

- SINTESI -

**TESI DI LAUREA “ L’adesione della Repubblica di Croazia all’Unione europea:
problemi teorici e pratici”** – *Facoltà di Scienze Politiche (fakultet Političkih Znanosti)*
- *Università Statale di Milano*

Autore: dr. Aleksandra Šućur

Relatore: prof. Alessandro Vitale

Co-relatore: prof. Alessandro Colombo

Milano, 22 marzo 2007.

INTRODUZIONE

Lo scopo principale del presente lavoro è stato quello di analizzare le problematiche - alcune attualissime, altre meno recenti - connesse all'*adesione* della Repubblica di Croazia all'Unione europea, analizzando, al contempo (e necessariamente) quelle relative all'*allargamento* dell'Unione europea alla Repubblica di Croazia. Visti lo scopo e la destinazione all'interno dell'ambito delle Relazioni internazionali, l'osservazione è stata focalizzata sugli aspetti politici e, più precisamente, sulle relazioni pre-esistenti e attuali tra lo Stato e l'Entità sovra-statale, rilevanti per il processo di pre-adesione/pre-allargamento; pertanto anche gli strumenti analitici applicati appartengono a questa disciplina. Ciononostante a tratti si possono notare delle "incursioni" in altri ambiti, come conferma delle tesi esposte o come approfondimento di fatti ritenuti influenti sul processo, nonché le inevitabili digressioni in termini storici, geografici, geopolitici e un limitato e ricorso ad altri strumenti, come a quelli dell'economia o delle scienze sociali.

La forma espositiva si è richiamata alla teoria dell'integrazione – una teoria relativamente recente e sostanzialmente basata sull'analisi dell'integrazione europea. In particolare, essa ha ricalcato il "modello di cicli d'integrazione" di Deutsch. Il lavoro è diviso in cinque capitoli che si concentrano su:

1. relazioni Croazia-Ue durante il ciclo d'integrazione nel suo periodo di espansione
2. relazioni Croazia-Ue alla fine del periodo di espansione
3. relazioni tra la "vecchia" e la "nuova" Europa
4. analisi e prospettive dell'attuale periodo di stallo
5. proiezioni sulle future relazioni tra Croazia, Unione europea e il resto del Sudest europeo.

All'origine di ogni importante accordo vi sono precise motivazioni e/o necessità di due o più parti all'accordo, che poi intraprendono una serie di valutazioni, azioni ed impegni al fine di perfezionarlo. Le motivazioni della Croazia ad aderire all'Unione

europea sono simili a tutti i paesi di recente adesione (2004 e 2007): aspettative di maggiore prosperità economica e sociale, maggiori necessità (intese sia come pressioni esterne che come spinte interne) verso integrazioni economiche, di mercato e simili, maggior senso di sicurezza e stabilità, di democrazia e di credibilità internazionale all'interno di un importante fenomeno d'integrazione come quello dell'Unione europea. Quest'ultima, dal canto suo, è motivata all'allargamento dalle necessità di estendere il proprio spazio politico ed economico nonché da necessità strategiche: *in primis* quella di definire il proprio *limes* verso la Russia integrando anche l'area balcanica, vicina ma ritenuta "instabile".

Si potrà osservare come queste due motivazioni di fondo partono da due punti diversi, uno dalla Croazia (o più in generale, da tutti i paesi aspiranti all'integrazione con l'Unione) e l'altro dall'Ue, articolandosi ciascuno in un percorso di comprensione e di aggiustamento, i quali si muovono l'uno verso l'altro, per raggiungere un punto d'incontro, l'integrazione, appunto. Questi percorsi sono ben altro che figurativi: trattasi di processi decisionali e di azione politica noti sia nella prassi che nella teoria. Quest'ultima ci offre in proposito un modello noto come *random walk* che ci aiuta a comprendere come, ad ogni passo, il percorso inizia da una posizione data nel tempo; esso contiene l'inevitabile elemento "random" (d'incertezza, d'esitazione, quasi "a casaccio"), "che può essere grande o piccolo nei suoi effetti, ed è soggetto a modifiche da persistenti cause, questioni e influenze deterministiche, che contribuiscono molto nel cambiare la distribuzione dei possibili risultati ma solitamente non possono assicurare la certezza di un singolo risultato"¹. La stessa integrazione europea è di per sé un eccellente esempio di questo modello: c'è persino chi, scherzando, afferma che "a causa di continui spostamenti da progresso a stallo" (e viceversa, si sottintende), "la teoria dell'integrazione ultimamente assomiglia alla teoria della disintegrazione"².

¹ cfr. Karl. W. Deutsch: *The Analysis of International Relations*, Prentice-Hall, New Jersey ed. 1988., p. 94

² cit. in Gerald Schneider, Patricia A. Weitsman, Thomas Bernauer et al.: *Towards a New Europe, Stops and Starts in Regional Integration*, 1995, Praeger Publishers, Westport, p. 1

La teoria ci aiuta inoltre a comprendere come la frammentazione e l'integrazione siano due fenomeni correlati³. Senza un approfondimento dei grandi (e storici) sconvolgimenti di frammentazione/integrazione sarebbe difficile capire perché il presidente croato, il giorno del riconoscimento dell'indipendenza (15.1.1992), ha rivendicato l'identità europea della Croazia, fissando l'adesione all'Ue tra i principali obiettivi della sua politica estera. Il Capitolo uno apre con uno sguardo sugli importanti avvenimenti accaduti a cavallo tra gli anni ottanta e novanta, che hanno interessato l'intero continente, intrecciandosi e producendo importanti effetti correlati o "a catena", sia in Croazia (e nel resto del Sud-est europeo) che nell'Unione europea. Lo scopo di un tale approfondimento è di comprendere come questa originaria e ferma convinzione "europeista" - fatta propria da tutti i governi e di entrambi gli schieramenti politici croati - sia stata "contestualizzata" nella realtà di fatto, come sia stata messa in pratica od ostacolata, a seconda delle mutevoli condizioni del momento e, soprattutto, che significato hanno avuto quelle "mutevoli condizioni"/variabili di fatto sull'avvio del processo di integrazione (nell'Europa centrale) e sul ritardo dell'avvio del medesimo processo con la Croazia.

È noto che tutti i paesi candidati all'adesione devono attraversare un processo di pre-adesione al fine di armonizzare il proprio sistema statale, specie legislativo, a quello dell'Unione. Questo processo inizia nel momento in cui le motivazioni originali si traducono in impegni rilevanti tra le parti. Il Capitolo due offre una rassegna delle principali tappe di questo percorso, contraddistinte dalla conclusione di importanti accordi o trattati, tenendo presente che tutti gli Stati membri dell'Unione devono soddisfare, in fase di pre-adesione, i c.d. criteri di Copenaghen (Decisione Consiglio Ue del 13.12.2002) negli ambiti politico, economico e giuridico. Inaugurata in ritardo rispetto a quella in Europa centrale, la prima fase del processo d'integrazione all'Ue per tutto il Sudest europeo (e pertanto anche per la Croazia) viene inaugurata con il Patto di Stabilità e si svolge, senza particolari interruzioni o disturbi, a ritmi sostenuti, sino al temporaneo arresto dei negoziati - "per motivi politici" (mancata consegna del generale Gotovina, latitante nel paese stesso) - verificatosi nel mese di marzo 2005 e durato sino al 3 ottobre 2005.

³ *Leitmotiv* in I. Clark, *Globalization and Fragmentation. International Relations in the Twentieth Century*, Oxford University Press, 1997, trad. it. Il Mulino, 2001

Il Capitolo tre è dedicato all'approfondimento delle relazioni tra la "vecchia Europa" e i paesi di recente adesione (con un'attenzione particolare alla Croazia, che però rimane tuttora "il paese candidato"), ponendo in risalto l'agognato "processo di transizione" avvenuto in questi ultimi sotto lo scettro di un "liberalismo" tanto accentuato da sembrare spesso "selvaggio", incurante delle condizioni obiettive dei diversi paesi. Pertanto, l'allargamento dell'Ue viene analizzato prendendo come punto di partenza la sua "seconda" motivazione, ovvero la sua corresponsione alle dinamiche capitalistiche, nonché attraverso una prospettiva "neo-gramsciana" che vede la *membership* nell'Ue come un sicuro involucro esterno con lo scopo di garantire la ristrutturazione neo-liberale nell'Europa, servendo contemporaneamente come un "test funzionale" per capire se l'Europa si voterà definitivamente verso la sua interezza o l'intero processo verrà rallentato o addirittura arrestato. Questo Capitolo illustra inoltre come i progressi economici non sono necessariamente accompagnati da progressi politici e sociali e risulta utile per introdurre gli argomenti relativi alla cd. capacità d'assorbimento europea che viene trattato nel successivo Capitolo quattro.

La discussione sulla "capacità d'assorbimento" è importante perché influenza le dinamiche del processo di adesione, come una sorta di "variabile esterna" per la Croazia e "variabile interna" per l'Unione. E' noto che i *decision-makers* non possono non tenerne conto, o meglio, non possono non tenere conto degli "umori" delle proprie popolazioni, che hanno bocciato clamorosamente la Costituzione europea ai referendum in Francia e Olanda nel 2005, delle proprie capacità finanziarie e dei propri limiti istituzionali. A queste problematiche si collegano nel Capitolo quattro una breve analisi del rapporto della Commissione Ue sullo *screening* effettuato in Bulgaria e Romania nel 2006, e i conseguenti cambiamenti nel meccanismo *widening* (l'introduzione dei *criteri di monitoraggio e di salvaguardia*, l'aperto dibattito se è meglio auspicare un rafforzamento – *deepening* - delle istituzioni europee a scapito delle politiche di allargamento – *widening* - ecc.), tenendo conto anche di predetti "umori" nel "sistema Ue" in quanto sistema *behaviouristico*.

Cambiando l'ottica, il Capitolo cinque si concentra sulla Croazia, sul suo ruolo all'interno della regione del Sudest europeo (SEE) e le sue prospettive all'interno

dell'Ue, offrendo una lettura delle possibili risposte alle domande: qual è il ruolo, la forza e il significato geopolitico e geostrategico della Croazia all'interno di questa regione? Che significato ha il SEE per l'Europa? L'Europa ha una posizione coerente e unitaria nei confronti del futuro del SEE all'interno dell'Unione? Si illustrano i paradossi e le discrepanze tra i meccanismi d'integrazione previsti dal Patto di stabilità e di associazione e l'effettiva (ambigua) politica d'allargamento condotta dalla Commissione Ue nel SEE. E se, da un lato, le parole incomprensibili come "capacità d'assorbimento" che offuscano il "senso europeo" e la sua condizione di essere "tuttora in costruzione" nonché la mancanza di significativi interessi economici che hanno incentivato l'espansione precedente, confermano l'attuale stallo nel processo d'integrazione in direzione del SEE, le richieste dei governi europei alla Commissione di "definire i limiti interni ed esterni dell'Europa" dall'altro lato, lasciano presagire che si è ancora in una fase di disperata ricerca di quel senso. Disperata, perché le azioni che dovrebbero tendere a migliorare l'integrazione dell'area potrebbero invece provocare effetti contrari. Ne è una conferma il prosieguo dell'ultimo Rapporto della Commissione Ue sulla Croazia, uno stato che - per aspetti politici di rilievo e per aspetti economici comparati a quelli della "nuova Europa", nonché per il *rating* tra i cittadini dell'Ue - avrebbe già dovuto far parte dell'Unione. Tuttavia, gli elementi che hanno provocato lo stallo, combinati alla ben nota e persistente mancanza di una precisa, coerente e unitaria posizione dell'Ue nei confronti dello SEE, bloccano le prospettive di riconoscimento delle riforme e dei progressi compiuti dalla Croazia, con probabili negative ripercussioni sul resto della regione. Se l'unica risposta concreta di Bruxelles alla richiesta di "definizione dei limiti interni ed esterni dell'Unione" è quella che prevede solo un ulteriore aumento generale della complessità - dai nuovi meccanismi d'ammissione (*benchmarks*), al numero degli addetti e delle procedure, all'attesa delle riforme istituzionali interne - l'esito non può che essere un ulteriore aumento dei già frequenti fraintendimenti e dei problemi di comunicazione a livello di *output*, i quali possono ulteriormente incidere in modo negativo su una - già debole - *Policy* rispetto all'integrazione in generale e rispetto alla regione Sudest europea in particolare. Quest'ultima appare particolarmente "a rischio" alla luce delle recenti analisi che provano l'insostenibilità del persistere dello *status quo* nei Balcani e del ritorno, nel linguaggio politico, ad un'astratta visione "regionalistica" dell'area, che, oltre a ribadire

la “piattezza” delle idee, serve da pretesto per non impegnarsi seriamente sotto vari aspetti: rispetto degli accordi, azioni concrete per migliorare l’inter- e infra-connessione dell’area, rigore olistico che vede come “regione” un’area le cui parti sono – se non del tutto simili – perlomeno funzionali e funzionanti tra di loro. In questo caso, non sarà indifferente quale strategia per “vedersi nell’Europa” verrà adottata dalla Croazia stessa: se cioè, cercherà di far valere con più forza i propri risultati fin qui ottenuti in termini di democrazia, pace e stabilità, di aiutare e farsi aiutare da Europa per imporsi come un soggetto attivo ed influente nell’esportare il proprio modello riformista ed europeista verso il resto della regione, o se sceglierà invece di appoggiarsi sulle affinità già rivelatesi utili nel passato.

La conclusione ha cercato di riassumere quanto di più significativo è stato esposto o sostenuto nei Capitoli, “additando” ancor una volta i problemi esposti, le possibili soluzioni e le previsioni in merito ai prossimi sviluppi del processo di adesione croata all’Unione e di allargamento in generale.

Di seguito vengono dati i riassunti dei diversi Capitoli e Sottocapitoli come proposti nel testo originale.

