

FRANCESCO D'AMARIO

***La politica europea di vicinato nel Mediterraneo,
tra neocolonialismo e promozione dei diritti umani***

**1. Una zona di libero scambio per il Mediterraneo:
dalla Dichiarazione di Barcellona alla Primavera araba**

L'attuale politica europea di vicinato nell'area mediterranea e, più genericamente, i rapporti politico-diplomatici dell'Unione europea con i paesi della sponda meridionale del Mediterraneo, in particolare Marocco e Tunisia, affonda le radici nel Partenariato euromediterraneo, di cui la Dichiarazione di Barcellona del 1995 costituisce l'atto fondatore. Si trattò infatti del primo tentativo, multilaterale, di stabilire solidi rapporti commerciali e diplomatici nella regione. Tali relazioni sarebbero state orientate alla realizzazione di un processo di cooperazione nel Mediterraneo, che trovasse il proprio fondamento tanto nella tutela dei diritti umani quanto nella promozione dello sviluppo economico e culturale degli Stati coinvolti. A tal fine, la Dichiarazione di Barcellona individuò tre direttrici operative –

economico-finanziaria, socioculturale e di sicurezza – tra loro indipendenti, ma funzionali alla costituzione, entro il 2010, di una zona di libero scambio nel Mediterraneo, mediante la realizzazione di alcuni obiettivi prodromici. Proprio nell’ottica del conseguimento di tali obiettivi occorre dunque inquadrare la promozione di un rafforzato dialogo interculturale ed interreligioso nella regione, ma anche e soprattutto l’introduzione di riforme significative, capaci di incidere tanto sugli ordinamenti quanto sulle economie di ciascuno Stato parte¹. Accanto all’applicazione dei principi della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo e della Carta delle Nazioni Unite, al rispetto del diritto all’autodeterminazione dei popoli, del principio di non intervento negli affari interni e della composizione pacifica delle controversie, la creazione della zona di libero scambio mediterranea venne ineludibilmente subordinata anche alla realizzazione di fondamentali riforme giuridiche ed economiche².

In particolare, i profili economico-finanziari riguardavano l’introduzione di misure di adattamento alla disciplina europea della concorrenza, di norme relative alla protezione della proprietà intellettuale, di strumenti di armonizzazione delle discipline doganali. In altre parole, gli Stati parte del Partenariato euromediterraneo avrebbero dovuto intraprendere un percorso di sviluppo volto alla

¹ *Barcelona Declaration and Euro-Mediterranean partnership* (1995).

² Commissione europea, *Position Paper of the European Commission Services Trade Sustainability Impact Assessment (SIA) of the Euro-Mediterranean Free Trade Area* (2007).

realizzazione di un'economia di mercato, inserita in un quadro di rafforzamento della tutela e promozione dei diritti umani. Onde favorire il raggiungimento di tali obiettivi, l'incremento della cooperazione finanziaria tra i paesi mediterranei sarebbe stato promosso attraverso una serie di investimenti sostenuti dalla Banca europea per gli investimenti. Esito di quest'approccio è stata la costituzione, nel 2008, dell'Unione per il Mediterraneo; si tratta di un'organizzazione intergovernativa, composta da quarantatré Stati che, proprio attraverso il finanziamento di progetti *ad hoc*, si propone di migliorare le condizioni di vita negli Stati parte, promuovendone uno sviluppo sostenibile³.

Tuttavia, non si può ignorare che, a dispetto degli sforzi diplomatici compiuti, le negoziazioni per la creazione di una zona di libero scambio nel Mediterraneo abbiano stentato ad avere seguito. Alla base di tali rallentamenti vi sarebbero, principalmente, alcune divergenze tra i paesi dell'area mediterranea e l'Unione europea, relativamente alla disciplina di alcune materie, indispensabile per la realizzazione degli obiettivi già definiti nella Dichiarazione di Barcellona e, dunque, per la costituzione stessa della zona di libero scambio. La liberalizzazione del mercato agricolo e un'eventuale disciplina della libera circolazione delle persone, ad esempio, hanno trovato

³ A. DI STASI, *La sécurité régionale dans l'espace euro-méditerranéen. Processus de Barcelone et Union pour la Méditerranée*, in «Revue Juridique de l'Ouest», 2(2010), pp. 190-196.

