

**EU BORDER  
REGIONS**

EU EXTERNAL BORDERS AND THE IMMEDIATE NEIGHBOURS.  
ANALYSING REGIONAL DEVELOPMENT OPTIONS  
THROUGH POLICIES & PRACTICES OF  
CROSS-BORDER CO-OPERATION

**Policy Paper**

**COOPERAZIONE E CONFINI LUNGO LA FRONTIERA  
MARITTIMA SICILIA-TUNISIA**

**EXECUTIVE SUMMARY E MESSAGGI PRINCIPALI DAL CASO-STUDIO  
TRANSFRONTALIERO ITALIA-TUNISIA**

di Filippo Celata, Raffaella Coletti e Andrea Stocchiero

**Gennaio 2015**

**CeSPI**  
Centro Studi di Politica Internazionale

DIPARTIMENTO DI METODI E MODELLI  
PER L'ECONOMIA IL TERRITORIO E LA FINANZA  
MEMOTEF



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

## Sommario

Nota Metodologica.....	3
1. Sicilia e Tunisia: un'introduzione.....	4
2. Le geometrie variabili lungo il confine .....	5
3. L'ambiguità delle politiche nel Mediterraneo.....	6
4. La <i>governance</i> multilivello nel contesto Mediterraneo.....	7
5. Opportunità e contrasti.....	9
6. Il programma ENPI CBC.....	11
7. Prospettive future .....	12
8. Priorità da affrontare a diversi livelli e scale allo scopo di migliorare la cooperazione tra la Sicilia e la Tunisia.....	13

The summary has been elaborated in the framework of the EUBORDERREGIONS research project: "EU External Borders and the Immediate Neighbours. Analysing Regional Development Options through Policies and Practices of Cross-Border Cop-operation". The contents are the sole responsibility of the authors and do not express the opinions of the EU institutions.

EUBORDERREGIONS is funded through the  
Seventh Framework Programme of The European Union



## Nota Metodologica

Questo documento è la traduzione dall'inglese all'italiano di un executive summary del rapporto di ricerca prodotto dal CeSPI e dall'Università La Sapienza (Dipartimento Memotef) nel quadro del progetto EUBORDERREGIONS. L'intero rapporto, intitolato *Cooperation and Bordering across the Sicily-Tunisia Maritime Frontier*, è scaricabile al seguente indirizzo: [http://euborderregions.eu/files/11\\_CSR\\_IT-TU.pdf](http://euborderregions.eu/files/11_CSR_IT-TU.pdf)

Il rapporto (e di conseguenza i principali risultati sintetizzati in questo documento) si è basato su una indagine condotta tra il 2012 e il 2013, con i seguenti strumenti:

- Raccolta di 204 questionari (102 in Sicilia e 102 in Tunisia)
- Realizzazione di 58 interviste in profondità (33 in Sicilia e 25 in Tunisia)
- Raccolta di giornali locali in Sicilia e Tunisia e analisi dei media
- Organizzazione di due incontri tra stakeholders (uno in Sicilia e uno in Tunisia)
- Network Analysis
- Raccolta di fonti secondarie

Oltre agli autori del rapporto, il team di ricerca ha coinvolto anche: per la raccolta dei questionari in Sicilia, Vittoria Antonelli e Barbara de Benedictis (CeSPI), e Marta Bellingreri e Valentina Muffoletto (COSPE) per la Tunisia; per l'organizzazione e animazione della riunione degli stakeholders a Tunisi Battistina Cugusi (CeSPI); per la Network Analysis Valerio Leone Sciabolazza (Università La Sapienza).

Si ringraziano tutti coloro che hanno dedicato il loro tempo per partecipare alla nostra indagine. Senza di loro, questa ricerca non sarebbe stata possibile.

La responsabilità di quanto scritto è interamente degli autori.

## 1. Sicilia e Tunisia: un'introduzione

Sicilia e Tunisia condividono un bagaglio culturale in comune e un'importante storia di migrazioni: i primi a emigrare furono i siciliani in Tunisia, sebbene non esista ora una comunità vasta di siciliani basati in Tunisia; al contrario, una vasta comunità tunisina si è trasferita in Sicilia (in particolare nell'area meridionale) negli ultimi quaranta anni.

La Sicilia è una regione periferica, a livello europeo e nazionale, ed è sempre stata una delle regioni più problematiche. E' una regione europea frontaliere che conferma sostanzialmente gli assunti teorici sulle dinamiche centro-periferia dello sviluppo. La debolezza della Sicilia, sia in termini di crescita economica che di capacità istituzionale, risale all'unificazione dell'Italia e rientra nella questione storica del Mezzogiorno. Le politiche nazionali per lo sviluppo regionale finanziate sin dagli anni '50 del secolo scorso, così come le politiche regionali europee degli ultimi trent'anni, hanno devoluto risorse importanti verso la Sicilia, ma con scarsi risultati. Attualmente le politiche di sviluppo regionale seguono il "nuovo" approccio *place-based* dell'Unione europea (UE), che però continua a rischiare di essere catturato da interessi elettorali e di consenso sociale, così come da interessi particolaristici, corporativi, e nei casi peggiori di collusione con la mafia. D'altra parte, per la sua posizione geografica la Sicilia potrebbe ricoprire un ruolo rilevante come fulcro strategico nel Mediterraneo, tuttavia, finora, l'opportunità non è stata colta.

In seguito alla rivoluzione del 2011, la Tunisia sta attraversando una difficile transizione politica che sta rallentando le attività di cooperazione e la diffusione di nuove opportunità. La caduta del regime di Ben Ali ha complicato le relazioni con molti governi europei, i quali avevano con quel regime relazioni buone e durature. La rivoluzione ha però aperto la porta a relazioni più forti tra le società civili e per una crescita economica più partecipata. L'UE sta sostenendo la transizione democratica, anche per limitare il rischio di diffusione di movimenti di islamismo radicale nel paese e oltre. L'economia tunisina è orientata sulle esportazioni verso l'Europa, ma non ha la Sicilia come partner di rilievo. La Tunisia è impegnata a integrare la propria economia con le reti globali ed Euro-Mediterranee in un mosaico guidato da principi neoliberali.

