

## LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA TRA SICILIA E TUNISIA: ESPERIENZE E PROSPETTIVE

*Introduzione.* – La politica europea di vicinato (European Neighbourhood Policy, ENP), lanciata dall'Unione Europea per rispondere alle sfide poste dallo storico allargamento del 2004, costituisce il quadro di riferimento per le relazioni politiche ed economiche dell'Unione con i paesi della frontiera orientale e della sponda sud. Tra i diversi strumenti previsti, la Politica di Vicinato include una componente di cooperazione transfrontaliera, volta a sostenere finanziariamente relazioni a scala locale attraverso le frontiere.

Partendo da una sintetica presentazione dell'evoluzione delle politiche di cooperazione transfrontaliera in Europa e della loro applicazione alle frontiere esterne, il contributo si focalizza sulle relazioni transfrontaliere in atto tra Sicilia e nord della Tunisia. Il programma ENPI CBC Italia-Tunisia è infatti uno dei due programmi di cooperazione a scala locale tra territori UE e territori non UE esistenti nel Mediterraneo, e, come si vedrà nelle prossime pagine, l'unico di pura cooperazione transfrontaliera.

Il contributo presenta i risultati di una vasta indagine di campo realizzata tra il 2012 e il 2013 in Sicilia e in Tunisia nel quadro del progetto europeo EUBORDERREGIONS<sup>1</sup> (Celata, Coletti e Stocchiero, 2014). L'indagine si è basata su una metodologia mista, inclusi questionari semi-strutturati, interviste in profondità, analisi dei media, analisi dei network e organizzazione di due incontri tra stakeholder (a Palermo e a Tunisi)<sup>2</sup>. Il contributo si propone di offrire informazioni aggiornate e una sintesi delle percezioni locali sullo stato delle relazioni attraverso la frontiera e sul ruolo effettivo e potenziale che in questo quadro può giocare il programma europeo di cooperazione transfrontaliera.

---

<sup>1</sup> Per maggiori informazioni: [www.euborderregions.eu](http://www.euborderregions.eu)

<sup>2</sup> Per una descrizione dettagliata della metodologia si rimanda all'Allegato 1 del rapporto completo, disponibile alla pagina [http://euborderregions.eu/files/11\\_CSR\\_IT-TU.pdf](http://euborderregions.eu/files/11_CSR_IT-TU.pdf)

Il contributo è strutturato come segue: il prossimo paragrafo richiama sinteticamente il quadro delle politiche di cooperazione transfrontaliera in Europa, con particolare attenzione alle frontiere esterne dell'Unione. Il paragrafo successivo introduce al contesto delle relazioni transfrontaliere tra Sicilia e Nord della Tunisia, mentre il quarto paragrafo propone una riflessione sull'opportunità, sulle peculiarità e sulle geometrie variabili di relazione che derivano dall'estensione di uno strumento inizialmente diretto esclusivamente alle frontiere terrestri, anche alle frontiere marittime e a una 'frontiera' molto particolare come lo spazio marittimo tra Italia e Tunisia. Il quinto paragrafo si focalizza sull'analisi dei diversi livelli di *governance* rilevanti per la regione transfrontaliera Sicilia-Nord della Tunisia. Il sesto riporta le principali opportunità e i principali contrasti emersi dall'indagine, mentre il settimo si concentra sull'analisi del programma di cooperazione transfrontaliera ENPI CBC Italia-Tunisia e la sua traduzione operativa. Vengono infine tracciate alcune conclusioni.

*La cooperazione transfrontaliera alle frontiere esterne dell'Unione Europea.* – Le politiche di cooperazione transfrontaliera sostengono iniziative congiunte tra autorità locali e regionali di confine. L'idea su cui tali iniziative si basano è che le regioni di frontiera sono spesso chiamate ad affrontare sfide comuni, che solo la collaborazione tra autorità locali e regionali appartenenti a stati diversi può consentire di affrontare.

Le politiche di cooperazione transfrontaliera sono sostenute dall'Unione Europea sin dagli anni '90, nel quadro dei processi di integrazione messi in moto dall'Atto Unico Europeo del 1986. La crescente consapevolezza degli squilibri territoriali esistenti all'interno dell'Unione, insieme con i processi di decentramento in atto in tutta Europa che offrono nuove responsabilità alle autorità locali e regionali (Keating, 1998) sono tra i principali fattori alla base della definizione di uno strumento specifico di sostegno ai territori di frontiera, per loro natura particolarmente fragili e chiamati a subire profonde trasformazioni a seguito della creazione del mercato unico nel 1993 (Perkmann e Sum, 2002; Coletti, 2010; Celata e Coletti, 2011).

Sin dalle origini comunque le politiche europee di cooperazione transfrontaliera nascono anche in risposta a specifiche sfide emergenti ai confini esterni dell'Unione: il crollo del muro di Berlino nel 1989 e la successiva disgregazione dell'Unione Sovietica pongono infatti l'esigenza

di ripensare le frontiere orientali dell'Unione Europea a fronte di un panorama politico ed economico profondamente modificato.

