

# Le sfide dell'allargamento: diversità e consapevolezza

DI SARA BARBIERI

**S**in dai primi passi mossi con la stipulazione dei Trattati di Roma, il cammino europeo è stato un cammino di integrazione e allargamento. A partire dalla fine degli anni Ottanta fino ad arrivare ai giorni nostri, il processo di allargamento ha subito una forte accelerazione, che ha portato ben 24 paesi a richiedere l'ingresso nell'Unione. Il numero degli stati membri si è venuto così a raddoppiare nel giro di soli vent'anni, causando lo stravolgimento della carta politica del continente e cancellando confini, fisici ma non solo, dettati da oltre 40 anni di Guerra Fredda.

L'allargamento è così diventato il più importante ed effettivo strumento di politica estera europea, capace di diffondere i valori sui quali si basa l'Unione stessa (democrazia, rispetto dei diritti umani, libertà, stato di diritto) ma anche di intervenire nella stabilizzazione di aree problematiche, garantendo la sicurezza e la pace nel continente. Il cammino verso l'Europa rappresenta, infatti, un forte fattore di incoraggiamento, capace in passato di spingere i paesi candidati verso l'approvazione di necessarie riforme politico-economiche. Questo è particolarmente vero se si considera il ruolo svolto dall'allargamento europeo nei paesi dell'Europa Centrale e Orientale, dove il processo di adesione alle strutture dell'Unione ha accompagnato la transizione verso sistemi politici democratici e strutture economiche di mercato. Superato il cosiddetto "allargamento a Est", percepito da taluni come una responsabilità storica della CE/UE, l'Unione Europea si è quindi dimostrata pronta a offrire il proprio sostegno ai paesi dell'area balcanica, supportandoli lungo lo stesso cammino. Alla problematicità dell'allargamento a Est, fa quindi ora seguito un allargamento ancora più complesso che punta a integrare nelle strutture dell'Unione paesi dalla difficile geografia etnica e dal passato turbolento, che l'Europa e l'intera comunità internazionale affrontano ancora con grande difficoltà.

La dinamicità del processo di allargamento e la forza attrattiva che esercita il "modello europeo" (espressione di benessere, certezza del diritto e stabilità politica ed economica) trovano conferma nelle richieste di adesione inoltrate da Montenegro, Serbia, Albania e Islanda nel corso del 2008 e del 2009.

Già membro dell'Area Economica Europea, della zona Schengen e di numerose agenzie e programmi europei volti alla gestione di settori cruciali quali imprese, ambiente, istruzione e ricerca, l'Islanda assume un ruolo strategico importante per l'Unione rispetto alla dimensione nordica e allo sviluppo di future politiche nell'area artica.

Riconosciuta la capacità del paese di far fronte ai requisiti politici ed economici necessari e di adottare le normative europee, anche grazie al già significativo grado di integrazione raggiunto, la Commissione ha quindi raccomandato nel suo parere al Consiglio del febbraio 2010 di dare inizio ai negoziati di adesione. Il 17 giugno 2010 il Consiglio ha conferito all'Islanda lo *status* di paese candidato. A rallentarne il cammino verso l'Europa sembrano tuttavia poter intervenire, come già in passato, le critiche islandesi nei confronti delle politiche comunitarie in materia di pesca, primaria fonte di guadagno per l'economia dell'isola.

Il maggiore coinvolgimento politico dell'Unione in ambito di allargamento rimane tuttavia concentrato nell'area del Sud-Est europeo. A tale proposito è altresì chiaro che l'azione di Bruxelles vuole offrire un impegno che non riguarda solo i tre paesi candidati (Croazia, Macedonia e Turchia) ma che abbraccia l'intera regione. È in particolare prioritaria la necessità di far crescere i Balcani nella loro interezza, rafforzando la collaborazione regionale e lo sviluppo di più stabili rapporti di buon vicinato, oltre a far fronte alla fragile situazione politica in Bosnia-Erzegovina, con la quale nel giugno 2008 la UE ha siglato gli Accordi di Stabilizzazione e Associazione, e alle tensioni conseguite alla proclamazione di indipendenza da parte del Kosovo nel febbraio 2008.

Oltre a ciò, il corridoio balcanico-caucasico ha assunto nel corso degli ultimi anni una crescente rilevanza strategica per l'economia europea in seguito allo sviluppo di un'intricata serie di piani volti alla creazione di una rete di gasdotti e oleodotti per il trasporto delle risorse energetiche russe e dell'Asia centrale verso i ricchi mercati occidentali. Si ricorda a tale proposito il progetto Nabucco.