Le dimensioni regionali e transfrontaliere non sono state, finora, rilevanti per le politiche del governo tunisino. Dopo la caduta del regime di Ben Ali, originata da focolai di ribellione nelle aree marginali del paese, è maturato un consenso crescente per lo sviluppo di nuove politiche regionali/territoriali a sostegno della coesione sociale. Numerosi movimenti sociali stanno emergendo, ma, finora, non hanno avuto sufficiente capacità di cooperare con partner esterni. Il processo di decentramento sta facendo i primi passi. In generale, la delicata fase che la Tunisia sta attraversando non incoraggia lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera, nonostante la reale importante potenzialità in alcuni settori come l'agroalimentare, la pesca e l'integrazione socio-culturale, come approfondiremo nelle prossime pagine. Se queste opportunità saranno colte o meno, dipenderà dai risultati della transizione politica tunisina.

Le politiche di sviluppo regionale in Tunisia stanno muovendo i primi passi. Sono rivolte alle regioni marginali nelle aree interne del Sud e dell'Ovest, da dove è scaturita la Rivoluzione dei Gelsomini. Sembrano essere concentrate su misure tradizionali, come la creazione di infrastrutture, il sostegno alle piccole imprese, e l'attrazione di investimenti stranieri. Queste politiche sono fondamentalmente volte al sostegno di mercati locali e nazionali, essendo molto difficile promuovere un approccio neoliberale rivolto all'integrazione nei mercati globali, per le regioni marginali tunisine.

Altre regioni italiane meridionali hanno lo stesso problema di scarso sviluppo della Sicilia, senza essere specificamente regioni di confine. Mentre sull'altra costa, il nord della Tunisia è

la regione più sviluppata della nazione, per la sua esposizione verso i flussi commerciali internazionali attraverso le infrastrutture di porti ed aeroporti, così come per la creazione di zone franche industriali rivolte alle esportazioni, ma non in quanto territorio di confine con la Sicilia. Di conseguenza, il caso Siculo-Tunisino non conferma l'eccezionalità delle regioni di confine<sup>1</sup>. Il confine non è un fattore rilevante di vincolo alla crescita economica e sociale dell'area (per quanto il mare possa essere considerato un confine). D'altro canto, sia la Sicilia che il Nord della Tunisia affrontano dei problemi – riguardo la pesca, la migrazione, la ricerca di petrolio e gas e il suo impatto sull'ambiente – che sono specificamente dipendenti dalla loro posizione geografica e di confine, e che hanno bisogno di arrivare a delle soluzioni comuni.

Inoltre, possiamo dire che esiste una gerarchia sul confine Italia-Tunisia; le relazioni lungo il confine sono basate sull'idea di flusso di assistenza da nord a sud, piuttosto che di un reale partenariato. Questo tipo di percezione è diffuso su entrambi i lati del confine e a diversi livelli – ossia a livello nazionale e regionale. Tuttavia, un nuovo approccio, maggiormente rivolto ad un dialogo tra pari e orientato ad un comune destino, si sta lentamente sviluppando anche dopo i disordini popolari del 2011 e la caduta del regime di Ben Ali, grazie all'attivismo della società civile tunisina. In questo contesto la cooperazione transfrontaliera (*cross-border cooperation*, CBC) si sta dimostrando un buono strumento in grado di cambiare la gerarchia, promuovendo una collaborazione più equa e reciproca tra Tunisia e Sicilia.

Le norme e i valori dell'UE stanno influenzando il processo di democratizzazione e liberalizzazione in Tunisia; ma complessivamente nel paese è, in ogni caso, promosso un dibattito aperto sulla democrazia islamica. D'altro canto, anche in Sicilia ci sono problemi nell'adeguamento agli standard europei, in termini di buona *governance*, concorrenza e capacità istituzionale. Su entrambi i lati si condivide quindi la questione di come migliorare la democrazia e lo stato di diritto.

In conclusione, si deve menzionare che, nel complesso, i siciliani percepiscono l'Europa e l'integrazione europea come lontani dal proprio territorio. Si sentono anche abbastanza lontani dal centro politico italiano, sono orgogliosi della loro autonomia, che però finora non si è tradotta in un successo della politica regionale di sviluppo. A loro volta, i tunisini hanno un grande interesse nello sviluppare buone relazioni con l'UE, ma non vedono la cooperazione transfrontaliera con la Sicilia come uno strumento per raggiungere questo risultato. Inoltre, alcuni stakeholder tunisini contestano l'attitudine eurocentrica delle politiche europee e sostengono un dibattito nazionale sullo sviluppo regionale interno per la coesione sociale. Entrambe, Sicilia e Tunisia, condividono la necessità di rafforzare i rapporti con l'UE, ma non avendo il confine come priorità.

## 2. Le geometrie variabili lungo il confine

Il confine marittimo, incluso nei programmi ENPI (European Neighbourhood Partnership Instrument) CBC (così come nei programmi di Cooperazione Territoriale Europea), ha caratteristiche peculiari se paragonato a quelli terrestri. Il mare è indubbiamente un forte elemento di divisione naturale, ma, d'altro canto, ha stimolato gli scambi, il commercio, le contaminazioni reciproche, la mobilità del capitale umano in entrambe le direzioni e la creazione di un'eredità culturale comune.

---

<sup>1</sup> Con eccezionalità delle regioni di confine si intende la loro generale disposizione ad essere marginali dai flussi economici, sociali e di conoscenza, aree geografiche che presentano limiti naturali per lo sviluppo economico e sociale, e spazi su cui si gioca la divisione tra stati-nazione, quindi oggetto di contese e di interessi di sicurezza militare che vincolano l'uso del territorio e le sue funzioni.