La prima edizione del programma di cooperazione transfrontaliera dell'UE viene finanziata ai confini interni dell'allora Comunità Europea per il periodo 1990-1993. Sin dal 1994, accanto alle frontiere interne, l'UE inizia a sostenere iniziative di cooperazione transfrontaliera anche alle frontiere orientali, tra autorità locali e regionali europee e soggetti omologhi appartenenti a paesi non membri. Tale sostegno prosegue ininterrotto fino al 2007, anno in cui, nel quadro della nuova programmazione comunitaria 2007-2013, la cooperazione transfrontaliera e territoriale viene assunta come terzo obiettivo prioritario della politica interna di coesione (Coletti, 2013), mentre uno strumento specifico di cooperazione transfrontaliera viene inserito nel quadro della nuova Politica di Vicinato rivolta ai Paesi vicini all'Unione Europea (ENPI CBC).

Il programma ENPI CBC è costruito sulla base dello strumento già applicato alle frontiere interne, ma deriva molti dei suoi principi e delle sue finalità dalla Politica Europea di Vicinato (Celata e Coletti, 2012). La principale conseguenza di questa doppia ispirazione è una ambiguità nelle finalità ultime dello strumento. Da un lato il programma mira (come la cooperazione transfrontaliera interna) ad abbattere i confini, rappresentati secondo la visione di Jean Monnet come divisioni artificiali e ostacoli alla naturale integrazione dei territori di frontiera (Walters, 2006). Dall'altro lato però il programma rispetta l'esigenza di creare confini "efficienti e sicuri" alle frontiere esterne dell'Unione, che è uno degli obiettivi principali della politica di vicinato.

Esistono dunque una serie di nodi critici nella concreta implementazione dei programmi di cooperazione transfrontaliera alle frontiere esterne. Tra l'altro, in questi programmi più che in altri strumenti della Politica di Vicinato, sono chiaramente visibili le differenze tra vicinato orientale e vicinato mediterraneo (Celata e Coletti, 2013a; 2013b): tali differenze e asimmetrie emergono molto chiaramente sia nella programmazione che nell'attuazione di tali iniziative (Celata e Coletti, 2015), e uno degli obiettivi dell'articolo è appunto mostrare come tali problematiche si riflettano sullo strumento di cooperazione transfrontaliera tra Italia e Tunisia. Nel caso del Mediterraneo, tali problemi risultano amplificati dal fatto che la frontiera è in questo caso marittima, la cooperazione riguarda paesi che non hanno alcuna prospettiva di divenire membri dell'UE, e per i quali il

programma avviato nel 2007 rappresenta una novità assoluta, con una conseguente scarsa esperienza dei territori coinvolti.

Rispetto alle previsioni iniziali della Commissione Europea, l'applicazione della cooperazione transfrontaliera nel Mediterraneo è risultata significativamente ridotta. In particolare due programmi previsti sono stati eliminati (Spagna-Marocco e CBC Atlantico) a seguito della scelta del Marocco di non partecipare alla componente ENPI CBC. Solo due programmi di cooperazione transfrontaliera sono dunque stati finanziati nel periodo 2007-2013 nel Mediterraneo (e rinnovati per l'attuale programmazione 2014-2020): il programma ENPI CBC Mediterraneo e il programma ENPI CBC Italia-Tunisia.

*Tab. 1 - Programmi ENPI-CBC 2007-2013*

<b>Programmi land border</b>	<b>Programmi sea crossings</b>
Kolarctic – Finland/Russia	Italy Tunisia
Karelia Programme – Finland/Russia	
South East Finland/Russia	
Estonia/Latvia/Russia	<b><i>Sea basin programmes:</i></b>
Latvia/Lithuania/Belarus	Baltic Sea Region
Lithuania/Poland/Russia	Black Sea
Poland/Belarus/Ukraine	Mediterranean
Hungary/Slovakia/Romania/Ukraine	
Romania/Moldova/Ukraine	

Fonte: Commissione Europea 2007

Il primo è un programma di bacino, e coinvolge tutte le regioni UE e non UE che si affacciano sul Mediterraneo<sup>3</sup>. Conseguentemente, come già menzionato nell'introduzione, l'unico programma effettivamente transfrontaliero nel Mediterraneo è l'Italia-Tunisia. Appare dunque di particolare interesse sviluppare un'analisi e una riflessione sull'implementazione e le prospettive di questo programma, unico nel suo genere.

<sup>3</sup> Per maggiori informazioni, si veda [www.enpicbmed.eu](http://www.enpicbmed.eu)

Fig.1- Aree eleggibili al programma ENPI CBC Italia-Tunisia 2007-2013



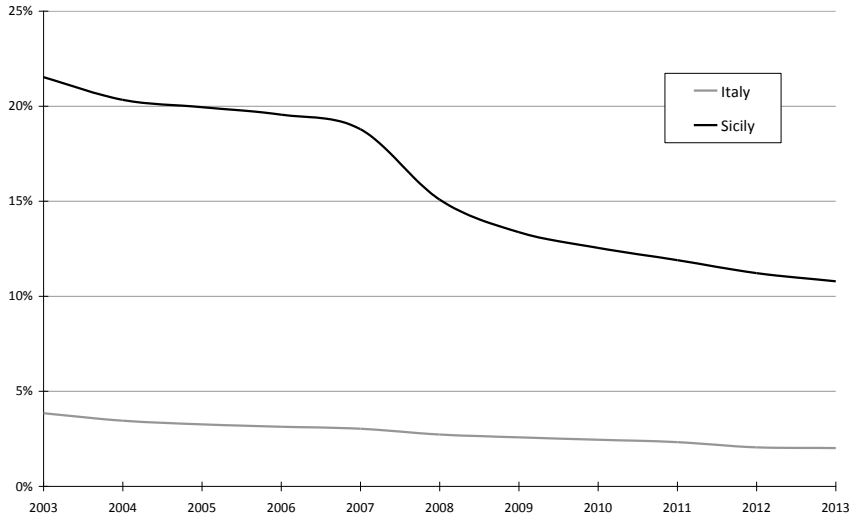
Fonte: Nostra elaborazione

La Figura 1 mostra le aree eleggibili del programma nel periodo 2007-2013 (mentre la copertura geografica nella programmazione corrente è ancora in fase di definizione):

Come si vedrà nelle prossime pagine, il programma di cooperazione si inserisce in un contesto di preesistenti relazioni sociali, culturali, economiche e politiche, e in cui tuttavia il sostegno organico dell'Unione Europea appare imprescindibile al fine di consentire agli attori locali di cogliere le numerose opportunità esistenti.