significative resistenze da parte degli Stati extra-UE affacciati sul Mediterraneo, anche in ragione di temuti effetti distorsivi sugli equilibri socioeconomici interni. Sul versante europeo, va inoltre evidenziato come l'approccio della Commissione europea, che intendeva negoziare congiuntamente i capitoli costitutivi della zona di libero scambio piuttosto che cercare singoli accordi per ciascuna materia ha ulteriormente reso tortuoso l'*iter* di negoziazione. Se è dunque possibile rintracciare in tali difficoltà, sia pure parzialmente, le ragioni del rallentamento del progetto di cooperazione avviato nel 1995, è con l'avvento della cosiddetta Primavera araba, prima, ed il successivo radicamento del cosiddetto Stato islamico anche sulla sponda meridionale del Mediterraneo, poi, che il progetto di zona di libero scambio mediterranea è sembrato definitivamente naufragare⁴.

2. I *deep and comprehensive free trade agreement* (DCFTA) quale proiezione esterna dell'ordinamento dell'Unione europea

Il crollo di larga parte dei regimi al governo nell'area e la susseguente destabilizzazione degli equilibri politici nella regione hanno,

⁴ B. GOVANTES, *The European Neighbourhood Policy in the Maghreb: a global view through the cases of Algeria, Tunisia and Morocco*, in E. AIMÉ GONZÁLEZ, I. DOMÍNGUEZ DE OLAZÁBAL (a cura di), *Africa Report 2019*, Fundación Alternativas, Madrid 2019, pp. 115-117.

di conseguenza, spinto la Commissione europea a ridefinire la propria strategia politica e commerciale per il Mediterraneo. Ciò si è tradotto nell'elaborazione di accordi di libero scambio globali ed approfonditi (*Deep and comprehensive free trade agreement* – DCFTA), che hanno costituito il rinnovato nucleo cardinale della Politica europea di vicinato a partire dalla prima metà degli anni '10⁵. Si tratta di un cambio d'approccio di non poco conto: se per un verso tali accordi hanno segnato la rinuncia dell'Unione europea ad una strategia multilaterale per il Mediterraneo e, dunque, un ritorno a rapporti bilaterali, per altro verso i DCFTA, per loro stessa natura, sono accordi che, incidendo significativamente sulle politiche commerciali degli Stati parte, potrebbero condurre più agilmente alla realizzazione di quelle riforme economico-finanziarie funzionali alla costituzione di una Zona di libero scambio per il Mediterraneo. Occorre infatti notare che i DCFTA si inseriscono nel solco dei cosiddetti accordi di associazione euromediterranei, a cui si aggiungono, pur abbracciando tuttavia un ambito di applicazione più ampio, poiché disciplinano anche la protezione degli investimenti, la tutela della concorrenza e della proprietà intellettuale, gli scambi di servizi, gli appalti pubblici, le normative in materia sanitaria e fitosanitaria, il contrasto al dumping commerciale, il settore energetico e lo

⁵ T. SZIGETVÁRI, *Challenges of Deepening EU Free Trade Agreements with Southern Mediterranean Countries*, in «Romanian Journal of European Affairs», 1(2020), p. 84.

sviluppo sostenibile. In altri termini, i DCFTA non si limitano a favorire gli scambi commerciali mediante la rimozione di ostacoli doganali, ma tendono a realizzare obiettivi ulteriori, attraverso la regolamentazione dell'attività economica, secondo standard tecnico-giuridici che sono eminentemente espressione dell'*acquis* europeo⁶.

Sul piano squisitamente giuridico, posta la competenza esclusiva dell'Unione europea circa la politica commerciale ai sensi dell'articolo 3 lettera e) del TFUE, gli accordi sin qui descritti sono da ricondursi ai poteri riconosciuti all'UE anzitutto sulla base e dell'articolo 8 del TUE, che disciplina la politica europea di vicinato, e dell'articolo 21 del TUE, che riconosce all'Unione il potere di “sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi” che condividano i medesimi valori comuni dell'Unione europea, ivi inclusa la protezione dei diritti umani. Sul piano procedurale, oltre all'articolo 207 del TFUE, concernente la politica commerciale comune e punto di riferimento per tutti i cosiddetti “accordi di terza generazione” o “post Lisbona”, le norme di riferimento sono l'articolo 217 del TFUE, che riconosce la possibilità di negoziare accordi di associazione con paesi terzi, e l'articolo 218 del TFUE, che disciplina nel dettaglio le modalità di negoziazione di tali accordi⁷.