Le relazioni lungo il confine Sicilia-Tunisia devono essere inserite nel più ampio contesto mediterraneo per essere comprese appieno. Infatti, la natura del confine marittimo è connessa alla questione della giusta scala cui promuovere le relazioni. Il Canale di Sicilia è parte del Mediterraneo e la Sicilia e la Tunisia si affacciano sullo stesso mare insieme a molti altri paesi delle coste meridionali e settentrionali. Ciò significa che la prossimità a un confine di mare non garantisce necessariamente una relazione privilegiata (come accade, invece, ad esempio, quando due regioni condividono un unico confine terrestre), piuttosto, le relazioni hanno geometrie variabili e trascendono diverse scale (quella locale di confine, quella bilaterale tra le diverse nazioni e territori, quella mediterranea ed euro-mediterranea, quella globale) che si influenzano fortemente e reciprocamente. La natura del confine marittimo rende impossibile parlare di una singola “regione di confine”. I flussi economici tra la Tunisia e l’Europa, ad esempio, sono più forti con altre (più ricche) regioni italiane o europee (particolarmente francesi), piuttosto che con la Sicilia. La Sicilia, d’altra parte, ha relazioni forti non solo con la Tunisia ma anche, ad esempio, con la Libia, nel settore archeologico e, parzialmente, nel settore ittico, come pure con l’Egitto.

In ogni caso, la prossimità è importante, e la Sicilia e la Tunisia condividono dei legami e delle potenzialità per una strategia comune di sviluppo nel prossimo futuro. In questo contesto possiamo dire che la Sicilia sembra più interessata alla Tunisia (specialmente come avamposto per il resto dell’Africa settentrionale) che non l’opposto. Questo dipende da molti fattori, incluse le opportunità potenzialmente emergenti in mercati giovani quali quello nord-africano in confronto ai problemi che intrappolano la Sicilia in un apparente irreversibile processo di declino. All’asimmetria di interessi si somma una asimmetria al livello di comunicazione e conoscenza reciproca: i tunisini sono più estroversi, accedono ad informazioni europee in lingua francese e hanno capacità di interagire con contesti europei e italiani, mentre i siciliani sono più introversi, non conoscono la lingua araba, la cultura, gli eventi religiosi e politici tunisini. La Sicilia e la Tunisia, comunque, condividono importanti legami culturali e storici e riconoscono il valore della prossimità, particolarmente in alcuni settori. La creazione di nuove opportunità per la cooperazione può decisamente influire sulla percezione reciproca lungo il confine, migliorando la quantità e qualità degli scambi nei diversi campi.

In termini di scala, le relazioni lungo il confine sono influenzate dalle politiche messe in atto dall’UE nel più ampio contesto del Mediterraneo, ma ci sono anche esempi di reti orizzontali che sono indipendenti – e talvolta anche in conflitto con – i processi sostenuti al livello europeo o nazionale. Questo dipende essenzialmente dai diversi stakeholder coinvolti nelle attività di cooperazione, come vedremo nelle prossime pagine.

Infine, è importante evidenziare come non ci sia un conflitto di civiltà al confine, al contrario, ci sono coabitazione pacifica e dialogo tra le diverse religioni (anche se più recentemente c’è stata qualche preoccupazione per i movimenti di integralismo islamico in Tunisia – Salafiti). Sul confine, la CBC non è percepita come uno strumento di europeizzazione, ma piuttosto come un modo per sviluppare legami economici e sociali con i territori vicini tra diverse culture/religioni con legami storici comuni.

### **3. L’ambiguità delle politiche nel Mediterraneo**

C’è una fondamentale ambiguità nella politica europea verso il Mediterraneo: il mare è rappresentato sia come confine e divisione che come regione comune. L’ambiguità delle rappresentazioni si riflette nello squilibrio tra sicurezza e cooperazione nelle geo-politiche adottate a livello europeo rispetto alla Tunisia e al Mediterraneo. La Politica Europea di Vicinato da un lato favorisce la cooperazione, lo scambio e l’apertura del confine, dall’altro

persegue la securitizzazione e, spesso, la chiusura del confine. Questo è vero in particolare per le politiche sulla migrazione con le loro conseguenze drammatiche. Le politiche sulla migrazione sono in contraddizione con altre politiche italiane e dell'UE, e generano grandi problemi territoriali lungo il confine: le città e i territori (da Lampedusa a Pozzallo) in Sicilia sono marginalizzati e isolati dal resto dell'Italia e dall'Europa, anche nei loro sforzi di offrire primo soccorso e accoglienza ai migranti irregolari e ai richiedenti asilo che attraversano il Canale di Sicilia. Le politiche migratorie italiane e dell'UE stanno inibendo *de facto* la mobilità dei cittadini tunisini verso la Sicilia, e stanno restringendo le opportunità di cooperazione lungo i confini. Alcuni operatori sociali denunciano la militarizzazione del confine mascherata da propositi umanitari: il potenziamento delle operazioni Frontex contro le migrazioni irregolari sta erigendo nuovi muri sul mare. Un vero partenariato di mobilità tra l'UE e la Tunisia dovrebbe essere più coerente con gli obiettivi della Politica di Vicinato e di coesione sociale, creando corridoi umanitari per i richiedenti asilo e maggiori opportunità per la mobilità regolare di, ad esempio, lavoratori specializzati e giovani.

Inoltre, le politiche di liberalizzazione del commercio e degli investimenti lungo il confine, perseguite senza la definizione di regole comuni sui diritti dei lavoratori e su standard ambientali oltre che sociali, consentono lo sfruttamento dei lavoratori nell'agricoltura e nelle imprese, stimolano processi di delocalizzazione che peggiorano il problema della disoccupazione in Sicilia, e costringono all'impoverimento delle risorse naturali e alla concorrenza sleale nella pesca. La mancanza di una *governance* transfrontaliera delle risorse comuni (ad es. il mare) e di regole comuni contro il dumping sociale o ambientale, e per la promozione di relazioni economiche vantaggiose per tutti, crea asimmetrie e conflitti tra le due sponde.

