

Brief n. 10/ ottobre 2023

Balcani Occidentali – Europa: una relazione complicata

*Luca Jahier, giornalista, economista e politologo,
già Presidente del CESE
(Comitato Economico e Sociale Europeo)*



Con il sostegno di

Fondazione
Compagnia
di San Paolo

Processo di allargamento stagnante

Il processo di allargamento ai 6 paesi dei Balcani Occidentali langue da troppo tempo, tra alcuni, pochi, momenti di rilancio, e molti, lunghi, di stallo. Ad una visione di insieme, malgrado le reiterate conferme di supposta priorità geopolitica, l'UE appare quasi rassegnata alla perdita di sostanziale e consistente iniziativa politica e potere di trasformazione strutturale nell'area di questi paesi molti vicini, e punta di fatto ad un congelamento, focalizzata prevalentemente su pochi dossier prioritari, come quello della sicurezza delle frontiere e delle migrazioni, sempre in attesa di tempi migliori e con scadenze sempre posticipate.

Non si può certo negare che vi siano stati alcuni, molto faticosi invero, passi avanti, ma c'è il rischio reale che l'Europa stia di fatto perdendo credibilità e affidabilità nei confronti di molti interlocutori della regione, perdendo così la sua capacità di spinta forte per la faticosa e non facile strategia delle riforme nei 6 paesi della regione, che in alcuni casi non si sono solo rallentate ma anche invertite. La prospettiva si è così spostata su un futuro sempre più incerto e lontano per i due paesi che erano, ancora pochi anni or sono, in posizione più avanzata (Serbia e Montenegro), ha fatto ben pochi passi avanti per le due situazioni da sempre più complesse e problematiche (Bosnia ed Erzegovina e Kosovo) ed ha visto continui rinvii fino al luglio 2022 per gli altri due paesi, che, dopo sforzi enormi, erano da anni per la Commissione europea pronti per l'avvio dei negoziati di adesione (Albania e Macedonia del nord), anche a causa di un ulteriore blocco di due anni imposto dalla Bulgaria verso la Macedonia del Nord, in merito a rivendicazioni storiche e culturali fatte di molto passato e poco futuro. Si è lasciato così sempre più spazio al dispiegarsi di pericolosi interessi esterni, dalla Russia alla Cina, dalla Turchia ad alcuni paesi del Golfo. Con una inevitabile frantumazione delle prospettive dei singoli paesi ed anche il ritorno di acute conflittualità in situazioni di per sé già critiche (vedi Kosovo/Serbia).

La prospettiva di un futuro europeo per i paesi dei Balcani Occidentali era stata ribadita forte e chiara in occasione del vertice di Salonicco (2003) ormai venti anni fa, ma tutti ricordiamo la faticosa lentezza dei negoziati di adesione con l'ultimo paese divenuto membro dell'UE nel 2013, la Croazia, posticipati più volte peraltro per un lungo contenzioso su una ridotta porzione di acque territoriali con la Slovenia.

Molte speranze erano state riposte nel corso della Presidenza bulgara dell'Unione europea nel primo semestre del 2018, che puntava ad un decisivo rilancio del processo, come ribadito forte e chiaro nelle conclusioni del vertice europeo di Sofia. Stessa spinta ancora ripresa a Zagabria (2020), Brdo (2021) e Bruxelles (2022). Una relazione dunque complicata con l'Unione Europea, in cui si fatica a ritrovare nei fatti la forza di quella promessa politica di un futuro europeo di integrazione, per garantire pace e prosperità per la regione e per l'Europa stessa, sostituita spesso da una fredda meccanica di procedure, rese peraltro sempre più complesse, riformulate di continuo, con lunghe pause di riflessione, spesso generate dalle dinamiche di politica interna di alcuni paesi membri dell'UE. A questo si è peraltro affiancata la moltiplicazione dei tavoli e dei formati della cooperazione regionale e tra Stati, che sebbene spesso avviati con l'ottima intenzione di rilanciare politicamente il processo, e pur con qualche successo settoriale, in verità non hanno smosso il processo principale del cammino deciso verso l'adesione piena.