“Il sapere è differente dai valori. I valori motivano la ricerca del sapere e fanno in modo che alcuni dei suoi risultati appaiano più salienti degli altri. Il sapere ci dice quali tra i nostri valori possono confliggere, e dove e quando i nostri mezzi iniziano a danneggiare e distruggere i nostri fini anziché servirli.”⁴

⁴ Questa citazione, ripresa in Deutsch, op. cit. p. 8., ha “animato” l’intera ricerca

CAPITOLO 1
IL CICLO D'INTEGRAZIONE: POLITICA E RELAZIONI
INTERNAZIONALI SUL CONTINENTE EUROPEO NEGLI ULTIMI DUE
DECENNI

Il Capitolo analizza gli argomenti della storia recente che hanno preceduto e maggiormente inciso sullo sviluppo delle relazioni tra la Croazia e l'Ue e sono, pertanto, inquadrabili nell'ambito della Storia delle relazioni internazionali. Notevole è la quantità di avvenimenti, problemi, dibattiti e risposte politiche che si sono intrecciati a vicenda, generando spesso effetti di lunga durata. Gli argomenti vengono divisi in sette sottocapitoli:

1.1. L'adesione all'Ue – “scopo vitale” per la Croazia

Puntualizzando che già dal giorno del suo riconoscimento (avvenuto il 15 gennaio 1992), la Repubblica di Croazia aveva fissato “l'adesione all'Ue come scopo vitale nella sua politica estera”, questo sottocapitolo serve da *ouverture* per la successiva contestualizzazione di quella “dichiarazione europeista”, ribadita da tutti i governi croati, nonché per mettere a fuoco una stretta interconnessione, condizionalità e influenze delle politiche europee su quelle croate e le ripercussioni degli avvenimenti in Croazia (e nel resto della ex-Jugoslavia) sulla formazione delle politiche europee, specie quelle relative all'architettura di sicurezza in Europa, al *crisis management*, alla PESC ecc.

1.2 Effetti della riunificazione della Germania sulla politica dei principali stati europei in direzione di una più stretta integrazione

All'epoca della creazione dello stato croato si assiste, sul piano europeo, ad un ciclo accelerato d'integrazione, “innescato” da avvenimenti di enorme portata storica, che hanno interessato l'intero continente. La riunificazione della Germania diede, per diversi motivi una forte e netta spinta al processo d'integrazione nell'Europa occidentale.

In primo luogo perché questo evento ha simboleggiato, davanti agli occhi di tutti, un'accelerazione del corso della storia: avendo per 45 anni rappresentato il terreno del confronto bipolare sul piano politico-ideologico e sul piano militare, le due Germanie superarono tale passato, lungo e doloroso, in poco meno di un anno.

In secondo luogo, perché l'idea che nel cuore del Continente rinascesse un grande stato tedesco suscitava non poche perplessità nei principali governi dell'Europa Occidentale e in particolar modo in seno a quelli francese ed inglese. La Francia ne accettò la logica tendente alla riunificazione sotto la spinta dell'idea innovatrice, promossa dal Presidente Mitterrand, di imbrigliare le potenzialità della Germania riunificata in un sistema istituzionale comune quale appunto la futura Unione europea. Il Presidente francese trovò nell'europeismo del Cancelliere tedesco Kohl la chiave di volta per la stabilità futura dell'Europa Occidentale. La necessità di allargare i confini del mercato unico risiedeva anche nella volontà di incardinare la potenza economica e finanziaria della Germania riunificata all'interno di un alveo comune di istituzioni e regole - esattamente ciò che l'Approfondimento Istituzionale (concetto "*deepening*") intendeva fare (e avrebbe fatto) con la politica estera tedesca. Con questi presupposti il processo di penetrazione dell'economia tedesca in Europa Centrale poteva avvenire in forme trasparenti e cooperative con i partner occidentali.

All'indomani della riunificazione della Germania, il processo d'integrazione avanzò non solo in termini di approfondimento, ma anche in termini di allargamento (*widening*) delle istituzioni europee tramite lo strumento degli Accordi Europei. Questi furono siglati nel 1991 con Polonia, Cecoslovacchia ed Ungheria e stabilirono forme di collegamento istituzionali al fine di procedere con la creazione di una zona di libero scambio e l'avvicinamento delle legislazioni.

Il processo d'integrazione inseriva le future capacità di politica estera del ricostituito stato tedesco in un quadro europeo di proiezione esterna: **l'Unione Europea risultava dunque essere lo strumento con cui superare i timori del passato e le ipotetiche future rivalità** promuovendo al tempo stesso un'**azione comune più incisiva ed efficace**. Da tali premesse europeiste, parte una posizione diplomatica

comune nelle future crisi internazionali, ed in particolar modo in quella riguardante la dissoluzione dell'ex Jugoslavia ed il successivo conflitto in Croazia e in Bosnia Erzegovina.

1.3. Politiche europee e dissoluzione dell'ex Jugoslavia

Tuttavia, **per l'area dei Balcani occidentali non si prospettava** ciò che era prospettabile a breve in Europa Centrale, cioè, **il suo inserimento nelle istituzioni europee**. La mancanza di una prospettiva simile per l'Europa balcanica è anche una delle cause dell'incertezza e dell'esitazione con cui l'Unione Europea affrontò il processo di dissoluzione della Jugoslavia e il conseguente conflitto.

Mentre nell' "Europa balcanica" si palesava una crisi di regime, nell' "Europa" mancava una cornice istituzionale comune (fino al Trattato di Maastricht che ha previsto gli strumenti della cd. Azione Comune) capace di sciogliere le potenziali rivalità intra-europee nel sostenere l'instaurazione di un regime/i cooperativo/i. Pertanto i governi europei si trovarono nell'impossibilità di guardare all'Europa balcanica con una lente nuova, incentrata sulla volontà di esportare stabilità, democrazia ed economia di mercato: prevalse la vecchia lente dell'equilibrio tra le potenze europee, equilibrio in cui il regime di Milosevic doveva giocare un ruolo di stabilizzatore regionale. Per le repubbliche indipendentiste era veramente d'importanza "vitale" smontare quest'impostazione.

Un altro motivo che spinse la Comunità Europea a perseguire una politica di dialogo e di non-scontro con i vertici federali della Jugoslavia/Serbia era la necessità di mantenere il massimo rigore in materia di supporto politico ad iniziative di secessione per gli effetti imprevedibili che una tale scelta avrebbe potuto provocare nello scenario sovietico/russo - in un tale contesto la Comunità Europea non poteva inviare un segnale politico nella ex Jugoslavia, incentivando un generale processo di affermazione nazionale senza il potenziale rischio di effetti collaterali in Unione Sovietica in un momento in cui non era ancora percepibile la reazione del vertice federale.

1.4. Politiche europee e conflitto armato in Slovenia

I governi europei reagirono all'inizio delle ostilità tra l'Armata Popolare e la Slovenia (il 26 giugno) attivando il *Conflict Prevention Center* in sede di CSCE (poi OSCE), inviando un team di mediatori denominato "La Troika", imponendo l'embargo sulle forniture militari alla Federazione jugoslava e alle sei Repubbliche...

Questa immediata risposta europea diede alcuni risultati: le ostilità iniziate durarono solo una settimana e, con la mediazione della Troika, i vertici federali e repubblicani formalizzarono una tregua. I suoi termini (del cd. *Memorandum di Brioni*) furono i seguenti: sospensione delle Dichiarazioni d'Indipendenza di Slovenia e Croazia per un periodo di tre mesi; rifiuto di procedere con atti unilaterali, specialmente se accompagnati da azioni violente; reinserimento dei rappresentanti sloveni e croati in seno alla Presidenza Collettiva; mediazione europea nel dialogo per la riforma della Federazione; ritiro dell'Armata Popolare dalla Slovenia e smobilitazione della Difesa Territoriale sotto supervisione della Missione di Osservazione della Comunità Europea. Sebbene apparisse come un successo diplomatico della Troika, dietro l'accettazione del Memorandum di Brioni si nascondeva in realtà solo il cambiamento degli obiettivi strategici di Milosevic.

L'inaspettata capacità di resistenza della Difesa Territoriale e l'assenza in Slovenia di minoranze serbe portarono Milosevic ad abbandonare il suo iniziale progetto di riconfigurazione delle istituzioni federali secondo i suoi desideri e dunque in chiave antidemocratica e sotto una netta preponderanza serba. L'intervento diplomatico della Comunità Europea gli fece comprendere che Slovenia e Croazia avrebbero ottenuto il favore dei governi europei qualora risultasse chiaro che la loro volontà indipendentista fosse riconducibile ad un principio di autodeterminazione da un regime federale autoritario. Se acconsentì dunque all'indipendenza della Slovenia, sancita di fatto con il ritiro dell'Armata Popolare, egli non intendeva accettare che la Croazia proseguisse nella sua volontà di indipendenza senza alcuna menomazione territoriale. Le regioni croate della Krajina, della Slavonia Occidentale e della Slavonia Orientale, erano popolate da minoranze serbe, e rappresentavano una componente integrante di

quella che doveva divenire la “Grande Serbia”. Queste minoranze serbo-croate avevano dato inizio ad un ciclo di scontri con la Difesa Territoriale croata e l’Armata Popolare, di fatto già diventata uno strumento in mano a Milosevic, sostenne materialmente queste azioni sia schierandosi nei combattimenti a fianco dei serbi sia con un loro continuo rifornimento di armi.

1.5. Problemi gestionali della crisi in Croazia: riflesso delle divergenze di vedute

Di fronte allo spostamento del conflitto dalla Slovenia alla Croazia la Comunità Europea non mancò di offrire la propria mediazione diplomatica in favore di un “cessate il fuoco” (più volte dichiarato e più volte smentito), inviando la missione ECMM, (*European Community Monitoring Mission*), composta di 500 osservatori e predisposta al fine di vegliare sul “cessate il fuoco” nonostante la sua precarietà.

I motivi del coinvolgimento della Comunità Europea nella gestione diplomatica del conflitto risiedevano soprattutto, benché non esclusivamente, nell’opportunità di sviluppare le potenzialità di “soggetto internazionale” della Comunità Europea in coerenza con il processo di Approfondimento istituzionale. Tuttavia, i diversi membri della Comunità avevano una visione, un approccio e, soprattutto, interessi assai diversi (ad es., contestualmente all’invio della suddetta Missione ECMM, il Regno Unito impose, in sede comunitaria, che tale Missione fosse non armata e non finanziata dal bilancio della Comunità Europea).

I francesi proposero di spedire una forza militare di *peace-keeping* sotto l’egida dell’UEO (*Unione europea occidentale*), rifiutata dal Regno Unito (il ministro inglese Hurd e quello italiano De Michelis bocciarono l’idea dell’inquadramento dell’UEO nel Secondo Pillastro dell’architettura europea, preferendo al suo posto il “braccio europeo” della NATO). La proposta del Ministro francese Dumas (mirante soprattutto ad estendere l’azione mediatrice-diplomatica della Comunità all’ambito militare nel quale affermare il ruolo francese), non poteva comunque concretizzarsi nel teatro di guerra croato: in primo luogo per il fatto che qualsiasi dispiegamento di forze *peace-keeping*

necessitava di un raggiungimento effettivo del “cessate il fuoco” e del consenso di Croazia e Serbia ma anche per il fatto che l’UEO non disponeva ancora di una struttura operativa capace di guidare una missione di tal genere e non tutti i paesi comunitari ne erano membri.

Ciononostante, l’”Europa” riuscì ad imporre la propria “soggettività internazionale” in un altro campo: nella fase iniziale del conflitto in Slovenia e Croazia le Nazioni Unite erano rimaste ai margini della mediazione internazionale limitandosi ad avallare le scelte della Comunità Europea. Che “l’ora dell’Europa” – parole del Ministro degli Esteri del Lussemburgo Jacques Poos, capo della Troika a Brioni – era giunta, si poté constatare in settembre, quando la Francia presentò in sede di Consiglio di Sicurezza una risoluzione che incorporava la decisione della Comunità Europea di imporre l’embargo alla vendita di armi in Jugoslavia: per la prima volta era la Comunità a trasporre un suo atto normativo in seno alle Nazioni Unite. Ma fu solo a fine novembre, cinque mesi dopo lo scoppio delle ostilità, che Francia e Regno Unito si accordarono in merito alla Risoluzione 721 (ritardando in tal modo il coinvolgimento dell’ONU).

La Comunità si assunse anche la responsabilità di convocare per inizio settembre una Conferenza Europea per la Jugoslavia con sede a l’Aja al fine di raggiungere le condizioni politiche che avrebbero permesso una tregua permanente. La mediazione si basava su un approccio di persuasione-dissuasione: la Comunità Europea disponeva infatti di strumenti quali il Riconoscimento Internazionale delle Repubbliche indipendentiste, le sanzioni economiche e l’aiuto umanitario. La Comunità Europea minacciava la Serbia con il Riconoscimento delle Repubbliche indipendentiste e l’applicazione delle sanzioni qualora non avessero collaborato seriamente alle trattative per la tregua delle ostilità e per l’accordo politico; qualora la mediazione avesse avuto successo la Comunità offriva invece di sbloccare nell’immediato futuro un ingente flusso di aiuti umanitari. Le Repubbliche, dal canto loro, erano incentivate a cooperare in vista del futuro Riconoscimento Internazionale: era infatti ormai chiaro che la Jugoslavia affrontava un processo di dissoluzione da cui poteva unicamente scaturire un nuovo soggetto/i, profondamente diverso/i dal precedente in termini di vincoli federali e costruito sulla base di un accordo generale tra tutte e sei le Repubbliche. Un tale

accordo doveva però soddisfare anche le esigenze di Belgrado evitando così che il conflitto contagiasse la Bosnia Erzegovina.

Nel corso dei lavori della Conferenza emersero tra i principali attori europei posizioni divergenti riguardo le responsabilità della crisi, dovute in parte ad una divergente interpretazione del conflitto. Se Francia e Regno Unito lo interpretavano attraverso la lente storica dei nazionalismi e dei revanscismi balcanici ponendo le Parti su un medesimo piano di responsabilità, la Germania sosteneva un'altra visione dei fatti secondo cui le colpe erano asimmetriche: ad un aggressore, l'Armata Popolare, si contrapponeva una vittima - la Croazia, che affermava il suo diritto all'autodeterminazione.

Sebbene l'accordo di Brioni stabilisse una moratoria di tre mesi delle Dichiarazioni di Indipendenza di Slovenia e Croazia, ad inizio ottobre i lavori della Conferenza Europea non avevano ancora raggiunto una sintesi tra gli interessi delle Parti. Lord Carrington prese dunque l'iniziativa il 18 ottobre di presentare un Piano europeo in merito alla pacifica soluzione delle controversie: di fronte al persistere delle ostilità, la Comunità Europea non poteva infatti solo mediare ma doveva tentare di imporre una risoluzione complessiva. Il piano prevedeva l'instaurazione di una "Libera Associazione di Repubbliche Sovrane e Indipendenti" garantendo in questo modo il Riconoscimento delle Repubbliche entro i confini interni alla precedente Jugoslavia. Il piano proponeva inoltre la creazione di un mercato interno comune e di un sistema monetario sul modello della Comunità europea ma imponeva soprattutto il pieno rispetto dei diritti umani e delle minoranze. Il Piano fu accettato da tutte le Repubbliche, eccetto la Serbia. Coerentemente con il piano di costruire una "Grande Serbia", Milosevic propose la creazione di una "mini Jugoslavia" aperta a qualunque Repubblica avesse dimostrato interesse ad aderirvi, comprese ovviamente le neonate Repubbliche serbe di Krajina e Bosnia Erzegovina. Il Riconoscimento Internazionale delle Repubbliche fu perciò rinviato a causa del mancato raggiungimento di un accordo politico generale.