L'opinione degli stakeholder conferma, anche a livello locale, l'ambiguità della rappresentazione del Mediterraneo (e, in questo caso, del Canale di Sicilia) come "confine" e come "regione", e le contraddizioni già menzionate. Questo tipo di rappresentazione ambigua emerge consciamente o inconsciamente nelle parole di quasi tutti gli stakeholder che abbiamo intervistato; come tali, le percezioni/rappresentazioni locali ed europee del confine sono simili e si influenzano reciprocamente.

#### **4. La *governance* multilivello nel contesto Mediterraneo**

La relazione tra Sicilia e Tunisia è inserita in una serie di quadri normativi o, detto in altri termini, di regimi di scala<sup>2</sup>.

Prima di tutto, Sicilia e Tunisia sono influenzate dal quadro normativo Euro-mediterraneo. L'Unione Europea ricopre un ruolo chiave per il sostegno o la limitazione della cooperazione nell'area, alla luce delle specificità del confine marittimo, dei difficili processi di ristrutturazione in Tunisia e Sicilia, della sensibilità dello scenario geo-politico. Le ambiguità delle politiche Euro-mediterranee, che da un lato sostengono la cooperazione e lo scambio, dall'altro limitano la stessa cooperazione, si ripercuotono seriamente sulle dinamiche locali, come già menzionato nella sezione precedente con particolare riferimento alla questione migratoria e regolatoria.

Inoltre, le relazioni Sicilia-Tunisia sono influenzate dalla componente bilaterale della Politica di Vicinato. Finora, un ammontare limitato di risorse e l'imposizione di condizionalità positive e negative, insieme alla crisi economica e politica che l'Europa sta attraversando negli ultimi

---

<sup>2</sup> Con il termine regimi di scala, si intendono le istituzioni, le politiche, le regole e i processi, che vincolano e orientano i comportamenti degli attori in un determinato ambito geografico, e che possono venire piegate (*scale bending*), modificate e contestate (*scale bubbles*) dai diversi attori.

anni, hanno indubbiamente abbassato l'attrattiva che quest'ultima esercita verso i propri vicini. L'impreparazione dell'Europa di fronte ai movimenti della Primavera araba e le reazioni caute espresse nei mesi seguenti, hanno parzialmente indebolito la fiducia delle forze democratiche tunisine verso l'Unione Europea. Un impegno maggiore è necessario per aiutare la Tunisia in questa difficile fase di transizione, favorendo anche relazioni su scala locale e transfrontaliera.

Le relazioni Sicilia-Tunisia sono influenzate anche da altre politiche europee, come la Politica Agricola Comune e la Politica sulla Pesca che, implementata solo sul confine siciliano, si ripercuote sulla concorrenza e sulla redditività della flotta siciliana senza migliorare le condizioni ambientali, perché sul versante tunisino vigono altre regole e politiche.

Secondo i nostri intervistati, l'impatto della Politica di Vicinato è rilevante (ma più in senso negativo che positivo) se si considerano i rapporti di scambio e le migrazioni, che sono regolati attraverso l'accordo di associazione UE-Tunisia, la negoziazione del nuovo accordo sul libero scambio, così come il partenariato per la mobilità firmato nel marzo 2014; mentre l'impatto della cooperazione allo sviluppo con la Tunisia è trascurabile, per il limitato ammontare di risorse. La Tunisia è molto interessata a sviluppare relazioni amichevoli con l'UE, ma la Politica di Vicinato offre un quadro insufficiente e, in una certa misura, incoerente. Il suo impatto (e in particolare del programma ENPI CBC Italia-Tunisia) è anche più debole in Sicilia, dove solo poche persone e organizzazioni sono al corrente di questa politica e dei suoi scopi e opportunità.

In generale, si può dire che le politiche dell'UE su "larga scala" hanno un forte impatto sulle condizioni locali e sulla coesione territoriale tra Tunisia e Sicilia (sulla produzione, scambi, migrazione ecc.), mentre, viceversa, le specificità locali territoriali transfrontaliere non influenzano la costruzione delle politiche su larga scala, anche se qualche stakeholder, come già menzionato, sta provando ad adattare e contestare le politiche dell'UE. Esiste una chiara divergenza tra la scala Euro-mediterranea ed Euro-tunisina, contro la scala ridotta delle relazioni transfrontaliere tra Sicilia e Tunisia. Questi due livelli non sono integrati (*nested*), ma appaiono, in particolare in alcuni settori, in conflitto e in contraddizione, come vedremo nella prossima sezione. Entrambe, la Sicilia e la Tunisia chiedono un nuovo contesto Euro-mediterraneo, più aperto al libero movimento di persone e in grado di trovare regole condivise per la gestione di risorse comuni e per la soluzione di problemi nell'ambito del sociale e dell'ambiente. Queste regole dovrebbero essere specifiche e tarate sul contesto.

A diversa scala, le relazioni Sicilia-Tunisia sono inquadrare anche nelle relazioni bilaterali tra i governi nazionali italiano e tunisino. Le relazioni sono sempre state buone, sebbene parzialmente rinnovate dopo la caduta del regime di Ben Ali. Tuttavia, le relazioni diplomatiche tra le due nazioni non sono legate alla cooperazione stabilita a livello sub-nazionale attraverso la cooperazione decentrata e transfrontaliera. Più specificamente, in Italia le iniziative per la cooperazione transfrontaliera sono considerate come uno strumento non particolarmente rilevante in termini di relazioni estere. L'Italia è infatti molto cauta nei confronti del ruolo delle regioni e delle autorità sub-nazionali nello sviluppo di relazioni para-diplomatiche. Essenzialmente la cooperazione transfrontaliera non è considerata come uno strumento rilevante nel contesto della politica estera nazionale. Il programma CBC coinvolge rappresentanti del Ministero degli Esteri e del Ministro per lo Sviluppo Economico, ma la loro presenza non è efficace per la creazione di legami con le politiche nazionali. Inoltre, la politica estera italiana con la Tunisia non è incentrata su specifiche relazioni territoriali e transfrontaliere, a meno che non rappresentino "grandi temi" internazionali e opportunità rilevanti (estrazione del petrolio) o sfide (migrazione) di livello nazionale. D'altra parte invece, molti ministri tunisini e altre istituzioni centrali sono coinvolte in iniziative di cooperazione transfrontaliera, cui è pertanto prestata - nella costa nord-africana - più



attenzione anche in termini diplomatici, ma il ridotto coinvolgimento del livello locale a favore dei ministeri centrali è più che altro legato all'assenza di un decentramento politico ed amministrativo.

