

Dipartimento di Scienze Politiche – Università di Bari

Corso di Politiche Economiche Europee
2015–16
Prof. Gianfranco Viesti

Modulo 9

Allargamento, Confini e Politiche di Vicinato

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).

- Paesi Candidati:

Islanda (negoziati avviati Ottobre 2012); Macedonia; Turchia (negoziati avviati Giugno 2010); Montenegro (negoziati avviati Dicembre 2012); Serbia

- Potenziali Candidati:

Albania; Bosnia-Erzegovina; Kosovo.

La politica di pre-adesione

- L'allargamento dell'Unione a 27 (oggi 28) Stati Membri è stato un grande successo.
- Esso è avvenuto attraverso una strategia originale basata su una lunga e intensa collaborazione politico-economica preadesione (per i paesi dell'Europa orientale: 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.

I Criteri per l' Ingresso (1)

- 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

I Criteri per l'Ingresso (2)

- Inoltre, 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 cambi.

Vertice di Salisburgo e Consiglio di Bruxelles

- 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*”.

La Strategia di Allargamento: le Comunicazioni della Commissione

- A questo punto (novembre 2006) l'agenda di allargamento riguarda i Paesi Balcanici Occidentali e la Turchia.
- 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:
 - a) dallo sviluppo delle politiche e delle istituzioni dell'UE
 - b) dalle capacità dei paesi candidati di diventare Stati membri provvisti di un livello di preparazione adeguato

Cos'è la Capacità di Integrazione?

- 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.

Capacità di Integrazione (1)

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."

Capacità di Integrazione (2)

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.

Capacità di Integrazione (3)

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.

Problemi dei prossimi allargamenti

- Turchia: problema politico (alcuni Stati Membri contrari), ideologico (paese islamico), economico (paese grande!)
- Balcani: nessuno dei precedenti, ma scarso interesse da parte degli Stati Membri del Nord Europa
- Islanda: nessun problema, ma: annuncio del ritiro domanda nel 2015
- Per tutti: *enlargement fatigue*: problemi di riorganizzazione dell' UE prima di nuovi allargamenti?
- Per tutti: oggi crisi dell'euro determina priorità molto diverse per l'Unione

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 di una loro eventuale 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 (2)

- 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.

Relazioni commerciali bilaterali

- L'UE accorda concessioni di natura commerciale ai paesi dell'area balcanica, rendendo possibile a quasi tutte le loro esportazioni l'ingresso nel mercato comunitario senza dazi e limitazioni quantitative.
- Gli accordi 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.

Assistenza Finanziaria

- 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 il 1° gennaio 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, Croazia, Macedonia, Turchia) che quelli con lo status di candidati potenziali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia incluso il Kosovo).
- Nel 2014-20 IPA II, 11,7 miliardi di euro

Assistenza Finanziaria (2)

- I fondi sono allocati in linea con le esigenze dei paesi eleggibili, 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.
- I potenziali candidati possono beneficiare di misure analoghe attraverso la componente dell'assistenza alla transizione e all'*institution building*.

Accordi di Stabilizzazione e Associazione (1)

- 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.

Accordi di Stabilizzazione e Associazione (2)

- 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.).

- Preadesione 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.

Adesione dei Balcani

- 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

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, Moldavia 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 attraverso la creazione di relazioni privilegiate con i vecchi ed i nuovi 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 proposto per la Politica di prossimità ha importanti implicazioni per lo sviluppo economico e sociale, in quanto 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

- 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

- Oggi è una politica che punta soprattutto sulle relazioni bilaterali
- Nel marzo 2015 l'Unione europea ha lanciato una revisione della sua politica europea di vicinato. Questo processo dovrebbe arrivare alla fine dell'anno