Intanto il corso degli eventi bellici, in particolare la caduta di Vukovar il 17 novembre, aveva oramai dimostrato il grado di responsabilità asimmetrica tra le due

parti belligeranti. La pulizia etnica dei territori a maggioranza serba si sommava all'obiettivo strategico dell'Armata Popolare di occupare i territori croati fino alla linea che intercorreva tra le città di Karlobag-Karlovac-Virovitica: questa doveva infatti divenire la linea di confine del nuovo stato serbo. Da queste constatazioni nacque un processo di parziale convergenza tra la visione dei fatti di Francia e Regno Unito e quella della Germania, convergenza frutto di una mediazione dell'Italia. E anche se le cose erano più complicate⁵, era indiscutibile che la Serbia deteneva le maggiori responsabilità nel fallimento delle trattative in merito al Piano Carrington. Prima manifestazione di questa convergenza di vedute fu la decisione della Comunità europea ad inizio dicembre di restaurare i legami commerciali e di cooperazione con le Repubbliche Jugoslave ad eccezione della Serbia e del Montenegro.

1.6. Riconoscimento Internazionale

La caduta di Vukovar segnò la fase finale di un'aggressione che aveva già causato 20.000 vittime. Milosevic aspirava ora ad una legittimazione delle proprie conquiste, sperando che una vittoria lampo sul terreno attenuasse la volontà europea, e soprattutto tedesca, di offrire supporto politico alla Croazia. Percependo la mediazione europea come parziale per effetto del ruolo persuasivo della Germania, fu lo stesso Milosevic ad aderire alla proposta di Cyrus Vance di coinvolgere le Nazioni Unite e di dispiegare un'operazione di *peace-keeping*. Al di là del coinvolgimento nella crisi di Unione Sovietica e Cina, potenze che avevano – per ovvi motivi - un atteggiamento più accomodante verso gli obiettivi della Serbia, una forza di interposizione delle Nazioni Unite avrebbe contribuito a rendere stabile la tregua e soprattutto a congelare lo *status quo* in merito alla presenza delle forze serbe sul terreno. Milosevic chiarì infatti che la linea d'interposizione non poteva essere quella coincidente con il confine tra Serbia e Croazia ma quella del fronte di guerra

⁵ In realtà, alla Francia, al Regno Unito e, in misura minore, all'Italia convenivano interpretazioni di quella guerra come "conflitto etnico" appoggiata ad es. dalla "teoria del congelatore jugoslavo" (smontata dalla storiografia) che vedeva la guerra come "scoppio di odi reciproci e atavici", perché tale visione era congeniale all'idea (soprattutto britannica) di confinare l'impegno europeo all'azione diplomatica senza alcun coinvolgimento sul terreno (Izetbegovic aveva già chiesto il dispiegamento delle forze di *peace-keeping* preventivo in Bosnia-Erzegovina) e senza la preoccupazione di trovare alternative politiche al nazionalismo. Ciò a causa sia della mancanza di strutture operative europee che a causa della mancanza di un concreto interesse nell'area da parte delle principali potenze.

evitando così che la Croazia interferisse nelle regioni conquistate dai serbi, denominate ora *United Nations Protected Areas*. Anche se la Repubblica serba di Krajina non fruiva infatti del Riconoscimento della Comunità Internazionale, godeva certamente della sovranità sostanziale sul terreno grazie alle conquiste militari e alla strategia di pulizia etnica.

Sebbene condividesse il ragionamento della maggioranza degli Stati Membri riguardo al parallelismo speculare di un'azione politica in Jugoslavia e i suoi riflessi in Unione Sovietica, il governo tedesco dimostrò inflessibilità riguardo la sua volontà di procedere al riconoscimento di Slovenia e Croazia, affermando pubblicamente che avrebbe agito anche unilateralmente qualora la Comunità Europea avesse deciso diversamente⁶, mosso da ragioni che prescindono dalla sua nota impostazione economica di stringere forti legami commerciali ad Est. Fin da luglio ('91), infatti, era nato in Germania un forte movimento di opinione pubblica a favore della Croazia: la televisione trasmetteva giornalmente le sofferenze delle popolazioni croate di Dubrovnik e Vukovar e giornali, periodici e tabloid pubblicavano immagini e articoli relativi agli orrori della pulizia etnica.

Invero, dalla prima metà del 1991 l'Austria, l'Ungheria e la Germania avevano mostrato interesse all'indipendenza slovena e croata rompendo il fronte unito della Comunità Europea in favore della continuità federale della Jugoslavia. Sul piano internazionale le nazioni mitteleuropee rappresentavano però una ristretta minoranza in favore della secessione: Unione Sovietica, Stati Uniti, Francia, Regno Unito ed Italia professavano il pieno supporto ai vertici della Federazione, restii al cambiamento dello *status quo* in una fase storica delicata di transizione dal socialismo all'economia di mercato e di riassetto dell'ordine europeo post Guerra Fredda. Inoltre, il supporto di questi paesi - una volta facenti parte dell'Impero Asburgico - alla "causa slovena e croata", faceva temere il profilarsi di un disegno politico di stabilire nel cuore dell'Europa una fascia contigua di stati dal Baltico all'Adriatico, strettamente legati sul piano economico-commerciale con la Germania, che poteva essere ostacolata, nell'area

⁶ In novembre Kohl promise di fronte alla convention della CDU che avrebbe riconosciuto in tutti i casi Slovenia e Croazia prima del prossimo Natale. Si noti che anche il Vaticano si schierò a difesa di queste Repubbliche cattoliche.

balcanica solo con la continuazione della federazione. Il fatto che le due Repubbliche trovassero comunque degli “alleati” per la realizzazione dell’indipendenza nazionale, ha rappresentato un ulteriore fattore, di natura internazionale, che spinse Slovenia e Croazia a perseguire il distacco da Belgrado.

Il Cancelliere Kohl e il Ministro degli Esteri Genscher si trovarono dunque ad affrontare una situazione di pressione duplice e al tempo stesso inversa. La base politica tedesca, al di là del colore politico, chiedeva a più riprese che la Germania intervenisse politicamente in favore della Croazia, riconoscendone la sovranità in base al principio dell’autodeterminazione in virtù del quale i tedeschi avevano realizzato la riunificazione e in coerenza con la politica estera tedesca successiva alla Seconda Guerra mondiale, basata sul rispetto dei diritti umani e sulla rinuncia alla violenza quale strumento di risoluzione dei contenziosi. Ma ulteriore parametro di tale politica estera era il rispetto del multilateralismo: la Germania nella sua azione internazionale non poteva prescindere dalla convergenza con le diplomazie dei suoi alleati, che nel caso in questione esprimevano posizioni di segno contrario.

In una situazione di duplice e inversa pressione, la Germania decise di assecondare la propria opinione pubblica. Avendo pienamente rispettato la volontà dei suoi partner europei di inserire la Germania riunificata all’interno di un’unione monetaria e politica, Kohl e Genscher aspiravano adesso ad imporre un grado di leadership all’interno di questa cornice multilaterale: la Germania doveva guidare la Comunità Europea verso un obiettivo che essa riteneva giusto. Il Riconoscimento di Slovenia e Croazia avvenne infatti all’indomani della seduta del Consiglio degli Affari Esteri del 15/16.1.: sotto la minaccia dell’*alleingang* tedesco i governi europei furono costretti a trovare un consenso.

1.7. Coinvolgimento americano

Il riconoscimento non fermò la guerra che, com’è ben noto, si estese alla Bosnia-Erzegovina, con tutte le sue complicazioni. L’”Europa” non dimenticò il modo in cui le fu “strappato” il riconoscimento: pochi giorni dopo, la Commissione dei giuristi

presieduta da Badinter presentò il suo rapporto constatando che l'ordinamento croato effettivamente mancava di protezione costituzionale delle minoranze sul proprio territorio, il fatto che mise il riconoscimento in cattiva luce (perché non si è aspettata la pubblicazione del rapporto prima del riconoscimento). La guerra radicalizzò i problemi nel paese: un terzo del paese occupato (benché separato dalle forze internazionali) e l'economia in ginocchio (gli impianti industriali erano tra gli obiettivi preferiti dei bombardamenti serbi), combinati con quel particolare atteggiamento che assunsero le capitali europee nei suoi confronti dopo il riconoscimento in forma di "sanzioni silenziose", non fecero che acutizzare i fenomeni di estremizzazione nazionalistica della politica e di devianze di stampo mafioso, l'illegalità, la corruzione in ambito economico, il senso di incomprendimento e isolamento provato dalla popolazione...

La pace verrà conseguita solo dopo la nascita di un reale interesse degli Stati Uniti verso la stabilizzazione dello spazio sud-est europeo. Tale interessamento era ovvio dopo l'avvio del processo di Allargamento della NATO in Europa Centrale. La progressiva svolta della politica estera americana nel 1994⁷, focalizzata a ribadire con forza la centralità della NATO nell'architettura di sicurezza e nella pacificazione del Continente, si combina con la volontà dell'Unione Europea di proseguire lungo il cammino d'integrazione con Polonia, Repubblica Ceca ed Ungheria e di porre le prime basi del processo di Allargamento in Europa balcanica come dimostrano la ratifica degli Accordi Europei con Romania e Bulgaria. Tuttavia per quanto concerne più strettamente lo spazio ex-jugoslavo un simile impegno europeista si manifesterà solo sul finire degli anni '90: la gestione del dopo-Dayton è infatti affidata inizialmente ad una serie di organizzazioni regionali ed internazionali senza che l'Allargamento delle istituzioni europee emerga come uno dei fattori primari di stabilizzazione.

Questo Sottocapitolo ha cercato altresì di porre in auge il fatto che l'allargamento dell'Unione verso l'Europa centrale era sostanzialmente soggetto alle

⁷ al Summit della NATO di Bruxelles del gennaio del 1994 vengono lanciate due iniziative: *European Security Defense Identity* e *Partnership for Peace*. L'interesse americano è connesso alla volontà di dimostrare che la NATO (contrariamente all'ONU: amministrazione USA si scontrava spesso con Boutros Ghalli sulla gestione della missione in Bosnia) era capace di condurre missioni "out of area". La *Partnership for Peace* rappresentava un fondamentale mezzo di esportazione della stabilità soprattutto perché sottendeva l'ipotesi di un allargamento dei confini del sistema di sicurezza collettivo della NATO e delle relative clausole di mutua assistenza e di solidarietà in caso di aggressione armata e crisi interna.

stesse spinte che portavano la NATO a lanciare la *Partnership for Peace*: la necessità di dare un taglio profondamente europeista al campo di azione dello stato tedesco e la necessità di esportare stabilità in stretta relazione con il desiderio dei nuovi regimi di coronare il processo di transizione con il pieno collocamento nelle istituzioni euro-atlantiche. L'azione occidentale mirante alla stabilità dell'Europa Centrale poteva quindi fare affidamento sull'azione congiunta di due processi di Allargamento che pur agendo in campi distinti, quello europeo in materia di adeguamento amministrativo, giudiziario ed economico e quello atlantico in materia di adeguamento della gestione delle capacità militare, beneficiavano l'uno delle condizionalità poste dall'altro accelerando la fine della transizione in Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria.

Non era così nell'Europa balcanica dove solo in parte era applicabile la politica occidentale intrapresa in Europa Centrale, dato che la transizione verso le euro-atlantiche rappresentava qui una prospettiva di lungo termine e non di breve termine come in Europa Centrale, per via del suo livello di sviluppo, sia politico che economico. Sebbene Romania e Bulgaria avessero siglato nel 1993 gli Accordi Europei e avessero aderito alla *Partnership for Peace* nel 1994, i progressi assai relativi con cui avevano fino al momento condotto la transizione dal socialismo rendevano difficilmente colmabile il dislivello strutturale rispetto agli standard richiesti dall'Unione Europea e dalla NATO. L'ancora incerta prospettiva di sviluppo delle neonate istituzioni democratiche, nonché le precarie condizioni socio economiche, mettevano in evidenza questo dislivello anche in Albania e in Macedonia, stati aderenti alla sola *Partnership*.

La sola Slovenia riuscì ad intraprendere un efficace processo di transizione alla democrazia e all'economia di mercato e riuscì soprattutto, dalla fine del conflitto con l'Armata Popolare nel 1991, a restare estranea all'instabilità che colpiva il resto dell'ex Jugoslavia. La Slovenia aderì quindi nel 1994 alla *Partnership* e siglò nel 1996 l'Accordo Europeo allineandosi alla cadenza con cui i paesi dell'Europa Centrale intraprendevano il cammino di integrazione euro-atlantico.

Al di là del dislivello strutturale in termini di sviluppo democratico ed economico, la regione balcanica soffriva dello stato di guerra e dello stato di potenziale

conflitto nell'intera regione: questa situazione imponeva all'Unione europea e alla NATO di associare alla *politica degli incentivi* al riformismo democratico ed economico una *politica di intervento* volta a sradicare il clima di insicurezza e di instabilità causato dalla guerra e dal germe del nazionalismo etnico, potenzialmente esportabile in quasi tutti gli stati vicini (Ungheria, Romania, Bulgaria, Albania...). Il fallimento delle azioni europee fino ad allora intraprese e la debolezza dell'azione militare dell'UNPROFOR, ponevano un forte accento sull'intervento europeo. L'Unione (in particolare Francia, Regno Unito ed Italia) ripiegò invece sull'accettazione della *realpolitik* e sulla politica del dialogo con Milosevic e la sua logica di "carta e di confine" per circoscrivere la politica estera e la potenza economica del ricostituito stato tedesco in Europa Centrale, ritenendo che la politica di allargamento nell'Europa balcanica poteva prospettarsi solo all'interno del sistema di equilibrio di potere regionale e anche a costo di venire a patti con un regime non democratico e nazionalistico.

La svolta della politica estera americana in merito al nuovo ruolo da conferire all'Alleanza Atlantica costituì un elemento importante affinché fosse posta in atto una politica di discontinuità con tale gestione del conflitto e che di fatti sciolse il nodo militare con la costituzione dell'IFOR, mentre l'amministrazione americana (vicesegretario di Stato Holbrooke) di fatti guiderà le parti verso Dayton (firmato a Parigi, 14.12.1995), nonostante non avessero un interesse strategico diretto nell'area, bensì "solo" l'interesse di mettere in pratica il *Partnership for Peace*.