Non possiamo non ricordare il forte impegno programmatico della Presidente von der Leyen, all'inizio della legislatura, ove dichiarò la sua ambizione di dirigere una "Commissione geopolitica" che "stabilizzi il suo vicinato, acceleri l'allargamento e difenda il multilateralismo". Nel settembre del 2022, nel suo discorso sullo stato dell'Unione, von der Leyen ha ancora dichiarato: "Mi rivolgo ai popoli dei Balcani occidentali, dell'Ucraina, della Moldavia e della Georgia: fate parte della nostra famiglia, il vostro futuro è nella nostra Unione e la nostra Unione non sarà completa senza di voi!". Nel suo ultimo discorso dello scorso settembre 2023, ribadendo ancora che "il futuro dei Balcani Occidentali è nell'Unione", la Presidente ha ribadito che "l'adesione è basata sul merito" ed ha sancito la necessità per l'Unione europea di "abbandonare le vecchie discussioni manichee sull'allargamento". La Presidente ha quindi esortato ad intraprendere le riforme necessarie ad

accelerare il processo di adesione, anche attraverso la modifica dei trattati fondativi, se necessario. Impegnando il collegio attuale, nella fase terminale del suo mandato, ad una serie di esami delle politiche dell'UE, "per valutare le modalità di un eventuale adeguamento di ogni settore a un'Unione più ampia".

Durante il Forum Strategico di Bled svoltosi il 28 e 29 agosto in Slovenia, il Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, si è pronunciato circa i prossimi passi da intraprendere verso l'allargamento europeo ai Balcani Occidentali, sottolineando che, per avere credibilità, l'Unione europea deve porsi obiettivi e *timeline* chiari, e ha dichiarato che, entro il 2030, entrambe le parti dovranno essere pronte per l'allargamento. Questo vuol dire per l'UE "includere nel proprio bilancio a lungo termine" questo grande obiettivo, mentre per i Paesi dei Balcani Occidentali questo vuol dire continuare sulla strada delle riforme, ma soprattutto procedere sulla strada della riconciliazione per i conflitti del passato che non possono in nessun modo danneggiare la stabilità interna dell'Unione europea. Ancora secondo Michel, sebbene un ingresso contemporaneo dei "futuri Stati Membri" sia auspicabile, esso non è possibile a causa delle diverse fasi dei Paesi nel processo di adesione. Una soluzione, secondo il Presidente del Consiglio europeo, potrebbe essere la cosiddetta "clausola di fiducia" nei Trattati di adesione, che impedisca ai Paesi che hanno appena ottenuto la *membership* di bloccare l'adesione dei paesi futuri. E puntare soprattutto sulla logica della integrazione progressiva, che include la possibilità, per i paesi candidati, di essere integrati "in specifici settori politici dell'UE una volta soddisfatte le condizioni di adesione". Inoltre Michel ha chiaramente evocato un tema controverso, cioè la possibilità di eliminare il voto all'unanimità in Consiglio europeo, per un voto a maggioranza qualificata sulle singole decisioni inerenti all'apertura e alla chiusura di ogni capitolo dei negoziati con i singoli paesi, dichiarando che "l'astensione costruttiva" possa essere un valido strumento per non ostacolare l'unanimità.

Il ruolo dell'Italia

Anche l'Italia si è caratterizzata per un forte rilancio della propria attenzione verso l'area dei Balcani, da sempre considerata una priorità per il nostro paese, pur con alterno impegno e attenzione. Con l'insediamento del governo Meloni, lo stesso ministro degli Esteri Antonio Tajani ha visitato la maggior parte dei paesi al fine di "rafforzare ulteriormente il coordinamento in Europa per impostare l'agenda dell'Ue verso la nostra regione", secondo quella che ha definito come "Diplomazia per la Crescita", accanto alle priorità della sicurezza e della migrazione, perché per Tajani i Balcani occidentali sono una regione strategica per la politica estera italiana, in quanto "da loro dipende la stabilità del nostro Paese e dell'intera Europa". Per cui, è l'aspetto più denso del suo ragionamento, "l'integrazione nell'Ue deve essere la strada principale verso la stabilizzazione della regione", diventata ancora più necessaria dopo il conflitto con l'Ucraina e le evidenti vulnerabilità di questa area.

