

UNIVERSITA' DI BARI
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

MODULO 9

L'allargamento e la dimensione esterna

CORSO DI POLITICHE ECONOMICHE EUROPEE

Prof. Gianfranco Viesti

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 (1973-2019)

- **Paesi Candidati e potenziali candidati**

Turchia;

Montenegro; Serbia; Albania; Bosnia-Erzegovina; Nord Macedonia;

Dal 2022: Ucraina, Moldavia e Georgia

Kosovo è «potenziale candidato»



1952 1973 1981 1986 1995 2004 2007 2013

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

Il grande allargamento ad Est si avvia 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).
- 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.

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

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:

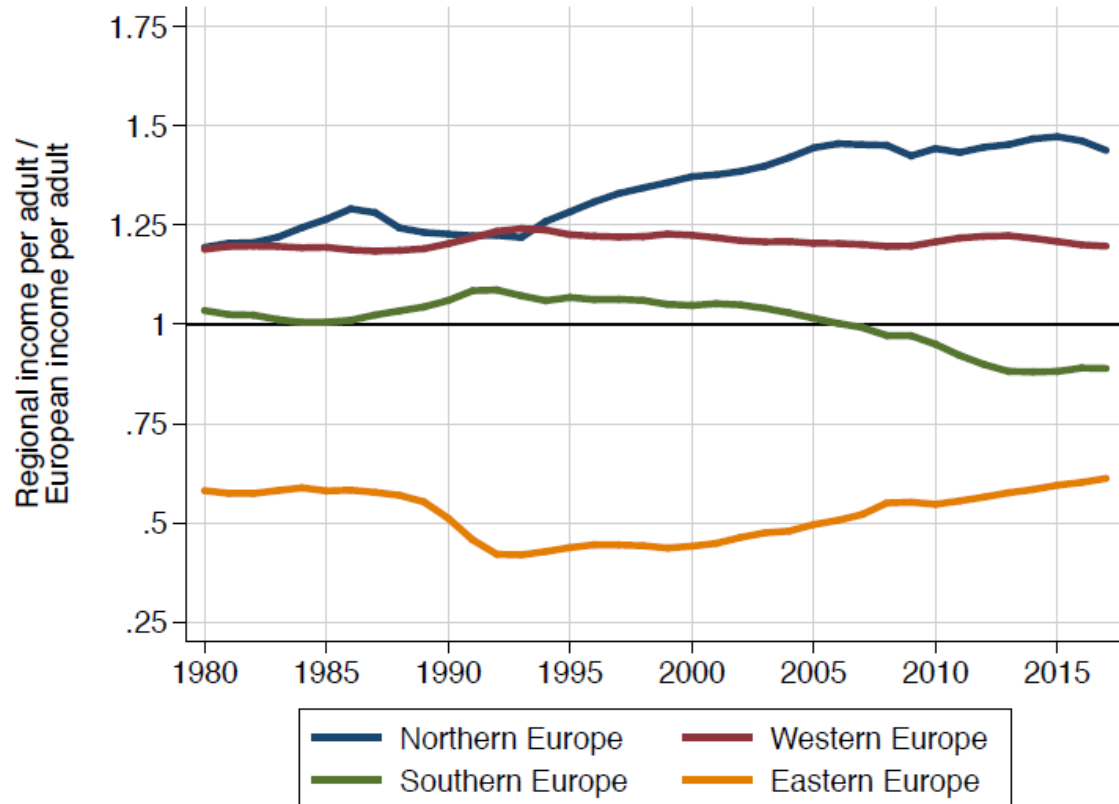
- procedere con la stessa tempistica; tranne Romania e Bulgaria, in netto ritardo, e gli ex Jugoslavia, esclusa la Slovenia
- integrare nel gruppo anche Malta e Cipro
- poi Romania, Bulgaria (2007) e Croazia (2013).