CAPITOLO 2 IL CAMMINO DELLA CROAZIA VERSO L'UE

Questo Capitolo cerca di mettere in luce i tratti più salienti che hanno caratterizzato relazioni tra la Croazia e l'Ue, soprattutto nel processo avente come scopo la futura integrazione (ma non solo), fino al temporaneo arresto nel mese di marzo 2005.

2.1. Il ritardato avvio dei processi d'integrazione

Fino alla fine degli anni novanta vi è una generale assenza della Croazia nei programmi europei di sviluppo diretti ai paesi candidati dell'Est europeo per sostenerne la transizione, con l'eccezione di alcune poche iniziative (Processo di Royaumont del dicembre 1996, un breve periodo nel quale era inclusa nel programma PHARE, agevolazioni commerciali stabilite di anno in anno) e non beneficiò dai programmi basati sul cd. "principio regionalistico" adottato nell'aprile 1997 dal Consiglio per gli Affari Generali, che stabiliva le condizioni di pre-adesione (i futuri "criteri di Copenaghen), ma il quale non vedeva la "regione dei Balcani occidentali" nell'Ue nel breve periodo di tempo.

2.2. Il Patto di Stabilità per il Sudest europeo

The Stability Pact (l' "SP") fu ideato dalla Commissione europea come documento base per il processo di stabilizzazione e d'integrazione dei cinque paesi del SEE, compresa la Croazia. E' un documento politico avente come scopo *strategico primario* la stabilizzazione delle condizioni nel SEE mediante il rafforzamento della reciproca collaborazione e l'avvicinamento degli stati di questa regione alle integrazioni euro-atlantiche. Lanciato contemporaneamente con l'approvazione della Risoluzione 1244 dell'ONU che stabiliva il Protettorato sul Kosovo, è stato sottoscritto dai paesi interessati nonché appoggiato da importanti istituzioni internazionali e Stati – fatto che confermava il suo carattere di strumento nel quadro della "diplomazia preventiva".

Venne tuttavia ritenuto sfavorevole dalla Croazia: l'ispirazione che l'SP trasse dal "principio regionalistico" si rifletteva nelle modalità e nei tempi di adesione all'Unione – il dislivello strutturale della regione balcanica "rallentava" i tempi di adesione della Croazia (prevista non prima del 2015, anche se le aspettative erano quelle di "accelerare" il processo di adesione "una volta adempiuti i requisiti politici, economici e istituzionali" – tuttavia si trattò solo di una generica promessa di "presa in esame").

2.3. Summit di Zagabria: Processo di Stabilizzazione e Associazione

A seguito del SP, che sostanzialmente ribadiva solo un impegno di fondo, l'Unione Europea elaborò il Patto di Stabilità e Associazione ("SAP") dal quale avrebbe dovuto scaturire una "nuova generazione" di singoli accordi di pre-adesione (Accordi di Stabilità e Associazione), come sue "parti integranti". Nell'anno 2000 si verificano considerevoli miglioramenti nelle relazioni Croazia-Ue, specie dopo le elezioni politiche croate tenutesi a gennaio di quell'anno.

Al Summit partecipano i massimi rappresentanti dei quindici paesi Ue e dei paesi dei cd. "Balcani occidentali" (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia, SR Jugoslavia). Venne adottata la Dichiarazione finale contenente la garanzia del principio di riconoscimento degli obiettivi richiesti per l'adesione all'Ue **su base individualistica** (cioè, stato per stato, principio richiesto dalla Croazia) per gli stati dei Balcani occidentali, e per la prima volta si propose lo strumento "allargamento" come fattore di stabilizzazione della regione.

In base a quegli accordi il Consiglio Ue emanerà la Decisione sul programma CARDS di assistenza tecnica e finanziaria per la ricostruzione, lo sviluppo e la stabilizzazione degli stati interessati dal Processo di stabilità e associazione per il periodo 2001-2006.

Infine, ai margini del Summit di Zagabria vennero avviati i negoziati ufficiali tra la Ue e la Croazia inerenti l'Accordo di stabilità e associazione (nel testo di seguito

“SAA”), il più importante passo formale per la Croazia prima della richiesta di adesione e l’acquisizione dello status di “paese candidato”.

2.4. L’Accordo di stabilità e associazione

il SAA è un particolare tipo di accordo di associazione che l’UE ha offerto solo ai paesi abbracciati dal Processo di stabilità ed adesione. Esso conferisce al paese firmatario lo status di membro associato e “candidato potenziale” per la piena *membership* nell’Ue. Lo scopo del SAA è di istituire il dialogo politico, la cooperazione economica, lo sviluppo dell’area di libero scambio, l’armonizzazione della legislazione e la stimolazione delle diverse forme di collaborazione regionale tra i paesi interessati dal Processo di stabilità e adesione.

Con esso sono stati regolati i rapporti reciproci in tutti e tre pilastri dell’Ue: il quadro economico della comunità politica europea, la politica estera e di sicurezza comune e la cooperazione giudiziaria e di polizia.

Si offre una breve analisi dei suoi termini/obblighi che ci ha portato alla conclusione secondo cui, con il SAA, l’Unione europea non abbandonava affatto il principio regionalistico⁸ nell’approccio all’integrazione dei Balcani occidentali, bensì lo “integrava” con la garanzia che i paesi del SEE entrassero a seconda dei propri “meriti” (nel testo dell’accordo: “risultati raggiunti”). Tale impostazione “mista: regionale/individuale” era - a nostro avviso – non solo corretta, ma anche l’unico compromesso possibile e che la Croazia aveva ben compreso; lo dimostrano numerose organizzazioni regionali di cui fa parte e di cui si è fatta persino promotrice, nonché gli strumenti della cd. *flat integration* (= accordi bilaterali, specie di natura economica).

⁸ la dichiarazione finale del Summit di Zagabria conteneva le frasi come: “l’avvicinamento all’Ue andrà mano in mano con il processo di sviluppo della cooperazione regionale”.

2.5. La richiesta di adesione

Senza aspettare che il SAA entrasse in vigore, la Croazia sottopose, nel febbraio 2003, la sua formale richiesta di adesione all'UE, una prassi già precedentemente adottata da altri paesi. La richiesta fu una singolare e solenne espressione di unità politica di tutti i partiti parlamentari croati.

La relativa velocità della presentazione della richiesta può essere interpretata come desiderio e determinazione della parte croata a recuperare il tempo perduto nel quale si sono visti i paesi dell'Europa centrale e orientale intraprendere con l'Ue negoziati seri sull'adesione e con *scadenze certe e vicine*.

2.6. L'Avis della Commissione europea

A seguito della richiesta croata, il Consiglio dei ministri Ue delegò la Commissione europea a formulare un proprio parere (*Avis*) in merito alla richiesta. A tale scopo fu avviato un rilevamento (*screening*) della situazione reale nello stato in tutti i settori dello stato, in base ad un questionario contenente più di 4.500 domande, che venne impegnata l'intera amministrazione pubblica croata per mesi a ritmi incalzanti pur di consegnare le risposte nei tempi previsti.

In base a quelle risposte, nonché consultando altre fonti di rilievo (pareri e raccomandazioni di diverse organizzazioni internazionali, singoli paesi, membri e non, ecc.), la Commissione europea rilascia il 20 aprile 2004, il parere positivo in merito alla richiesta croata di adesione all'Ue: "... (Croazia)... dispone di stabili istituzioni democratiche (...) la si può ritenere un paese con un'efficiente economia di mercato, anche se occorre continuare nell'attuazione delle riforme necessarie per il raggiungimento degli standard europei, nonché nell'ulteriore conformazione della propria legislazione alla normativa Ue".

2.7. Proposta di partnership, acquisizione status di paese candidato, Partneriato di adesione e Programmi nazionali

Parallelamente al rilascio del parere positivo, la Commissione europea ha adottato la *Proposta di partenariato europeo* con la Croazia. Tale documento è importante perché prescrive le priorità e il tempo di esecuzione dei preparativi aggiuntivi croati per l'adesione all'Ue, soprattutto quelli a breve termine. A seconda di questi adempimenti, venivano valutati i progressi della Croazia verso l'adesione.

In base a questi accordi, la Croazia era tenuta a predisporre annualmente il proprio *Programma nazionale per l'adesione all'UE*, nel quale rivedere, verificare e stabilire le priorità e le riforme necessarie della società allo scopo di raggiungere la maggior compatibilità possibile con gli standard e le richieste dell'Unione.

Il 18 giugno del 2004, inoltre, in sede di Consiglio europeo, la Croazia riceve lo status di candidato ufficiale per la piena adesione all'UE, prospettandole un possibile e chiaro futuro come membro dell'Unione.

2.8. Differimento dei negoziati per motivi politici: collaborazione con il Tribunale de L'Aja

Nel marzo 2005, i ministri degli esteri dei paesi Ue decidono di sospendere l'inizio dei negoziati sull'adesione della Croazia, finché “non venisse rispettata la piena collaborazione con il Tribunale dell'Aja”, ovvero, per il mancato rispetto del criterio “politicamente condizionato”. Conseguentemente, la Croazia non cominciò le trattative con l'Ue insieme a Romania e a Bulgaria, bensì solo il 3 ottobre 2005. Delle motivazioni dell'interruzione delle trattative se ne può discutere molto: il Generale Gotovina era latitante nella stessa Croazia – com'è noto, fu arrestato dalla polizia spagnola sulle Isole Canarie. Ciò che è certo è che questo ritardo le costò moltissimo: tra il mese di marzo (il mese in cui Romania e Bulgaria sottoscrivono il preliminare di adesione contenente l'anno 2007 come data definitiva d'ingresso, prorogabile solo di un anno) e l'ottobre, si verifica un evento che avrà profonde ripercussioni sul processo di

allargamento/approfondimento dell'Unione: la bocciatura referendaria della Costituzione europea in Francia e Olanda. Uno dei suoi primi effetti si rifletterà proprio nella mancanza di una data precisa di adesione negli accordi sottoscritti nell'ottobre con Croazia e Turchia.

CAPITOLO 3 LE RELAZIONI TRA LA “VECCHIA” E LA “NUOVA EUROPA”

In questo Capitolo viene approfondito il contesto dell’allargamento/adesione in funzione della sua seconda motivazione: quella economica.

3.1. Le democrazie in transizione: conseguenze della riforma del *welfare state* sulla Croazia

La fine della Guerra Fredda segnala un’enorme opportunità per l’Europa occidentale di estendere le proprie attività e l’influenza nell’arena internazionale e, in particolare, sui paesi dell’Est europeo, i quali sono “naturalmente attratti” da quella particolare forma di sviluppo capitalistico nota come “società del benessere”, sulla quale si fonda la comunanza dell’Ue e alla quale si sarebbe arrivati attraverso il pluralismo e la democratizzazione. Tuttavia questa formula, compromessa alla fine del XX secolo dalla rivoluzione tecnologica, ha dovuto essere rivista e la sua riforma è tuttora in corso. Le sue maggiori spiacevoli ripercussioni si sono registrate però proprio nei paesi in transizione, dato che in essi questa riforma avveniva in condizioni di forte e decisiva penetrazione del neoliberismo economico, assolutamente inadatto al contesto di quei paesi – come rilevato alla fine degli Novanta da autorevoli analisti (premio Nobel J. Stiglitz e G. Kolodko)⁹, anche se, in realtà, questa dottrina fu fortemente criticata già all’inizio degli anni ’90 da economisti croati.

In breve: le decisioni degli influenti economisti dell’epoca delle varie istituzioni creditizie mondiali (FMI, Banca mondiale) hanno influenzato negativamente i paesi in transizione, i quali hanno iniziato ad accettare e ad applicare la dottrina del neoliberismo economico in modo acritico, e i danni sono stati peggiori quanto un singolo paese era meno preparato alla transizione. La Croazia in questo senso rappresentava

⁹ ved. Grzegorz W. Kolodko: *Transition to a Market Economy and Sustained Growth. Implications for the Post-Washington Consensus*, Communist and Post-Communist Studies, N° 32, 1999, pp. 233 e ss.

un'eccezione¹⁰. Era il paese meglio preparato per la transizione, ma ha applicato in maniera totalmente acritica il concetto di neoliberalismo¹¹.

Nel caso croato non va dimenticato che la forte caduta del prodotto sociale non è stata influenzata solo dalla transizione, dalla guerra, dall'occupazione di oltre ¼ del territorio nazionale, nonché da un grande numero di rifugiati e sfollati, ma anche dalla perdita di mercati nel resto dell'ex Jugoslavia e negli altri paesi in transizione.

Gli errori della politica economica commessi all'inizio degli anni novanta devono però essere sommati agli sviluppi e alle specificità macroeconomiche e macropolitiche successive: il livello sbagliato della stabilizzazione, la privatizzazione taycoonistica a mezzo della trasformazione ("pretvorba" che statalizzava la proprietà "sociale") e i grossolani errori politici (come la penetrazione di elementi e di posizioni estremiste proto-ustasha nel clima politico del paese, inaccettabili per i paesi europei) furono cause di un ulteriore "avvitamento" dei problemi e delle molteplici deformazioni sociali. Nel paragrafo...

3.1.1. I problemi a catena

... ce ne siamo occupati più ampiamente, individuando tra le "ulteriori problematiche": il livello sbagliato della stabilizzazione e la bassa concorrenzialità dei prodotti croati, nonché i conseguenti effetti a catena: stagnazione e diminuzione delle esportazioni, mancata ristrutturazione delle imprese (nel periodo in cui lo facevano gli altri paesi), deindustrializzazione, aumento della disoccupazione... La combinazione di tutto ciò causò un notevole "indietreggiamento" rispetto ad altri paesi (specie centroeuropei) in transizione e una gran perdita di tempo nell'inserimento nelle integrazioni euroatlantiche (l'Ue, in particolare), ma i problemi del superamento della

¹⁰ cit. in Dragomir Vojnić, *Economics and Politics of Transition, Some Comparative Views with a Special Reference to Croatia* in *1st International Conference on Enterprise in Transition*, University of Split, Faculty of Economics, Spalato, ott. 1995, p. 5, cfr. B. Marendić and B. Škegro (ed.et al.) *Conception and Strategy of Economic Development of the Republic of Croatia*, in *Economic Movements and Economic Policy of Croatia*, n° 10, p. 147, National Bank of Croatia and The Institute of Economics, Zagabria 1992.

¹¹ D. Veselica e D. Vojnić, *Quo vadis, Croatia. Zemlje u tranziciji i UE* in *Ekonomski pregled*, num. 11-12, Zagreb 2003, - "Ripetiamo ancora che la Croazia, insieme alla Slovenia era il paese meglio preparato per la transizione" p.991

crisi della morale e il ristabilimento dello stato di diritto erano problemi ancor più difficili rispetto al superamento dei problemi economici cumulati. Nel paragrafo...