## Il cammino europeo dei paesi candidati: stato dell'arte

Oltre alla già menzionata Islanda, tre paesi godono al momento dello *status* di paesi candidati: Croazia, Macedonia e Turchia.

### La Croazia

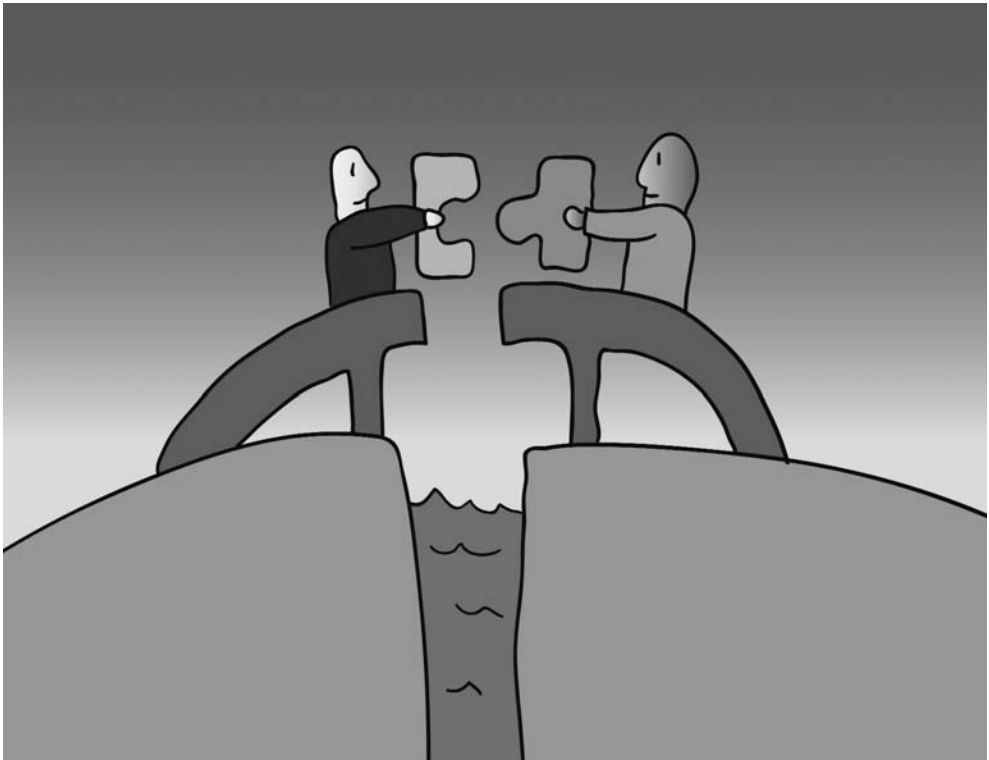
La Croazia rappresenta il caso sicuramente meno problematico, essendo stata sino ad ora in grado di soddisfare la maggior parte delle priorità elencate dall'Unione Europea in merito all'accesso del paese nelle strutture dell'Unione. Ciò ha spinto la Commissione a proporre un'agenda che possa portare il paese alla fase finale di adesione nel minor tempo possibile.

Secondo la Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio sulle strategie e i principali rischi dell'allargamento per il periodo 2009-2010<sup>1</sup> la Croazia necessita di ulteriori riforme in ambito di pubblica amministrazione e nel settore giudiziario, deve intensificare le azioni a favore della protezione dei diritti umani

e delle minoranze e agire in modo più incisivo nella lotta alla corruzione e al crimine organizzato. La collaborazione con il Tribunale internazionale dell'Aja e la risoluzione delle dispute territoriali con la Slovenia rappresentano inoltre due assolute priorità per Zagabria.

L'evoluzione del principio di condizionalità ha caratterizzato tutte le fasi dell'allargamento europeo, mutando nel tempo. Sin dalla sua istituzionalizzazione nei primi anni Novanta, la richiesta di una piena collaborazione con le strutture del Tribunale internazionale dell'Aja è diventato uno dei requisiti di condizionalità principali per alcuni paesi dell'area balcanica – *in primis* Croazia e Serbia. Non a caso, a soli due mesi di distanza dal riconoscimento ufficiale dello *status* di paese candidato per la Croazia (ottobre 2005), il Generale Gotovina è stato finalmente catturato<sup>2</sup>.

La formalizzazione di buoni rapporti di vicinato e di positive collaborazioni transfrontaliere rappresentano un secondo importante elemento di condizionalità per i Balcani Occidentali. A tale proposito, la positiva risoluzione della disputa tra Slovenia e Croazia in merito alla definizione del confine della Baia di Pirano, sancita tramite referendum il 6 giugno 2010, assume una particolare rilevanza rispetto al cammino croato verso l'Europa.



