

UNIVERSITA' DI BARI
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

MODULO 11

L'allargamento e la dimensione esterna

Vedi anche: Triulzi, *Le politiche economiche dell'Unione Europea*, Mondadori 2016, cap. 7

CORSO DI POLITICHE ECONOMICHE EUROPEE

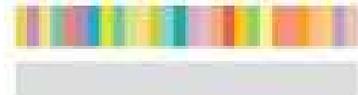
2017-18

Prof. Gianfranco Viesti

L'allargamento



Member States of the European Union



Candidate countries and potential candidates

Gli Stati dell'UE: un riepilogo

- **Stati Membri:**

Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi (1953); Danimarca, Irlanda, Regno Unito (1973); Grecia (1981); Portogallo, Spagna (1986); Austria, Finlandia, Svezia (1995); Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Rep. Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria (2004); Bulgaria e Romania (2007) Croazia (2013).

- **Ex Stati Membri:**

Regno Unito (1973-?)

- **Paesi Candidati e potenziali candidati**

Macedonia; Turchia (negoziati avviati Giugno 2010); Montenegro (negoziati avviati Dicembre 2012); Serbia; Albania; Bosnia-Erzegovina; Kosovo.

- L'allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa Orientale è stato un grande successo.
- Esso è avvenuto attraverso una strategia originale basata su una lunga e intensa collaborazione politico-economica preadesione (Accordi Europa) e attraverso un chiaro processo verso l'adesione.
- Questa strategia si ripete ora nei confronti dei nuovi candidati all'adesione.

Il Processo di Adesione

- Sulla base dell' articolo 49 del Trattato sull'Unione Europea, ogni paese europeo può chiedere di aderire all'Unione se rispetta i principi di libertà, democrazia, rispetto per i diritti umani e per le libertà fondamentali, e del diritto, principi che sono comuni agli Stati membri.
- L'adesione, comunque, può solo concretizzarsi se il paese che formula la richiesta rispetta tutti i criteri per l'ingresso che sono stati fissati nel Consiglio europeo di Copenhagen nel 1993 e rinforzati dal Consiglio europeo di Madrid nel 1995.

Criteri di Copenhagen

- Politici: istituzioni stabili che garantiscono la democrazia, *rule of law*, diritti umani e rispetto per le minoranza
- Economici: un'economia di mercato funzionante e la capacità di sostenere la competizione e le forze di mercato nell'UE
- Capacità di rispettare gli obblighi derivanti dalla *membership*, inclusi l'aderenza agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria
- Adozione dell'*acquis communautaire* (l'intera legislazione comunitaria) e la sua effettiva implementazione attraverso appropriate strutture amministrative e giudiziarie

Tutti i paesi europei che rispettano i criteri di Copenhagen sono “potenziali candidati”.

Ma quali sono i “paesi europei”? Quali sono i confini dell'Europa ad Est?

Il grande allargamento ad Est dopo la caduta del Muro di Berlino (1989)

Inizia il 3/10/90 con la riunificazione tedesca, e l'ingresso nell'Unione dei Lander della ex Germania Est (anche se, naturalmente, non come uno stato indipendente).

Con i paesi dell'Est Europa viene ideata una strategia di “pre-adesione”, volta a favorire i cambiamenti giuridico-istituzionali ed economici propedeutici alla membership (Essen 1994).

- **Accordi Europa** (firmati fra il 1991 e il 1996): cooperazione economica e commerciale, cooperazione politico-culturale, assistenza finanziaria
- **Programmi di assistenza PHARE, ISPA, SAPARD**

Intanto:

- separazione R. Ceca/Slovacchia (1993)
- dissoluzione Jugoslavia
- nuovi stati indipendenti ex URSS (fra cui baltici)

Inizialmente (1997) suddivisione dei potenziali stati membri in due gruppi.

Successivamente (Helsinki 1999) decisione di:

- procedere con la stessa tempistica; tranne Romania e Bulgaria, in netto ritardo, e gli ex Jugoslavia, esclusa la Slovenia
- integrare nel gruppo anche Malta e Cipro
- poi Romania, Bulgaria (2007) e Croazia (2013).

Processo complessivamente di grande successo, sotto il piano politico (caduta della Cortina di Ferro) e economico (fortissima ristrutturazione nei paesi ex-comunisti).

Tuttavia:

- grande crescita del numero di Stati Membri (da 15 a 28) rende assai più complesso e macchinoso il policy-making.
- tensioni (anche politiche) in alcuni Stati Membri (Ungheria, Polonia), con dubbi sulla loro stabilità democratica.

