internal Politics of the Barcelona Process in the Aftermath of September 11*, in JÜNEMANN, *Euro-Mediterranean Relations after September 9/11: International, Regional and Domestic Dynamics*, Londra, 2003;  
LANNON, *La déclaration interministerielle de Barcelone, acte fondateur du Partenariat euro-méditerranéen*, in *Revue de Marché Commun et de l'Union européenne*, n. 398, 1996;  
SEIMENIS, MAKRIYANNIS, *Reinvigorating the parliamentary dimension of the Barcelona Process: the establishment of the Euro-Mediterranean parliamentary assembly* in, *Mediterranean Quarterly (MQ)*, vol. 16, no. 2, 2005;  
STAVRIDIS, *The Parliamentary Forum of the Euro-Mediterranean Partnership* in, *MP*, vol. 7, n. 2, 2002;  
STAVRIDIS, *From Parliamentary Forum to Parliamentary Assembly in the EMP: Does it all Amount to Much Ado About Nothing?*, IeMed Working Paper n. 2, Barcelona, 2004;  
BIAD, *Los Parlamentos como nuevos actores del partenariado: hacia una diplomacia*

*parlamentaria en el Mediterraneo* in, *Àgora-Revista de Ciencias Sociales*, n. 8, 2003;  
 LANNON, *Parlements et société civiles dans la sécurité euro-méditerranéenne*, EuroMeSCo Paper, n. 19, 2002;  
 YOUNGS, *Ten Years of the Barcelona Process: a model for supporting Arab reform?*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Fride), Working Paper, Madrid, 2005;  
 BRACH, *The Euro-Mediterranean Partnership: The Role and Impact of the Economic and Financial Dimension* in, *EFAR*, n.12, 2007;  
 SCHUMACHER, *Riding on the Winds of Changes: The Future of the Euro-Mediterranean Partnership* in, *The International Spectator*, n. 2, 2004;  
 VASCONCELOS (a cura di) in, *Barcelona Plus, vers un Communauté euro- méditerranéenne d'États démocratiques*; EuroMeSCo, 2005;  
 SCHMID, *Linking Economic, Institutional and Political Reform: Conditionality within the Euro-Mediterranean Partnership*, EuroMeSCo Paper, n. 27, 2003.

### **AREA DI LIBERO SCAMBIO EURO-MEDITERRANEA**

MAHJOUB, *L'impact potential de la Zone de libre-échange euro-méditerranéenne dans les économies du sud et de l'est de la Méditerranée : un essai d'évaluation* in, *Assessment of the Barcelona Process In Light of the New International and Regional Situation*, Barcelona, 2010;  
 PIETERS, *The Integration of the Mediterranean Neighbours into the EU Internal Market*, L'Aja, 2010;  
 GHONEIM, *The Free Trade Area as an engine of Mediterranean integration: the case of the Agadir countries' association agreements with the European Union*, in *IeMed Mediterranean Yearbook*, 2010;  
 MULLER-JENTSCH, *Deeper Integration and Trade in services in The Euro-Mediterranean Region: Southern Dimension of the European Neighbourhood Policy*, Washington, 2005;  
 RUOTOLO, *La Creazione di un'Area di Libero Scambio nel Mediterraneo: Problematiche e Prospettive*, in *Diritto Internazionale*, 2000;  
 GSTÖHL, *What is a stake in the Internal Market? Towards a Neighbourhood Economic Community*, in LANNON, *The European Neighbourhood Policy's Challenges* cit.;  
 MONTANARI, *The Barcelona Process and the Political Economy of Euro- Mediterranean Trade Integration*, *JCMS*, vol. 45, no. 5, 2007;  
 MELILLO, *La Creazione della Zona di Libero Scambio Euro-Mediterranea: aspetti di Politica Commerciale, Fiscale e Doganale*, in *Diritto e Pratica Tributaria Internazionale*, vol. 4, n. 3, 2009;

### **POLITICA DI VICINATO DELL'UE**

CREMONA, *The European Neighbourhood Policy-More than a Partnership?*, in CREMONA (a cura di), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford, 2008;  
 HILLION, *The EU's Neighbourhood competence under Article 8 TUE*, in *Swedish Institute for European Policy Studies - European Policy Analysis*, no. 3, 2013;  
 WALLACE, *Looking After the Neighbourhood: Responsibilities for the EU-25* in, *Notre Europe Policy Papers*, n. 4, 2003;  
 COMELLI, in *Unione europea e aree limitrofe: allargamento, partenariato e vicinato*, in BONVICINI, *L'Unione europea attore di sicurezza regionale e globale*, Quaderni del Centro Altiero spinelli, Milano, 2010;  
 DEL SARTO e SCHUMACHER, *From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?*, in *EFAR*, n. 10, 2005;  
 MAGEN, *The Shadow of Enlargement: Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance?*, *The Columbia Journal of European Law*, vol. 12, n. 2, 2006;