La strategia di riforma delle procedure di adesione del 2020

Per rispondere alle numerose perplessità riguardo le procedure di adesione, soprattutto da parte di diverse capitali europee, e dare al processo nuovo impulso, maggiore credibilità, prevedibilità ed un dinamismo più forte e rinnovato, secondo la logica indicata ad inizio legislatura dalla Presidente von der Leyen, nel febbraio del 2020 la Commissione predispose un'ampia strategia di riforma, peraltro largamente ispirata da Parigi. Una strategia che, in particolare, si prefiggeva di aumentare i parametri di riferimento per la misurazione delle riforme e un meccanismo di sanzioni più focalizzato, una inclusione graduale o scaglionata dei paesi candidati nei diversi programmi UE, sulla base della chiusura dei singoli capitoli del negoziato di adesione, e una maggiore inclusione degli Stati membri dell'UE nella procedura negoziale, a fianco degli uffici deputati della Commissione europea, per evitare problemi maggiori nelle fasi finali di decisione in Consiglio sui singoli passaggi.

Tuttavia, secondo molti osservatori e protagonisti direttamente coinvolti nel processo, questa nuova strategia europea non sembra essere stata in grado in questi tre anni di ribaltare il lungo trend di disillusione e disimpegno dell'ultima decade, certo anche con la complicità della pandemia COVID19 e delle crisi successive. Anzi, alcuni rilevano che l'ulteriore complicazione del già complesso processo di riforme e negoziati non abbia certo aiutato i paesi dei Balcani, nei quali spesso la volontà politica non è così forte e continuativa e le capacità tecniche di portare avanti molte riforme complesse e difficili è debole, quando non largamente deficitaria. In alcuni casi si sono piuttosto aperti nuovi intoppi e create complicazioni che hanno così portato su binari morti processi che già non viaggiavano in linea retta e a vele spiegate.

Le iniziative parallele per favorire i processi di “preparazione” all’adesione comunitaria.

Alcuni si chiedono se tale riforma sia stata fatta per affrontare realmente la questione del rilancio sostanziale del processo o fosse piuttosto una riposta alla politica interna delle capitali europee. Non è infatti stato risolto, in tema di allargamento, l'eterno dilemma manicheo tra la convinzione della rilevanza geopolitica della questione e i dubbi sulla cosiddetta capacità di assorbimento dell'UE, in questo caso non tanto per i futuri impegni economici a carico del bilancio europeo (stiamo parlando di una regione complessivamente di 18 milioni di persone, con un PIL pro capite medio inferiore al più povero dei paesi membri attuali) quanto per il funzionamento dei meccanismi istituzionali comunitari.

Per questo, negli stessi anni, si sono moltiplicate altre iniziative parallele, quali il processo di Berlino, avviato nel 2014 da Germania e Gran Bretagna, e che ha associato in un dialogo intergovernativo i paesi della regione e alcuni governi dei paesi membri dell'UE che si ritrovano in un summit annuale con l'obiettivo di portare avanti processi integrativi in ambito di società civile, economia, connettività infrastrutturale e delle telecomunicazioni, in un'ottica di “preparazione” all'adesione comunitaria.

Il risultato più tangibile è stato nel vertice di Sofia del novembre 2020, ove i paesi dei Balcani Occidentali hanno firmato un documento e un piano di azione per dar vita ad un Mercato Comune Regionale, basato sugli standard e le regole dell'UE, che porti alla graduale eliminazione delle rispettive barriere e all'implementazione delle quattro libertà di movimento comunitarie (beni, servizi, capitali, persone) per aumentare l'attrattività e la competizione della regione, portandola più vicina ai mercati europei, anche attraverso l'estensione alla regione delle Corsie Verdi (facilitazioni doganali e di controlli per il trasporto merci) e con la possibilità di viaggiare tra paesi balcanici usando soltanto la carta d'identità.