Dopo grande allargamento l'UE rallenta

Si decide che:

- L'UE deve essere in grado di assorbire i nuovi membri; si riserva, quindi, il diritto di decidere quando poter accettare gli Stati che fanno richiesta di adesione.
- La decisione sull'”assorbimento” è molto pericolosa, perché può privare i candidati della certezza dell'adesione, anche se essi rispettano tutti i criteri e realizzano tutti i cambiamenti richiesti.

- Marzo 2006: incontro informale dei Ministri degli Esteri dell'UE in cui si decide che, a differenza di quanto avvenuto per gli Stati entrati nell'UE nel 2004, l'ingresso di nuovi membri non è più legato solo al soddisfacimento dei requisiti di Copenhagen.
- Durante il Consiglio di Bruxelles (giugno 2006) viene ribadito che *“il ritmo dell'allargamento deve tener conto della capacità di assorbimento dell'Unione”*.

- Nella sua Comunicazione sulla strategia di allargamento la Commissione sottolinea che:
 - L'Unione deve salvaguardare la propria capacità di agire e di decidere mantenendo il giusto equilibrio all'interno delle sue istituzioni; rispettare i vincoli di bilancio e attuare politiche comuni efficaci e ambiziose per ottenere i risultati auspicati.

- La capacità di assorbimento dipende:
 - dallo sviluppo delle politiche e delle istituzioni dell'UE
 - dalle capacità dei paesi candidati di diventare Stati membri provvisti di un livello di preparazione adeguato

- La Commissione definisce la *Capacità d'Integrazione* come: la capacità dell'UE di assorbire nuovi Stati membri, in un dato momento o periodo, senza compromettere gli obiettivi politici e strategici stabiliti dai Trattati (concetto funzionale).
- La Commissione si propone, in futuro, di eseguire valutazioni d'impatto in tutte le fasi essenziali del processo di adesione, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di ciascun paese.

La Capacità di Integrazione si articola in tre componenti principali:

1. Istituzioni

L'UE deve garantire "l'efficienza e la continuità di funzionamento delle istituzioni comunitarie e dei processi decisionali, come pure il mantenimento del livello di responsabilità corrispondente all'una e agli altri. Una nuova configurazione istituzionale dovrebbe aver visto la luce nel momento in cui il prossimo paese candidato avrà presumibilmente ultimato i preparativi per l'adesione."

2. Politiche Comunitarie

- L'UE deve essere in grado, anche con le nuove adesioni, di continuare a garantire lo sviluppo e l'attuazione delle politiche comuni in tutti i settori.
- L'impatto dell'allargamento su politiche comunitarie dovrà essere valutato durante tutte le fasi del processo.
- I pareri della Commissione sulle domande di ammissione di ciascun paese comprenderanno una valutazione d'impatto dell'adesione del paese interessato sulle politiche dell'UE.

3. Bilancio Comunitario

- L' UE deve essere in grado di continuare a finanziare le politiche comunitarie in modo sostenibile, perciò l' impatto delle nuove adesioni sul bilancio dell' UE sarà oggetto di valutazione nel corso del processo di allargamento.
- Nel fornire un parere sulle domande di adesione di ciascun paese la Commissione fornirà una stima circa il corrispondente impatto sul bilancio.
- Prima di ogni nuova adesione l'UE dovrà decidere quali siano le risorse complessive di bilancio necessarie, in funzione delle quali la Commissione proporrà, nei futuri negoziati di adesione, un pacchetto di misure finanziarie necessarie.

- Islanda ha prima avanzato e poi ritirato richiesta di adesione.
- Turchia: quadro molto più complesso, dominato da considerazioni politico-strategiche e condizionato dalla (dubbia) tenuta del quadro democratico del paese e da considerazioni di natura ideologico-confessionale (grande paese musulmano).
Turchia, a differenza dei balcanici, è paese molto grande.

Il Processo di Stabilizzazione e Associazione

- Il Processo di Stabilizzazione e Associazione (SAP) rappresenta il *framework* politico dell'UE per i paesi dei Balcani occidentali, nell'ottica della loro adesione.
- Il SAP persegue tre obiettivi:
 1. stabilizzazione e graduale transizione verso un economia di mercato
 2. promozione della cooperazione regionale
 3. prospettiva di adesione all'Unione Europea

- Il Processo di Stabilizzazione e Associazione aiuta i paesi della regione a costruire la loro capacità di adottare e implementare gli standard europei, incluso l'*acquis* comunitario, così come gli standard internazionali.
- Il SAP è basato su una partnership “progressiva”, nella quale l’UE offre un mix di concessioni di natura commerciale (Autonomous Trade Measures), assistenza economica e finanziaria (IPA) e relazioni contrattuali (Stabilisation and Association Agreements).
- Ciascun paese avanza nel cammino di avvicinamento all’UE sulla base dell’adempimento di quanto prescritto all’interno del quadro del SAP. Un rapporto annuale (Annual Progress Reports) valuta i progressi e quanto ciascun paese sia pronto per procedere ulteriormente lungo la strada dell’adesione.

