

La questione
Mediterraneo

Tradizione, cambiamenti, prospettive

a cura di
Giuseppe Bottaro



Università degli Studi di Messina
Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche
Dottorato di ricerca in Scienze politiche

La questione Mediterraneo

Tradizione, cambiamenti, prospettive

a cura di
Giuseppe Bottaro

Questa edizione digitale dell'opera è rilasciata con licenza Creative Commons Attribution 4.0 - CC-BY-NC-ND, il cui testo integrale è disponibile all'URL: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



ISBN 979-12-80899-02-6

DOI 10.13129/979-12-80899-02-6

© L'autore per il testo, 2023

© Messina University Press per la presente edizione

Pubblicato da:

Messina University Press

Piazza Pugliatti, 1 - 98121 Messina

Sito web: <https://messinaup.unime.it/>

Prima edizione: aprile 2023

Questo volume è stato sottoposto a un processo di revisione esterno sotto la responsabilità del Comitato editoriale e del Consiglio direttivo della casa editrice. Le opere pubblicate vengono approvate dal Consiglio direttivo sulla base della valutazione del Comitato editoriale e devono essere conformi al Codice etico della casa editrice.

Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access su: <https://messinaup-pubblicazioni.unime.it/index.php/mup>

Comitato scientifico:

Giuseppe Bottaro, Salvatore Bottari, Mario Pio Calogero, Luigi Chiara, Elena Di Blasi, Franco Maria Di Sciallo, Lidia Lo Schiavo, Michele Messina, Giovanni Moschella, Daniela Novarese, Maria Felicia Schepis, Angela Villani.

Comitato organizzatore:

Gianmarco Berenato, Giuseppe Campagna, Nancy De Leo, Elena Girasella, Giulia Iapichino, Domenico Mazza, Maria Teresa Pacilè, Jacopo Sciglio, Raffaele Albanese, Adriana Cancellieri, Andrea Cannizzo, Marco Carone, Eugenio Enea, Dario Fiocco, Eduardo Roberto Orozco Martinez, Francesca Pollicino, Rocco Scicchitano.

INDICE

GIUSEPPE BOTTARO, Introduzione	13
FRANCESCO BENIGNO, Mediterraneo: storia di un'idea	17
CAP. I – IL MEDITERRANEO MODERNO E CONTEMPORANEO: POLITICHE E SOCIETÀ	43
GIUSEPPE CAMPAGNA, Il trionfo dell'effimero: “fedeltà” e “genealogia” tra apoteosi municipale e lotta politica nella Sicilia moderna	45
HUGUES CIFONELLI, La tutela dei beni giacenti degli stranieri morti senza eredi o <i>ab intestato</i> nel Granducato di Toscana all'epoca degli Asburgo Lorena (1737-1799)	67
DONATELLA SHÜRZEL, Direttrici mediterranee, rive da cui partire e a cui tornare tra diciannovesimo e ventesimo secolo: il porto di Pola	85
JUAN DE LARA VAZQUEZ, Le relazioni internazionali tra la Spagna e l'Italia fascista per il dominio del Mediterraneo occidentale: un ventennio di incontri e scontri	105
MARCO CARONE, Sicilia 1943: l'applicazione dell' <i>indirect rule</i> di fronte alla “complessità” dell'isola agli albori dell'occupazione alleata	119
CAP. II – PROCESSI COSTITUZIONALI, LIBERTÀ E SICUREZZA NEL MEDITERRANEO	143
DARIO FIOCCO, Tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore sulle politiche d'immigrazione: il processo normativo italiano	145
FILOMENA PISCONTI, I soccorsi in mare dei migranti nel Mediterraneo tra tendenze di criminalizzazione ed esigenze di giustificazione	167
ELENA GIRASELLA, Sovranità sul mare (<i>nostrum</i>) tra diritto di essere salvati, obblighi di salvataggio e divieto di <i>refoulement</i>	185

RICCARDO ARIETTI, Il progetto di Costituzione libica come crocevia obbligato nel cammino verso la stabilità del Paese: limiti derivanti dal conflitto civile e profili d'interesse	205
GIANMARCO BERENATO, Il divieto di respingimenti collettivi in mare e gli accordi tra Italia e Libia	227
VERONICA ROMANO, Dagli indesiderabili ai loro soccorritori: vecchi e nuovi nemici pubblici nella politica dei porti chiusi	255
ROCCO SCICCHITANO, Libertà di circolazione tra i Paesi dell'area del Mediterraneo, tra normative nazionali ed europee	275
EMILY GIOVAZZINO, Come la pandemia da COVID-19 sia stata sfruttata dai governi dell'area MENA per attaccare i diritti umani, compromettendo la libertà e la sicurezza dei cittadini	295
CAP. III – AMBIENTE MEDITERRANEO: IMPATTI E DINAMICHE SOCIALI, GIURIDICHE ED ECONOMICHE	315
RAFFAELE ALBANESE, Sfida ecologica, <i>climate change, governance</i> . Il ruolo dell'Unione per il Mediterraneo nel contrasto alla crisi ambientale	317
CAMILLA FAGGIONI, La <i>Maritime Labour Convention</i> . Uno strumento giuridico essenziale per il Mar Mediterraneo	341
EDUARDO OROZCO MARTINEZ, La regolazione <i>Antitrust</i> dello “Stagno” digitale Mediterraneo	365
FRANCESCA POLLICINO, L'evoluzione della competenza UE nel settore dell'istruzione superiore da strumento di integrazione a strumento di politica estera: quale impatto sui Paesi del vicinato meridionale?	381
CAP. IV – GEO-FILOSOFIA DEL MEDITERRANEO	403
RENATA GRAVINA, Geofilosofia del Mediterraneo e “fine della storia” nell'idea di Impero Latino di Aleksandr Kojève	405