Esiste quindi una simmetria tra le due sponde, data dalle centralità dei governi nazionali nelle relazioni bilaterali; a cui si accompagna una asimmetria nel ruolo della cooperazione transfrontaliera: in Tunisia essa appartiene al governo centrale, mentre in Italia è devoluta al livello regionale e territoriale ma senza essere considerata come una parte rilevante della politica estera nazionale. Sarebbe probabilmente opportuno un maggiore sforzo del governo italiano per riconoscere il ruolo della cooperazione transfrontaliera, e rafforzare il significato delle relazioni che si stanno avviando lungo il Canale di Sicilia, mentre in Tunisia sarà importante il nuovo processo di decentramento per accrescere il ruolo delle autorità locali nella cooperazione transfrontaliera.

Le regioni di confine potrebbero indubbiamente essere un'interfaccia importante tra le dinamiche diplomatiche e i contesti politici che operano nell'UE e nei paesi vicini. Nel caso dei confini Italia-Tunisia i settori principali dove questo processo potrebbe avverarsi sono lo sviluppo agroalimentare e della pesca, lo sfruttamento responsabile di beni comuni, i flussi migratori.

## **5. Opportunità e contrasti**

Gli stakeholder sono consapevoli che la prossimità è un'opportunità cruciale per lo sviluppo di entrambe, Sicilia e Tunisia, a causa di caratteristiche socio-culturali comuni, interessi comuni e sfide comuni. Purtroppo la buona volontà si traduce raramente in azioni concrete e queste opportunità sono ancora largamente inesplorate. In questo senso la scala transfrontaliera è ancora in maturazione.

In generale, lungo i confini di Italia e Tunisia ci sono dei settori dove specifiche attività di cooperazione stanno prosperando e sono abbastanza importanti, sia di lunga durata che relativamente nuove ma molto promettenti. Un settore importante è la cooperazione culturale, grazie alle iniziative istituzionali (ad esempio in ambito archeologico) e ad iniziative spontanee e auto-finanziate di qualche organizzazione molto attiva che si adopera intensamente per enfatizzare e potenziare l'eredità culturale comune dei due territori e per superare le divisioni. Soprattutto, è stato messo in atto un numero interessante di iniziative da parte di istituti educativi e università, particolarmente mirato alla promozione della conoscenza, sia in Sicilia che in Tunisia. La cooperazione tra gli operatori sociali sta migliorando, grazie all'attivismo di diversi movimenti sociali, alla revitalizzazione della società civile in Tunisia dopo il collasso del regime di Ben Ali, e per i tentativi (specialmente dei vescovi di Mazara del Vallo e Agrigento) di migliorare il dialogo tra le chiese cattoliche lungo il Mediterraneo.

Altre aree di cooperazione sono meno sviluppate, sempre secondo la percezione degli stakeholder, ma molto promettenti. In particolare, la cooperazione economica e tecnologica può sicuramente, e potrebbe anche di più in futuro, aiutare le due economie a crescere, aumentare la produttività, la qualità dei prodotti e la loro competitività internazionale. Qui la cooperazione transfrontaliera potrebbe fare la differenza, non solo nel fornire una piattaforma affinché siano sviluppate più attività congiunte, ma anche nel cambiare le percezioni e le decisioni degli operatori siciliani, in modo che le relazioni in questo campo non prendano la forma di produzioni delocalizzate per la ricerca di costi inferiori con effetti negativi sull'occupazione e sull'ambiente. Questo non significa negare che tali effetti esistano a breve termine, ma sottolineare come entrambe le economie possano trarre dall'aumentata

cooperazione e attraverso l'internazionalizzazione responsabile delle loro basi produttive dei vantaggi cruciali a lungo termine, se riescono ad andare oltre i fattori di costo. Un equilibrio più equo tra una cooperazione a vantaggio di tutti e la concorrenza sleale può essere trovato. Ci sono delle buone pratiche, in particolare nel campo dell'industria ittica e agricola, settori questi che, più di altri, sono influenzati dalla prossimità e dalle similitudini tra le due economie. Ma queste pratiche possono svilupparsi solo se si modificano quadri normativi asimmetrici, se si risolvono disaccordi sulla giusta gestione delle risorse (ad esempio nella pesca), per non nominare lo sfruttamento del lavoro e le violazioni dei diritti umani. La cooperazione a livello locale dovrebbe essere sostenuta da iniziative normative adeguate a livello nazionale ed europeo.

In altri campi, la cooperazione è debole e ben al di sotto del potenziale. C'è, ad esempio, un interesse ad aumentare la cooperazione istituzionale che però non sempre si traduce in risultati concreti, azioni congiunte o relazioni privilegiate. La volontà politica è insufficiente. A sua volta la mancanza di una forte cooperazione istituzionale limita la definizione di una strategia comune di sviluppo per la regione transfrontaliera. Inoltre, la mancanza di relazioni che siano abbastanza efficaci da tradursi in azioni congiunte, riduce la possibilità di affrontare le sfide comuni, ad esempio, in settori specifici quali l'ambiente: nei confronti della minaccia presentata dalla ricerca di petrolio d'alto mare di diverse compagnie petrolifere nel Canale di Sicilia, non ci sono state, finora, risposte istituzionali comuni tra la Sicilia e la Tunisia.