⁶ A. BERRAMDANE, *Les accords de libre-échange complets et approfondis (ALECA) avec les pays du sud de la Méditerranée*, in «International Business Law Journal», 5-6(2020), pp. 764-767.

⁷ G. CONTALDI, *Diritto europeo dell'economia*, G. Giappichelli Editore, Torino 2019, pp. 152-157.

È bene osservare preliminarmente come lo strumento dei DCFTA sia inizialmente emerso quale modello di trattato commerciale e d'investimento disegnato per i rapporti con gli Stati terzi dell'Europa orientale⁸. Si tratta di accordi che, sebbene relativi alle relazioni economiche con paesi extraeuropei, hanno una rilevanza relativamente trascurabile in termini di vantaggi commerciali per quest'ultima, fungendo piuttosto come leva politico-istituzionale nei rapporti con i paesi terzi, anche in chiave di tutela e promozione dei diritti umani e rafforzamento dello stato di diritto⁹. Attraverso i DCFTA, infatti, si cerca di raggiungere una progressiva adesione delle discipline degli Stati parte, nelle materie trattate, al modello normativo europeo¹⁰.

Del resto, quest'obiettivo risulta ulteriormente chiaro se si considera che, tanto al Marocco quanto alla Tunisia, è stato riconosciuto uno "status privilegiato", ovvero "avanzato", nei rapporti con l'Unione europea. Una simile concessione è stata tuttavia subordinata alla costituzione, per un verso, di un'area economica comune nell'ambito della quale gli Stati in questione abbiano riconosciuto

⁸ W. KOETH, *The 'Deep and Comprehensive Free Trade Agreements': an Appropriate Response by the EU to the Challenges in its Neighbourhood?*, in «EIPA Scope», 1(2014), pp. 24-27.

⁹ S. VELLUTI, *The Promotion and Integration of Human Rights in EU External Trade Relations*, in «Utrecht Journal of International and European Law», 83(2016), p. 54.

¹⁰ P. VAN ELSUWEGEAND, G. VAN DER LOO, *Continuity and Change in the Legal Relations Between the EU and Its Neighbours: A Result of Path Dependency and Spill-over Effects*, in D. BOURIS – T. SCHUMACHER (a cura di), *The Revised European Neighbourhood Policy*, Palgrave Macmillan, Londra 2017, pp. 104-106.

l'*acquis* europeo e, per altro verso, mediante una cooperazione strutturata con l'Unione europea riguardo la gestione dei confini, la sicurezza e lo stato di diritto. Ulteriore conferma della funzione, per così dire, armonizzatrice dei DCFTA euromediterranei è l'utilizzo, nei cosiddetti "Piani d'azione" elaborati per la negoziazione degli accordi di libero scambio globali e approfonditi con Tunisia e Marocco, dell'espressione "*convergenza regolamentare*". Espressione di per sé ambigua, che lascia ampio spazio onde ritenere che, in concreto, si miri non tanto ad elaborare una regolamentazione concertata nelle materie oggetto d'accordo, quanto piuttosto ad una progressiva armonizzazione degli ordinamenti degli Stati terzi secondo le discipline europee di riferimento¹¹. Obiettivo, del resto, già espresso nei citati accordi di associazione euromediterranei: l'articolo 52 dell'accordo UE-Tunisia, ad esempio, si riferiva esplicitamente, per le materie oggetto del trattato, al riavvicinamento della legislazione tunisina a quella dell'allora Comunità europea. Una tendenza ulteriormente confermata, ad esempio, dal Capitolo XX del negoziando DCFTA eurotunisino, relativo alla concorrenza e alla disciplina degli aiuti di Stato. Il testo, proposto dall'Unione europea, ricalca la disciplina europea ed enumera le pratiche anticoncorrenziali vietate: gli accordi tra imprese e le pratiche concordate allo scopo di falsare, limitare ovvero impedire la concorrenza, l'abuso di posizione

¹¹ A. BERRAMDANE, *Les accords de libre-echange complets et approfondis*, cit., pp. 767-771.

dominante, il divieto di monopoli o concentrazioni d'impresa limitanti la concorrenza ed un generalizzato divieto d'aiuti di Stato che falsino la concorrenza favorendo certune imprese. Vi è inoltre un richiamo alle disposizioni del TFUE, segnatamente gli articoli 101, 102, 106, 107 e 93, alla giurisprudenza della Corte di giustizia e, in generale, ai regolamenti e agli atti amministrativi di riferimento, alla cui luce dovranno essere valutate eventuali pratiche anticoncorrenziali.