MARIA TERESA PACILÈ, Inventare una nuova immagine per il Mediterraneo. La sfida etico-politica della traduzione	425
EMANUELA GIORGIANNI, Il Mediterraneo e la complessità: Edgar Morin. Per pensare il Mediterraneo e “mediterraneizzare” il pensiero	443
FILIPPO GIORGIANNI, <i>Shurhuq</i> , ovvero il vento di mezzogiorno: per una geo-filosofia meridiana	455
PIERLUCA TURNONE, La “questione Mediterraneo” in prospettiva educativa: persona, scepsti, <i>paideia</i> per una pedagogia meridionale	477
 CAP. V – VECCHI E NUOVI ATTORI GLOBALI NELL’AREA MEDITERRANEA	 499
GIAN PIO GARRAMONE, L’asse Turco-Balcanico	501
EMANUELE DI MURO, Il Mediterraneo negli aspetti geopolitici e militari della questione coloniale italiana	509
MAURO PRIMAVERA, Tra l’Oceano e il Golfo. Ascesa e declino del Mediterraneo nel pensiero e nella geopolitica baathista	521
ANDREA CANNIZZO, Samuel P. Huntington a dieci anni dalla «Primavera araba». La Turchia di Recep Tayyip Erdoğan e la «civiltà islamica»	543
ANDREA VOLPE, Le tensioni tra Grecia e Turchia nel Mediterraneo orientale e il ruolo decisivo degli Stati Uniti	561
 CAP. VI – VOCAZIONE E PROGETTI SUL MEDITERRANEO: ALCUNI PROFILI STORICI	 579
SERENA MINNITI, La dottrina nazional-imperialista dell’Ani, dall’inizio del secolo XX alla guerra di Libia. Un progetto di espansionismo mediterraneo tra spiritualità e realismo	581

FEDERICA ROMANO, Decadenza e rinascita del Mediterraneo: la soluzione del mercato comune europeo negli studi di Giuseppe Frisella Vella	607
GIULIA IAPICHINO, Politiche sociali e promozione dei diritti: la vocazione mediterranea di Tullia Romagnoli Carettoni	629
GIULIA IACOVELLI, Dal “mal di Levante” alla “primavera pugliese”: i primi 25 anni de “Il pensiero meridiano”	653
JACOPO SCIGLIO, Il fondo europeo di sviluppo regionale nei paesi del Mediterraneo. Il caso dell’Italia (1975-1984)	671
 CAP. VII – ARTE, RELIGIONE, MITO E SIMBOLO NELLO SCENARIO POLITICO MEDITERRANEO	 691
PAOLO PIZZIMENTO, Il Mediterraneo e la Sicilia, il mito e la poesia: la visione di Dante	693
AURELIO D’AMORE, Topografie liminali – Itinerari mediterranei tra separazione e integrazione nel cinema di Pietro Marcello	723
GABRIELLA PALERMO, Il potere delle narrazioni: la ragione umanitaria nelle rappresentazioni del Mediterraneo Nero	733
FRANCESCO MONTI, Nuovi attori religiosi sulla rotta del Mediterraneo. Le chiese pentecostali nigeriane e la loro diffusione in Europa	751
 CAP. VIII – MEDITERRANEO TRA CRISI E COOPERAZIONE	 777
CHRISTIAN CARNEVALE, La guerra d’Etiopia come crisi mediterranea. L’attacco all’egemonia britannica nel Mare Nostrum	779
ANTONELLO FOLLIERO, Francia e Italia, Paneuropa ed Antieuropa. Introduzione a due differenti visioni d’Europa nel periodo interbellico delle “sorelle latine” del Mediterraneo	811

DOMENICO MAZZA, Il Mediterraneo tra crisi e cooperazione. Andreotti ministro degli Esteri (1983-1989)	835
NANCY DE LEO, La “politica araba” della CEE e l’accordo di cooperazione con la Tunisia (1972-1976)	847
FRANCESCO D’AMARIO, La politica europea di vicinato nel Mediterraneo, tra neocolonialismo e promozione dei diritti umani	865
GIUSEPPE ASARO, Sviluppi recenti sul rinnovato partenariato meridionale dell’UE: verso un rilancio della politica mediterranea di vicinato?	885
ALESSANDRO SEBBIO, I recenti tentativi per l’istituzione di una zona economica esclusiva turca nel Mar Mediterraneo	907
 CAP. IX – INTEGRAZIONE, INCLUSIONE, ASSIMILAZIONE E MULTICULTURALISMO	 929
BARBARA VINCIGUERRA, Venti d’Oriente nel Mediterraneo: il porto di Trieste e il gusto per l’esotico tra Otto e Novecento	931
FLAVIANA ASTONE, <i>The construction of Sicilian Cultural Identity, reflecting on the historical and political characteristics of the Mediterranean</i>	953
STEFANO CRISAFULLI, Immigrazione a Milazzo tra integrazione ed emarginazione	983
MATILDE ZUBANI, <i>Identity Discourses in EU-Turkey Relations</i>	1015
CLAUDIA CALIPARI, Verso il riconoscimento di una identità mediterranea plurale ed i suoi limiti	1039
MARKUS KRIENKE, Sinossi	1061

RAFFAELE ALBANESE

*Sfida ecologica, climate change e governance.
Il ruolo dell'Unione per il Mediterraneo
nel contrasto alla crisi ambientale*

1. Introduzione

Il presente lavoro ha l'obiettivo di sviluppare una duplice traiettoria di analisi: la prima concernente una breve ricognizione delle principali tappe storiche che hanno condotto verso l'istituzione dell'Unione per il Mediterraneo, l'altra focalizzata sull'impegno nel contrasto alla crisi climatica e ambientale messo in atto da questa organizzazione intergovernativa.

Le principali tappe storiche affrontate ripercorrono innanzitutto i tentativi comunitari di istaurare un'efficace politica di cooperazione nell'area mediterranea, a partire dagli anni Sessanta e Settanta del Novecento, facendone emergere le ragioni del parziale insuccesso (paragrafo 2), per poi evidenziare il percorso caratterizzato dall'istituzione del Partenariato euromediterraneo (PEM) nel 1995,

dall'inserimento dei Paesi *partner* del PEM nella Politica europea di vicinato (PEV) nel 2003 e dall'implementazione dell'Unione per il Mediterraneo (UpM) nel 2008.