In merito alla scala, possiamo dire che molte delle attività di cooperazione transfrontaliera sul confine Italia-Tunisia sono inquadrare in un meccanismo di *governance* multilivello (v. sopra); ma ci sono anche esempi di relazioni orizzontali che sono indipendenti dai quadri normativi offerti su più ampia scala e che, in qualche caso, si oppongono a questi. Almeno due esempi possono essere riportati al riguardo: il settore ittico e le relazioni della società civile. Per quanto riguarda il settore ittico, il distretto della pesca (il cui centro è situato a Mazara del Vallo) ha importanti relazioni non solo con le controparti locali, ma anche con i governi centrali nel bacino Mediterraneo. Il distretto è riconosciuto come operatore rilevante per il trasferimento di regole e politiche nel settore ittico, così come per il suo ruolo politico nel sostegno di imbarcazioni vittime di sequestri nel Mar Mediterraneo. Il distretto contesta pesantemente le politiche dell'UE nel settore ittico e l'indifferenza al problema manifestata al livello nazionale italiano. Possiamo dire che l'industria ittica siciliana è dedita ad un processo volto a cercare di piegare, modificare, il regime di scala europeo: svolge attività di lobby con la Commissione Europea per contestare e adattare la politica dell'UE sulla pesca ai suoi bisogni e per sostenere nuove iniziative nel Mediterraneo (come la creazione di distretti di pesca con partner meridionali in Tunisia, Egitto, Libia). Una situazione simile si applica anche nel caso delle politiche alimentari e agricole: le associazioni dei contadini e i sindacati chiedono un maggiore sostegno dell'UE per migliorare la propria competitività internazionale garantendo un lavoro dignitoso.

D'altro canto, le reti di società civile, specialmente quelle sviluppate dopo il regime di Ben Ali, sono un altro esempio di operatori locali che creano nuove relazioni con la controparte siciliana lungo il confine. Dopo la Rivoluzione dei Gelsomini, sono emerse vecchie e nuove organizzazioni sociali che cercano di diffondere le proprie relazioni nel Mediterraneo e a livello globale. Attualmente i movimenti sociali siciliani e tunisini stanno operando, in parte, al di fuori del regime di scala Euro-mediterraneo, contestandolo per creare delle alternative: stanno provando a espandere delle reti orizzontali nel Mediterraneo e oltre (ad esempio attraverso il Forum Sociale Mondiale), stanno contestando le politiche dell'UE sulla liberalizzazione economica e il controllo della migrazione e stanno chiedendo più rispetto dei diritti umani e dell'ambiente.

## 6. Il programma ENPI CBC

È importante sottolineare il ruolo unico che il programma ENPI CBC Italia- Tunisia ricopre: il programma rappresenta oggi l'unica opportunità di mantenere e sviluppare le attività di cooperazione tra la Sicilia e la Tunisia, perché l'attuale crisi economica e finanziaria sta riducendo le risorse italiane e regionali dedicate ad iniziative bilaterali. Inoltre, il programma è stato attuato per la prima volta dal 2007 al 2013, mentre è necessario un periodo di tempo più lungo per costruire reti stabili e finanziariamente autonome lungo il confine.

La peculiarità del confine marittimo, la diffusa mancanza di capacità delle autorità pubbliche e degli attori privati tunisini e siciliani, l'attuale instabilità politica in Tunisia e i problemi strutturali in Sicilia, rendono la CBC un'opportunità rilevante per costruire una nuova scala di coesione politica tra le due sponde. Il sostegno finanziario per la CBC è stato offerto, negli ultimi sette anni, dall'UE, in particolare tramite il programma ENPI-CBC Italia-Tunisia e, parzialmente, tramite il programma ENPI CBC Mediterraneo.

La fase di implementazione 2007-2013 ha portato ad un dibattito interno sulle misure da intraprendere per migliorare l'efficacia del programma e anche sull'adeguatezza delle attuali aree eleggibili. Molti operatori hanno suggerito l'allargamento delle aree eleggibili (per includere l'intera Tunisia e l'intera Sicilia), mentre altri ancora preferiscono un criterio di "concentrazione" sulla Sicilia meridionale e sulle regioni settentrionali tunisine.

D'altro canto, gli operatori siciliani e tunisini stanno realizzando molte piccole iniziative al di là dei programmi ENPI CBC, i cui meccanismi sono, per molte ragioni, non sempre adatti ai bisogni specifici e alle caratteristiche di alcuni dei più attivi operatori nella cooperazione tra le due sponde. È richiesto uno sforzo dall'amministrazione del programma per identificare le migliori pratiche e le iniziative migliori da sostenere, allo scopo di sostenere relazioni genuine e di lunga durata lungo il confine, così come sostenere le capacità e i collegamenti tra gli operatori locali, per allargare la "comunità CBC" e per diffondere più ampiamente informazioni e buone pratiche.

Le risorse della CBC sono scarse e possono sostenere solo misure di dimensione ridotta e di assistenza tecnica, progetti pilota, che dovrebbero essere sostenuti anche da altri programmi e inseriti nei piani di sviluppo nazionali e regionali per avere un impatto significativo. La CBC potrebbe essere utile per sperimentare diversi approcci, ma la sperimentazione è efficace solo se vengono messi in atto sforzi di capitalizzazione e valutazione per identificare e promuovere la diffusione delle migliori pratiche, da inserire nelle politiche (si tratta del cosiddetto esercizio di *mainstreaming* o *scaling-up*). La Politica di Coesione dovrebbe essere più integrata e coerente con l'ENPI (ora ENI) così come il programma ENPI CBC Sicilia-Tunisia dovrebbe essere maggiormente inserito nel piano di azione tunisino finanziato dall'UE e nel programma operativo regionale siciliano. In questo senso la scala transfrontaliera dovrebbe essere meglio integrata nelle scale superiori, bilaterale ed Euro-mediterranea.

Infine, gli operatori privati sono soggetti chiave nelle relazioni lungo il confine. Gli operatori economici sostengono il bisogno di una cooperazione transfrontaliera basata sulla creazione e sul potenziamento di filiere e distretti economici transfrontalieri in grado di essere competitivi a livello globale. Più legami dovrebbero essere creati su scala locale e transfrontaliera verso economie di scala transfrontaliere. La Sicilia e la Tunisia possono condividere le stesse risorse con altri partner mediterranei e promuovere le esportazioni in mercati internazionali più ricchi. Il nuovo modello regionale dell'UE di specializzazione intelligente potrebbe essere applicato anche per il caso Sicilia-Tunisia.