Le conseguenze del mutato approccio europeo non sono di poco conto, se si considera che, attraverso l'adozione della disciplina europea nei settori parte dei DCFTA, gli Stati terzi dovrebbero conformarsi automaticamente ad eventuali mutamenti normativi, senza alcuna rinegoziazione degli accordi, oltre a dover necessariamente implementare un apparato amministrativo adeguato a realizzare l'effettiva adesione all'*acquis* europeo.

Queste difficoltà, unitamente al timore di effetti potenzialmente deleteri che l'accordo avrebbe prodotto sul tessuto industriale del paese, sono alla base dell'interruzione delle negoziazioni del DCFTA da parte del Marocco¹². Non a caso, è stato opportunamente rilevato che, a fronte dei costi sostenuti dagli Stati parte di tali accordi e della relativa perdita di sovranità in ordine alle materie

¹² F. SEATZU, *Kissing awake a sleeping beauty? The negotiation process for a Euro-Mediterranean free trade area*, in F. IPPOLITO – G. BORZONI – F. CASOLARI (a cura di), *Bilateral Relations in the Mediterranean*, Edward Elgar Publisher, Cheltenham 2020, pp. 264-265.

disciplinate, non siano Stati predisposti adeguati strumenti compensativi¹³.

È tuttavia opportuno rilevare che, con riferimento alla protezione degli investimenti e alla risoluzione delle controversie Stato-investitore, il DCFTA in via di negoziazione con la Tunisia sembrerebbe inserirsi nel solco del modello giurisdizionale promosso dall'Unione europea nell'ambito di accordi quali, ad esempio, il *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) concluso con il Canada. Invero, vi è quasi una piena sovrapponibilità tra l'articolo 3.9, Capitolo III (*Règlement des différends*), del DCFTA eurotunisino, concernente il cosiddetto Tribunale di prima istanza, e l'articolo 8.27 del CETA, relativo alla costituzione del Tribunale: in entrambi gli accordi, infatti, si prevede l'istituzione di un Tribunale competente in materia d'investimenti internazionali, i cui membri sono individuati secondo criteri analoghi a quelli nazionali per la designazione dei componenti degli organi giudiziari, stante la possibilità di selezionarne i componenti anche sulla sola base delle loro competenze giuridiche in materia di diritto internazionale pubblico. Ad ulteriore garanzia della terzietà del Tribunale, è disposto che un terzo dei giudici siano cittadini nazionali di Stati membri dell'UE, un terzo dello stato parte dell'accordo e, infine, il restante di paesi terzi. Inoltre, entrambi

¹³ E. LANNON, *The Externalization of EU Policies in the Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood: The Potential Impact of the New Mediterranean Agenda*, in «IEMed Mediterranean Yearbook 2021», 1(2021), p. 21.

gli accordi prevedono l'istituzione di un organo d'appello, deputato a decidere in ordine alle sentenze di prima istanza eventualmente impugnate in ragione di errori relativi all'applicazione od interpretazione del diritto applicabile, errori nella valutazione dei fatti, ivi inclusa la valutazione del diritto interno, nonché, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, lettere a) e b) della Convenzione di Washington del 1965, esplicitamente richiamato in entrambi gli accordi, in ragione di vizi nella costituzione del Tribunale ovvero di manifesto abuso di potere da parte dell'organo giudicante.

3. L'interdipendenza euromediterranea tra neocolonialismo e promozione dei diritti umani

La strategia politica ed economica dell'Unione europea per il Mediterraneo, come evidenziato, pone il conseguimento di obiettivi di pace, democrazia e protezione dei diritti umani quale fondamento per lo sviluppo di economie di mercato nei paesi della costa meridionale. È attraverso la duplice saldatura di libertà economiche e politiche che si cerca di raggiungere un progressivo avvicinamento politico, economico e culturale delle due sponde del mare.