*Le relazioni transfrontaliere tra Italia e Tunisia.* – La Sicilia e il Nord della Tunisia condividono un bagaglio culturale in comune e un'importante storia di flussi migratori reciproci: i primi a emigrare furono i siciliani in Tunisia (Tartamella, 2011), 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.

Fig. 2 – Tunisini residenti in Italia e Sicilia come percentuale sul totale degli stranieri, 2003-2013



Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat, 2014

La Sicilia è una regione periferica e marginale, a livello europeo e nazionale. La debolezza della Sicilia, sia in termini di crescita economica che di capacità istituzionale, è stata solo limitatamente ridotta dalle politiche nazionali per lo sviluppo regionale finanziate sin dagli anni '50 del secolo scorso, così come dalle politiche regionali europee degli ultimi trent'anni. Tali politiche, inoltre, sono costantemente a rischio di 'cattura' da parte di interessi elettorali e di consenso sociale, particolaristici e corporativi. D'altra parte, per la sua posizione geografica la Sicilia potrebbe ricoprire un ruolo rilevante come fulcro strategico nel Mediterraneo; un'opportunità che non è mai stata colta.

In seguito alla rivoluzione del 2011, la Tunisia sta attraversando una difficile transizione politica che offre notevoli opportunità ma che sta rallentando le attività di cooperazione e la capacità di cogliere tali opportunità. La caduta del regime di Ben Ali ha complicato i rapporti con molti governi europei, che avevano con quel regime relazioni buone e durature. D'altro canto, la rivoluzione ha aperto la porta a relazioni più forti con la società civile locale e per una crescita economica più partecipata. L'UE sta sostenendo con molte difficoltà la transizione democratica, anche per limitare il rischio di diffusione di movimenti di islamismo radica-

le. L'economia tunisina è orientata sulle esportazioni verso l'Europa, ma la Sicilia non figura come partner di rilievo. La Tunisia è impegnata piuttosto a integrare la propria economia con le reti globali ed Euro-Mediterranee più ampie.

La scala sub-nazionale e regionale non è mai stata, finora, rilevante per le politiche del governo tunisino. Solo 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. Le politiche di sviluppo regionale in Tunisia stanno dunque muovendo i primi passi, come pure il processo di decentramento amministrativo. Particolare attenzione è riservata alle regioni marginali nelle aree interne del Sud e dell'Ovest, da dove è scaturita la Rivoluzione dei Gelsomini. Tali politiche si concentrano 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, per le regioni marginali tunisine, migliorare in misura significativa la propria scarsa integrazione nei mercati globali.

Per quanto riguarda le regioni settentrionali, la prossimità al confine marittimo non appare come un fattore rilevante di vincolo né un'opportunità alla crescita economica e sociale dell'area. Il nord della Tunisia è d'altronde la regione più sviluppata del paese, per la sua integrazione con i flussi commerciali internazionali attraverso le infrastrutture portuali ed aeroportuali, così come per la presenza di zone franche industriali rivolte alle esportazioni. In ogni caso le relazioni con la Sicilia appaiono molto deboli. D'altro canto, la Sicilia e il Nord della Tunisia devono affrontare alcuni problemi – in ambiti quali la pesca, la migrazione, la ricerca di petrolio e gas e il suo impatto sull'ambiente – che sono specificamente problemi comuni e che necessitano di soluzioni congiunte. Inoltre su entrambi i lati del confine marittimo risulta prioritaria la questione di come migliorare la democrazia e lo stato di diritto.

Esiste una sorta di gerarchia tra Italia e Tunisia; le relazioni transfrontaliere sono basate sull'idea di un flusso di assistenza da nord verso sud, piuttosto che su di un reale e equo partenariato. Questo tipo di percezione è diffuso su entrambi i lati della frontiera, a diversi livelli e tra i vari attori nazionali, regionali, della società civile. Tuttavia un nuovo approc-

cio, maggiormente rivolto ad un dialogo tra pari, si sta lentamente sviluppando anche dopo i disordini popolari del 2011 e la caduta del regime di Ben Ali, grazie ad un rinnovato attivismo della società civile tunisina.

Infine, 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 una opportunità 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 percepiscono la loro prossimità reciproca come una priorità in questo senso.