Il terzo paragrafo è incentrato su una prima analisi delle principali politiche di contrasto alla crisi ambientale e climatica nell'ambito dell'Unione per il Mediterraneo. Tale organizzazione intergovernativa agisce in quest'ambito attraverso lo svolgimento di *forum* politici e di piattaforme di dialogo, nonché tramite l'attuazione di progetti concreti che vengono predisposti, per quanto concerne la dimensione ambientale, nell'area di intervento dello «Sviluppo sostenibile», a sua volta distinta nelle sezioni di «Acqua, ambiente ed economia blu», «Trasporti e sviluppo umano», «Energia ed azione per il clima».

Le considerazioni conclusive (paragrafo 4) evidenziano il grado di efficacia che queste *policies* di matrice intergovernativa hanno avuto nel contrasto alla crisi ambientale e climatica, e ricostruiscono brevemente l'attuale stato dell'arte riguardante il *climate change* nel Mediterraneo, fotografato da alcuni autorevoli rapporti scientifici, forniti dall'*IPCC* (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), dal *WWF* (*World Wildlife Fund*) e dal *MedECC* (*Mediterranean Experts on Climate and Environmental Change*).

2. Una breve ricostruzione delle principali tappe storiche che hanno condotto all'istituzione dell'Unione per il Mediterraneo

I primi tentativi comunitari di costituire una politica mediterranea¹ hanno favorito la creazione di una fitta rete di accordi, all'inizio degli anni Settanta, con quasi tutti i Paesi della sponda mediterranea, senza però incentivare l'impostazione di una strategia comune per l'intera area². Ciò è dipeso dalla complessità della regione mediterranea attraversata dal susseguirsi di interventi politici spesso confliggenti tra loro, dal rispetto dei vincoli inderogabili del *GATT* e infine dall'acuirsi della crisi meridionale segnata per un verso dal conflitto arabo-israeliano e per altro verso dalla questione degli approvvigionamenti petroliferi³. Quest'ultima dinamica, unitamente all'imminente allargamento della Comunità europea a tre nuovi Paesi membri (Regno Unito, Irlanda e Danimarca), hanno spinto i capi di Stato e di governo comunitari ad adottare, nel corso il vertice di Parigi del 19 ottobre 1972⁴, un approccio globale alla politica per il

¹ Si pensi alle convenzioni di associazione economica sviluppate in seguito all'esito della crisi di Suez del 1956 o ancora agli accordi bilaterali stretti con quasi tutti i Paesi mediterranei a partire al 1961.

² Cfr. A. ISONI, *Da Barcellona a Marsiglia. Le politiche dell'Unione europea nel Mediterraneo*. Rivista di Studi Politici Internazionali, Nuova serie, Vol.79, No.2 (314), Maria Grazie Melchionni, aprile – giugno 2012, p. 226.

³ Cfr. *Ibidem*.

⁴ Cfr. *Ibidem*.

Mediterraneo. Dal punto 11 della Dichiarazione emerge un nuovo atteggiamento che i capi di Stato e di governo comunitari hanno inteso intraprendere nei confronti dei Paesi del bacino mediterraneo «con cui sono stati conclusi o devono essere conclusi accordi che dovranno formare oggetto di un approccio globale ed equilibrato»⁵. I rapporti mediterranei, istaurati sotto l'etichetta di «approccio globale» hanno rappresentato una profonda novità rispetto ai precedenti accordi di associazione, riproponendo per l'area mediterranea gli obiettivi, le modalità e i contenuti dello stesso processo di integrazione comunitaria⁶. Questo primo tentativo di approccio regionale nell'area mediterranea si è rivelato un parziale insuccesso nonostante le ambiziose aspettative. Le motivazioni di tale conclusione possono essere rintracciate – oltre che nello *shock* petrolifero seguito dalla guerra del Kippur del 1973 e nella profonda recessione economica europea di quegli anni, caratterizzata da pesanti spinte inflattive e crisi dello sviluppo economico – nel fatto che, mediante un atteggiamento di tipo neocolonialista, sono state impostate relazioni economiche asimmetriche, in cui la prevalenza assegnata alle produzioni europee contrastava la posizione dei Paesi *partner* mediterranei, relegati a un ruolo di meri fornitori di materie prime e di mercati in cui

⁵ Cit. *Dichiarazione e Comunicato finale della Conferenza al Vertice di Parigi*, 21 ottobre 1972, p. 5.

⁶ Cfr. A. ISONI, *Da Barcellona a Marsiglia. Le politiche dell'Unione europea nel Mediterraneo*, cit., p. 227.

i Paesi comunitari potevano interfacciarsi per vendere le loro merci⁷.

D'altro canto, anche la complessa situazione internazionale aveva portato la CEE a calare il livello d'attenzione sulla politica mediterranea. Il momento storico era segnato dalla caduta del muro di Berlino nel 1989, dal crollo dei regimi comunisti in Europa dell'Est, nonché dall'esplosione, nel 1991, della guerra del Golfo, della situazione algerina e del conflitto tra etnie nei Balcani⁸. Basandosi ancora una volta sui *targets* della cooperazione e dell'integrazione economica, la CEE avviava nel 1990 una politica mediterranea rinnovata, con lo scopo di ricomprendere «un appoggio comunitario all'adeguamento strutturale»⁹ e la riapertura dei «negoziati sui protocolli finanziari»¹⁰. Le innovazioni cui questa nuova impostazione sulla politica mediterranea ha condotto¹¹ non ne hanno impedito l'insuccesso, segnato principalmente dal non aver colmato il divario tra Nord e Sud che nel frattempo si era rafforzato in maniera sempre più marcata. Questa situazione ha inoltre favorito l'intensificarsi del fenomeno migratorio da parte delle persone di origine nordafricana verso i ricchi Paesi europei, intensificando le relative questioni legate ad accoglienza e integrazione. I governi dei Paesi Ue hanno così

⁷ Cfr. *Ibidem*.

⁸ Cfr. *Ivi*, p. 228.

⁹ Cit. CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della Presidenza* (parte prima), Roma, 14-15 dicembre 1990, SN/124/1/90, p.15.

¹⁰ Cit. *Ibidem*.

¹¹ Si pensi ai programmi Med che rafforzavano la cooperazione tra soggetti pubblici e privati in seno a *network* euromediterranei.

instradato la loro attenzione verso una nuova strategia per la regione mediterranea, focalizzata su un percorso condiviso e maggiormente integrato con l'Unione europea¹².