Questo approccio non è stato tuttavia esente da critiche, tanto da specifici settori produttivi dei paesi della regione, riassunte in un generalizzato sentimento protezionistico, volto cioè ad evitare gli effetti potenzialmente negativi, specialmente sul piano occupazionale

e commerciale, derivanti dalla citata “convergenza regolamentare”, le critiche sul piano teorico attengono piuttosto alla visione di fondo che soggiace alla politica europea di vicinato per il Mediterraneo.

Già nei primi anni 2000, infatti, l'approccio europeo alla questione mediterranea è stato talvolta ritenuto viziato da un significativo sbilanciamento nei rapporti di forza tra l'Unione europea e gli Stati terzi mediterranei, se non, addirittura, giudicato talvolta troppo ottimista, in particolare circa l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di protezione e tutela dei diritti umani attraverso strumenti di partenariato commerciale stipulati con le autocrazie dell'area¹⁴. Critiche più severe concernono il perpetuarsi di dinamiche latamente paternalistiche che, in concreto, consentirebbero all'Unione europea di mantenere un forte legame di dipendenza degli Stati mediterranei nei confronti delle ex potenze colonizzatrici. Attraverso la proiezione verso l'esterno della propria legislazione in materie economicamente rilevanti, quali ad esempio la concorrenza, la protezione della proprietà intellettuale o gli standard di produzione, l'Unione europea riuscirebbe a reindirizzare le politiche economiche dei paesi un tempo colonie europee, proteggendo i propri livelli di produzione, tutela del lavoro e dell'ambiente, ma limitando le possibilità che gli Stati del versante meridionale del Mediterraneo riescano a

¹⁴ S. LAVENEX, *On the fringes of the European peace project: The neighbourhood policy's functionalist hubris and political myopia*, in «The British Journal of Politics and International Relations», 1(2016), pp. 66, 70-72.

sviluppare un tessuto economico sufficientemente competitivo. In particolare, si teme che l'aumento di importazioni dall'Unione europea accresca la dipendenza dei paesi mediterranei da questa e ne atrofizzi lo sviluppo industriale¹⁵.

L'interdipendenza economico-commerciale tra Unione europea e Stati terzi del bacino mediterraneo è effettivamente un obiettivo cardine della politica europea di vicinato e, per estensione, della politica commerciale europea. Tuttavia, la forte dipendenza commerciale di questi Stati nei confronti dell'UE, in particolar modo sul piano delle esportazioni agroalimentari verso l'Europa, unitamente alla citata "convergenza regolamentare", potrebbero apparire come strumenti che sbilancerebbero ulteriormente i rapporti di forza tra vecchio continente e nord Africa, accentuando dinamiche di soggezione postcoloniale dei secondi nei confronti del primo. Invero, si ritiene opportuno evidenziare, a mero titolo esemplificativo, come nel DCFTA euro-tunisino le disposizioni del menzionato Capitolo XX non trovino applicazione ai settori agricolo ed ittico – tra i più rilevanti nella bilancia commerciale con l'UE – poiché sottratti al novero delle attività economiche riguardate dalle misure in materia di concorrenza ed aiuti di Stato già presenti nell'accordo, a maggior tutela dell'equilibrio produttivo interno del paese.

¹⁵ M. LANGAN – S. PRICE, *Imperialism Past and Present in EU Economic Relations with North Africa*, in «Interventions – International Journal of Postcolonial Studies», 6(2020), pp. 706, 710-718.

D'altro canto, va altresì rilevato come la politica commerciale europea nei confronti dei paesi mediterranei si distanzi sensibilmente dall'adottare soluzioni che, in luogo della cosiddetta "convergenza regolamentare", favoriscano piuttosto la cooperazione, anche mediante la partecipazione attiva della società civile nel processo di regolamentazione delle materie oggetto del trattato. Nell'accordo di libero scambio globale ed approfondito tra Unione europea e Tunisia, l'unica disposizione che, seppur timidamente, procede in tale direzione, è infatti contenuta nel capitolo dell'accordo che concerne il commercio e lo sviluppo sostenibile ove, all'articolo 16, si prevede l'istituzione di un *forum* misto di dialogo con la società civile (*Forum mixte de dialogue avec la société civile*): si tratta di un organo consultivo, composto da membri di organizzazioni sindacali, dei datori di lavoro, associazioni ambientaliste e rappresentanze degli investitori, avente la funzione di rafforzare il confronto in materia di commercio e sviluppo sostenibile attraverso un'adeguata rappresentazione di ciascun interesse coinvolto. Tale previsione risulta tuttavia niente affatto organica alla struttura complessiva del DCFTA euro-tunisino, stante l'assenza, nell'accordo, di ulteriori riferimenti alla società civile e alla cooperazione regolamentare tra Stati parte, sicché il prospettato *forum* misto di dialogo con la società civile risulterebbe, ad oggi, un organo meramente rappresentativo; ciò appare ancor più evidente laddove si paragoni il Forum misto all'analogo organo di cui all'articolo 22.5 del CETA: nell'accordo eurocanadese,