In questa stessa direzione si può considerare il lavoro del Consiglio di cooperazione regionale, istituito a Sofia il 27 febbraio 2008 dai Ministri degli esteri del Processo di cooperazione del Sud-Est europeo. Composto oggi da 46 membri, con un segretariato finanziato dall'UE, intende rafforzare la cooperazione e l'integrazione europea ed euro-atlantica della regione, puntando su processi di riconciliazione, di supporto a progetti comuni nel campo dello sviluppo socio-economico, delle infrastrutture e dell'energia, della giustizia e degli affari interni, dello Stato di diritto e della sicurezza, del rafforzamento istituzionale del capitale umano. O ancora l'iniziativa Open Balkan, inizialmente chiamata “mini Schenghen”, nata nell'ottobre 2019 a Novi Sad, dalla proposta dei Presidenti serbo e albanese e del Primo ministro della Macedonia del nord, in reazione al veto francese, olandese e danese di quell'anno all'apertura dei negoziati di adesione con Albania e Macedonia del nord e al blocco di fatto dei negoziati con la Serbia, che erano aperti già dal 2014. Una iniziativa fortemente sostenuta dagli Stati Uniti, cui si aggiungono per alcuni summit anche i governi di Bosnia ed Erzegovina e Montenegro, ma senza esserne parte a titolo pieno.

L'invasione dell'Ucraina del 24 febbraio 2022 ha fondamentalemente cambiato il quadro delle prospettive per l'allargamento dell'Unione europea. In primo luogo ha reso evidente a tutti che la politica di allargamento dell'Unione europea non è un mero processo tecnico o burocratico, ma

soprattutto una questione di priorità politiche, come del resto fu anche per il grande allargamento del 2004. La decisione assunta il 23 giugno 2022 di garantire lo status di paese candidato a Ucraina e Moldavia e di una prospettiva europea per la Georgia, era chiaramente basata su motivazioni di ordine politico e conseguenti la situazione di grave urgenza ai confini orientali, piuttosto che il risultato di un lungo e complesso processo di valutazione tecnica e di merito sulla realizzazione di quelle fondamentali riforme invece richieste, con un percorso non di pochi anni, ad altri Stati prima che ottenessero tale status. In secondo luogo la guerra in Ucraina ha dimostrato che l'allargamento dell'UE ai suoi vicini più prossimi è un obiettivo geostrategico ancora più ampio e con un enorme senso di urgenza, rispetto a quello ritenuto nel decennio precedente. Che pone ad un altro livello la ancora non risolta questione di come conciliare l'urgenza politica con la capacità di assorbimento, gli impatti istituzionali e sul bilancio, ma anche e soprattutto la necessità di non abbassare gli standard europei considerati nei diversi stati negoziali della procedura di accesso. Un dilemma a cui al momento non c'è risposta compita e che anche nelle conclusioni dell'ultimo vertice europeo di Granada dello scorso 6 ottobre 2023 non trova risposte strutturali.

La stessa e, di per sé, più che pregevole iniziativa proposta dal Presidente Macron già nel maggio del 2022 di istituire la Comunità politica europea, quale nuovo forum di discussione politica (che da allora si è peraltro già riunito tre volte), cui partecipano attualmente 44 Stati – oltre ai 27 dell'UE, i 6 paesi dei Balcani Occidentali, Ucraina, Moldavia, Georgia insieme a Gran Bretagna e alcuni stati caucasici – non fornisce risposte a questo dilemma. Non intende sostituire il processo di allargamento, anche se molti degli antichi paesi candidati hanno dei legittimi dubbi, non sostituisce il Consiglio d'Europa, di cui peraltro ricalca molte ambizioni che a suo tempo furono affidate a quella storica istituzione continentale, si avvale per ora delle strutture dell'Unione europea ma senza andare oltre un Summit ogni sei mesi. Potrà trasformarsi in un necessario forum sul futuro della sicurezza e della stabilità europea in senso ampio, magari anche predisponendo i passaggi preliminari per una Helsinki 2, dopo la fine della guerra scatenata dalla Russia? O diventerà l'embrione di quella Europa a cerchi concentrici, che più volte è stata evocata ed anche recentemente, in ordine alle urgenti prospettive di riforma dell'Unione Europea?

È troppo presto per dirlo, ma questa rapida carrellata, riportata alla questione dello stato e delle prospettive delle relazioni tra Unione europea e Balcani occidentali, ci dice che siamo in un momento di grande cacofonia di voci, forum, sedi, processi e ancora emerge una grande necessità di fissare con maggiore chiarezza mete, obiettivi, processi solidi ma percorribili in tempi non biblici.