2.1. Il Partenariato euromediterraneo.

Un momento di svolta è rintracciabile nel 1994, anno in cui la Commissione europea ha emanato una decisione di approvazione di un testo che fotografava la necessità di adottare una politica mediterranea più incisiva e l'istituzione di un nuovo partenariato euromediterraneo. Nel dicembre del 1994, il Consiglio europeo di Essen, accogliendo con favore queste prospettive, ha invitato la Commissione ad attuare proposte specifiche da collocare in un documento ufficiale sullo sviluppo della strategia euromediterranea¹³. La successiva Comunicazione della Commissione europea del 1995 ha poi incentivato la formazione proposte per la creazione di un partenariato capace di coinvolgere i Paesi dell'area mediterranea¹⁴. È questo il *frame* in cui viene istituito il Partenariato euromediterraneo (PEM), noto anche come Processo di Barcellona, realizzato nella

¹² Cfr. A. ISONI, *Da Barcellona a Marsiglia. Le politiche dell'Unione europea nel Mediterraneo*, cit., pp. 229-230.

¹³ Cfr. NICOLIA, D., *La strategia euro-mediterranea. Prospettive politiche-economiche per il Mezzogiorno*, Economia e politica industriale, Franco Angeli, 2006, p. 64.

¹⁴ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione, Il consolidamento della politica mediterranea dell'Unione europea: proposte per la creazione di un partenariato euro-mediterraneo*, Bruxelles, 1995.

città catalana tramite la Dichiarazione del 27-28 novembre 1995, evidenziando la necessità di cooperare in tre settori di intervento: «Partenariato politico e di sicurezza: stabilire un'area comune di pace e stabilità»¹⁵; «Partenariato economico e finanziario: creare un'area di prosperità condivisa»¹⁶; «Partenariato nelle vicende sociali, culturali e umane: sviluppare risorse umane, promuovere la comprensione tra culture e scambi nella società civile»¹⁷. Per il finanziamento di questa *policy* è stato predisposto il *Mediterranean Economic Development Area (MEDA)*, dotato di un bilancio di circa 3,4 miliardi di euro per il lasso temporale 1996-2000 e di oltre 5 miliardi di euro per quello 2000-2006, e avente lo scopo prioritario di supportare le riforme delle strutture economiche e sociali dei paesi mediterranei incentivandone uno sviluppo sostenibile¹⁸.

Il PEM è caratterizzato da due dimensioni di cooperazione complementari, una bilaterale e l'altra regionale. La prima prevede gli accordi di associazione che enfatizzano il ruolo delle politiche ambientali nella cooperazione euromediterranea, la seconda affida il coordinamento politico al Comitato euromediterraneo e le discussioni tecniche alle Conferenze euromediterranee¹⁹. Attraverso il

¹⁵ Cit. Euro-Mediterranean Conference, *Barcelona declaration*, 27-28 November 1995, p. 2.

¹⁶ Cit. *Ivi*, p. 3.

¹⁷ Cit. *Ivi*, p. 12.

¹⁸ Cfr. R. ALIBONI, S. COLOMBO (a cura di), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, Istituto Affari Internazionali, Rapporti, giugno 2010, p. 32.

¹⁹ Cfr. *Ivi*, p. 31.

Partenariato, l'Ue si è interfacciata verso una più ampia consapevolezza della questione mediterranea, focalizzata sull'indissolubilità del legame tra le sponde del Mediterraneo²⁰. L'aspetto centrale di questa *policy* è rintracciabile nel solido collante tra pace, democrazia e sviluppo economico, considerati i tre pilastri del PEM²¹. Lo stato di costante emergenza, che investiva sia la scena internazionale sia la regione mediterranea in questa fase storica²², ha ostacolato la realizzazione dell'obiettivo più ambizioso della Dichiarazione di Barcellona, ossia quello di costituire uno spazio stabile e prospero in un contesto democratico e integrato economicamente.

Le problematiche non furono solo di carattere esogeno ma anche di natura endogena: forte pressione demografica, fondamentalismo religioso, sistemi economici obsoleti, assenza di pluralismo politico²³. Non può comunque negarsi il contributo che il PEM del 1995 abbia fornito per delineare il bacino del Mediterraneo come uno spazio omogeneo, caratterizzato da interconnessione dei problemi (emigrazione, risorse idriche ed energetiche) e un destino comune.

²⁰ Cfr. A. ISONI, *Da Barcellona a Marsiglia. Le politiche dell'Unione europea nel Mediterraneo*, cit., p. 230.

²¹ Cfr. *Ivi*, p. 231.

²² Si pensi, per esempio, ai tragici eventi dell'11 settembre 2001 e agli attentati di Madrid e Londra, che hanno riacceso l'attenzione verso il terrorismo di matrice fondamentalista islamica, o ancora alle questioni dei curdi, dei palestinesi e del Libano.

²³ Cfr. A. ISONI, *Da Barcellona a Marsiglia. Le politiche dell'Unione europea nel Mediterraneo*, cit., p. 233.

2.2. L'inserimento dei Paesi del PEM nella Politica europea di vicinato (PEV)

Le esigenze legate alla sicurezza stanno alla base anche della nuova strategia comunitaria denominata Politica europea di vicinato (PEV)²⁴, lanciata dall'Ue nel 2003 in conseguenza del suo allargamento a dieci nuovi Paesi. La scelta di far rientrare i Paesi *partner* della regione mediterranea nell'ambito della PEV ha rappresentato un tentativo di rilancio del PEM. Le principali novità introdotte dalla Politica europea di vicinato, rispetto al Partenariato euromediterraneo, sono individuabili nella previsione di una struttura di *partnership* a «geometria variabile» – che ha permesso all'Ue di differenziare i finanziamenti forniti a ciascun Paese in relazione al suo stato di avanzamento nel processo di integrazione – e nella nuova linfa concessa alla dimensione bilaterale dei rapporti, a scapito del multilateralismo fortemente implementato nel 1995²⁵. La PEV è basata sui Piani d'Azione, documenti politici che impegnano Ue e singoli Paesi firmatari, riportanti gli aspetti prioritari della cooperazione nonché le riforme alla cui attuazione si impegnano i Paesi *partner*. Tali accordi vengono finanziati attraverso lo *European Neighbourhood and Partner Instrument (ENPI)*, strumento finanziario con

²⁴ Cfr. *Ivi*, p. 234.