JOHANSSON-NOGUÈS, *The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: an Exceptional Policy for an Exceptional Actor?* in, *European Political Economy Review*, n. 7, 2007;

CREMONA, HILLION, *L'Union fait la force? Potentials and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*, EUI Working Paper in Law, n. 39, 2006;

VAN ELSUWEGE, PETROV, *Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union?* in, *European Law Review*, vol. 36, n. 5, 2011;

BLOCKMANS, *Friend or Foe? Reviewing EU Relations with its Neighbours Post Lisbon*, in KOUTRAKOS, *The European Union's External Relations*, cit.;

EMERSON (a cura di), *Democratisation in the European Neighbourhood*, Centre for European Policy Study: Bruxelles, 2005;

BÖRZEL, PAMUK, STAHN *One Size Fits All? How the European Union Promotes Good Governance in Its Near Abroad* in, SFB 700 Working Paper n. 18, 2008;

GENDREAU-MASSALOUX, *Politique de Voisinage et Nouvelles Démocraties Méditerranéennes, Quelques questions*, in *RUE*, n. 560, 2012; BLOCKMANS, *The ENP and Conditionality: plus que ça change?*, in ARRIBAS, PIETERS, TACKAKS, *The European Union's Relations with the Southern Mediterranean* cit.;

VAN VOOREN, *The European Union as an International Action and Progressive Experimentation in its Neighborhood* in, KOUTRAKOS (a cura di), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Cheltenham, 2011;

VIOLA, *La nuova Politica di vicinato e partenariato: un'opportunità di sviluppo per i paesi partner*, in ZANI (a cura di), *Tra sviluppo e povertà esperienze a confronto*, Bruxelles, 2006;

LANDABURU, *From Neighbourhood to Integration Policy: Are there Alternatives to Enlargement?*, CEPS Working Paper, n. 95, 2006;

STOCCHIERO, *Opportunità e limiti della cooperazione transfrontaliera in ENPI*, CESPI Working Papers, 2007;

LAVENEX, *A governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration Beyond Conditionality*, in *JEPP*, n. 15, 2008;

VAN VOOREN, *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A Paradigm for Coherence*, Oxon, 2012;

KELLEY, *New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy*, *JCMS*, vol. 44, n. 29, 2006;

TOCCI, *Comparing the Eu's Role in Neighbourhood Conflicts* in, M. CREMONA, *Developments in EU External Relations Law* cit.;

TASSINARI, *Security and Integration in the EU Neighbourhood: The case for Regionalism*, CEPS Working Document, n. 226, 2005;

LANNON, *Instruments, principes et méthodologie de la Politique européenne de voisinage*, in LANNON, *The European Neighbourhood Policy's Challenge* cit.;

ALIBONI, *The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy*, in *EFAR*, vol. 10, n. 1, 2005;

VAN ELUWEGE, *Variable Geometry in the European Neighbouring Policy, the principle of Differentiation and its Consequences*, in E. LANNON, *The European Neighbourhood Policy's Challenge* cit.;

MAHNCKE, *The Logic of EU Neighbourhood Policy*, in MAHNCKE, GSTOL (a cura di), *Europe's Near Abroad*, College of Europe Studies, n. 4, 2008;