3.1.2. L'uscita dalla crisi

... abbiamo parlato di come il governo di centro-sinistra insediatosi nel 2000, il quale pose l'orientamento europeista al centro della sua strategia politica generale, riuscì ad ottenere notevoli successi politici, sia tangibili (come la sottoscrizione del SAA) che "intangibili" (la crescita di fiducia e del *rating* internazionale), inserendo la Croazia sulla rotta che porta alle integrazioni euroatlantiche, specialmente, verso l'Ue. Abbiamo osservato come le scelte, molto più complesse, nella politica macroeconomica - diminuzione delle differenze del prezzo tra la valuta domestica e quella estera, aumento dei potenziali creditizi delle banche, incrementi degli investimenti sensibilmente sopra i livelli d'ammortamento, ristrutturazioni tecnologiche, gestionali, finanziarie, di produzione..., con conseguenti miglioramenti della qualità e dell'efficienza dell'industria produttiva, diminuzione dei costi unitari del lavoro in determinati segmenti, ristrutturazione dell'economia turistica, aumento della disciplina fiscale e del bilancio, ecc. - hanno avuto buoni effetti sull'aumento del tasso di crescita del PIL dal dato negativo del 1999, ai tassi positivi di oltre 4% in media negli anni susseguenti.

La nostra osservazione non si è limitata ai soli grafici relativi agli indici economici "classici", come il PIL o il tasso di disoccupazione: abbiamo riportato anche quelli che partono dai più recenti approcci sistemici che pongono al centro dell'analisi non tanto gli indici economici quanto le grandezze relative alla *qualità della vita*, direttamente collegabili al concetto del benessere di una società e alla sua capacità di sviluppo sostenibile.

I risultati di questo tipo d'analisi¹² - utile per dimostrare che la Croazia è "uno stato funzionante" non soltanto come un'entità amministrativa, ma anche come fenomeno sociale, in cui non si registrano "discrepanze tra lo stato e le sue principali

¹² Fonte: Borna Fuerst-Bjeliš e Zoran Stiperski, *South Eastern Europe: Discussing Quality of Life Indicators in South Eastern European Countries on Their Way to Europe – Geographical Aspects*, Stability Pact for South Eastern Europe – Sponsored by Republic of Germany, Conference Proceedings, Dubrovnik 27th Sept. – 1st October 2004, ed. Reinhard Henkel, Department of Geography, Faculty of Science, University of Zagreb

costituenti sociali”, le quali vengono viste dalla Commissione “come un rischio critico per il successo delle politiche di trasformazione dell’Ue” - evidenziano che il paese Croazia ha molto più in comune con i paesi della “Nuova Europa” che non con gli altri paesi del Sud-est europeo: risulta addirittura l’unico paese europeo nel quale il trend dell’incremento delle disparità nel reddito, riscontrabile in tutti gli altri paesi, è di segno opposto. Dimostra altresì che, giudicando dal benessere complessivo della sua società, la Croazia si trova in una posizione migliore rispetto alla Romania, entrata a far parte dell’Unione l’1.1.2007.

Alla fine di questo paragrafo e sottocapitolo abbiamo ricordato che – nonostante il momento in cui l’ “impegno europeo”, comincia ad essere percepito sempre di più come un “costo”, non solo nella vecchia ma anche nella “nuova” Europa – la fiducia nell’Europa e l’orientamento europeista godono, tra la popolazione croata, l’appoggio della maggioranza e sono addirittura (secondo i più recenti sondaggi) in lieve ma costante crescita.

3.2. L’allargamento dell’Ue – traguardo o problema?

Questo sottocapitolo tratta l’idea dell’allargamento-approfondimento europeo nei suoi più recenti sviluppi, con riferimento particolare all’esito negativo del referendum costituzionale in Francia e Olanda, ricorrendo alla teoria dell’integrazione. Il paragrafo...

3.2.1.L’Europa orientale finalmente nell’ “Europa”, unita a quella dell’Ovest: questioni aperte dopo la “sbornia integrazionista” nella “vecchia Europa”

.... si occupa degli effetti del grande “boom” avvenuto nel 2004, ovvero, del dibattito politico che ha seguito l’allargamento dell’Ue a nuovi 10 membri. Era facile immaginarsi che un allargamento di tali proporzioni non potesse passare indolore e senza critiche, commenti negativi e dissensi, anche considerevoli.

Tali analisi politiche divergono da analisi economiche (queste ultime prevalentemente positive: l’aumento del mercato potenziale per le imprese, la possibilità

di ottenere manodopera a basso costo ad Est in un clima politico-legislativo piuttosto tranquillo ed accogliente, che rende più facili i processi d'investimento nei paesi di recente adesione, mentre la stessa Unione europea, con i suoi 480 milioni di abitanti diventa la comunità economica più grande del mondo) e variano tra quelle venate di nostalgia per i "bei tempi che furono" in cui vigevano saldi valori e principi europei, a quelle che propongono letture esclusivamente d'interesse economico, negando le implicazioni politico-internazionali all'Ue di più ampio respiro, a quelle che prospettano il momento di nuove divisioni.

Le principali domande sono: Un allargamento di queste proporzioni era necessario? Esso potrà sostenere l'attuale ritmo dei cambiamenti attraverso i quali passa l'Ue nel suo cammino di cooperazione-unificazione più stretta? L'allargamento (*widening*) rallenterà o addirittura bloccherà il processo di rafforzamento (*deepening*) di quanto già in essere? Il suo prezzo sarà troppo alto? Nelle nuove condizioni, anziché rafforzare l'insieme, non si creeranno nuove divisioni, una polarizzazione tra un nocciolo centrale da una parte, e paesi "periferici" dell'Ue, dall'altra? Nel paragrafo...

3.2.2. Considerazioni teoriche sull'integrazione applicate all'allargamento 2004

... abbiamo cercato di dare risposte a queste domande, fissando 2 "punti fermi" ripresi dalla teoria dell'integrazione, che qui vengono riassunti:

1. *l'Europa si è unificata tramite lo strumento allargamento*¹³. Ogni allargamento (quattro fino al 2004) è stato accompagnato da un maggior rafforzamento istituzionale della stessa Unione. Quest'asserzione è stata analizzata osservando il modello teorico sviluppato da Robert Pahre, che spiega i collegamenti tra l'allargamento e l'integrazione in quanto fenomeni che non solo vanno di pari passo ma si alimentano a vicenda¹⁴.

¹³ cit. Serena Giusti, *Il disincanto della "Nuova Europa"*, Policy Brief, num 7, giugno 2004, ISPI, p.1 http://www.ispionline.it/it/documents/pb_7_2004.pdf

¹⁴ Robert Pahre, *Wider and Deeper: The Links between Expansion and Integration in the European Union* in Gerald Schneider, Patricia A. Weitsman, Thomas Bernauer et al.: *Towards a New Europe, Stops and Starts in Regional Integration*, 1995, Praeger Publishers, Westport, p. 120-133 (una più estesa teorizzazione dell'azione collettiva è contenuta in R. Pahre e S. Sandler: *The Theory of Collective Action*,

Questo modello supporterebbe la tesi che l'integrazione di queste proporzioni era necessaria. Come si è già accenato, è stato il "ciclo d'espansione europea", ad alimentare sia l'allargamento che la maggior integrazione. Tuttavia, alla luce del "no" referendario, inteso come dissenso nei confronti delle politiche dell'Ue (indipendentemente se riferite al *widening* o al *deepening*), si può sempre contro-argomentare che l'allargamento ad Est ha rappresentato un intervento senza precedenti nella storia dell'Ue, da cui effetti dipende se l'Europa "si voterà" definitivamente verso la sua interezza o se l'intero processo verrà rallentato o persino sospeso per un certo periodo di tempo. L'Ue è verso la fine dell'espansione che determinerà l'arresto o il rallentamento di entrambi i processi?

2. *L'incertezza (pratica e teorica) in merito alla risposta, determina un'atteggiamento di vistosa prudenza da parte delle classi politiche europee relativamente alla "necessità" di ulteriori allargamenti.* E' noto che alcuni paesi mantengono distanze ancora maggiori verso l'ulteriore approfondimento dell'Unione, ad. es., il Regno Unito promuove "un allargamento parziale" anche come mezzo per ostacolare un ulteriore approfondimento. Per contro, la Francia (solitamente "integration-friendly"), rimane più scettica verso l'allargamento perché teme l'indebolimento del potere esterno dell'Unione... La percezione che "l'allargamento potrà essere ottenuto solo a costo di diluire l'unione", porta al seguente ragionamento: "... piuttosto di abbandonare l'intero progetto, i politici orientati a favore dell'integrazione preferiranno ricorrere a soluzioni parziali."¹⁵

Nei rapporti concernenti l'allargamento avvenuto nel 2007, troviamo il concetto di "soluzioni funzionali", che sembra combaciare con il predetto concetto di "soluzioni parziali". In fondo, l'Ue (la Comunità europea prima e l'Unione europea dopo), ha

University of Michigan Press, 1992). La stessa posizione si può leggere in Guillaume Durand and Antonio Missiroli, *Absorption Capacity: an Old wine in New Bottles?* del European Policy Centre: "To date, this steady process of enlargement has gone hand in hand with deeper integration, although their precise sequencing has varied somewhat over the decades. To a certain extent, the two processes have even proved mutually reinforcing." http://www.epc.eu/TEWN/pdf/850239634_Absorption.pdf

¹⁵ cfr. Lars-Erik Cederman: *Expansion or Unity? Placing the European Union in Historical Perspective*, in Gerald Schneider, Patricia A. Weitsman, Thomas Bernauer et al.: *Towards a New Europe, Stops and Starts in Regional Integration*, 1995, Praeger Publishers, Westport, p. 42 e 47. In queste considerazioni, l'autore si richiama a N. Nugent, *the Deepening and Widening of the EC: Recent Evolution, Maastricht and Beyond*, Journal of Common Market Studies 1992, p.311

sempre proceduto sotto lo stimolo di precise realtà, piuttosto che sotto spinte teoriche: (...) dalla Zona di libero scambio all'Unione doganale, all'Atto unico, al Mercato unico, a tutti gli allargamenti... Se ora non si sente una cogente "spinta", non vi è alcun bisogno di insistere, anche se sarebbe auspicabile essere preparati quando questa arriverà. Sul funzionalismo si esprime anche la teoria (Deutsch), indicando che "è più probabile che il risultato dipenderà da quanto (...) convenienti o non convenienti siano state le esperienze associate con le (integrazioni) funzionali. Il massimo che si possa dire per il funzionalismo è che esso evita i pericoli di premature amalgamazioni e che dia ai governi, alle élite e ai popoli più tempo per conoscere gradualmente gli usi e le tecniche di un'integrazione più lungimirante, stabile e remunerativa. Qui si delineano i suoi tre importanti temi per un'integrazione di successo.

1. *un modo nuovo e attraente di vita* (...) con più aspettative comuni di "cose buone da avvenire" e con sufficienti esperienze di recenti miglioramenti rispetto al passato, o rispetto agli standard nei paesi vicini...

2. il senso latente di unità deve essere suscitato da *una sfida esterna* che richiede chiaramente una risposta nuova e congiunta.

3. *una nuova generazione* deve arrivare sulla scena politica, prendendo il livello precedente rispetto agli interessi e le posizioni comuni come dato.¹⁶

Altri proseguono su questa scia¹⁷, individuando cinque fattori/variabili di cui i responsabili dell'Unione europea devono tener conto nel formulare la loro politica in proposito:

(1) valori delle élite, (2) benefici sociali, (3) costi sociali, (4) complessità, (5) integrazione (qui il termine "integrazione" è stato ripreso da Deutsch e sta ad indicare lo stato delle economie nazionali). Ad esempio, l'incremento della variabile 4 opererà sempre a sfavore dell'integrazione più larga o più intensa in quanto maggiore "integrazione aumenta la complessità e la complessità contribuisce a produrre conseguenze inattese, che possono essere e spesso sono negative".

¹⁶ Karl. W. Deutsch: *The Analysis of International Relations*, Prentice-Hall, New Jersey ed. 1988. p. 277-278

¹⁷ Michael D. Ward e Corey L. Lofdahl, *Towards a Political Economy of Scale. European Integration and Disintegration* in già cit. G. Schneider, P. A. Weitsman, Th. Bernauer et al.: *Towards a New Europe...* p. 21-24

Queste variabili verranno da noi riprese nel sottocapitolo 4.1. e utilizzate come chiave di lettura del contesto reale. Nel prossimo paragrafo...

3.2.2. Breve sguardo sulla situazione nella “Nuova Europa” prima dell’adesione

.... abbiamo cercato di capire se si profila una nuova “polarizzazione” tra un centro e una periferia osservando la situazione nella cd. “Nuova Europa”, sempre tenendo in mente che parliamo del medesimo contesto nel quale inserire le 5 variabili.

I dieci paesi della “Nuova Europa” (Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Ungheria, Slovacchia, Repubblica Ceca e Slovenia, entrate nel 2004 e Romania e Bulgaria, entrate nel 2007), precedentemente appartenenti al blocco dei paesi socialisti, quindi, “in transizione”, sono diventati parti integranti dell’*Europa* - vien da dire senza rischio di enfasi – di quell’*Europa tanto agognata* – dato che la stragrande maggioranza dei suoi cittadini non vedeva l’ora di diventare “cittadini europei” a pieno titolo. Esistono molte spiegazioni (storiche, sociologiche...) che si occupano di questo “desiderio d’Europa”, ma il pensiero prevalente viene collegato alle prospettive di benessere delle quali abbiamo già avuto il modo di parlare; pertanto, vengono enfatizzate le “grandi speranze” e “le aspettative” con le quali i paesi ex-socialisti entrano a far parte dell’Unione e il desiderio di eliminare rapidamente mezzo secolo di “separazione” e di “arretratezza” (abbiamo sottolineato che il PIL di tutti i dieci paesi entrati a far parte dell’Ue nel 2004 ammonta solo al 5% del PIL dell’Unione, ma che il ragionamento puramente economico non è stato seguito nemmeno in sede di precedenti allargamenti¹⁸...)

Tuttavia, l’Unione non promette a nessuno un rapido raggiungimento del benessere. Ciò che l’Unione comporta è connesso ai “modi di vivere”, al modello e agli standard europei in quanto parametri di valore, al rispetto dei diritti democratici e alle

¹⁸ Durante la Conferenza di Exeter del 1994, è stato definitivamente stabilito che i paesi dovevano essere valutati **in base alle motivazioni politiche** mentre il criterio economico veniva posto in secondo piano.

nuove possibilità congiunte, con prospettive sistemiche in base alle quali, “un sistema può spesso essere più grande della somma delle sue parti”¹⁹.