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

I paesi dell'Est hanno avuto una forte caduta del reddito negli anni 90, in seguito alle necessità di ristrutturazione economico-politica. Ma l'ingresso nell'UE ha coinciso con un periodo di fortissimo sviluppo economico e di convergenza verso gli standard di vita dell'UE 15

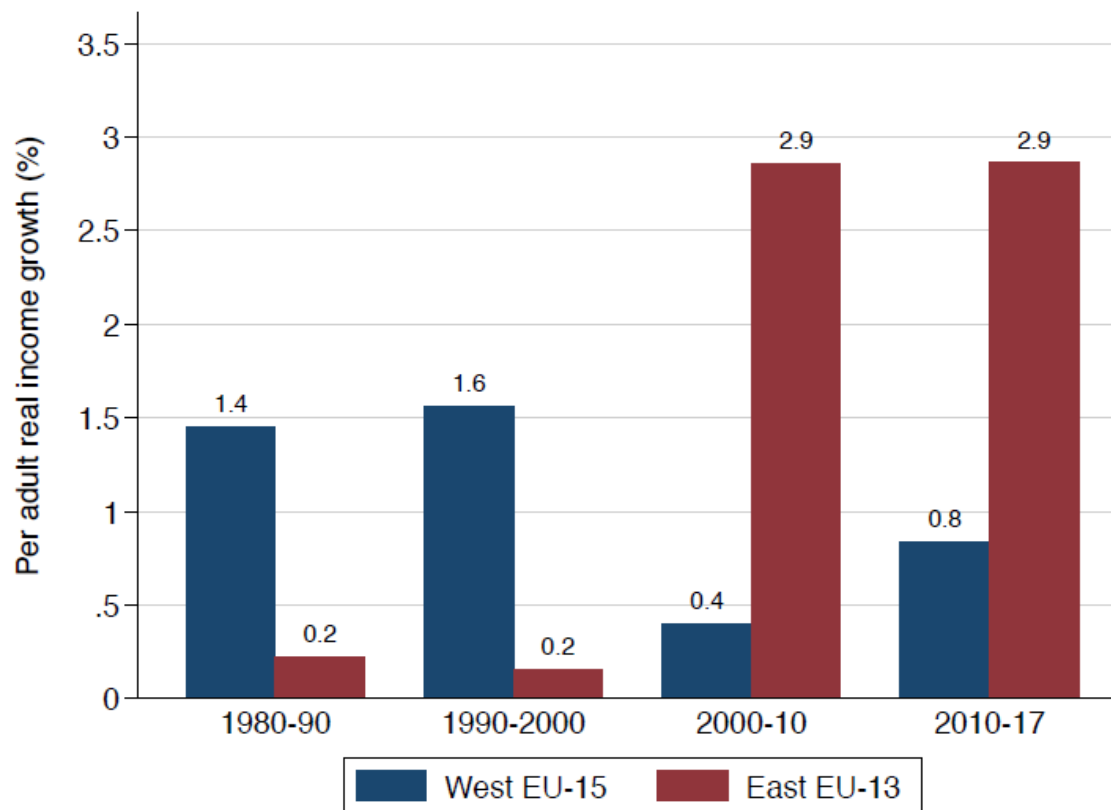
Sono cresciuti moltissimo gli investimenti diretti degli UE-15 nei paesi di nuova adesione, specie nei paesi Visegrad

Figure 5: Average national incomes of European regions relative to average, 1980-2017