- L'elemento centrale del SAP è la conclusione di un Accordo di Stabilizzazione e Associazione, che rappresenta una relazione contrattuale fra l'UE e ciascun paese balcanico e che prevede diritti e obbligazioni reciproci.
- Tale accordo ha un elevato valore politico. Si basa su una graduale implementazione di un'area di libero scambio e delle riforme necessarie per adottare gli standard europei.

- Gli Accordi di Stabilizzazione e Associazione sono strumenti che forniscono i meccanismi formali e i *benchmarks* condivisi che permettono all'UE di lavorare con ciascun paese per avvicinarli agli standard richiesti in Europa.
- Gli accordi si focalizzano sul rispetto dei principi democratici chiave e sugli elementi centrali del mercato unico europeo (libera circolazione di merci, capitali e persone; regole per la concorrenza e gli aiuti di Stato, etc.).

- L'UE accorda concessioni di natura commerciale ai paesi dell'area balcanica, rendendo possibile a quasi tutte le loro esportazioni l'accesso al mercato comunitario senza dazi e limitazioni quantitative.
- Gli accordi di stabilizzazione e associazione rendono le concessioni commerciali reciproche, per cui, gradualmente, anche i mercati dei paesi balcanici si stanno aprendo ai prodotti europei.
- L'avvio del processo è però asimmetrico. L'Unione concede maggiore accesso al proprio mercato di quanto ne richiede ai paesi in adesione.

- L'UE fornisce degli aiuti finanziari specifici per i paesi candidati e per i potenziali candidati.
- Il nuovo **Instrument for Pre-accession Assistance** è entrato in vigore nel 2007, e sostituisce tutti i precedenti strumenti di pre-adesione (PHARE, ISPA, SAPARD, lo strumento di pre-adesione per la Turchia, CARDS).
- IPA copre sia i paesi con lo status di candidati (attualmente, Macedonia, Turchia) che quelli con lo status di candidati potenziali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia, Kosovo).
- Nel 2014-20 IPA II, 11,7 miliardi di euro

- I fondi sono allocati in linea con le esigenze dei paesi, la loro capacità di assorbimento e gestione dei fondi e il loro rispetto delle condizioni per l'adesione.
- Un sistema flessibile permette che le allocazioni siano fatte o, se del caso, riviste in risposta a specifiche condizioni e richieste di ciascun paese.

- IPA ha cinque componenti:
 1. Assistenza alla transizione e all'*institution building*
 2. Cooperazione regionale e transfrontaliera
 3. Sviluppo regionale
 4. Sviluppo delle risorse umane
 5. Sviluppo rurale

Le prime due sono per entrambi i gruppi di paesi, mentre le ultime tre sono solo per i paesi candidati e sono disegnati rispecchiando i Fondi Strutturali, il che implica la necessità che vi siano le strutture amministrative adatte.

Pre-adesione fondamentale per i Balcani occidentali.

- Fornisce quadro giuridico-politico-economico verso cui questi paesi hanno deciso di convergere. Prospettiva dell'adesione aiuta classi dirigenti nel percorso, molto difficile, di trasformazione di quei paesi.
- Fondamentale per stabilizzare la pace e per lo sviluppo economico
- Importante per Stati Membri vicini, a partire da Italia
- Difficile per nodi politici ancora aperti: Bosnia-Erzegovina e soprattutto Kosovo

Le relazioni esterne

Relazioni con i paesi EFTA (Irlanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera)

- Tradizionalmente molto buone: accordo SEE (Spazio economico europeo, 1994) estende a EFTA (esclusa Svizzera) le quattro libertà fondamentali del mercato unico. Paesi hanno adottato molte leggi e direttive comunitarie.
- Tradizionalmente poco importanti. Ma oggi importanti: quale futura collocazione per il Regno Unito fuori dall'UE?

Brexit (2016) apre scenari di grande incertezza

- per le relazioni UE-Regno Unito
- per le possibilità di ulteriori uscite?
- per le possibilità di distacco dal Regno Unito (e permanenza nella UE) di Scozia e Nord Irlanda (dove maggioranza dei votanti si è espressa pro-UE)

La Politica europea di vicinato

Quali sono i confini dell'Europa?

- Facili a Nord e Ovest
- Relativamente facili a Sud (ma, la Turchia è Europa?)
- Molto difficili a Est (Bielorussia, Ucraina, Moldova e poi Russia)
- Per ora non vi è alcuna prospettiva di modifica dei confini ad Est dell'Unione

Perché una Politica di Vicinato?