Ciò significa, in pratica, che nell’Unione europea esisteranno, come sono esistiti anche nel passato, gruppi di “paesi più ricchi” e di “paesi meno sviluppati”. A questi mancati “benefici immediati” dell’integrazione vanno aggiunti altri limiti – inerenti soprattutto alla questione della recente sovranità, che ora in parte viene ceduta all’Ue. Dall’altro lato, Bruxelles si trova a tenere conto non solo delle esigenze dei nuovi membri ma anche della loro impreparazione (e spesso, anche della loro grandezza) nel decidere e nell’agire “per conto” e “in quanto” Europa²⁰.

3.2.3. La “Nuova Europa” dopo l’adesione

In questo paragrafo abbiamo cercato di capire quanto “conveniente” sia stata “l’esperienza associata all’allargamento 2004”, analizzando dapprima la situazione nei paesi di recente adesione, attraverso i seguenti dati di fatto:

- a) bassissimo responso dei cittadini neo-europei nell’eleggere i loro euro-deputati, già preceduto da una bassa affluenza alle urne l’anno precedente per pronunciarsi sull’adesione. Abbiamo offerto un riquadro numerico e ci siamo interrogati su questo calo d’entusiasmo, interpretabile sia come espressione di un certo euroscetticismo che di una certa frustrazione.
- b) basso livello di informazione di questi cittadini su temi europei in generale.
- c) percezione che la superpotenza americana rimane l’unico garante della sicurezza europea (fondata, in buona parte, sugli errori nelle politiche europee del precedente decennio, ai quali abbiamo accennato nel Capitolo uno). Tale percezione genera, a sua volta, molte riserve (addirittura minacce

¹⁹ cit. Joseph Frankel: *International Relations in a Changing World*, Oxford University Press, N.Y, 1988, p. 161

²⁰ cfr. Vukadinović: *Europska unija i Hrvatska*, op.cit. p 375

di un “congelamento dell’allargamento”) da parte di alcune potenze europee (Francia).²¹

- d) il tradizionale timore che il Super-stato europeo, organizzato in forme sostanzialmente burocratico-centralistiche, possa erodere la sovranità da poco riconquistata.
- e) la crescita di un certo pessimismo riguardo all’impatto economico dell’adesione, supportato dai dati che abbiamo fornito, relativi alla crescita economica inferiore del previsto e ad un ancor alto tasso di disoccupazione, soprattutto tra i giovani.
- f) limitazione alla libera circolazione delle persone imposta da alcuni paesi della “vecchia Europa”, che va a toccare una delle quattro libertà fondamentali sui quali si basa l’Unione, generando diffidenze e sensazioni di essere trattati come “membri di secondo rango”.

Tutto ciò si verifica in un contesto nel quale la trasformazione e le riforme richieste dall’Unione per attenuare i disagi sociali, non sono ancora state portate a termine e nel quale le frustrazioni per i mancati risultati di cui sopra, l’esaurimento della simbologia dell’immaginario europeo, la mancanza di una progettualità che possa servire come quadro per il rafforzamento dell’integrazione..., portano ad un notevole ripiegamento verso le politiche nazionali, riscontrabile anche nel quadro europeo dove si assiste ad un trasformismo politico tramite la formazione di alleanze ed intese ad hoc con i membri più forti, quando queste alleanze risultino vantaggiose per il perseguimento dei loro interessi nazionali.

E se è vero che i paesi di nuova adesione sono tuttora accomunati da tratti quali frammentazione della compagine politica che produce ingovernabilità, tendenza al populismo e al conservatorismo, persistenza di fenomeni quali la corruzione e il malgoverno, discrasia fra andamento economico e gestione del potere politico, calo di entusiasmo nella partecipazione della società civile alla vita politica del paese, ritardo delle riforme post-allargamento, nonché da una generale sensazione che l’

²¹ Questo aspetto porta a ricordare il periodo di stallo nell’integrazione europea determinato a sua volta dal veto di de Gaulle contro l’adesione della Gran Bretagna del 1963: è ora di nuovi (più piccoli), “cavalli di Troia” a servizio di una “colossale comunità atlantica” che potrà incrinare la coesione europea?

europeizzazione - spesso identificata in maniera pura e semplice con il processo di modernizzazione – ha prodotto più guasti che tangibili miglioramenti, **i più recenti dati macroeconomici sono piuttosto confortanti**. Il futuro dell'Unione allargata, come quello della stabilità dei suoi nuovi membri, sembra fortemente legato ad una sostenuta crescita economica ed alla possibilità di finanziare politiche sociali che possano migliorare la situazione di quegli strati della società che più hanno sofferto a causa della modernizzazione e dell' "europeizzazione". Quindi, contrariamente agli "umori", il processo di integrazione economica tra vecchi e nuovi membri della Ue appare ben avviato e sicuramente rafforzato dall'ingresso stesso²². Rimangono però alcuni settori in cui l'integrazione deve ancora essere consolidata.

Ciò che potrebbe compromettere questo andamento economico positivo sono le accennate barriere alla circolazione dei lavoratori e il mancato completamento del mercato interno (che prevede la semplificazione delle regole e delle normative, le politiche per la concorrenza) e della sua coesione (come le politiche per lo sviluppo regionale, per l'attenuazione delle disuguaglianze salariali, e soprattutto, per il miglioramento della situazione per gli strati maggiormente colpiti dalla "modernizzazione"). Anche tra i vecchi membri vi sono settori in cui il mercato interno europeo deve essere completato per favorire la competitività e lo sviluppo, ma se queste politiche non vengono messe in atto nei paesi neo-europei, si corre il rischio che l'allargamento accentui le disparità tra le regioni e tra i settori che integrandosi riescono a "tenere il passo" e quelli che invece, rimanendo periferici, arretrano ulteriormente.

A questo punto abbiamo precisato come i criteri di Copenaghen, sui quali si è basato il principio di condizionalità nel processo di adesione, si sono dimostrati insufficienti - soprattutto perché non hanno contemplato tre aspetti molto importanti:

. 1) impedimento al verificarsi di varie forme di malgoverno. Nell'ambito della **pubblica amministrazione**, si riscontrano grandi lacune e gli effetti dell'appartenenza all'Ue appaiono tra i più controversi: alcuni settori, grazie al costante monitoraggio da parte di Bruxelles, hanno compiuto notevoli progressi in termini di trasparenza ed

²² Nel *Transition Report 2005: Business in Transition* della Bers individua tra i paesi che potranno in una generazione raggiungere lo sviluppo dei paesi occidentali proprio gli otto stati entrati nel 2004, **ai quali aggiunge anche la Croazia**.

efficienza, in altri invece si sono aperti nuovi spazi per lo sviluppo della corruzione. Altre forme di malgoverno si sono sviluppate soprattutto in relazione alla gestione dei fondi europei, per la cui erogazione sono state istituite nuove entità amministrative. La Bers ha evidenziato come tassi di crescita positivi siano generalmente correlati con un sistema istituzionale ben funzionante; tuttavia nei paesi post-transizione, una elevata crescita economica sembra continuare a dipendere da livelli salariali competitivi piuttosto che da una reale *good governance* economica.

2) Scarso grado di “coesione”/“integrazione” **nella politica estera europea**

3) Già accennata insufficiente e/o contraddittoria informazione relativa all’Ue.

L’analisi di questi aspetti ha portato alla conclusione che *la condizionalità, non ha inciso in maniera profonda sulla qualità del sistema istituzionale né sull’organizzazione degli apparati burocratici ed amministrativi dei paesi aderenti*. Anziché di privilegiare le riforme necessarie paese per paese, il processo di adesione è stato tutto concentrato sugli aspetti macro della democratizzazione (criteri di Copenaghen, ma che erano al centro del programma di transizione ben prima dell’avvio delle procedure formali di adesione) e sulla convergenza regolatoria - un compendio di regolamenti che potremo definire *octroyés* dall’esterno (*acquis communautaire*), ma che ha ridotto il lavoro e il ruolo dei parlamenti nazionali nell’espletamento della loro funzione legislativa. Attraverso il processo negoziale condotto dalle élite nazionali sono stati invece rafforzati gli esecutivi con un basso coinvolgimento diretto dei partiti politici e della società civile.

Quest’esperienza ha portato l’Ue a perfezionare il processo di allargamento/adesione, a *rivedere il regime di condizionalità cercando di mantenere alta la pressione su Bulgaria e Romania*, anche successivamente alla loro ingresso, attraverso le cosiddette clausole di salvaguardia, ed ha influenzato il dibattito sulla cd. “capacità europea di assorbire nuovi stati membri”.

CAPITOLO 4 L'ALLARGAMENTO E LE PROSPETTIVE DI STALLO NEL CICLO D'INTEGRAZIONE

4.1. “Esaurimento” della “capacità europea d'assorbimento”

L'attenzione che l'Ue dedica al monitoraggio dell'integrazione dei nuovi membri e alla ricerca di nuove soluzioni per l'assetto istituzionale dopo il fallimento referendario relativo al Trattato costituzionale di Nizza, distoglie le sue energie dalla questione dei Balcani – dove l'argomento “allargamento”, dopo l'ingresso di Romania e Bulgaria, diventa “naturale” sotto l'aspetto del *limes* europeo – ma “dove il suo ruolo di *civilian power* risulta indebolito e poco efficace per trovare una soluzione alle “questioni ancora aperte”.

Abbiamo preliminarmente cercato di chiarire il termine “capacità d'assorbimento” - che riteniamo maldestro e fuorviante – e che viene corretto in “capacità d'integrazione” nelle pubblicazioni dell'Unione in seguito alle critiche sollevate da più parti per la scelta di questo termine. Il senso che gli si desiderava attribuire è quello della “necessità” di ancorare le politiche d'integrazione al “concetto funzionale”, necessario per evitare “i pericoli di premature amalgamazioni”, oltre a fornire un *feedback* sulla convenienza o meno delle esperienze associate con l'integrazione e dare ai governi, alle élite e ai popoli, più tempo per conoscere gradualmente gli usi e le tecniche di un'integrazione più lungimirante, stabile e remunerativa.

Abbiamo cercato di analizzare questa “necessità” richiamando le 5 variabili di Ward e Lofdahl: (1) valori delle élite, (2) benefici sociali, (3) costi sociali, (4) complessità, (5) integrazione, che possiamo qui riassumere come segue:

(1) Come è noto, il clima di opinione circa l'entrata di nuovi paesi è ostile ed è tra le cause del blocco del processo di ratifica della Costituzione dopo il “no” di Francia ed Olanda. Ricordando David Hume: “E' sull'opinione che si fonda (ogni) governonella forma di *“umore” che prescrive i limiti entro i quali la politica può essere formata*. Le élite politiche nazionali hanno palesemente assunto atteggiamenti di chiusura: dalla dichiarazione di Francia e Austria a favore di un referendum sull'entrata

di Turchia alle affermazioni del cancelliere Merkel sulla necessità di determinare con chiarezza il *limes* ultimo dell'Unione. La Commissione europea si è fatta interprete di timori legati a un ulteriore ampliamento dell'Ue sviluppando due argomentazioni²³ che possano giustificare sia la diluizione che il blocco dell'allargamento. La prima argomentazione (1) sostiene che non ci possono essere nuove adesioni prima che l'Ue trovi una soluzione per il Trattato costituzionale. Bulgaria e Romania saranno quindi gli ultimi stati a poter entrare. La seconda (2) argomentazione fa riferimento alla predetta capacità di assorbimento dell'Ue, che dovrebbe determinare il *ritmo* dell'ampliamento. Nel caso della prima tesi, il porre l'enfasi sulla ratifica del Trattato costituzionale non dissipa i veri e i falsi timori ancora legati al grande allargamento del 2004, né fa capire all'opinione pubblica che, anche se in misura diversa, l'allargamento è stato vantaggioso sia per la "vecchia" che per la "nuova" Europa. Tra i timori più diffusi c'era quello dell'intensificazione del flusso migratorio di lavoratori dai nuovi ai vecchi stati membri, che è rimasto invece piuttosto contenuto, il più delle volte al di sotto dell'1% della popolazione attiva dello stato di accoglienza, a prescindere dall'esistenza o meno di restrizioni all'accesso al suo mercato del lavoro. La seconda tesi invece implica che le future fasi di ampliamento dipenderanno maggiormente da un'attenta valutazione delle conseguenze e delle implicazioni dei precedenti allargamenti, non soltanto per l'Ue come sistema politico ed istituzionale ma anche per i singoli stati già membri.

2-3 (*costi e benefici*). Questo è un argomento sul quale si può dibattere a lungo, a seconda di quali costi e benefici si debba tener conto. Noi ci siamo limitati a riportare quanto già analizzato in precedenza: che l'adesione all'Ue ha prodotto un'accelerazione della crescita nei 10 nuovi membri. Osservando i loro dati macroeconomici si nota, tra l'altro, l'importanza della quota dei loro scambi commerciali nel PIL (93% del loro PIL, a fronte di una media del 55% per la Ue-15), l'aumento della quota dell'Ue-15 negli scambi totali con i nuovi entrati dal 56% nel 1993 al 62% nel 2005, l'aumento degli investimenti esteri diretti (FDIs), l'importanza dei trasferimenti di bilancio Ue ai nuovi entrati, voci importanti anche per il punto che riguarda il livello dell'integrazione

²³ La prima è contenuta nel discorso di Barroso del 25 settembre 2006, la seconda nel discorso del Commissario Olli Rehn del 8 novembre 2006. Entrambi disponibili su "www.eu.europa.org"

economica... Abbiamo escluso dall'analisi il calcolo dei benefici finanziari, non solo perché lontana dal principale oggetto della nostra analisi ma anche perché (nel momento in cui scriviamo) non sono noti gli effetti della diminuzione dei contributi al bilancio che alcuni paesi hanno preannunciato nonché quanto il ritmo di crescita media del 3% della Nuova Europa influisca sulla loro quota contributiva.

4-5 (*complessità-integrazione*). Abbiamo sottolineato che la voce "complessità" aumenta all'aumentare del numero dei membri e che il "*size principle*" condiziona anche l'Ue. Tale principio d'estensione prospetta che la complessità tende ad aumentare all'aumentare del numero dei membri, mentre diminuisce la quota di ciò che da questo regime ci si aspetta di poter ottenere. Per contro, invece, i dati relativi all'effettivo grado di integrazione (economica) dei nuovi paesi sono confortanti e in crescita - ciononostante saranno necessari ulteriori anni di "aggiustamento" affinché altre forme di unificazione (monetaria, politica estera e di sicurezza) vengano portate a termine, favorendo le politiche di ulteriori allargamenti.