²⁵ Cfr. ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE ISPI, *Rilancio della cooperazione Euro-Mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, *Approfondimenti*, n. 111, ottobre 2015, p. 10.

una dotazione di circa 12 miliardi di euro per il periodo 2007-2013²⁶. La PEV si configura come un momento di svolta nell'atteggiamento politico dell'Ue verso l'esterno, in quanto, introducendo il principio della reciprocità dei benefici e il contributo attivo delle autorità locali, disegna anche nella cooperazione transfrontaliera un modello di *multi-level governance*, considerato caratteristica centrale dell'assetto dei pubblici poteri nell'era della globalizzazione e del superamento del paradigma stato-centrico²⁷.

2.3. L'istituzione dell'Unione per il Mediterraneo (UPM)

Le politiche intergovernative di cooperazione euromediterranea sono state rilanciate attraverso la proposta del neoeletto presidente Nicolas Sarkozy di realizzazione di una forma di unione mediterranea. Questo progetto ha avuto innanzitutto il merito di obbligare Paesi e Istituzioni dell'Unione europea a porre in essere una rinnovata strategia per l'area mediterranea tenendo conto degli insuccessi relativi alle precedenti esperienze di partenariato. Era necessario ridimensionare il ruolo delle questioni relative alla sicurezza nei rapporti tra le due sponde del Mediterraneo e considerare

²⁶ Cfr. R. ALIBONI, S. COLOMBO (a cura di), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, cit., p. 8.

²⁷ Cfr. A. ISONI, *Da Barcellona a Marsiglia. Le politiche dell'Unione europea nel Mediterraneo*, cit., p. 235.

l'impraticabilità del metodo comunitario in ambito euromediterraneo²⁸. Viene così formalmente istituita l'Unione per il Mediterraneo (UPM), durante il vertice di Parigi del 13 luglio 2008, cui hanno partecipato oltre che la Commissione europea e i Paesi dell'Ue, anche i membri del PEM (Albania, Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Mauritania, Siria, Tunisia, Turchia, Autorità nazionale palestinese) e alcuni nuovi membri (Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro, Principato di Monaco), per un totale di 43 Stati. In seguito alla sospensione della partecipazione siriana (2011) e al verificarsi della *Brexit* (2020) i membri effettivi dell'UPM sono divenuti 41. La struttura è caratterizzata dalla presenza di due co-presidenti, uno comunitario e uno di provenienza dei Paesi *partner*, nonché dalla previsione di un Segretariato, che si compone di un Segretario generale e di sei Segretari aggiunti. Vengono inoltre implementate la conferenza al vertice dei Capi di Stato e di Governo ogni due anni, una conferenza annuale dei Ministri degli Esteri e una conferenza permanente di Alti Funzionari, il cui lavoro è preparato da un Comitato permanente composto da rappresentanti nazionali, con sede a Bruxelles²⁹. L'UPM ha inteso rilanciare la cooperazione multilaterale già auspicata durante l'istituzione del PEM, posta di fatto in secondo piano dall'introduzione della PEV che privilegiava

²⁸ Cfr. *Ivi*, p. 236.

²⁹ Cfr. R. ALIBONI, S. COLOMBO (a cura di), *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, cit., pp. 11-12.

viceversa un approccio bilaterale. Differentemente dalle precedenti esperienze di *policies* per il rafforzamento del partenariato euromediterraneo, l'UPM si configura come un'organizzazione intergovernativa in cui è prevista la partecipazione dell'Unione europea³⁰. Per quanto riguarda il finanziamento dei progetti, la Dichiarazione di Barcellona ha evidenziato lo scopo di facilitare un elevato grado di partecipazione del settore privato, nonché quello di incentivare i contributi offerti dal *budget* dell'Unione europea e dai Paesi membri, unitamente ad altri Paesi, istituzioni internazionali finanziarie ed entità regionali. È stato predisposto lo strumento finanziario del *FE-MIP (Euro-Mediterranean Investment and Partnership Facility)* e confermato lo strumento *ENPF*³¹.

In un contesto di entusiasmo verso il rovesciamento dei regimi Ben Ali e Mubarak, come conseguenza della primavera araba, l'Ue lanciava la proposta di «Un Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale», documento che andava ad evidenziare i tre elementi su cui la *partnership* euromediterranea dovesse fondarsi, ossia la necessità di procedere verso una transizione democratica, un maggior coinvolgimento della

³⁰ Cfr. ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE ISPI, *Rilancio della cooperazione Euro-Mediterranea*, cit., p. 12.

³¹ Cfr. CO-PRECIDENCY PRESIDENT OF THE FRENCH REPUBLIC AND THE PRESIDENT OF THE ARAB REPUBLIC OF EGYPT, *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*, Paris, 13 July 2008, p. 17.

popolazione del bacino Mediterraneo e l'agevolazione di crescita e sviluppo economico sostenibili e inclusivi³².

Dopo aver proposto questa breve ricognizione storica delle principali tappe che hanno condotto all'istituzione dell'Unione per il Mediterraneo, il paragrafo che segue sarà incentrato sull'impegno in campo ambientale dell'organizzazione, basato principalmente sull'implementazione di progetti e iniziative concrete in ambito di sviluppo sostenibile.

3. L'impegno in campo ambientale dell'Unione per il Mediterraneo

L'Unione per il Mediterraneo nasce con l'ambizione di rafforzare cooperazione regionale e dialogo, nonché di attuare progetti e iniziative concrete che abbiano ricadute positive nell'area mediterranea. La metodologia operativa dell'organizzazione è caratterizzata dai *forum* politici, dalle piattaforme di dialogo e dai progetti regionali.