*L'ambiguità delle politiche europee e le geometrie variabili delle relazioni Euro-Mediterranee.* – Vi è una fondamentale ambiguità nella politica europea verso il Mediterraneo: il mare è percepito sia come regione che deve aprirsi e integrarsi, sia come confine e divisione (Celata e Coletti, 2012b). Tale ambiguità si riflette nelle finalità, a dir poco contraddittorie, delle politiche Euro-mediterranee. La Politica Europea di Vicinato, in particolare, da un lato favorisce la cooperazione, lo scambio e l'integrazione, dall'altro ha come obiettivo migliorare la sicurezza e l'efficacia dei confini esterni dell'UE rispetto a "minacce" quali l'immigrazione clandestina e il terrorismo (Zaiotti, 2007; Kostadinova, 2009; Bialasiewicz et al., 2009; Dimitrovova, 2010; Boedeltje and Van Houtum, 2011).

Le politiche migratorie, in particolare, sono in contraddizione con altre politiche italiane e dell'UE, e generano rilevanti problemi nei territori localizzati alla frontiera: 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. Tali politiche inibiscono inoltre la mobilità dei cittadini tunisini verso la Sicilia, restringendo le opportunità di cooperazione a cavallo dei confini. Diversi operatori sia italiani che tunisini denunciano con forza la militarizzazione della frontiera mascherata da propositi umanitari e le sue conseguenze.



Inoltre, le politiche di liberalizzazione del commercio e degli investimenti, 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 nell'industria, stimolando 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 di risorse comuni quali, in primo luogo, il mare, e di regole comuni contro il *dumping* sociale o ambientale, impedisce lo sviluppo di relazioni economiche vantaggiose per tutti, creando 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 "frontiera" e come "regione", con le conseguenze già menzionate. Questo tipo di rappresentazione ambigua emerge consciamente o inconsciamente nelle parole di quasi tutti gli intervistati.

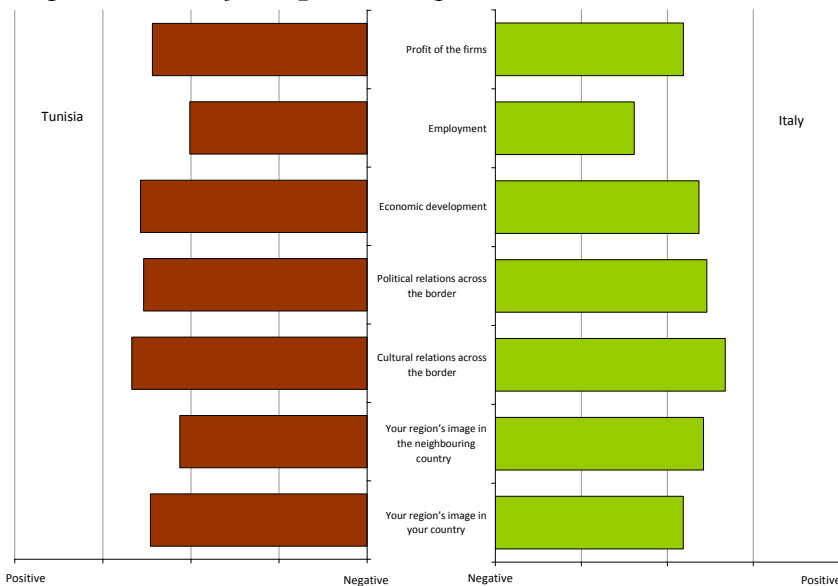
Una riflessione emersa chiaramente attraverso lo studio di caso è inoltre legata all'opportunità di applicare a una frontiera marittima come quella tra Italia e Tunisia le stesse logiche applicate lungo i confini terrestri. Questo tipo di 'confine' infatti, incluso nei programmi ENPI CBC così come nei programmi interni di Cooperazione Territoriale Europea, ha caratteristiche peculiari se paragonato al confine terrestre (Celata e Coletti, 2013a). Il mare è indubbiamente un forte elemento di divisione naturale, ma, d'altro canto, ha stimolato nei secoli gli scambi, il commercio, le contaminazioni reciproche, la mobilità del capitale umano in entrambe le direzioni e la creazione di un'eredità culturale comune (Giaccaria e Paradiso, 2012).

Le relazioni tra Sicilia e Nord della 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 alla quale promuovere e gestire le relazioni tra le due sponde. 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 una frontiera marittima non garantisce necessariamente una relazione privilegiata e di 'prossimità' (come accade, invece, ad esempio, quando due regioni condividono un unico confine terrestre). Piuttosto, in questo caso più che altrove, le relazioni

hanno geometrie variabili e trascendono diverse scale - quella locale di confine, quella bilaterale tra i diversi paesi e territori, quella mediterranea ed euro-mediterranea, quella globale - che si influenzano fortemente e reciprocamente. La natura della frontiera marittima 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 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 percepita come un’opportunità (Figura 3), e la Sicilia e la Tunisia condividono diversi legami e potenzialità sulla quali basare una strategia comune di sviluppo.

*Fig. 3 – L’opinione degli stakeholders locali in merito all’influenza della prossimità al confine negli ultimi cinque anni in diversi ambiti*



Fonte: Interviste condotte dagli autori

Le relazioni transfrontaliere sono sostanzialmente buone: non esiste “un conflitto di civiltà”, al contrario ci sono coabitazione pacifica e dialogo tra le diverse religioni, nonostante la diffusione di forme di integralismo islamico come il salafitismo.

In termini generali l'analisi ha mostrato un maggiore interesse della Sicilia verso la 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 apparentemente irreversibile processo di declino. All'asimmetria di interessi si somma un'asimmetria al livello di comunicazione e di conoscenza reciproca: i tunisini sono più estroversi, accedono ad informazioni europee in lingua francese e hanno migliori capacità di interagire con contesti europei e italiani, mentre i siciliani sono più introversi, non conoscono la lingua araba e poco quella francese, ignorano spesso la cultura e gli eventi sociali e politici che avvengono in Tunisia.