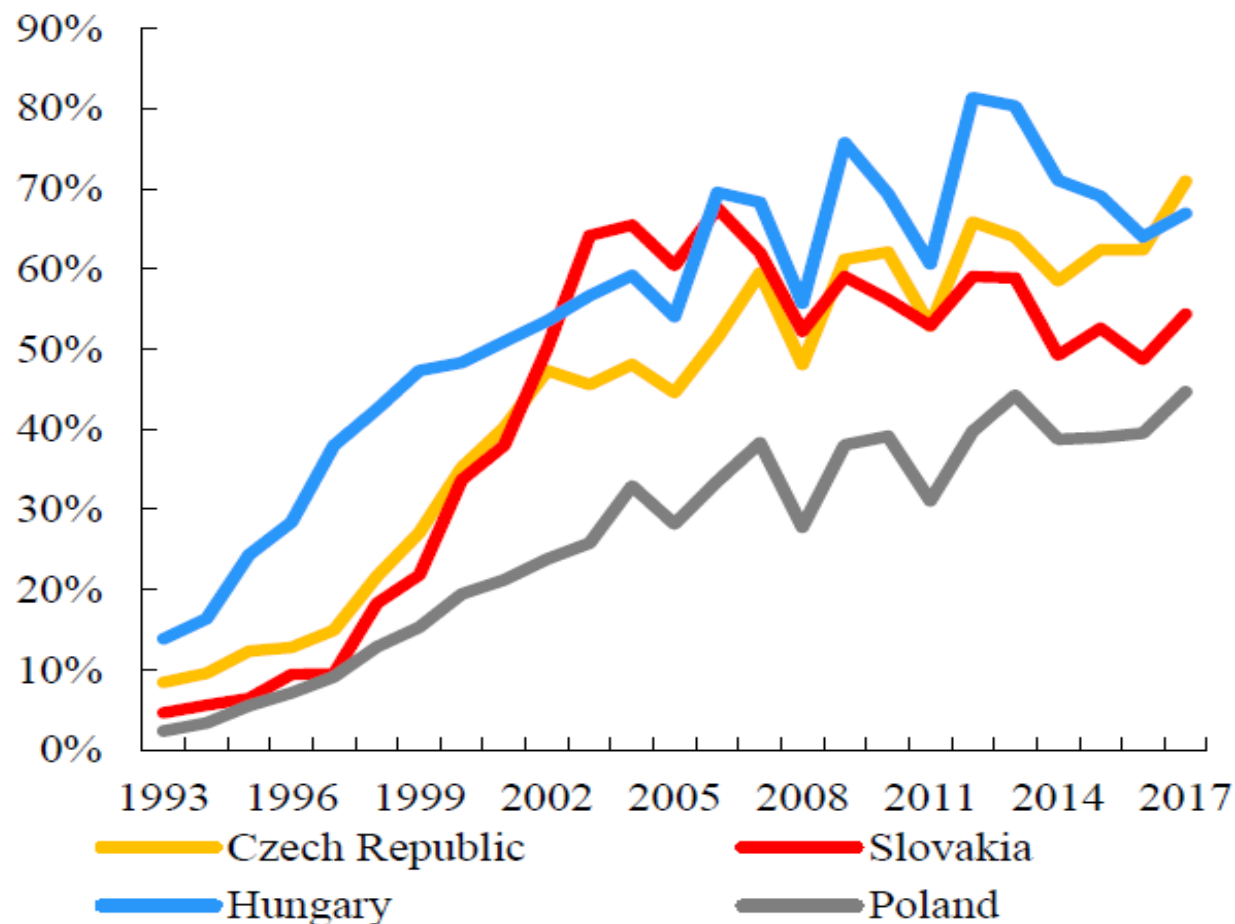
Fonte: Blanchet, Chancel, Gethin (2019)

Figure 6: Average annual income growth rate, EU-15 vs. Eastern enlargement, 1980-2017



Fonte: Blanchet, Chancel, Gethin (2019)

Figure 1: Inward FDI stock as a share of GDP



Source: UNCTAD statistics

Note: figures on Hungary exclude FDI generated by SPEs

Fonte: Szabo 2019

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.
- Forte riduzione del consenso verso l'UE in alcuni importanti paesi dell'Est (specie Polonia e Ungheria) con governi «sovranisti» e per alcuni versi anti-europei

Dopo grande allargamento ad Est 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.

- Tutti i paesi europei che rispettano i criteri di Copenhagen sono «potenziali candidati»
- 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. Adesione della Turchia pare definitivamente tramontata

Rilevanti conseguenze dell'invasione russa dell'Ucraina: la posizione di Ucraina, Moldavia e Georgia

- On 23 June 2022, the European Council granted candidate status to Moldova and Ukraine, and recognized Georgia as a potential candidate for membership. When taking its candidacy decision for Ukraine and Moldova, the Council made opening the accession negotiations conditional to addressing respectively seven and nine key areas related to strengthening the rule of law, fighting corruption and improving governance processes.
- On 14 December 2023, the European Council decided to open accession negotiations with Moldova and Ukraine and to grant the candidate status to Georgia

Possibile adesione dell'Ucraina può avere conseguenze importantissime sugli assetti europei. Ora c'è grande spinta politica, ma i problemi sono notevoli:

- Paese molto grande (41 milioni di abitanti) e con un livello di reddito molto basso: implicazione per il Bilancio comunitario, con modeste entrate e grandi spese per le politiche Agricole e di Coesione
- Spostamento ad Est del baricentro della UE: quali rapporti geopolitici con la Russia? Marginalizzazione dei Mediterranei?
- Preoccupazioni per gli assetti democratici all'interno del paese
- Quale tempistica, specie nei confronti dei paesi dei Balcani in attesa da molti anni? Scavalcamiento (conseguenze politiche interne ai Balcani)? Nuovo "grande allargamento (ma quale governance della UE con un numero di membri molto Maggiore)?