D'altro canto, il dibattito neoliberale incentrato sulla competitività dovrebbe essere riequilibrato da considerazioni sociali e ambientali. Si deve sviluppare una diversa mentalità,

allo scopo di rafforzare la cooperazione invece della concorrenza sleale e dello sfruttamento insostenibile delle risorse, affinché entrambe, Sicilia e Tunisia, traggano vantaggio dalla prossimità fisica e culturale, per competere a livello nazionale e internazionale senza mettere a rischio le condizioni sociali e ambientali.

Dagli operatori sociali emerge una visione politica incentrata sui diritti umani, lo stato di diritto e la sostenibilità ambientale per la gestione dei beni comuni (terra, acqua, conoscenza locale) contro lo sfruttamento delle risorse naturali e dei lavoratori. Questi operatori stanno promuovendo un approccio territoriale basato sul potenziamento e sulla salvaguardia delle risorse naturali e umane. Questo approccio sta guadagnando terreno sia in Sicilia che in Tunisia dopo la Primavera araba. Nuove attività di cooperazione sono richieste per far avanzare questo processo.

## **7. Prospettive future**

Come già evidenziato opportunità future potrebbero emergere per lo sviluppo di Sicilia e Tunisia tramite la cooperazione transfrontaliera, ma le sue pratiche devono essere stimolate da politiche e strumenti adeguati in un approccio coerente e comprensivo che colleghi commercio-migrazioni-aiuti-sviluppo regionale, e specifico per il contesto, in quanto né i partner siciliani né i tunisini hanno la forza (e alle volte l'interesse) di perseguire una cooperazione più intensa. Inoltre, lo sviluppo futuro delle relazioni transfrontaliere tra Sicilia e Tunisia è sicuramente influenzato almeno da due fattori: il processo politico in Tunisia (il paese riuscirà a costruire una democrazia stabile e nuove dinamiche di sviluppo regionale?) e la crisi economica e sociale in Sicilia, che si ripercuotono sulla capacità e l'interesse degli operatori a investire in attività transfrontaliere.

Questioni chiave che si ripercuotono sulle opportunità di cooperazione al confine presenti e future sono la mobilità e la migrazione. Le morti nel Mar Mediterraneo e la scarsa mobilità lungo il confine sono aspetti chiave che prevengono – simbolicamente e materialmente - lo sviluppo di una proficua cooperazione tra le due sponde. Il (nuovo) governo tunisino ha mantenuto un approccio conservatore sulla questione, concentrando i propri sforzi sui controlli di confine che sposano gli interessi dell'UE e dell'Italia. I movimenti sociali in Sicilia, così come in Tunisia, stanno chiedendo una nuova politica di mobilità, ma con poche speranze di cambiare la situazione.

D'altro canto, le reti transnazionali sotto forma di relazioni istituzionali e di società civile possono migliorare significativamente in un prossimo futuro: in Tunisia, la caduta del regime di Ben Ali ha aperto la porta al potenziamento di operatori non-governativi, autorità pubbliche locali e organizzazioni di società civile, e ad una transizione politica che ha portato all'approvazione di una nuova Costituzione che sostiene il decentramento, la democrazia partecipativa e le riforme amministrative, in via di definizione. In Sicilia, l'elezione del governatore Crocetta verso la fine del 2012 può essere interpretata come l'espressione del desiderio di cambiare lo status quo, per andare verso una più forte e più trasparente amministrazione della regione, anche se i cambiamenti sono lenti e difficili.

La comunità dei migranti potrebbe essere un operatore cruciale per la promozione della cooperazione transfrontaliera. E' presente un'importante comunità di tunisini in Sicilia, in particolare a Mazara del Vallo, che sta però affrontando dei seri problemi di integrazione e che non ha ricoperto, finora, alcun ruolo nella cooperazione transfrontaliera. La storia di questo flusso bidirezionale di persone lungo il confine è un ulteriore elemento che potrebbe rafforzare la vicinanza tra la Sicilia e la Tunisia e che potrebbe rappresentare un'opportunità per ulteriori futuri sviluppi.

L'intensificarsi della cooperazione transfrontaliera lungo il canale di Sicilia, in termini economici e sociali, potrebbe avere un importante impatto sullo sviluppo della Sicilia. Infatti, la Sicilia deve guardare ai paesi mediterranei – e alla Tunisia in particolare – allo scopo di sfruttare appieno le proprie potenzialità in termini di sviluppo economico e posizione strategica, così come per la tutela ambientale di beni comuni. In Tunisia la CBC potrebbe essere integrata nello sviluppo regionale mirato all'internazionalizzazione delle economie locali, ma più attenzione dovrebbe essere prestata alle questioni sociali e ambientali. Tuttavia, si deve prima di tutto evidenziare la priorità politica di sostenere la democratizzazione in Tunisia e un nuovo partenariato con l'UE.

## **8. Priorità da affrontare a diversi livelli e scale allo scopo di migliorare la cooperazione tra la Sicilia e la Tunisia**

In questo contesto, le priorità seguenti sono, secondo noi, quelle da affrontare a diversi livelli e scale, allo scopo di migliorare la cooperazione tra la Sicilia e la Tunisia, affinché i territori coinvolti possano trarne vantaggio in termini di sviluppo sociale ed economico.

Sviluppare la cooperazione sociale ed economica: la sfida comune di Sicilia e Tunisia include sia aspetti sociali (inclusi l'educazione, la disoccupazione giovanile, l'ambiente,) che aspetti economici (la ricerca di competitività globale, il commercio sleale, lo sfruttamento del lavoro). Un cooperazione transfrontaliera proficua dovrebbe prendere in considerazione entrambe queste dimensioni, tra loro intrecciate, allo scopo di ottenere uno sviluppo equilibrato dell'area transfrontaliera. Nel settore economico c'è bisogno di superare la competizione sleale, lo sfruttamento del lavoro e dell'ambiente, per favorire un approccio cooperativo che potrebbe offrire dei vantaggi ad entrambi i territori. Nel settore sociale esiste una grande opportunità nel sostenere le capacità, la comunicazione e la fiducia tra le organizzazioni di società civile, migliorando la loro partecipazione per una buona *governance* dei beni comuni lungo il confine. La CBC ha un importante ruolo nel promuovere la creazione e la diffusione del capitale sociale transnazionale e nel costruire una scala transfrontaliera in grado di interagire, contestare e cambiare, i regimi di scala superiori.