© Miroslaw Pieprzyk, *Cooperazione*, 2006, iStockPhoto

### *La Macedonia*

Anche i progressi fatti dalla Macedonia sin dall'acquisizione dello *status* di paese candidato nel 2005 sono stati significativi. Ciò ha riguardato in particolare la stabilizzazione delle strutture democratiche del paese e il rafforzamento dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Nonostante il soddisfacimento di buona parte delle priorità elencate negli Accordi di adesione (tra cui si ricorda in particolare la riforma del sistema giudiziario e l'introduzione di una nuova legge sul parlamento e sulle forze di polizia), la Macedonia è chiamata a far fronte a un livello di corruzione particolarmente elevato e a una società civile ancora piuttosto debole. Uno dei maggiori problemi per la Macedonia nel processo di avvicinamento all'Europa è rappresentato dal cattivo rapporto di vicinato con la Grecia, dovuto in particolare alla questione del nome. L'incapacità di trovare soluzioni positive nel rapporto con Atene allontana le prospettive europee di Skopje, fomentando un forte sentimento di frustrazione e rabbia nella popolazione. In nessun modo, tuttavia, la cosiddetta "questione del nome" deve oscurare i reali problemi di politica interna che il paese è tenuto a risolvere.

### *La Turchia*

Nel cammino verso l'Europa la Turchia ha, infine, compiuto passi avanti significativi per quanto riguarda il rafforzamento delle strutture democratiche e dello stato di diritto e anche per quanto riguarda la stabilizzazione del rapporto tra governo ed esercito. Importanti riforme sono state introdotte nel corso degli ultimi anni nel settore della giustizia, nonostante rimanga problematico il grado di indipendenza e imparzialità delle corti.

Parimenti, il paese deve far fronte a un ancora elevato livello di corruzione e alla necessità di ulteriori riforme a favore di una più effettiva difesa dei diritti fondamentali, quali la libertà di stampa, di religione e, non ultimi, i diritti della donna. Rispetto agli elementi di condizionalità presentati in precedenza, il miglioramento dei rapporti con l'Armenia favorisce le prospettive europee di Ankara, seppure rimangano ancora problematici i rapporti con la Grecia in merito all'irrisolta questione cipriota. Nonostante il quadro sia ancora molto complesso, l'avanzamento della Turchia verso l'Europa ha sicuramente tratto vantaggio, negli ultimi anni, da un rinnovato spirito riformista e da un atteggiamento di maggiore apertura politica. Ciò ha trovato altresì conferma in una sempre più forte consapevolezza da parte dei paesi membri dell'Unione dell'importanza strategica della Turchia, se non altro come via di transito indispensabile per i nodi energetici menzionati in precedenza.

Alle ragioni politiche fanno però da contro-altare i timori legati all'integrazione di un paese islamico, seppure moderato, come ha messo in evidenza con estrema forza la reazione da parte dei paesi dell'Unione al referendum svizzero sulla costruzione di nuovi minareti dello scorso novembre. La discussione in merito al possibile richiamo alle radici cristiane o giudaico-cristiane dell'Europa nel preambolo del Trattato costituzionale europeo non può essere a tal proposito dimenticata.

## Conclusione: le sfide dell'allargamento

Sin dalle sue prime fasi, il processo di allargamento si è venuto a intrecciare con il processo di integrazione delle strutture comunitarie, favorendone il rafforzamento e, allo stesso tempo, portando con sé possibili fattori di debolezza.

Come il termine stesso suggerisce, il più ovvio vantaggio per l'Unione rispetto al processo di allargamento deriva dall'incremento della popolazione, del PIL e del territorio conseguente all'inclusione di nuovi paesi nei confini europei. Nel corso degli anni, l'allargamento ha indubbiamente offerto opportunità importanti all'Unione Europea, sia in termini di sviluppo politico che di opportunità economiche, sebbene in modo non omogeneo. Se ciò è stato infatti vero per alcuni stati membri, tra cui la Germania, anche grazie alla vantaggiosa collocazione geografica del paese, non lo è stato invece per altri (come ad esempio Spagna e Portogallo) che hanno al contrario sofferto della riduzione degli aiuti europei senza trarre particolare vantaggio dall'apertura ai nuovi mercati. In ambito internazionale, l'allargamento ha portato l'Unione Europea ad assumere un ruolo di maggiore rilievo come attore politico e negli equilibri dell'economia globale, a cui ha fatto tuttavia seguito la necessità di definire linee guida di politica estera coerenti e unitarie.