*Relazioni transfrontaliere e governance multilivello nel Mediterraneo.* – Le relazioni tra Sicilia e il Nord della Tunisia si inseriscono in una serie di quadri normativi a diverse scale. Prima di tutto, tali relazioni 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 transfrontaliere sono influenzate dalla componente bilaterale della Politica di Vicinato. Finora un ammontare limitato di risorse e l'imposizione di pesanti condizionalità, insieme alla crisi economica e politica che l'Unione Europea sta attraversando negli ultimi anni, hanno indubbiamente ridotto l'attrattiva che quest'ultima esercita verso i propri vicini (Celata e Coletti, 2015). L'impreparazione dell'Europa di fronte ai movimenti della Primavera araba e le reazioni caute emerse nei mesi seguenti, hanno parzialmente indebolito la fiducia delle forze democratiche tunisine verso l'Unione Europea. Opinione diffusa in Tunisia è che un impegno maggiore dell'UE sia necessario in questa difficile fase

di transizione, in modo da favorire anche relazioni a scala locale e transfrontaliera.

Le relazioni transfrontaliere sono influenzate anche da altre politiche europee, come la Politica Agricola Comune e la Politica sulla Pesca che, attuata solo in Sicilia, si ripercuote sulla concorrenza e sulla redditività della flotta siciliana senza migliorare le condizioni ambientali, perché sul versante tunisino vigono altre regole e altre politiche (Coletti, 2014).

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 dal 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 quello 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 (su produzione, scambi, migrazione ecc.), mentre, viceversa, le specificità locali, territoriali e transfrontaliere non influenzano la costruzione delle politiche su larga scala, anche se qualche *stakeholder*, sta provando ad adattare e contestare le politiche dell'UE. Esiste una chiara divergenza tra la scala Euro-mediterranea ed Euro-tunisina, nei confronti della scala delle relazioni transfrontaliere tra Sicilia e Tunisia. Questi due livelli non sono integrati ma appaiono, in particolare in alcuni settori, in conflitto e in contraddizione, come vedremo nella prossima sezione. Sia gli attori siciliani che tunisini chiedono una nuova politica Euro-mediterranea, più aperta al libero movimento di persone e in grado di individuare regole condivise per la gestione di risorse e per la soluzione di problemi comuni nell'ambito del sociale e dell'ambiente. Queste regole dovrebbero essere specifiche e tarate sul contesto.

A diversa scala, le relazioni transfrontaliere 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 (Rhi-Sausi e Coletti, 2010). 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 sufficiente 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 (per esempio l'estrazione del petrolio) o sfide (quali la 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 e alla volontà delle istituzioni governative di centralizzare le relazioni con l'estero. Tale tendenza si riflette in uno scarso coinvolgimento delle istituzioni regionali e locali tunisine nel programma di cooperazione transfrontaliera, come indicato nella tabella 2.

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.

Tab. 2 – *Autorità pubbliche partner in progetti finanziati dal programma ENPI CBC Italia-Tunisia 2007-2013*

<b>Italia</b>	<b>Nr. progetti</b>	<b>Tunisia</b>	<b>Nr. progetti</b>
Provincia di Trapani	4	Ministero dell'agricoltura e delle risorse idriche, DG Produzione agricola	3
Comune di Modica	3		
GAL Eloro	3		
Provincia di Agrigento	2	Comitato generale per lo sviluppo regionale	1
Provincia di Caltanissetta	2		
Comune di Alcamo	1	Comitato regionale per lo sviluppo agricolo di la Manouba	1
Comune di Calatafimi Segesta	1		
Comune di Castelvetrano	1	Comune di Hammam-Lif	1
Comune di Ispica	1	Ministero della sanità pubblica	1
Comune di Pozzallo	1	Ministero del commercio e del turismo	1
Comune di Ragusa	1		
Comune di Salemi	1	Ministero dell'Agricoltura, ufficio terre demaniali OTD	1
Comune di Scicli	1		
Comune di Valderice	1	Ministero dell'Ambiente, ANGED	1
GAL Elimos	1		
GAL Hyblom Tukes	1	Ministero dell'Ambiente, CI-TET	1
Provincia di Siracusa	1		
Reg. Sicilia, Dip.Cultura	1	Ministero Industria e Tecnologia, ANME	1
Reg. Sicilia, Dip.Agricoltura	1		
Reg. Sicilia, Dip.Pesca	1		
Reg. Sicilia, Dip.Sanità	1		
Reg. Sicilia, Dip.Turismo e Sport	1		
Reg. Sicilia, Ufficio Speciale per l'Energia	1		
Unione dei Comuni Elicini	1		

Fonte: Nostra elaborazione su informazioni [www.italietunisie.eu](http://www.italietunisie.eu)

*Opportunità e contrasti.* – Gli *stakeholder* sono consapevoli che la prossimità è un'opportunità cruciale per lo sviluppo dell'area transfrontaliera, 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, ci sono dei settori dove specifiche attività di cooperazione si 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 rivitalizzazione 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. Ci sono delle buone pratiche, in particolare nel campo dell'industria

ittica e dell'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 comuni (ad esempio nella pesca), per non nominare lo sfruttamento del lavoro e le violazioni dei diritti umani.

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.