## UNIONE PER IL MEDITERRANEO

- ALIBONI, *L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici*, Roma, 2008;
- ALIBONI, JOFFÈ, LANNON, MAHJOUB, SAAF, DE VASCONCELOS, *Union for the Mediterranean. Building on the Barcelona acquis*, Rapporto EU-ISS, Parigi, 2008;
- BOWEN, *France, Europe and the Mediterranean in a Sarkozy Presidency* in, *MQ*, vol. 18, n. 4, 2008;
- SCHUMACHER, *German Perspectives, Putting the Mediterranean Union in Perspective*, in EuroMeSCo Papers, n. 68, 2008;
- GILLESPIE, *The Union for the Mediterranean: An Integovernmentalist Challenge for the European Union?*, in *JCMS*, vol. 49, n. 6, 2011;
- RUBIO PLO, *La política Mediterranea de Francia: del imperio latino de Alexandre Kojève al neogaullismo de Henri Guaino*, *ARI Paper*, n. 86, Madrid, 2008;
- MOHSEN-FINAN, *L'Union pour la Méditerranée: une ambition française de reconsidérer le Sud*, Bruxelles, 2008;
- HENRY, *French Initiative in the Mediterranean Region: Back to Square One?*, Barcellona, 2008;
- GUIBAL, *Comment construire l'Union méditerranéenne?*, *Rapport d'Information de l'Assemblée Nationale Française*, n. 449, Parigi, 2007;
- KHADER, *De l'Union Méditerranéenne de Nicolas Sarkozy au Processus de Barcelone: L'Union pour la Méditerranée*, in ALLEMAND (a cura di), *Union pour la Méditerranée: Pourquoi? Comment?*, Parigi, 2008;
- BALFOUR, *The Transformation of the Union for the Mediterranean*, in *MP*, vol. 1, n. 24, 2009;
- SOLER LECHA, *Barcelona Process: Union for the Mediterranean*, *Documento de trabajo*, n. 28, CidoB, 2008;
- KHADER, in *L'Union pou la Méditerranée, Genèse et mise en route d'un projet controversé*, in LANNON, *Defis de la Politique Européenne de Voisinage* cit.;
- REITERER, *From the (French) Mediterranean Unoon to the (European) Barcelona Process: The 'Union for the Mediterranean' as Part of the European Neighborhood Policy*, in *EFAR*, n. 14, 2009;
- ESCRIBANO e RODRÍGUEZ, *After partnerships, neighbourhoods and advanced status... Who fears the Union for the Mediterranean?*, in *Papeles de Europa*, n. 21, 2010;
- ALIBONI, *L'Unione per il Mediterraneo, Evoluzioni e Prospettive*, Documenti IAI, n. 39, 2009;
- SCHMID, *Optimiser le processus de Barcelone*, Occasional Paper, *Institute for Security Studies of the European Union*, n. 36, Parigi, 2003;
- MONAR, *Institutional constraints of the European Union's Mediterranean Policy*, in *MP*, vol. 3, n. 3;
- CAFARO e MARRA, in *L'Unione per il Mediterraneo, genesi, caratteri, funzioni*, in CAFARO, *Le relazioni euro-mediterranee* cit.;
- BICCHI, *The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations*, *MP*, vol. 1, no. 162001;
- GILLESPIE, *A Union for the Mediterranean ... or for the EU?* in, *MP*, vol. 2, n. 13;
- COMELLI, *Dynamics and evolution of the EU-Egypt relationship within the ENP Framework*, Documenti IAI, 10/02, 2010;
- NAPOLETANO, *Rapporto sulle relazioni tra l'Unione europea e i Paesi mediterranei*, Bruxelles, 2008;
- CUGUSI, *Unione per il Mediterraneo: perfezionamento o svuotamento di un progetto politico*, CESPI Working Paper no. 52, 2009;
- JOHANSSON-NOGUÉS, *The UfM's Institutional Structure: Making Inroads towards "Co-Ownership"?* in *MP*, vol. 1, n. 16, 2011;
- ROSSI, *Democrazia e diritti fondamentali: coerenza dell'azione esterna dell'Unione europea e politica verso il Mediterraneo* in, TRIGGIANI, *Europa e Mediterraneo* cit.;

GRANELL TRIAS, *La Unió per el Mediterráneo come organisació internacional y come catalizadora de cooperació europea*, *Revista de Derecho Comunitario*, n. 44, 2013;

CORTES MARTIN e ARRIBAS, *The Union for the Mediterranean: Challenges and Prospects*, ARRIBAS, PIETERS, TACKAKS, *The European Union's Relations with the Southern Mediterranean* cit.;

DI STASI, *L'Unione per il Mediterraneo: quale modello di organizzazione delle relazioni tra Stati*, in TRIGGIANI, *Europa e Mediterraneo* cit.;

DI BENEDETTO, *Brevi riflessioni sui profili giuridici e istituzionali dell'UpM*, in CAFARO, *Le relazioni Euro-Mediterranee* cit.;

ALIBONI, AMMOR, *Under the Shadow of Barcelona, From the EMP to the Union for the Mediterranean*, *EuroMeSCo Paper*, n. 77, 2009;

HUICI SANCHO, *La participació de la Unió Europea en la Unió per el Mediterráneo* in, *Revista General de Derecho Comunitario*, n. 28, 2012;