Possibili scenari per il futuro

La decisione storica di aver concesso lo status di candidato a Ucraina e Moldavia, che ha sicuramente rimesso la questione “allargamento” sul tavolo delle priorità, in verità finisce per complicare ulteriormente e forse allungare il processo per i Balcani Occidentali. Soprattutto quando si apriranno davvero le discussioni sulle implicazioni di un tale processo per un paese come l'Ucraina, che per dimensioni (oltre 41 milioni di abitanti, l'ottavo d'Europa per popolazione) e per impatti sul bilancio europeo (a regole vigenti, l'Ucraina da sola assorbirebbe quasi tutti i fondi della PAC ed una buona parte dei fondi di coesione) non ha certo paragoni con la realtà dei paesi dei Balcani Occidentali.

A mio parere è una discussione che ben difficilmente troverà un punto di caduta complessiva prima dell'avvio della prossima legislatura europea. Ma per essere finalmente seri e conclusivi, dovrà vedere i leader europei e le istituzioni dell'UE realmente intenzionati a sciogliere i molti nodi sul tavolo.

In ogni modo, come già evidenziato dal recente *paper* del gruppo di lavoro franco tedesco sulle prospettive delle riforme e dell'allargamento per una UE adatta al 21° secolo, bisognerà fare i conti con la direzione che prenderà la discussione europea sui rilevanti dossier delle riforme istituzionali e del ripensamento del bilancio europeo, in vista della preparazione del prossimo QFP.

Mi pare che si possano individuare alcuni scenari di questa evoluzione, ovviamente anche tra loro interconnessi.

Il primo è quale sia la prospettiva della Comunità Politica Europea e se essa prefiguri la costruzione di quell'Europa a più velocità, con una definizione ben chiara delle competenze, poteri e mezzi di ciascun livello, del livello di condivisione delle politiche e delle istituzioni, e del vincolo reciproco tra i membri di ciascun livello. Non tralasciando il corollario anche di dover definire come si passa da un livello all'altro, nei due sensi. Chiarendo infine, aspetto a mio avviso non secondario, quale sia la distinzione di ruoli e compiti tra questo nuovo formato e l'esistente ma invero un po' acciaccato Consiglio d'Europa.

Il secondo è se si debba rilanciare la prospettiva di un nuovo secondo grande allargamento entro il 2030, con regole e tappe di verifica precise biennali, conciliando quei dilemmi prima richiamati e facendo un po' di ordine nei vari tavoli, affinché non si abbia l'impressione che di fronte alle singole difficoltà si moltiplichino le sale di attesa. Occorrerebbe inoltre fissare meglio i concetti più recenti di "adesione per tappe" e di reversibilità del processo ad ogni tappa, che, se appare una buona intuizione, può anche divenire una nuova fonte di confusione sistemica, finendo con il non far accedere nessuno alla casella finale di *membership* piena, con tutti i diritti e i doveri che ne conseguono e con le inevitabili frustrazioni per i paesi che si trovano nel processo.

Il terzo possibile scenario di evoluzione è che si decida, a partire dai Balcani, di definire gruppi più ristretti e differenziati di paesi, basati su una comprensiva valutazione di merito rispetto all'insieme dei criteri e delle riforme oggi fissati come fondamentali per la positiva conclusione dei negoziati, e si fissi la chiara volontà politica che alcuni paesi debbano comunque diventare membri dell'Unione entro il 2030, attraverso procedure snelle e spedite – certo se rispettano tutte le condizioni dei diversi capitoli del negoziato per l'adesione ed a questo si impegnano con decisione e rafforzato sostegno dell'UE – mentre per altri ci saranno finestre successive, scegliendo una prospettiva più gradualistica, ma forse più realistica.

Mi scuso per la eccessiva semplificazione, ma ritengo sia giunto il tempo di fissare qualche punto di maggiore chiarezza e prevedibilità per tutti in questo difficile, ma imprescindibile processo, che è e rimane strategico per la sicurezza e la stabilità attuale e futura dell'Europa. Solo così quel reiterato mantra – voi siete europei e il vostro futuro è nell'Unione Europea – troverà una sua praticabile e riconoscibile sostanza.