Per quanto concerne la dimensione politica dell'UPM, l'agenda è definita attraverso una serie di *meeting* tra rappresentanti ministeriali e governativi che stabiliscono le priorità di intervento. I Ministri degli Affari Esteri si riuniscono annualmente nel *forum* regionale dell'UPM, adottando una dichiarazione per consenso che stabilisce

³² Cfr. A. ISONI, *Da Barcellona a Marsiglia. Le politiche dell'Unione europea nel Mediterraneo*, cit., pp. 239-240.

portata e obiettivi dell'agenda comune. Le riunioni ministeriali settoriali sono complementari rispetto al *forum* e hanno lo scopo di affrontare le priorità strategiche chiave nella regione.

Le dichiarazioni ministeriali poste nella dimensione politica dell'organizzazione consentono al Segretariato di costituire le piattaforme di dialogo e cooperazione regionale, che sono riuscite a coinvolgere una rete cooperativa di oltre 25.000 parti interessate provenienti dalla regione mediterranea. Gli *stakeholders* dell'UPM sono molteplici e includono governi, autorità locali, organizzazioni internazionali e regionali, istituzioni finanziarie internazionali e donatori, università e *think tank*, società civile e settore privato, delineando quel sistema di *multi-level governance* precedentemente accennato.

Il terzo aspetto su cui si concentra il lavoro dell'organizzazione è quello della concreta implementazione di progetti. L'UPM in quest'ambito agisce da catalizzatore, accompagnando i promotori durante l'intera fase realizzativa del progetto. A partire dal 2012, hanno ricevuto l'etichetta UPM numerosi progetti (66) di cooperazione regionale, mobilitando risorse finanziarie per oltre 5 miliardi di euro. L'etichetta, attribuita con decisione unanime dei 42 Paesi membri, funziona come leva per il finanziamento e l'associazione di nuovi *partner*. Gli interventi progettuali catalizzati dall'UPM, che hanno lo scopo di garantire sviluppo umano, stabilità e integrazione, sono distribuiti in due aree operative che si diramano in: «Sviluppo

umano», che include «Sviluppo economico e occupazione», «Istruzione superiore e ricerca», «Affari sociali e civili» – e «Sviluppo sostenibile», che comprende «Acqua, ambiente ed economia blu», «Trasporti e sviluppo umano», «Energia ed azione per il clima»³³.

Il presente elaborato ha lo scopo di evidenziare l'impegno in campo ambientale posto in essere dall'Unione per il Mediterraneo, pertanto, nelle pagine che seguono, dedicherò maggiore attenzione all'area dello Sviluppo sostenibile.

3.1. Acqua, ambiente ed economia blu

Gli obiettivi strategici della sezione «Acqua, ambiente ed economia blu» ricomprendono la promozione e la gestione integrata di risorse e servizi idrici garantendone l'accesso a prezzi accessibili, la protezione del Mar Mediterraneo e dell'ambiente dall'inquinamento e l'incentivazione dell'economia circolare verde e blu³⁴.

L'UPM ha implementato un'agenda regionale sull'acqua, che stabilisce una serie di raccomandazioni tecniche e finanziarie aventi lo scopo di aiutare i Paesi della regione a raggiungere la sicurezza idrica necessaria per le proprie popolazioni e attività economiche. L'agenda si compone del «Quadro politico per le azioni 2030» e di

³³ Cfr. <https://ufmsecretariat.org/what-we-do/>.

³⁴ Cfr. <https://ufmsecretariat.org/what-we-do/water-environment/>.

una «Strategia finanziaria per l'attuazione»³⁵. Il documento sul quadro politico, denominato formalmente «*UfM Water Policy Framework for Actions 2030*», è diramato in quattro capitoli – «*Water-Energy-Food-Ecosystems Nexus*»³⁶, «*Water-Employment-Migration*»³⁷, «*Water and Sanitation Hygiene*»³⁸, «*Water and Climate Change Actions*»³⁹ – più un'appendice conclusiva⁴⁰ che riporta il piano biennale di lavoro per tutte le aree tematiche, i progetti e le iniziative targate UPM nonché le azioni implementate dai Paesi membri dell'Unione per il Mediterraneo. Ogni sezione descrive le problematiche relative alla tematica che intende affrontare insieme a scopi e obiettivi da raggiungere, facendo il punto sia sugli interventi prodotti o in programma (*outputs*) che sui risultati ottenuti o attesi (*outcomes*). La strategia finanziaria, definita «*UfM Financial Strategy for Water*», è il risultato del mandato dei Ministri dell'UPM, membri responsabili dell'acqua e altri capi di delegazione i quali, riunitisi a Malta il 27 aprile 2017, hanno chiesto l'implementazione di un'agenda mediterranea per l'acqua e una strategia finanziaria progettata per sostenerne l'attuazione. La strategia finanziaria è animata dallo scopo di garantire sostenibilità finanziaria al settore idrico

³⁵ Cfr. <https://ufmsecretariat.org/water-agenda/>.

³⁶ Cit. UNION FOR THE MEDITERRANEAN, *UfM Water Policy Framework for Actions 2030*, Water Agenda Booklet, Water Division 2020, p. 4.

³⁷ Cit. *Ivi*, p. 7.

³⁸ Cit. *Ivi*, p. 11.

³⁹ Cit. *Ivi*, p. 13.

⁴⁰ Cfr. *Ivi*, pp. 16 e ss.

nella regione e i conseguenti benefici sociali, economici e ambientali⁴¹. Il documento individua gli obiettivi da raggiungere⁴² e il riparto dei ruoli tra Stati membri UPM e Segretariato UPM⁴³.

L'Unione per il Mediterraneo, sempre nell'ambito della sezione «Acqua, ambiente ed economia blu», ha predisposto anche un'agenda sull'economia blu, la c.d. «*UfM Blue Economy Agenda*». Tale *policy* è stata realizzata con lo scopo di fungere da volano di contrasto sia alla crisi economica che a quella climatica e ambientale. Analizzando nel dettaglio il documento intitolato «*Toward a Sustainable Blu Economy in the Mediterranean region*», pubblicato il 28 gennaio 2021, è possibile evidenziarne i principali obiettivi. Il capitolo sul «Turismo costiero e marittimo» illustra la necessità di digitalizzare il settore, ridurre le emissioni di carbonio riconducibili all'industria turistica, diversificare l'offerta turistica per fronteggiare più efficacemente i picchi derivanti dalla stagionalità, investire risorse finanziarie su ecoturismo e incremento della sostenibilità turistica⁴⁴. In tema di «Energie marine rinnovabili» è prevista l'incentivazione dello sviluppo di nuove tecnologie capaci di favorire lo sfruttamento di tali sorgenti energetiche⁴⁵. Per prevenire e

⁴¹ Cfr. UNION FOR THE MEDITERRANEAN, *UfM Fiancial Strategy for Water*, Version 2 – 2020, p. 6.