I Balcani e il Processo di Stabilizzazione e Associazione

- Il possibile allargamento futuro più importante riguarda i Balcani Occidentali
- 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.

Pre-adesione è 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

- L'UE fornisce degli aiuti finanziari specifici per i paesi candidati e per i potenziali candidati.
- **Instrument for Pre-accession Assistance** 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 che quelli con lo status di candidati potenziali
- Nel 2021-27 IPA, 14,2 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.

Pre-accession assistance

BUDGET: EUR 14.16 billion.

OBJECTIVES: Pre-accession assistance supports the EU candidate countries and potential candidates (Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo (*), Montenegro, North Macedonia, Serbia and Turkey) in transforming their societies, legal systems and economies on the path to EU membership. It is an investment in the future of the EU, making Europe safer and more prosperous by supporting the stability and prosperity of our closest neighbours. It also helps the EU reach its own objectives, such as peace and stability, sustainable economic growth and combating climate change.

WHAT DOES IT DO? It facilitates political, institutional, social and economic reforms; fosters sustainable socioeconomic development; and brings the societies closer to the EU's values and standards. The key areas of support are (1) the rule of law, fundamental rights and democracy; (2) good governance, alignment with EU legislation, good neighbourly relations and strategic communication; (3) a green agenda and sustainable connectivity; (4) competitiveness and inclusive growth; and (5) territorial and cross-border cooperation.

TYPE OF PROJECTS: Actions in the field of technical assistance, capacity building, transfer of know-how, investments in infrastructure, etc.

TYPE OF RECIPIENTS: Civil society and media organisations, small and medium-sized enterprises, vulnerable groups, scientists, artists, farmers and students in the EU candidate countries and potential candidates.

BUDGET IMPLEMENTATION: Pre-accession assistance is managed by the European Commission and the EU delegations (direct management), as well as the national authorities of EU candidate countries and potential candidates, international organisations and Member States' agencies (indirect management). It is primarily implemented through grants, procurements, budget support, contributions to EU trust funds and to financial instruments, and guarantees.

MORE INFORMATION: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en

(* This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

La politica di vicinato

Quali sono i confini dell'Europa?

- Facili a Nord e Ovest
- Relativamente facili a Sud (ma, la Turchia è Europa?)
- La crisi russo-ucraina rimette tutto in discussione sui confini orientali: prospettiva di adesione per Ucraina, Moldavia e Georgia?
- Quali rapporti futuri con Russia e Bielorussia?

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

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)

Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe

BUDGET: EUR 79.46 billion, + EUR 1.13 billion (*) from use of reflows from the European Development Fund.

OBJECTIVES: To uphold and promote the EU's values, principles and fundamental interests worldwide in order to pursue the objectives and principles of its external action. Specific objectives include the eradication of poverty, consolidating, supporting and promoting peace, democracy, the rule of law and respect for human rights; and sustainable development and the fight against climate change. The instrument will contribute to the promotion of multilateralism, and the achievement in particular of the Sustainable Development Goals, the United Nations 2030 agenda, the Paris Agreement on climate change, and stronger partnerships with non-EU countries, including with the European neighbourhood, based on mutual interests and ownership, with a view to fostering stabilisation, good governance and building resilience.

WHAT DOES IT DO? The instrument promotes cooperation with partner countries in the following regions: the European neighbourhood, sub-Saharan Africa, Asia and the Pacific, and the Americas and the Caribbean.

TYPE OF PROJECTS: Thematic actions focusing on human rights and democracy, civil society, stability and peace, as well as on global challenges such as health, education and training, women's and children, work, social protection, culture, migration and climate change. The rapid-response component aims to strengthen the resilience of crisis-affected countries, linking humanitarian and development actions and addressing foreign policy needs and priorities.

TYPE OF RECIPIENTS: Non-EU countries and beneficiaries around the world, with a particular focus on least-developed countries; international organisations, private bodies, etc.