Come evidenziato in precedenza, il rafforzamento delle strutture democratiche e dello stato di diritto, in linea con i parametri di adesione, e la risoluzione delle dispute regionali rappresentano alcuni dei nodi principali a cui i tre paesi candidati del Sud-Est europeo sono chiamati a rispondere. Ciononostante, le principali sfide dell'allargamento si possono riassumere, secondo chi scrive, in due termini: *diversità* e *consapevolezza*. Più che di *diversità politiche*, affievolite dall'acquisizione da parte dei paesi candidati e possibili candidati delle necessarie normative comunitarie, si richiama qui l'importante carico di *diversità culturale* che il processo di allargamento implicitamente porta con sé. Sebbene i Trattati e il testo della Costituzione definiscano l'identità europea in termini prettamente politici, è infatti proprio la diversità culturale uno degli elementi che maggiormente definisce e contraddistingue la più grande casa europea.

All'unità politica fa infatti da contro-altare una pluralità culturale viva e che è destinata a crescere sulla scia dei futuri allargamenti dei confini. Da una parte, ciò pone i paesi candidati del Sud-Est europeo di fronte al problema di accogliere una cultura politica diversa e, fattore ancora più importante, impone loro un processo di apertura che implica inevitabilmente una rilettura del legame con la propria tradizione, così da farne uno strumento di ricchezza e non di chiusura rispetto all'"altro". Ne consegue la necessità di un più forte coinvolgimento dei cittadini tramite una società civile più attiva e, allo stesso tempo, un reale impegno da parte delle classi dirigenti volto a promuovere un clima politico più dinamico, superando i localismi a favore dello sviluppo di una cultura politica consapevole. Coerentemente, l'Europa è chiamata ad accogliere, senza paura, i diversi colori dell'allargamento, rigettando nazionalismi e strumentalizzazioni politiche, e agendo al fine di creare un dialogo più

trasparente ed effettivo tra istituzioni e cittadini, così da portare questi ultimi ad acquisire una maggiore conoscenza dei processi europei e a superare le paure causate dall'apertura verso i nuovi paesi.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, a seguito della ratifica da parte di tutti i paesi membri, ha infine un'importanza cruciale per il futuro dell'allargamento.

Cambiando il processo decisionale del Consiglio, il Trattato pone finalmente termine all'*impasse* politico-istituzionale e introduce gli strumenti necessari ad assorbire possibili futuri stati membri. Facendo seguito alle discussioni iniziate a Nizza nel 2000, il Trattato di Lisbona interviene sul processo di allargamento in due modi. In primo luogo, viene introdotto un assetto istituzionale che mantiene fisso il sistema di voto a maggioranza qualificata nel Consiglio, indipendentemente dal numero dei paesi membri. Superando la disputa in merito alla ripartizione dei voti in sede al Consiglio, sorta in seguito all'allargamento a Est, il Trattato di Lisbona introduce una doppia maggioranza degli stati membri e della popolazione, per la quale la prima è soddisfatta se si raggiunge il 55% degli stati membri che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.

In secondo luogo, il Trattato di Lisbona istituzionalizza per la prima volta la possibilità di un'opposizione interna che può essere usata anche rispetto a futuri problematici allargamenti, offrendo una soglia di blocco più bassa e la possibilità di una clausola di fuoriuscita con due anni di preavviso (articolo 50) e successivo possibile rientro (articolo 49). Rigettare la possibilità di futuri allargamenti contraddice, tuttavia, il principio stesso su cui fu costituita la Comunità del carbone e dell'acciaio, secondo il quale l'accesso alle strutture comunitarie diventava uno strumento di stabilizzazione volto a garantire pace e prosperità in Europa. Ciononostante, sin dove il *progetto europeo* possa spingersi rimane materia di dibattito.

Superata quindi, almeno sulla carta, l'*impasse* politica, l'Unione Europea è chiamata ora ad affrontare le conseguenze della crisi economica che ha violentemente colpito sia le economie dei paesi membri che quelle dei paesi interessati all'allargamento, rendendo ancora più ostico il già difficile cammino europeo dei Balcani Occidentali e della Turchia. ♦

## NOTE

1. <http://ww.delbih.ec.europa.eu/docs/StrategyPaper20092.pdf>
2. Ante Gotovina ha partecipato in veste di generale alla guerra di Croazia del 1991-1995. Nel 2001 è stato accusato dal Tribunale internazionale dell'Aja di diversi crimini, tra i quali di avere preso parte all'Operazione Tempesta il cui scopo era cacciare la popolazione serba dalla Krajna croata. Il "Boia della Krajna" è stato catturato nel dicembre del 2005.