infatti, il cosiddetto *Civil Society Forum*, oltre a garantire adeguata rappresentanza ai segmenti della società civile che sono espressione del mondo del lavoro, dell'impresa e di interessi diffusi, è inoltre posto quale strumento di raccordo e coordinamento con altri meccanismi istituzionali di consultazione, segnatamente i Comitati tecnici in materia di lavoro ed ambiente¹⁶, e si affianca ad altri organi deputati al raggiungimento di un'effettiva cooperazione regolamentare, come il *Regulatory Cooperation Forum*¹⁷.

4. Sviluppo sostenibile, transizione tecnologica e stato di diritto: la Nuova Agenda per il Mediterraneo

Nel quadro di relativa stagnazione dei DCFTA in via di negoziazione e, di conseguenza, dei progressi per la realizzazione della Zona di libero scambio mediterranea, si inserisce la cosiddetta Nuova Agenda per il Mediterraneo, che pone programmaticamente le basi per un rinnovato partenariato euromediterraneo¹⁸. La Nuova Agenda si propone di coniugare la transizione energetica e tecnologica, agganciandole alle opportunità liberate dal concludersi della fase più acuta della crisi pandemica da COVID-19, favorendo uno sviluppo

¹⁶ CETA, articoli 23.8 e 24.31.

¹⁷ CETA, articolo 21.6.

¹⁸ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 9 febbraio 2021, *Partenariato rinnovato con il vicinato meridionale Una nuova agenda per il Mediterraneo*, JOIN(2021) 2 final.

che consenta di rispondere alle questioni sociali dell'area, soprattutto sul piano occupazionale, e garantire rinnovata stabilità politica.

La Nuova agenda individua cinque direttrici operative: sviluppo umano, buongoverno e stato di diritto; rafforzamento della resilienza, prosperità e transizione tecnologica; pace e sicurezza; migrazioni e mobilità; transizione *green*, ovvero resilienza climatica, energia ed ambiente. Com'è evidente, la strategia sembrerebbe voler contemperare per un verso le principali criticità dell'area mediterranea, emerse ineludibilmente in seguito alla Primavera araba e acuitesi nell'ultimo decennio, con le opportunità che la transizione ecologica e tecnologica possono offrire per lo sviluppo economico e sociale dei paesi mediterranei.

In altre parole, l'impianto della Nuova Agenda, pur riallacciandosi agli obiettivi che hanno tradizionalmente caratterizzato i rapporti euromediterranei, sembrerebbe voler porre le basi per guidare l'evoluzione delle economie del Mediterraneo secondo modelli di sviluppo che favoriscano, in prospettiva, il rafforzamento dei principi democratici nella regione. Il processo trasformativo che l'UE si propone di realizzare resta, pertanto, un progetto coerente ed organico rispetto alla politica di vicinato europea, stante l'accresciuta rilevanza conferita alla "cooperazione rafforzata", in special modo a livello interministeriale¹⁹.

¹⁹ E. LANNON, *The Externalization of EU Policies in the Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood*, cit., pp. 17-23.