La maggior parte delle attività di cooperazione transfrontaliera Italia-Tunisia sono inquadrare in un meccanismo di *governance* multilivello; 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 tra soggetti 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 (Coletti 2014); 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 verifica 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 uguali diritti e un lavoro dignitoso.

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 transfrontaliere con la controparte siciliana. 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. I movimenti sociali siciliani e tunisini stanno provando a espandere delle reti orizzontali nel Mediterraneo e oltre (ad esempio attraverso il Forum Sociale Mondiale), contestano le politiche dell'UE sulla liberalizzazione economica e il controllo della migrazione e chiedono più rispetto dei diritti umani e dell'ambiente.

Tab. 3 – *Priorità, misure e risorse dell'ENPI CBC Italia-Tunisia 2007-2013*

<b>Priorità</b>	<b>Misure</b>	<b>Risorse (mln di Euro)</b>
1. Sviluppo e integrazione regionale	1.1 Sviluppo e integrazione delle filiere economiche (Agro-alimentare, pesca, turismo)	18,0
	1.2 Promozione dei flussi di merci, valorizzazione dei flussi migratori ed economici	
	1.3 Promozione di ricerca e innovazione (Sviluppo dei poli tecnologici, innovazione nei processi di produzione, nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione)	
	1.4 Cooperazione istituzionale per promuovere lo sviluppo regionale	
2. Promozione di uno sviluppo duraturo	2.1 Gestione efficace delle risorse naturali (agricoltura, pesca)	6,9
	2.2 Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale	
	2.3 Sviluppo delle energie rinnovabili	
3. Cooperazione culturale e scientifica, e sostegno al tessuto associativo	3.1 Sostegno alla cooperazione a livello associativo	2,8
	3.2 Cooperazione culturale e scientifica	
	3.3 Formazione e scambio di giovani e studenti	
Risorse totali		27,7

Fonte: [www.italietunisie.eu](http://www.italietunisie.eu)

*Funzioni e limiti del programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Tunisia.*  
 – È importante sottolineare il ruolo unico che il programma ENPI CBC Italia-Tunisia ricopre: esso rappresenta oggi l'unica opportunità per man-

tenere 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, mentre è necessario un periodo di tempo più lungo per costruire reti stabili e finanziariamente autonome.

La peculiarità della frontiera marittima, 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 della Sicilia, rendono la cooperazione transfrontaliera un'opportunità rilevante per costruire una nuova scala di coesione politica tra le due sponde.

La fase di programmazione 2007-2013 ha suscitato il dibattito locale sulle misure più opportune da intraprendere per migliorare l'efficacia delle relazioni transfrontaliere e anche sull'adeguatezza degli strumenti disponibili, come per esempio la delimitazione delle aree eleggibili. Molti operatori hanno suggerito l'allargamento delle aree eleggibili per includere l'intera Tunisia e l'intera Sicilia, mentre altri ancora preferiscono l'attuale delimitazione, per massimizzare la "concentrazione" delle poche risorse disponibili sulla Sicilia meridionale e sulle regioni settentrionali tunisine. Inoltre, una serie di problematiche sono state menzionate dagli operatori locali in merito all'attuazione del programma. Un primo tema è quello di problemi che possiamo definire di attecchimento: la cooperazione transfrontaliera rappresenta una grande sfida specialmente (anche se non esclusivamente) per i partner tunisini, abituati a ricevere flussi finanziari dall'esterno sotto forma di aiuto allo sviluppo, e non per lavorare in una logica di sviluppo territoriale congiunto. Si rileva dunque in alcuni casi una difficoltà culturale a concepire la specificità dei programmi di cooperazione transfrontaliera. In secondo luogo si registra un accesso sbilanciato ai fondi: tra le due sponde, dal momento che la maggior parte dei leader di progetto sono siciliani, e tra diverse tipologie di attori. Quest'ultima asimmetria dipende anche da una scarsa conoscenza del programma nel tessuto territoriale e dalle difficoltà tecniche del programma che limitano la partecipazione di diverse organizzazioni: dagli aspetti burocratici, all'esigenza di conoscere la lingua parlata dall'altra parte della frontiera. Il risultato è che spesso i progetti finanziati sono appannaggio di società di consulenza specializzate, piuttosto che degli attori locali. In ogni caso nel confronto tra il primo e il secondo bando di finanziamento del programma emerge una maggiore diversificazione dei partecipanti e soprattutto una più equilibrata partecipazione dei partner tunisini, come si evince dalla tabella 4.

Tab. 4 – Risorse allocate a partner italiani e tunisini rispettivamente nell’attuazione del Programma ENPI CBC Italia-Tunisia 2007-2013

Risorse totali	Partner italiani	Partner tunisini	Bando
6 Mln di Euro	55%	45%	Per progetti strategici
7,8 Mln di Euro	62%	38%	Prima call per progetti standard
8,9 Mln di Euro	50%	50%	Seconda call per progetti standard
22,7 Mln di Euro	55%	45%	Risorse totali

Fonte: Regione Siciliana

In termini più generali, gli *stakeholder* individuano alcune criticità del programma: la difficoltà a garantire la sostenibilità delle iniziative una volta terminato il finanziamento europeo; l’eccessiva standardizzazione del programma, costruito su un modello europeo che non tiene conto delle specificità locali; la mancanza di un investimento politico rilevante da entrambi i lati delle due sponde a supporto delle iniziative in atto; la mancanza di un chiaro collegamento tra le priorità della cooperazione transfrontaliera e le priorità di sviluppo regionale nei due territori. Le risorse della CBC sono in effetti 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 una effettiva valutazione per identificare e promuovere la diffusione delle migliori pratiche. La Politica interna 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.