- Con l'allargamento la necessità per l'Unione di stringere relazioni più strette con i paesi confinanti è divenuta più pressante. Sempre più la possibilità di garantire sicurezza e stabilità al suo interno dipende dalla più stretta collaborazione con i vicini.
- Diventa importante prevenire l'emergere di nuove linee di divisione nel continente europeo; cerca di determinare relazioni amichevoli con i paesi confinanti (per i quali non vi è una prospettiva di adesione all'Unione).

La Politica di Vicinato

- La politica europea di vicinato è stata varata nel 2003 per sviluppare relazioni più strette tra l'UE e i paesi vicini meridionali (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria e Tunisia) e orientali (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Repubblica Moldova e Ucraina).
- L'obiettivo della PEV, riveduta nel 2011 in seguito agli eventi verificatisi nel mondo arabo, è sostenere i partner che intraprendono riforme a favore della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani, contribuire al loro sviluppo economico inclusivo e promuovere un partenariato con le società che integri le relazioni con i governi. La nuova PEV permette di intensificare la cooperazione a livello politico e di sicurezza, di sostenere lo sviluppo economico e sociale e la creazione di posti di lavoro, di rilanciare gli scambi commerciali e di rafforzare la cooperazione in altri ambiti.

La Politica di Vicinato

Il nuovo **strumento europeo di vicinato (ENI)**, la cui dotazione ammonta a 15,4 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, eroga la maggior parte dei finanziamenti ai 16 paesi partner PEV. La flessibilità propria dell'approccio basato sugli incentivi permette di modulare l'assistenza finanziaria in funzione dei progressi compiuti dai singoli paesi verso la democrazia e il rispetto dei diritti umani.

La Politica di Vicinato

L'approccio offre ai paesi vicini:

- La prospettiva di inserirsi nel mercato interno dell'UE, mediante l'avvicinamento legislativo e regolamentare
- La partecipazione a numerosi programmi comunitari
- Il miglioramento dell'interconnessione e dei legami fisici con l'Unione (per esempio in materia di energia, trasporti, ambiente e società dell'informazione)

I rapporti tra l'Europa e la sponda Sud del Mediterraneo:

- il dialogo Euro-Arabo dal 1972 al 1995
- il Dialogo 5+5 lanciato nel 1990
- il Processo di Barcellona lanciato nel 1995
- la Politica di Vicinato, creata nel 2004

Processo di Barcellona (Partnership Euromediterranea)
ottiene una rete di accordi di associazione (esclusi
Libia e Siria) nell'ambito della realizzazione dell'Area di
libero Scambio Euro-Med.

- Febbraio 2007 Progetto Unione per il Mediterraneo (Sarkozy):
- prevedeva che questa Unione **funzionasse come il Consiglio d'Europa**: quindi non una istituzione dell'Ue ma una riunione annuale di capi di Stato e di governo, che avrebbe dovuto avere abbastanza potere da gestire temi come l'immigrazione legale, l'ambiente, la cooperazione, la lotta al terrorismo. A questa visione **mise il veto la Germania**, contraria a un progetto che non coinvolgesse le istituzioni europee.

Fu allora impostato in continuità con il Processo di Barcellona e la politica di vicinato.

- Temi esclusi: immigrazione, lotta al terrorismo, diritti umani. carenza di riferimenti a questioni socio-economiche, commercio o energia.
- Nel 2008 individuate sei aree di intervento: il disinquinamento delle coste del Mediterraneo; le infrastrutture marittime e stradali, tra cui porti; un programma di protezione civile unificata; un piano per lo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili; la creazione di un'università euro-mediterranea; assistenza alle piccole e medie imprese

- Risultati molto modesti
- Università Euro-Mediterranea (Fez, Marocco); progetto di rete ferroviaria (Giordania). 33 progetti con etichetta UfM e altri 80 in fase di studio.

I problemi maggiori sono stati:

- Grande Crisi del 2008-2009 e problemi di finanziamento
- Tensioni arabo-israeliane
- Confusione con politica estera UE (Alto Rappresentante)
- Mancanza dell'incentivo rappresentato da una possibile entrata nell'UE
- Crisi migratoria

Priorità economiche sono state molto di più:

- Integrazione Ovest-Est in Europa
- Rapporti con l'Asia

**Relazioni commerciali ancora molto modeste.
Grandissima incertezza politico-strategica.**

Infine, sin dal trattato di Roma, l'UE ha una politica (di modesta importanza) con 78 paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico – Convenzione di Cotonou).