⁴² Cfr. *Ivi*, pp. 9 – 23.

⁴³ Cfr. *Ivi*, p. 24.

⁴⁴ Cfr. UNION FOR THE MEDITERRANEAN, *Toward a Sustainable Blu Economy in the Mediterranean region*, 28 January 2021, pp. 3-4.

⁴⁵ Cfr. *Ivi*, pp. 5-6.

reagire contro i disastri naturali marittimi di origine antropica è fondamentale rafforzare la «Sicurezza e protezione marittima»⁴⁶. È evidenziata la necessità di maggiore sostenibilità per le pratiche riconducibili ai capitoli «Pesca e acquacoltura»⁴⁷ e «Trasporti marittimi e porti»⁴⁸. Cospicui investimenti sono ritenuti di grande importanza per incentivare il settore della «Ricerca marina e innovazione»⁴⁹, un contrasto più efficace nei confronti dei «Rifiuti marini»⁵⁰ e infine per ottenere un'ulteriore ricaduta positiva in tema di «Competenze marittime, carriere e impiego»⁵¹.

La terza agenda predisposta in questa sezione, basata sul tema ambientale, è intitolata «*Agenda 2030 GreenerMed*». La *policy* fornisce un quadro strutturato regionale che ha lo scopo di imprimere un'accelerazione della transizione verso un'economia verde, circolare e inclusiva per la regione mediterranea. Altri obiettivi sono la riduzione dell'inquinamento terrestre, aereo e marittimo, nonché l'incentivazione di un approccio ecosistemico integrato e capace di proteggere e ripristinare le risorse naturali nell'area del Mediterraneo⁵². Le azioni chiave che i Paesi membri UpM e gli *stakeholders*

⁴⁶ Cfr. *Ivi*, pp. 9-10.

⁴⁷ Cfr. *Ivi*, pp. 7-8.

⁴⁸ Cfr. *Ivi*, pp. 11-12.

⁴⁹ Cfr. *Ivi*, pp. 13-14.

⁵⁰ Cfr. *Ivi*, pp. 15-16.

⁵¹ Cfr. *Ivi*, pp. 17-18.

⁵² Cfr. UNION FOR THE MEDITERRANEAN, *Towards 2030: Agenda for a Greener Med*, Contributing to Achieving the Environmental SDGs in the Mediterranean, 2030GreenerMed, 4 October 2021, p. 11.

interessati devono attuare per soddisfare questi obiettivi sono elencate nel documento dell'agenda e suddivise in «*Thematic Axis 1*»⁵³, «*Thematic Axis 2*»⁵⁴ e «*Thematic Axis 3*»⁵⁵.

Le tre agende appena esaminate individuano l'anno 2030 come *target* temporale di riferimento per il soddisfacimento degli obiettivi prefissati, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile implementati dalle Nazioni Unite. Nell'area di intervento «Acqua, Ambiente ed Economia blu» l'UPM ha predisposto sedici progetti, di cui dodici ancora in corso e quattro completati⁵⁶.

3.2. Trasporti e sviluppo urbano

Il documento più rilevante prodotto in questo settore di intervento è il «*The UfM Strategic Urban Development Action Plan 2040*» che mira a stabilire una visione comune per affrontare le sfide urbane nell'area mediterranea e costituire comunità maggiormente inclusive e resistenti ai cambiamenti climatici, senza le quali non può verificarsi uno sviluppo sostenibile⁵⁷. Questo piano d'azione intende realizzare un approccio a lungo termine integrato, che sia partecipativo e basato sull'evidenza scientifica. Per raggiungere l'obiettivo di

⁵³ Cfr. *Ivi*, pp. 10-18.

⁵⁴ Cfr. *Ivi*, pp. 19-24.

⁵⁵ Cfr. *Ivi*, pp. 25-34.

⁵⁶ Per approfondire: <https://ufmsecretariat.org/what-we-do/projects/>.

⁵⁷ Cfr. <https://ufmsecretariat.org/urban-agenda/>.

lungo periodo della sostenibilità sociale, su cui poggiano quella economica e ambientale, è di importanza fondamentale il coinvolgimento di parti e cittadini interessati⁵⁸. Al fine di ottenere i risultati attesi sono individuate alcune azioni prioritarie, incidenti innanzitutto sulla struttura di *governance*, che deve essere territorialmente integrata e orientata alla sostenibilità; servono uno sviluppo sostenibile integrato sul piano urbano e regionale, con una gestione integrata del patrimonio e il coinvolgimento della comunità e degli *stakeholders*, oltre che l'implementazione di una giustizia socio-spaziale, abitazioni sostenibili integrate e politiche basate su dati scientifici⁵⁹. Nella sezione «Trasporti e sviluppo urbano» sono stati implementati nove progetti con l'etichetta UPM, di cui sette sono ancora in corso e due portati a compimento⁶⁰.

3.3. Energia e azioni per il clima

L'urgenza di agire con decisione in tema di «Energia e azioni per il clima» è testimoniata innanzitutto dal primo rapporto scientifico sullo stato dei cambiamenti climatici nella regione mediterranea, realizzato dagli esperti del *MedECC*. La regione mediterranea,

⁵⁸ Cfr. UNION FOR THE MEDITERRANEAN, *The UfM Strategic Urban Development Action Plan 2040 for sustainable, resilient, and inclusive cities and communities in the Mediterranean*, 1 July 2021, p. 10.

⁵⁹ Cfr. *Ivi*, pp. 12.13.