Concludendo: in base all'analisi condotta, non c'è da aspettarsi che l'Ue possa perseguire la politica di ulteriore allargamento senza creare tensioni interne – a meno che non trovi il modo per poter contare su un consenso dell'opinione pubblica fondato realisticamente sui benefici dell'allargamento. Lasciare che esse dipendano dalle dispute sulla Costituzione equivale a una non decisione e alla riduzione della politica dell'allargamento a una mera questione istituzionale, ignorandone il peso economico e geo-strategico. Perché, ciò che abbiamo sostenuto – in linea con Durand, Missiroli e Grandi²⁴ - è che, **“generalmente, l'allargamento non viene valutato nelle sue potenzialità complessive di *policy*”**. Una volta dimenticata quest'ultima, l'allargamento si può osservare solo come un'insieme di “politiche di routine” che vengono attuate in relazione ai singoli aspiranti membri (con sempre minor comprensione e condivisione: ad. es., come si misura la capacità di assorbimento, tenendo conto della pluralità dei fattori, sia di natura endogena che esogena, e del fatto che tale capacità non è un *factum* ma un processo?) o in relazione agli interessi economici (argomento che introduciamo nel successivo sottocapitolo) o, in

²⁴ Guillaume Durand e Antonio Missiroli, *Absorption Capacity: an Old wine in New Bottles?*, European Policy Centre http://www.epc.eu/TEWN/pdf/850239634_Absorption.pdf

e Serena Giusti, *Limiti e limes della politica europea di allargamento*, ISPI, Nov. 06, Milano, http://www.ispionline.it/it/documents/pb_43_2006.pdf

certi casi, per “motivi imprecisati” (ideologici, religiosi?), a scapito di una “strategia vera e propria” (alcune interpretazioni relative all’ammissione del Cipro il cui governo greco-cipriota non viene riconosciuto dalla Turchia).

In realtà, *l’allargamento del 2004 è stato prima di tutto il maggiore successo di politica estera dell’Ue, contribuendo all’unificazione europea e alla creazione di una vasta area di stabilità*”, ed è da questa lettura, da questa posizione comune e condivisa, che – a nostro avviso - occorre ripensare le politiche per i futuri allargamenti. Non tanto le politiche misuratrici di routine, occorre una vera e propria policy nei confronti delle aree tuttora escluse dall’Unione. Ricordiamo: senza una visione globale e condivisa “... è quasi impossibile sviluppare “calcoli di valore” razionali e le scelte tra i valori sono destinate a rimanere largamente intuitive. Sono le percezioni e non informazioni dettagliate a governare i comportamenti politici. *E si sa che le percezioni funzionano da “filtro”* (termine di Frankel) *attraverso il quale dovranno passare informazioni future*²⁵.

Molti chiamano ad applicare, oltre agli strumenti funzionali (l’introduzione dei *benchmarks* e degli strumenti di salvaguardia) anche altri strumenti “alternativi”²⁶, che tengano conto delle diverse situazioni nazionali. Secondo tale impostazione, ogni nuova inclusione non può dunque essere valutata soltanto secondo un’analisi costi-benefici (del resto, l’Unione europea non è solo una comunità economica – da lei ci si aspetta molto di più, a livello globale, in un mondo multipolare!) **ma guardando anche (e non soprattutto) alle possibili conseguenze geo-strategiche di un non-allargamento.**

4.2. 2007: l’ “ultimo” allargamento?

Con la decisione presa nel marzo del 2005 di procedere all’ammissione di Bulgaria e Romania - nonostante evidenti lacune nella preparazione e un livello di sviluppo ancora arretrato - l’Ue ha privilegiato la strategia della stabilizzazione attraverso l’integrazione. Sarebbe dovuto essere un segnale positivo per ancorare al

²⁵ cit. Joseph Frankel: *International Relations in a Changing World*, Oxford University Press, N.Y., 1988, la prima riflessione è a pag. 99 , la seconda a pag. 97

²⁶ International Commission on the Balkans (presieduta da G. Amato), *The Balkans in Europe’s Future*. Robert Bosch Stiftung, King Baudouin Foundation, German Marshall Fund of the United States, Charles Steward Mott Foundation, aprile 2005, pag. 33

progetto europeo gli instabili paesi balcanici ma, come abbiamo visto nel sottocapitolo precedente, quest'impostazione è venuta meno dopo il maggio 2005.

In merito a questo allargamento, passato nei documenti ufficiali dell'Ue come "il completamento dell'allargamento 2004", abbiamo offerto una lettura che ha combinato gli approcci precedentemente adottati: una – incentrata su una breve analisi delle opinioni e l'altra inquadrata nel contesto delle dinamiche capitalistiche. Il sottocapitolo contiene anche 2 riquadri aggiuntivi al testo (il primo sulla "simbologia semantica" del termine "capacità d'assorbimento" e il secondo sull'invito di Günter Verheugen agli imprenditori a "rischiare e vincere").

In merito alla prima lettura, abbiamo concluso che sarebbe un disastro se le decisioni in merito all'adesione dei paesi come la Romania e la Bulgaria venissero prese in base ai pregiudizi ed erronee percezioni popolari. D'altro canto però le decisioni prese "a porte chiuse", incuranti dei sentimenti e delle riserve espresse dagli europei, apparirebbero "pericolosamente illegittime", alimentando l'idea che l'Ue non è democraticamente controllata.

In merito alla seconda, ci siamo richiamati alle conclusioni del Capitolo 3, ricordando che la politica di allargamento dell'Unione può e deve essere osservata anche come un processo egemonico di carattere neoliberista, in cui le scelte politiche e quelle economiche tendono "naturalmente" ad intrecciarsi, ad "appoggiarsi a vicenda".

Prima di passare al paragrafo...

4.2.1. Analisi dei *report* della Commissione relativi ai progressi compiuti dalla Romania e dalla Bulgaria (maggio e settembre '06)

... abbiamo cercato di ricordare anche altre problematiche connesse soprattutto all'adesione della Romania: 5 milioni di appartenenti all'etnia romena che vivono nei paesi confinanti, lotta alla criminalità organizzata o diffusa (corruzione)...

Quest'ultima voce è ampiamente trattata anche nel primo dei due report della Commissione (maggio '06), che ha rilevato tra i principali ostacoli al buon funzionamento nei sistemi dei due paesi specie le lacune nel settore giuridico e l'insufficiente lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, seguite da raccomandazioni come eliminarli. Il report sulla Bulgaria, oltre giudizi negativi in merito al suo *scarso impegno* nella lotta contro la corruzione, conteneva anche la minaccia di posticipare l'ammissione di un anno.

Il secondo rapporto (settembre '06) è sostanzialmente una riproduzione del precedente, che nel rilevare l'effettiva adozione di misure anti-corruzione, osserva anche la modalità di adozione da parte dell'esecutivo, che inficia la democraticità della procedura che spetta al parlamento. Tale modalità è stata soprattutto criticata nel rapporto relativo alla Romania nel quale viene precisato che, complessivamente, ci sono stati scarsi miglioramenti nel settore giudiziario, con l'eccezione di misure di trasparenza nelle nomine dei magistrati.

Abbiamo messo in rilievo come la parola "scarsità" è scomparsa nel discorso di Olli Rehn a seguito della pubblicazione del report di settembre, limitandosi ad affermare che "i progressi sono stati registrati in tutti i settori critici" e che nel "prossimo periodo" i due paesi si impegneranno ancora di più. Questa dichiarazione comunica che i due paesi hanno affrontato "la metà dei capitoli aperti" a maggio e informa che la Commissione ha stabilito dei *benchmarks* (condizioni specifiche che devono essere raggiunte, diverse da paese a paese, ma che non verranno applicate a questi due paesi) e delle misure di salvaguardia (congelamento di ¼ dei finanziamenti europei per l'agricoltura) per i paesi che non raggiungano obiettivi prefissati, con l'obbligo di relazionare la Commissione sull'andamento delle riforme due volte l'anno (ricordiamo che la riforma giudiziaria fa parte del criterio politico di Copenaghen).

In realtà, tutti gli elementi esposti dal Commissario Rehn erano già contenuti nella Comunicazione della Commissione COM(2006) 214 definitivo del 16.5.2007, che ha seguito la pubblicazione del primo rapporto: "... se dovessero sussistere delle lacune al momento dell'adesione, la Commissione, in quanto custode dei trattati, adotterà le

azioni del caso.” Abbiamo offerto un riquadro che contiene le principali considerazioni dell’ultimo report. Nel paragrafo...

4.2.2 Informazioni di rilievo derivanti dal “completamento del V allargamento” rispetto alle prospettive di future integrazioni

...Abbiamo offerto le nostre conclusioni al sottocapitolo 4.2.. In sintesi:

1. L’adesione della Romania e della Bulgaria sono state accompagnate da ancor maggior scetticismo rispetto all’allargamento del 2004;

2. Molteplici sono state le ragioni che hanno indotto la Commissione a pronunciarsi positivamente, ma quella che – a nostro avviso – ha dominato tra queste è di natura pratica: il trattato costituzionale prevede “l’Europa a 27 membri”. Il Presidente Barroso ha ribadito a più riprese la non-opportunità di posticipare l’adesione (che in base all’accordo di associazione sottoscritto con questi due paesi comunque sarebbe dovuto avvenire nel 2008), differendo in tal modo le riforme istituzionali per la mancanza del numero stabilito dal trattato costituzionale. La Commissione ha ritenuto sufficiente tutelare gli interessi dell’Unione introducendo il sistema dei *benchmarks* (per le future adesioni) e delle misure di salvaguardia applicabili (anche alla Romania e alla Bulgaria) al periodo post-adesione.

3. La Commissione ha contemporaneamente fatto poco o nulla per rassicurare i cittadini che i loro interessi sono e saranno davvero tutelati. Ha lasciato invece margine ai sospetti circa le loro motivazioni. La poca comunicazione è stata resa ulteriormente incomprensibile da un linguaggio fumoso e fuorviante (se non addirittura controproducente), specie se si pensa al paragone con la capacità d’assorbimento - un termine che trae origine da scienze economiche per indicare: la capacità di un paese di fare buon uso dei capitali esteri.

4. Dall’analisi dei documenti ufficiali è stato rilevato che le valutazioni relative all’ammissione non sono passate soltanto attraverso gli schemi e le procedure fissate come condizioni, ma sono state soggette anche alla discrezionalità della Commissione. Un certo livello di discrezionalità viene riconosciuto come naturale ad ogni “governo”, tuttavia - affinché tale pratica non venga eguagliata alle “politiche e agli interessi del

momento” - le regole democratiche impongono che le scelte adoperate vengano spiegate, comunicate e controllate.

Nonostante ciò, la scelta per integrare questi due paesi era dovuta perché: 1.) si è rispettato l’obbligo derivante dall’Accordo sull’adesione tutelando nel contempo gli interessi dell’Unione (un’altra questione è se l’Ue avrebbe dovuto impegnarsi a marzo 2005 con quelle date) e 2.) si è “riconosciuto” l’impegno, le riforme e le politiche concrete messe in atto in questi paesi. E qui non ci riferiamo alle riforme dirette a facilitare il business degli imprenditori, bensì a quelle rivolte al benessere dei cittadini e allo sviluppo sostenibile che anche in questi paesi comincia ad intravedersi.

4.3 Le chance europee per il Sud-est europeo nel periodo di stallo: il significato dell’eventuale adesione sotto il profilo di stabilità e di sicurezza

Questo sottocapitolo ha cercato di mettere in luce quali sarebbero le conseguenze geo-strategiche dell’adesione, ovvero, della mancata adesione croata in “tempi brevi e certi”, ragionamento fondamentale per capire come indirizzare una *policy* europea verso la regione. Abbiamo individuato quali vantaggi comporterebbe la sua adesione, e sulla politica internazionale (europea) e sulla politica interna su quella regionale.

L’ingresso della Croazia nell’Ue avrebbe un enorme portata sul piano della stabilità e della sicurezza dell’Unione, soprattutto se accompagnato da una visione regionale complessiva e una determinata progettualità.

Sul piano interno chiarirebbe la reale natura e la portata delle riforme fatte, quelle in corso e quelle ancora in attesa d’attuazione, le quali - nonostante impopolari e persino dolorose per un segmento della popolazione croata - diventerebbero più accettabili: come parte di un complesso percorso, scaturito dal desiderio di sviluppo politico interno, dalla trasformazione da una società post-socialista ad una società democratica moderna, di libero mercato, di un livello di libertà civili più alto, che rispetta i diritti delle minoranze, nella quale funziona lo stato di diritto...

Sul piano regionale: contribuirebbe non solo alla stabilità della società croata, ma - in quanto paese *già* stabile e, come abbiamo visto nel Capitolo 3, relativamente prospero - diventerebbe senz’altro un esempio e *modello positivo* per altri stati della

regione nella loro, dura e tormentosa, “via di transizione”. Oltre a servire come “premio” per i sacrifici e l’impegno nelle riforme nonché come fonte della “più totale legittimazione”²⁷, l’ “europeizzazione” nel contesto del SEE significa davvero la “luce in fondo al tunnel”, come si esprime Vukadinović.

Viceversa, deludere queste aspettative, significa oscurare completamente il “tunnel” sotto diversi aspetti:

1) Disattendere al riconoscimento dei giganteschi passi compiuti dalla Croazia significa togliere ogni senso a quella “legittimazione” di cui parla Colombo. Come abbiamo visto, questi passi si sono registrati in tutte le sfere:

a) in economia – attraverso un’attenta selezione delle priorità come il turismo, o i trasporti (la costruzione di oltre 800 km di una tra le più sicure ed efficienti autostrade in Europa in cinque anni, di numerosi aeroporti, di scali logistici ecc.), mantenendo un livello alto di sostenibilità e dimezzando il tasso di disoccupazione. Questi successi sono tanto più importanti se si ricorda il “fondo” toccato dalla Croazia nel periodo precedente, sia a causa della guerra sia a causa di fenomeni degenerativi risultati da scelte macroeconomiche sbagliate e da errata applicazione del neoliberalismo.

b) in politica – la scelta del partito HDZ (centro-destra) di distanziarsi dalle sue ali estreme, ha permesso un’indisturbata e pacifica continuazione delle funzioni di governo e delle scelte europeiste intraprese dal precedente governo di centro sinistra.

c) l’intero paese ha dimostrato di aver raggiunto un elevato grado di democraticità che si riflette in vari modi: dai dibattiti pubblici, al cambiamento delle normative per la tutela delle libertà e delle minoranze e dei comportamenti sociali che mostrano il ripudio delle violazioni di quest’ultime, all’ “impegno europeo” diffuso (precedentemente abbiamo messo in rilievo il comportamento di assoluto zelo nell’adempiere ai doveri di relazione all’Ue) ecc. che non può essere considerato “di facciata”.

d) gli atti concreti delle istituzioni di governo e legislative volti all’armonizzazione della legislazione nazionale con quella europea e per la rimozione

²⁷ A. Colombo, op. cit. p. 132, nota come le istituzioni occidentali sono state “rincorse” dai paesi ex comunisti anche “in quanto insostituibili agenzie di legittimazione” e “una forma di riconoscimento collettivo” che ad es. la Spagna, a sua volta, ha cercato e ottenuto con l’adesione all’Alleanza atlantica.

degli ostacoli alle cd. “4 libertà europee”. Ponendo continuamente l’accento sull’acquisizione dell’*avis* come primo traguardo, la classe dirigente croata ha dimostrato di aver capito molto bene il processo che le sta di fronte nonché quanto dovrà intraprendere in quel lungo processo.

e) l’impegno e gli atti concreti di partecipazione e persino di promozione di forme di cooperazione regionale.