D’altro canto, gli operatori siciliani e tunisini stanno realizzando molte piccole iniziative al di fuori dei programmi ENPI CBC, dal momento che i meccanismi di quest’ultimi non sono, per molte ragioni, sempre adatti ai bisogni specifici e alle caratteristiche di alcuni degli operatori più attivi nella cooperazione tra le due sponde.

Complessivamente, l’analisi ha mostrato come sia gli operatori privati sia gli attori sociali siano soggetti chiave nelle relazioni transfrontaliere. Gli operatori economici sostengono il bisogno di una cooperazione tran-

sfrontaliera basata sulla creazione e sul potenziamento di filiere e distretti economici transfrontalieri in grado di essere competitivi a livello globale. 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 al caso della cooperazione tra Sicilia e Tunisia.

D'altro canto, 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.

Riequilibrare il dibattito neoliberale incentrato sulla competitività con considerazioni sociali e ambientali potrebbe consentire a Sicilia e Tunisia di trarre pieno vantaggio dalla prossimità fisica e culturale, per competere a livello nazionale e internazionale e attivare percorsi di sviluppo locale effettivamente sostenibili.

*Conclusioni.* – Notevoli opportunità future potrebbero emergere per la Sicilia e la Tunisia tramite la cooperazione transfrontaliera, ma la possibilità di cogliere tali opportunità deve essere stimolata da politiche e strumenti adeguati, nel quadro di approccio coerente e comprensivo che colleghi temi distinti quali il commercio, le migrazioni, le politiche di aiuto, lo sviluppo regionale. Tale approccio deve inoltre essere mirato alle caratteristiche del contesto, in quanto né i partner siciliani né i tunisini hanno la forza 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 di transizione politica in Tunisia (il paese riuscirà a costruire una democrazia stabile?) e la crisi economica e sociale in Sicilia, che si ripercuotono sulla capacità e sull'interesse degli operatori a investire in attività di cooperazione transfrontaliera.

Questione chiave che si ripercuote sulle opportunità di cooperazione transfrontaliera presenti e future è la mobilità e le migrazioni. Le morti nel mar Mediterraneo e la scarsa mobilità sono aspetti centrali che impediscono – simbolicamente e materialmente - lo sviluppo di una proficua cooperazione tra le due sponde. Il (nuovo) governo tunisino ha mante-

nuto 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 migratoria, 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 della 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 rappresentare 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 migranti 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. È infatti naturale per la Sicilia guardare ai paesi mediterranei – e alla Tunisia in particolare – allo scopo di sfruttare appieno le proprie potenzialità in termini di sviluppo economico e di posizione strategica, così come per la tutela ambientale dei 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.

In questo contesto, l'analisi effettuata ha portato all'individuazione di una serie di aspetti che dovrebbero essere affrontati a diverse scale, affinché i territori coinvolti possano trarre vantaggio dalla cooperazione transfrontaliera in termini di sviluppo sociale ed economico.

In primo luogo, si deve tenere presente che la Tunisia rappresenta l'unico paese in cui 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 attraverso un approccio decentrato e territoriale. La transizione potrebbe avere un importante impatto per la risoluzione delle questioni transfrontaliere.

In secondo luogo e in parallelo, la transizione politica in corso in Tunisia e la peculiarità della Sicilia hanno bisogno di un adeguato quadro normativo multilivello. 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 prossimità, specialmente nel campo delle migrazioni. Si dovrebbe perseguire più coerenza nelle quattro libertà di circolazione dei beni, servizi, capitali e persone attraverso 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 connesso ai processi di delocalizzazione) e il bisogno di giungere a regole equilibrate e condivise per la *governance* dei beni comuni (pesca ed estrazione del petrolio). Iniziative specifiche transfrontaliere potrebbero essere migliorate, 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.

Vi è inoltre bisogno di coerenza tra le politiche. La debolezza degli operatori e delle istituzioni sia in Sicilia che in Tunisia rende cruciale avere sostegno politico allo scopo di sviluppare relazioni transfrontaliere, ma 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. L'analisi ha consentito di identificare innumerevoli enti operanti su entrambi i lati della frontiera, e diverse buone pratiche per lo sviluppo di relazioni. 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, anche 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 dove le politiche europee e nazionali possano essere appropriate 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, e per suscitare quel consenso e quell'attenzione e volontà politica che finora è mancata.

Si deve inoltre tenere presente che 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). Una cooperazione transfrontaliera proficua dovrebbe prendere in considerazione entrambe queste dimensioni, tra loro collegate, 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 della società civile, migliorando la loro partecipazione. 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, le iniziative degli altri livelli istituzionali.

Infine, 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 di sostenibilità, di priorità e di comunicazione, di partecipazione e disseminazione, e di carattere politico. La soluzione per alcuni di questi problemi può scaturire, secondo noi, da un miglior adattamento del programma al contesto locale. Il quadro comune offerto dalla componente ENPI CBC dovrebbe essere differenziato e reso appropriato a ciascuno dei confini esterni europei, tenendo in considerazione le peculiarità e i limiti di 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 della frontiera marittima, insieme alle specificità delle regioni coinvolte nel programma CBC, potrebbero essere più efficacemente affrontate attraverso misure più mirate.