⁶⁰ Per approfondire: <https://ufmsecretariat.org/what-we-do/projects/>.

secondo il *report*, si riscalda del 20% più velocemente rispetto alle altre aree nel mondo e con le attuali politiche le temperature potrebbero aumentare di 2.2 gradi centigradi entro il 2040. Ancora, oltre 250 milioni di persone, che vivono nella regione, potrebbero diventare povere dal punto di vista dell'approvvigionamento idrico. Queste sono solo alcune delle preoccupanti indicazioni fornite dagli scienziati del *MedECC*⁶¹. Il Segretario generale dell'Unione per il Mediterraneo, Nasser Kamel, all'indomani della pubblicazione del *report* appena menzionato, ha dichiarato che per gestire i futuri rischi nell'area derivanti dai cambiamenti climatici sarà necessario rafforzare la resilienza sfruttando i dati scientifici ora a disposizione. Il *climate change* deve essere trasformato in un'opportunità di co-sviluppo pacifico, equo e sostenibile. Incentivando l'istaurazione di un clima di grande collaborazione e cooperazione, il Segretario generale ha auspicato un nuovo ciclo di crescita equo e comune, che tenesse conto delle questioni di genere e che proponesse un nuovo approccio alle risorse basato sul rispetto della giustizia e dei diritti umani⁶². Gli obiettivi strategici su questo tema, evidenziati dal sito ufficiale dell'Unione per il Mediterraneo, coincidono con la promozione di un'agenda su energia e azione per il clima collegata

⁶¹ Per approfondire: MEDECC (Mediterranean Experts on Climate and environmental Change), *Climate and Environmental Change in the Mediterranean Basin. Current situation and risks for the future. First Mediterranean Assessment Report*, 2020.

⁶² Cfr. <https://ufmsecretariat.org/mediterranean-climate-urgent-action-is-needed/>.

all'agenda globale e ai *forum* internazionali, col rafforzamento del dialogo regionale su tali argomentazioni coinvolgendo tutti gli attori pubblici e privati interessati nonché con la promozione e l'attuazione di progetti e iniziative concrete⁶³. Ad oggi, nella sezione «Energia e azioni per il clima» sono stati posti quattro progetti riportanti l'etichetta UPM, ancora tutti in corso⁶⁴.

4. Considerazioni conclusive

Lo scopo delle mie considerazioni conclusive è quello di far emergere il grado di efficacia raggiunto dalle politiche ambientali nell'ambito dell'Unione per il Mediterraneo per il contrasto alla crisi climatica e ambientale. Al fine di evidenziare tale aspetto farò riferimento ai risultati di alcuni fra i più autorevoli studi scientifici in quest'ambito, e quindi sia al recente *report IPCC* di febbraio 2022 che fotografa l'attuale situazione globale sul *climate change* sia a due studi condotti specificatamente sugli impatti dei cambiamenti climatici nel Mediterraneo, pubblicati rispettivamente a giugno 2021 da *WWF* e a settembre 2020 dagli scienziati del *MedECC*.

Il *report* posto in essere dagli scienziati dell'*IPCC* individua alcune categorie di rischio per la regione mediterranea, come ad esempio l'innalzamento del livello del mare o il problema relativo alla

⁶³ Cfr. <https://ufmsecretariat.org/what-we-do/energy-and-climate-action/>.

⁶⁴ Per approfondire: <https://ufmsecretariat.org/what-we-do/projects/>.

qualità e quantità delle risorse idriche disponibili⁶⁵. L'area mediterranea si è riscaldata e continuerà a farlo secondo un ritmo più elevato rispetto alle altre regioni e di conseguenza i rischi connessi col *climate change* sono decisamente elevati. L'innalzamento del livello del mare ha già impattato sulle zone costiere e in futuro faciliterà l'aumento di episodi legati a inondazione, erosione e salinizzazione. Con riguardo alle risorse idriche, i problemi relativi a scarsità e siccità potrebbero riguardare il 18% della popolazione in caso di incremento delle temperature medie globali di 1.5 gradi e il 54% in caso di un aumento fino a 2 gradi⁶⁶.

Oltre a confermare le problematiche per la regione mediterranea riconducibili a innalzamento del livello del mare, siccità e aumento più rapido delle temperature, il rapporto *WWF* concentra maggiormente la sua indagine sulla crescente perdita di biodiversità marina causata o comunque accelerata dal *climate change*. In particolare, la riproduzione della biodiversità e la resilienza ecologica del Mediterraneo, già minate profondamente dai numerosi effetti di uno sviluppo insostenibile, stanno attraversando una fase ancora più critica segnata dall'aumento del riscaldamento globale⁶⁷.

⁶⁵ IPCC, *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers*, 2022, p. 19.

⁶⁶Cfr.<https://greenreport.it/news/clima/nuovo-rapporto-ipcc-gli-impatti-e-i-rischi-per-italia-mediterraneo-ed-europa/>.

⁶⁷ Cfr. WWF, *Gli effetti del cambiamento climatico nel Mediterraneo. Sei storie da un mare sempre più caldo*, 2021, p. 3.

Sulla scorta dell'analisi svolta fin qui, gli sforzi in campo ambientale dell'Unione per il Mediterraneo sono stati molteplici, sia sotto il punto di vista politico e diplomatico sia con riguardo all'implementazione di numerosi progetti concreti nelle tre sezioni in cui è diramata l'area dello sviluppo sostenibile. Tuttavia, come appena emerso dalla fotografia sullo stato di andamento dei cambiamenti climatici nel Mediterraneo evidenziata dai rapporti scientifici considerati, la situazione è ben lontana dal poter essere ritenuta soddisfacente. Tale considerazione è confermata anche dal già citato *report* sui cambiamenti climatici nel Mediterraneo prodotto dagli scienziati del *MedECC*, che ha reso note alcune conclusioni che offrono poco spazio a una visione ottimistica sulla vicenda. Se le politiche attualmente in vigore dovessero rimanere invariate le temperature globali potrebbero aumentare di 2.2 gradi centigradi, superando non di poco la soglia limite di 1.5 gradi auspicata durante la recente Conferenza delle parti di Glasgow e considerata dalla comunità scientifica come limite non valicabile per tenere accesa la speranza di porre un freno alle drastiche conseguenze della crisi climatica e ambientale⁶⁸.

⁶⁸ Cfr. MEDECC, *Climate and Environmental Change in the Mediterranean Basin. Current situation and risks for the future. First Mediterranean Assessment Report*, cit.