Sostenere la democratizzazione in Tunisia e definire una nuova partnership con l'UE: la Tunisia rappresenta l'unico paese dove la Primavera araba potrebbe ottenere buoni risultati nel costruire una nuova democrazia, nel preoccupante contesto di crisi diffuse in tutto il Mediterraneo. L'UE dovrebbe aumentare il proprio impegno verso questo paese e la CBC potrebbe ricoprire un ruolo importante nell'accompagnare la democratizzazione e il decentramento attraverso un approccio territoriale. Il miglioramento del clima tunisino politico potrebbe avere un importante impatto per la risoluzione delle questioni transfrontaliere.

Sviluppare un adeguato quadro normativo multilivello: la transizione politica in corso in Tunisia e la peculiarità della Sicilia hanno bisogno della coerenza delle politiche. Prima di tutto, c'è bisogno di un quadro positivo a livello Euro-mediterraneo e bilaterale, allo scopo di trarre pienamente vantaggio delle potenzialità offerte dalla vicinanza, specialmente nel campo della migrazione. Si dovrebbe perseguire più coerenza nelle quattro libertà di circolazione dei beni, servizi, capitali e persone lungo il confine. Flussi migratori più regolari dovrebbero essere permessi, migliorando la realizzazione del partenariato di mobilità tra l'UE e la Tunisia; inoltre, il commercio e gli investimenti dovrebbero essere meglio regolati considerando le questioni problematiche (sfruttamento del lavoro e delle risorse naturali e processi di delocalizzazione) e il bisogno di giungere all'armonizzazione di regole equilibrate e condivise per la *governance* dei beni comuni (pesca ed estrazione del petrolio). Autorità specifiche

transfrontaliere potrebbero essere create, ad esempio per la regolazione e la gestione della pesca e per la creazione di una zona di salvaguardia della vita umana nel canale di Sicilia. La scala locale transfrontaliera dovrebbe essere meglio inserita nella scala Euro-mediterranea e bilaterale (Italia-Tunisia), superando le ambiguità e le contraddizioni esistenti. Un contesto politico più giusto dovrebbe essere sostenuto da una nuova visione e narrazione sul Mediterraneo basata su una agenda di sviluppo umano sostenibile.

Assicurare un adeguato sostegno politico investendo sul capitale umano e sociale: la debolezza degli operatori e delle istituzioni sia in Sicilia che in Tunisia rende cruciale avere il sostegno politico allo scopo di sviluppare relazioni transfrontaliere. Per essere efficace questo sostegno dovrebbe essere armonizzato con le politiche di sviluppo che l'Europa sta attuando in Sicilia (in particolare la Politica di coesione) e in Tunisia (Politica di vicinato – cooperazione allo sviluppo); i programmi di cooperazione transfrontalieri dovrebbero essere inseriti nel contesto di più ampi programmi di sviluppo dei territori coinvolti. Sono state identificate entità operanti su entrambi i lati del confine, e diverse buone pratiche per lo sviluppo di relazioni: ci sono attualmente iniziative, in Sicilia e Tunisia, finalizzate alla creazione di una forte cooperazione lungo il Canale, che possono offrire ulteriori opportunità di sviluppo a entrambi i territori. Queste sono organizzazioni e iniziative che la politica dovrebbe provare a sostenere per rafforzare i legami transfrontalieri e per stabilire relazioni durature e positive, e che potrebbero essere usate come iniziative chiave per favorire un ulteriore sviluppo nelle relazioni transfrontaliere, e per evitare il rischio di una gestione tecnocratica del programma, basata sul coinvolgimento di bravi “professionisti” piuttosto che di buoni partner. La CBC dovrebbe investire nel potenziamento delle comunità di operatori, idee e progetti transfrontalieri, promuovendo la condivisione di una visione comune e di un dibattito sulla coesione sociale, con una *governance* più aperta e partecipativa. Questo investimento potrebbe aprire un nuovo spazio reale dove i regimi di scala (in particolare dell'UE e nazionali) possano essere contestati ed adattati dagli operatori locali. La ricchezza del capitale umano e sociale è in questo caso determinante, e rappresenta il principale ambito su cui investire le risorse per creare i presupposti di una maggiore e migliore cooperazione trasformativa, e per suscitare quel consenso e quell'attenzione e volontà politica che finora è mancata.

Migliorare lo strumento CBC attraverso una individuazione di obiettivi più contestualizzati, in base alle esperienze del periodo di programmazione 2007-2013: l'analisi condotta sottolinea alcuni dei limiti e dei problemi dello strumento CBC, inclusi i problemi di delimitazione geografica, di attitudine verso l'approccio di cooperazione transfrontaliera, l'accesso squilibrato dei due paesi e delle diverse tipologie di organizzazioni ai fondi del programma, i problemi burocratici e tecnici, di impatto e sostenibilità, di priorità e comunicazione, di partecipazione/disseminazione, e di carattere politico. La soluzione per alcuni di questi problemi può scaturire, secondo noi, da un miglior indirizzamento del programma. Il quadro comune offerto dalla componente ENPI CBC dovrebbe essere reso appropriato ad ognuno dei confini esterni europei, tenendo in considerazione le peculiarità e i limiti locali, allo scopo di rendere lo strumento più efficace in ogni contesto specifico. La situazione locale sul confine Tunisia-Sicilia, analizzata nelle pagine precedenti, sottolinea il bisogno di un approccio allo sviluppo regionale e alla cooperazione transfrontaliera più adatto al contesto. La natura peculiare del confine marittimo, insieme alle specificità delle regioni coinvolte nel programma CBC, potrebbero essere più efficacemente affrontate attraverso misure più personalizzate.