## BIBLIOGRAFIA

- BIALASIEWICZ L., DAHLMAN C., APUZZO G. M., CIUTA F., JONES A., RUMFORD C., WODAK R., ANDERSON J. e INGRAM A., “Interventions in the new political geographies of the European ‘neighborhood’”, *Political Geography*, 2009, 28, pp. 79–89.
- CELATA F. e COLETTI R., “Le funzioni narrative dei confini nelle politiche di cooperazione transfrontaliera in Europa: una lettura interpretativa”, *Rivista Geografica Italiana*, 2011, 118, pp. 219-245.
- CELATA F. e COLETTI R., “Soft, mobile or networked? Cross-border cooperation and the topology of the European Union’s external frontier”, *EUBORDERREGIONS Working Paper*, 2012a.
- CELATA F. e COLETTI R., “Europe and its ‘other’: free trade and the geographical imaginaries of Euro-Mediterranean politics”, *EUBORDERREGIONS Working Paper*, 2012b.
- CELATA F. e COLETTI R., “Cross-border cooperation in the Euro-Mediterranean and beyond: Between Policy Transfers and Regional Adaptations”, *International Journal of Euro-Mediterranean Studies*, 2013a, 5(2), pp. 109-120.
- CELATA F. e COLETTI R., “Cross-border cooperation along the EU's external border and the diversity of regionalization processes in the European neighbourhood”, in PIRES I.M. (eds), *Borders and Borderlands: Today's Challenges and Tomorrow's Prospects*, Lisbon, Centro de Estudos Geográficos, 2013b, pp. 429-445.
- CELATA F. e COLETTI R. (eds), *Neighbourhood Policy and the Construction of European External Borders*. Springer, 2015 (c.s.).
- CELATA F., COLETTI R. e STOCCHIERO A., *Cooperation and bordering across the Sicily-Tunisia maritime frontier*, 7FP EUBORDERREGIONS 2014 ([http://www.euborderregions.eu/files/11\\_CSR\\_IT-TU.pdf](http://www.euborderregions.eu/files/11_CSR_IT-TU.pdf)).
- COLETTI R., “Il discorso sulla coesione territoriale in Europa: le ragioni di un successo”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 2013, 106(1), pp. 60-78.



- COLETTI R., “Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea”, *Si somos americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 2010, X(1), pp. 161-180.
- DIMITROVOVA B., “Cultural Bordering and Re-Bordering in the EU's Neighbourhood: Members, Strangers or Neighbours?”, *Journal of Contemporary European Studies*, 2010, 18(4), pp. 463–481.
- EUROPEAN COMMISSION, *ENPI Cross-border Cooperation Strategy Paper 2007-2013 and Indicative Programme 2007-2010*, 2007.
- GIACCARIA P. e PARADISO M. (a cura), *Mediterranean Lexicon*, Roma, Società Geografica Italiana, 2012.
- KEATING M., *The New regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998
- KOSTADINOVA V., “The Commission, ENP and Construction of Borders”, *Geopolitics*, 2009, 14(2), pp. 235–255.
- PERKMANN M. e SUM N.L., *Globalization, regionalization and cross-border regions*, Houndmills, Palgrave MacMillan, 2002.
- RHI-SAUSI J. L. e COLETTI R., “Paradiplomazia e politica estera nell’Unione Europea”, *Working paper CeSPI*, 2010.
- TARTAMELLA E., *Emigranti anomali – Siciliani in Tunisia tra Ottocento e Novecento*, Maroda editori, 2011.
- WALTERS W., “Rethinking Borders Beyond the State”, *Comparative European Politics*, 2006, 4(2-3), pp. 141-159.
- ZAIOTTI R., “Of Friends and Fences: Europe’s Neighbourhood Policy and the ‘Gated Community Syndrome’”, *Journal of European Integration*, 2007, 29(2), pp. 143–162.

*Ringraziamenti.* – La ricerca si è avvalsa del sostegno finanziario del progetto *Euborderregions - EU External Borders and the Immediate Neighbours. Analysing Regional Development Options through Policies and Practices of Cross-Border Cop-operation*. GA 266920. La responsabilità di quanto scritto è esclusivamente degli autori.

*Cross-Border Cooperation across Sicily and Tunisia: experiences and prospects.* – The article presents the main results of a field research conducted between 2012 and 2013 on the Italy-Tunisia border, aimed at investigating regional development options through policies and practices of cross-border cooperation. Starting from the specific context of the Italy-Tunisia border, the article presents the main aims, achievements, limits and prospects for cross-border cooperation across the channel of Sicily, also in light of the perceptions and expectations of local private and pub-

lic stakeholders. The priorities to be addressed at different scales in order to improve the impact of the cooperation between Sicily and Tunisia include, in our opinion, the support to democratization in Tunisia and to the local civil society; to pay attention to the social as well as the economic aspects of cooperation; to ensure to local actors both political and financial support; to improve the cross-border cooperation instrument through a better targeting; the setting of a coherent multilevel political framework for addressing each of these issues effectively.

*Keywords.* – Cross-Border Cooperation, Mediterranean, European Neighbourhood Policy, Frontiers

*Università degli Studi di Roma La Sapienza, Dipartimento Metodi e Modelli per l'Economia, il Territorio, la Finanza – Memotef*  
*filippo.celata@uniroma1.it*  
*raffaella.coletti@uniroma1.it*

*Roma, Centro Studi di Politica Internazionale*  
*andrea.stocchiero@cespi.it*