BUDGET IMPLEMENTATION: At least 25 % of the budget is allocated specifically to neighbouring countries and at least 36 % specifically to sub-Saharan Africa. A target of 93 % of all funds must go towards official development assistance, 30 % towards climate-related projects and, indicatively, 10 % towards addressing migration and forced displacement, including fighting the root causes. Funding is provided in the form of grants, procurements and budgetary support to partner countries.

MORE INFORMATION: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en

(*) This amount is purely indicative.

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

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.

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.**

Ora (2024) crisi di Gaza, con prospettive imprevedibili

LA BREXIT.

Perché?

- Obiettivi di politica interna portano ad un voto di protesta su una fondamentale questione di collocazione internazionale
- Storico distacco culturale fra Inghilterra e Europa continentale
- Forte approfondimento delle diseguaglianze fra persone e regioni in Inghilterra, e Europa come bersaglio dell'insoddisfazione, del rancore e della paura per la globalizzazione

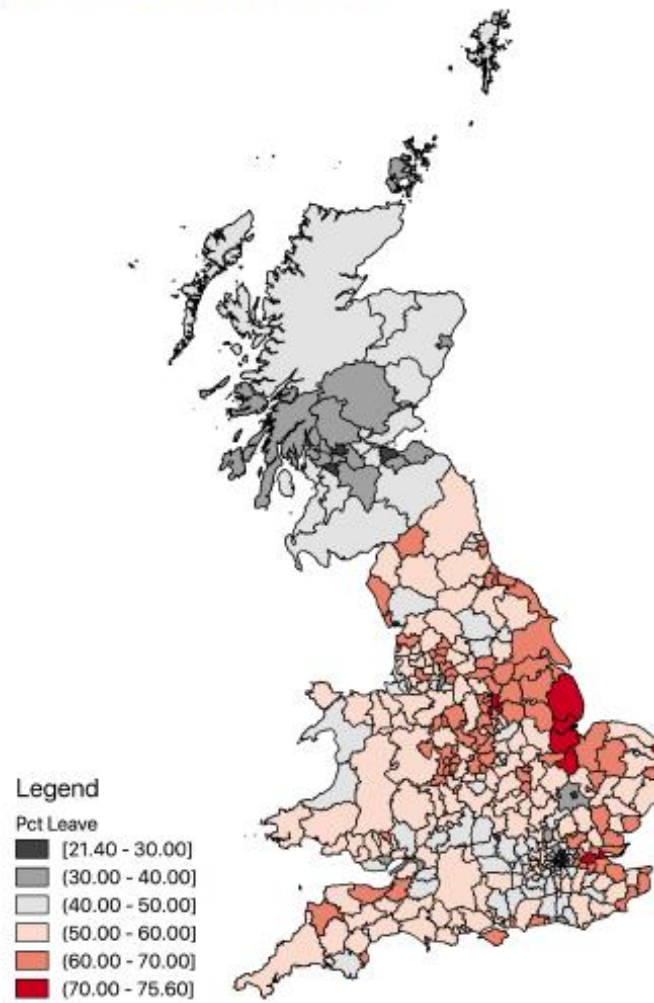
Perché la Brexit?

- Centralità del tema dell'immigrazione (specie da Est Europa)
- Desiderio di avere «le mani libere» dalle regole europee, di riallacciare i rapporti privilegiati con gli USA e di configurarsi come «la Singapore» dell'Occidente

Il voto per la Brexit

- Fortissime disparità geografiche: pro-Europa Londra e Sud Est (reddito più alto) e Scozia; contro Inghilterra del Centro-Nord (reddito più basso)
- Giovani pro-Europa, anziani per Brexit
- I votanti pro-Brexit hanno votato contro i propri interessi?

Panel C: Leave share



T. Fetzer (2018), Did austerity cause Brexit? Warwick ERPS 1170

Dopo la Brexit ancora grande incertezza

- Per le relazioni UE-Regno Unito
- Per la questione irlandese (confine commerciale UE-Regno Unito è ora nel mare: Irlanda del Nord fa commercialmente parte della UE)
- per le possibilità di distacco dal Regno Unito (e permanenza nella UE) soprattutto della Scozia (dove grande maggioranza dei votanti si è espressa pro-UE)

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?