Il cuore della Nuova Agenda è costituito da un ingente piano d'investimenti misti, in parte pubblici ed in parte privati, fino ad un massimo di 30 miliardi di euro. Il piano d'investimenti sarà orientato verso uno sviluppo sostenibile, improntato alla digitalizzazione e all'incremento dell'occupazione giovanile. I temi dell'interdipendenza economico-commerciale sono evidenti, se si considera che la Nuova Agenda mira a ricollocare sulle sponde sud del Mediterraneo le *value chain* europee, anche allo scopo di favorire una maggiore diversificazione delle economie locali, storicamente basate su settori produttivi specifici largamente suscettibili agli *shock* economici. L'attuazione del piano d'investimenti sarà realizzata attraverso gli strumenti del *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* (NDICI) e dell'*European Fund for Sustainable Development Plus* (EFSD+) ed è, in ogni caso, strettamente vincolata al raggiungimento di alcuni obiettivi, secondo il principio *policy first*: l'adozione di riforme sul versante economico, ad esempio mediante l'introduzione di norme più efficaci nella prevenzione dei fenomeni corruttivi; la protezione dei diritti umani, anche attraverso un supporto effettivo nell'elaborazione ed applicazione di *policy* relative, ad esempio, alla tutela del lavoro; infine, la necessità di avviare un processo di stabilizzazione e sicurezza nell'area mediterranea, secondo un approccio multilaterale che cerchi di ricomporre le pesanti fratture politiche che segnano la regione.

Pertanto, nel quadro strategico delineato dalla Nuova Agenda, la conclusione dei DCFTA in via di negoziazione con Tunisia e Marocco resta un obiettivo funzionale al perseguimento degli obiettivi che ispirano la politica europea di vicinato nel Mediterraneo, ma sembrerebbe aver perduto la centralità assunta successivamente alla Primavera araba.

5. Conclusioni

Fin dall'avvio del Processo di Barcellona, la politica europea di vicinato per il Mediterraneo ha trovato il suo fondamento nella negoziazione di accordi commerciali e d'investimento che consentissero, per un verso, di accrescere l'interdipendenza economica tra le due sponde del bacino mediterraneo e, per altro verso, di estendere la tutela e promozione dei diritti umani nella regione. L'obiettivo ultimo di questa strategia, la costituzione di una Zona di libero scambio per il Mediterraneo, si è rivelato tuttavia di difficile realizzazione. Ciò anzitutto in ragione degli evidenti limiti intrinseci a qualsiasi progetto di riforma degli ordinamenti degli Stati mediterranei, sovente caratterizzati da governi autocratici, secondo principi riconducibili al modello europeo di stato di diritto; inoltre, le differenze strutturali tra le economie dell'area ed il mercato europeo hanno posto serie resistenze all'avvicinamento delle discipline dei paesi terzi del Mediterraneo al diritto europeo dell'economia. L'approccio

multilaterale iniziale, di cui la Dichiarazione di Barcellona è la più compiuta espressione, non ha resistito ai rovesci politici che hanno stravolto il nord Africa a partire dal 2010, trovando nel collasso della pur minima stabilità politica nella regione un limite ineludibile.

Il susseguente tentativo di realizzare, in via bilaterale, attraverso la negoziazione di DCFTA, gli obiettivi funzionali alla costituzione di una Zona di libero scambio per il Mediterraneo, ha mostrato a sua volta dei profondi condizionamenti, riconducibili anzitutto alle resistenze interne degli Stati parte alla proiezione esterna dell'ordinamento europeo. L'introduzione di disposizioni derogatorie alla più generale "convergenza regolamentare" che ispira tali accordi, nonché la previsione di organismi deputati a favorire il coinvolgimento della società civile non sembrano, in ultima analisi, sufficientemente adeguati a rispondere alle criticità emerse nei negoziati ed in segmenti dell'accademia che ritengono la strategia europea larvatamente neocoloniale. Non a caso, nell'autunno del 2021, anche la negoziazione del DCFTA euro-tunisino, come accaduto per i negoziati UE-Marocco, ha subito una battuta d'arresto.

Superata la fase più acuta dell'emergenza derivante dalla crisi pandemica, l'Unione europea ha scelto di rimodulare la politica europea di vicinato mediterranea, individuando, attraverso la Nuova Agenda per il Mediterraneo, un piano d'investimenti che si propone di conciliare gli obiettivi che, a partire dal 1995, hanno caratterizzato i rapporti dell'Unione europea con la sponda meridionale del

Mediterraneo, mediante la promozione di uno sviluppo sostenibile, incentrato sulla transizione ecologica e l'uguaglianza sociale. L'urgenza di arginare l'impatto negativo che la pandemia ha avuto sull'economia globale sembrerebbe, pertanto, aver ricalibrato la politica europea di vicinato nell'area mediterranea verso un approccio maggiormente pragmatico che, in conclusione, lascia ancora aperti ampi margini di discussione circa il tenore e la natura dei rapporti politici ed economici tra le due sponde del Mediterraneo.