2) Se questo “modello” non viene “premiato”, allora il “modello” che l’intera regione dovrebbe adottare è l’esatto opposto? Tale prospettiva sarebbe vissuta con l’orrore in Croazia, dove susciterebbe la sensazione di essere vittime di una profonda ingiustizia, soprattutto perché per anni questo paese si è opposto all’idea di essere “inserito” nella regione “balcanica” (un termine che tuttora viene accettato malvolentieri) e il quale ha accettato il Patto di Stabilità (come abbiamo visto, il Patto era rivolto a tutta la “regione del Sudest europeo”) e le conseguenti cooperazioni regionali, solo in cambio della promessa che verrà premiato in base ai risultati individuali raggiunti. Ma ciò che è ancor più importante: spiazzerebbe e lascerebbe senza validi argomenti tutte le forze democratiche, riformiste e pro-europee in tutti gli altri paesi della regione, ovvero, i paesi che già ora “vantano” forti tendenze verso la radicalizzazione e la chiusura politica, la diffusa corruzione e ogni sorta di criminalità organizzata. Nessuna “politica alternativa” d’integrazione (integrazione per settori ecc.) avrà mai un vero credito nei Balcani, (soprattutto tra le popolazioni che hanno avuto il modo, come in Bosnia-Erzegovina, di osservare da vicino le “politiche europee” durante gli anni di guerra e post-guerra) o potrà essere loro “venduta” al posto dell’ “adesione”. Le popolazioni bosniaca, montenegrina, serba, albanese... (come tutte le popolazioni, del resto) comprendono bene i concetti come “merito”, “impegno” e “gradualità”. In questi paesi, la Croazia già da decenni viene vista come “occidente”, come “Europa” (anche quando non “meritava” questi attributi), non si sentiranno di certo offesi se verrà ammessa prima. Al contrario, la sua ammissione darebbe il vero senso ai concetti - percepiti in maniera più “fumosa” - come “parametri”, “criteri da adempiere”, “principi di condizionalità”.

3) Si permette che la debolezza propria dell'Ue - che si esprime nei limiti della sua politica estera comune, nella sua forza militare legata al "pilastro europeo della NATO", nella "forma integrativa" incompiuta (che dispensa in certa misura da "responsabilità" internazionali e in particolare, lascia spazio ai "temporeggiamenti" nella Politica di Vicinato da una parte, mentre dall'altra, crea numerose tensioni tra i paesi-membri "forti") ecc. - si riversi nella regione balcanica, dove i suoi pessimi effetti rispolverano il quadro già visto nell'andamento e nell'intreccio degli effetti di questa debolezza accaduti nel periodo '91-'95 e qui messi in rilievo al Capitolo 1.

4) Per quanto la vera adesione possa essere sostituita con altre forme di integrazione, si rischia comunque una forma di "marginalizzazione" dei Balcani, per due motivi. Innanzitutto le aspettative di tutti verrebbero meno, creando un diffuso senso di delusione e di sfiducia nell'Europa. In secondo luogo, le "alternative" non potrebbero proporre nulla di nuovo. Per non parlare sempre in maniera astratta: l'area dei cd. Balcani occidentali è *già ora integrata* sotto il profilo del libero mercato e della libera circolazione di beni, servizi e persone. Quest'ultima, in realtà è parziale ma non per colpa dei paesi della regione bensì per responsabilità dell'Unione. La Croazia ha da molto tempo un regime di libertà di mercato e di circolazione con l'Ue e ha sottoscritto accordi analoghi (con il suggerimento e il beneplacito dell'Ue) con gli altri paesi all'interno del quadro di cooperazione regionale. Ora è proprio l'Unione che "blocca" l'attuazione di questi accordi perché non permette l'abolizione del regime dei visti con questi paesi (risale a più di un anno fa la richiesta croata rivolta all'Ue per abolire i visti), dato che è la stessa Ue ad avere un tale regime con BiH, Macedonia, Serbia e Albania e per il momento è ancora ignoto quali decisioni saranno prese in proposito. Inoltre, il prolungamento delle posizioni "incerte" e "non univoche" nei confronti dell'intera regione da parte dei funzionari europei in tali condizioni aggrava ulteriormente le difficoltà per le economie della regione e riduce a zero il loro *appeal* per gli imprenditori esteri.

5) In alternativa a quanto prospettato al precedente punto, si lascia spazio al rischio che la Croazia entri "per vie secondarie" alle quali ritorneremo più avanti, che provocherebbe comunque la "marginalizzazione" dei paesi restanti e che sicuramente

non sarebbe di buon auspicio né per la Croazia né per l'Unione (e se la storia si ripetesse davvero, potrebbe per entrambe causare più danni che benefici, oltre ad essere buon fondamento per le accuse che vorrebbero vedere nei personaggi politici europei di estrazione cattolica nonché nei paesi come la Germania e l'Austria "dei protettori croati"), con il rischio del ritorno al linguaggio e alle pratiche ormai seppellite e prive di senso. In Europa tutti sanno che lo *status quo* nei Balcani non deve assolutamente prolungarsi. "Se lo *status quo* dovesse prevalere, un nuovo ghetto verrà innalzato in Europa, nel cuore di un continente che si sta integrando. Questo ghetto comprenderà la maggioranza dei popoli balcanici, ammassati dietro ad un muro di restrizioni come visti d'ingresso che bloccano gente disperata nel ricercare lavoro altrove. (...)Un consenso generale unisce i governi e i popoli dei Balcani: che la regione non può raggiungere prosperità e stabilità al di fuori del processo d'integrazione europea. Nel contempo, è abbastanza chiaro che gli stati mal funzionanti e i protettorati che caratterizzano la regione precludono ai Balcani l'inserimento nella principale corrente europea. In questo senso, lo *status quo* è un problema che blocca la via per l'accesso all'Ue."²⁸

Quindi, se lo stallo e l'arresto del processo d'integrazione continentale dovesse perdurare, permettendo alle forze di frammentazione, di chiusura, di marginalizzazione nonché a quelle criminali, di rafforzarsi - le "chance europee" della regione si riducono al minimo. Parallelamente, si riducono anche le possibilità per l'Unione di affermarsi come una "soft power" nel mondo multipolare, come una potenza che non è potenza bensì un "Polo" di attrazione/diffusione dei valori democratici, come si riducono le possibilità che essa realizzi l'idea del continente europeo come una vasta "area di pace, stabilità, sicurezza, prosperità e democrazia" che nessuna Politica di Vicinato e nessun partenariato di collaborazione potranno recuperare.

²⁸ International Commission on the Balkans, *The Balkans in Europe's Future*, op. cit. p 12

CAPITOLO 5 CROAZIA-SEE-EU: PROIEZIONI DEL FUTURO

5.1. Sudest europeo: un indovinello per Bruxelles

I vertici dell'Ue sono consci che i “Balcani” presentano un elevato grado di complessità sotto il profilo d'integrazione. Abbiamo ripreso la metafora che si trovano “di fronte ad un indovinello” (*conundrum*), utilizzata nel Rapporto della Commissione internazionale, per descrivere la loro perplessità.

Abbiamo analizzato tali perplessità sotto il profilo giuridico e sotto il profilo della stabilità (“un problema di pace”), offrendo inoltre un riquadro che cerca di dare un chiarimento concettuale del termine “Balcani”. Infine, abbiamo collegato i due ragionamenti con la situazione croata. L'analisi giuridica ci ha portato alla conclusione che - nonostante siano tante le prove che suggeriscono che l'integrazione aiuterebbe a stabilizzare la regione - Bruxelles non ha alcuna esperienza nelle “costruzioni statali” e la vera sfida dell'Unione nei Balcani è: costruire stati-membri funzionali mentre vengono integrati all'Ue. Tale problema, come si è già visto, non sussiste in Croazia. Parimenti, il problema della sua “prossimità” ai paesi “problematici” è stato sciolto con un taglio netto alle precedenti riserve relative alla denominazione da parte dei croati: se all'Europa piace vedere la Croazia nei “Balcani occidentali” – non ha importanza, basta non perdere tempo.

5.2. “Quando” – un altro indovinello

L'Ue ha, tuttavia, almeno tre problemi per fissare la data “definitiva”.

Il primo è che, contestualmente alla fissazione di una data si ritrovi in una situazione simile a quella in cui si è trovata nel 2007 – quando ha dovuto ammettere Romania e Bulgaria, nel rispetto dell'Accordo che prevedeva “il termine fisso”, prorogabile di un anno solo. Ricordiamo che questi accordi sono stati sottoscritti nel marzo 2005, due mesi prima del “no” referendario alla Costituzione che prevedeva l'Ue a 27. Si è ritenuto comunque opportuno procedere nel rispetto della Costituzione,

nonostante “bocciata” nei due paesi. Visto che l’ultimo allargamento è passato con dubbio “legittimazione popolare”, l’Ue non ritiene opportuno prendere altri impegni.

Il secondo problema è collegato al timore che con lo spostamento del confine dell’Ue al confine orientale croato “le barriere con l’esterno si acuiscano ancor di più”, timore che fa ritornare a galla l’ “approccio regionale” (anche se solo in alcuni stati membri, tra i quali l’Italia), che a sua volta fa rabbrivire la classe politica croata. Ad esempio, il solo regime dei visti (dal quale la Croazia è esclusa) tra l’Ue e questi paesi, agisce come forte disincentivo per la cooperazione e contribuisce ad un ulteriore deterioramento della psicologia sociale in una regione già depressa, con il rischio che Serbia, Albania, Montenegro, Kosovo e Bosnia creino nell’insieme un buco nero alla periferia europea. Abbiamo contro-argomentato questa posizione: 1. avevano lo stesso problema anche altri due paesi della SECI (Bulgaria, Romania), ora ammessi nell’Ue. 2. La Croazia ha chiesto l’abolizione del regime dei visti con questi paesi.

Il terzo, riguarda l’Ue dall’interno. Da anni la burocrazia Ue comincia ad essere percepita come troppo “potente” con tendenza ad ingrandirsi sempre di più, diventando – specie dopo l’allargamento ad Est - sempre più un apparato burocratico mastodontico e poco efficiente, sul quale non è più possibile esercitare il controllo democratico.

5.3. Rapporto sul progresso della Croazia 2006 della Commissione UE

Il Rapporto sul progresso della Croazia, pubblicato l’8 novembre 2006, con la sigla ufficiale SEC(2006) 1385 {COM(2006) 649 final} non diverge molto, come abbiamo avuto modo di accennare nel sottocapitolo 4.2, dagli analoghi rapporti relativi ai progressi di Bulgaria e Romania. Abbiamo offerto un suo riassunto (riquadro num. 7) e uno schema di lettura del complicato sistema dei *benchmarks* (all’epoca della stesura del *report* erano aperti solo 2 capitoli dei complessivi 31, poi diventati 35) . Proprio perché 31 capitoli non sono stati “aperti” alla negoziazione (vi è un team di esperti per entrambe le parti), non è chiaro come mai in Croazia si sperava (quasi fino all’ultimo momento) che l’Ue prendesse in considerazione la richiesta di adesione croata nel *round* 2007, insieme alla Romania e alla Bulgaria.

5.4. Riepilogo degli ultimi avvenimenti

Nel Sottocapitolo 2.7, abbiamo visto che i negoziati per l'adesione dovevano iniziare il 17 marzo 2005, ma che il giorno precedente sono stati differiti, a causa della presunta mancata collaborazione con il Tribunale internazionale de L'Aja (quest'ultimo lamentava la mancata consegna del generale Gotovina, il quale, com'è noto era latitante anche in Croazia). Viene prodotto uno schema con i principali avvenimenti successivi a tale data.

Abbiamo puntualizzato che *tale ritardo di sei mesi ha determinato il ritardo nell'inizio del processo di rilevamento (screening)*. Nel frattempo, la Commissione Ue ha preso atto dell'esito referendario in Francia e Olanda (maggio), quindi, non ha avuto più alcun interesse a sottoscrivere l'Accordo di adesione impegnandosi con una data precisa come ha fatto con Romania e Bulgaria. Sono numerose le dichiarazioni ufficiali anche precedenti al periodo in questione che non lasciano molto spazio alla speranza di una rapida adesione.

La chiusura dei capitoli di negoziazione è prevista solo per il 2008/2009. Aggiungendo a questo dato le dichiarazioni dei funzionari della Commissione (Barroso, Rehn, Borrel) – tutte generiche e non vincolanti (solo il Consiglio europeo ha la competenza di “fissare” la data, e per ora non vi è alcuna traccia che fissazione della data d'ammissione della Croazia nell'agenda dei prossimi incontri), che da giugno si alternano a ripetere che occorre aspettare: redazione di una nuova costituzione (prevista nel 2009), nuovo prospetto finanziario... “Il Bruxelles sposta il discorso politico sulle riforme interne croate come potenziale ostacolo per accelerare il suo ingresso nell'Ue, mentre nasconde sotto il tappeto i propri problemi relativi alla *capacità istituzionale* dopo il fallimento della costituzione europea”²⁹

Segue un'analisi delle dichiarazioni ufficiali e non, che “tirano ad indovinare” la data dell'effettivo ingresso.

²⁹ Andrew Rettman su Euobserver/Brussels: *Croatia 'corruption' could stall EU entry, Barroso warns*, www.euobserver.com, 06.12.2006. Il corsivo nel testo è della scrivente per mettere in luce una possibile lettura del termine “(in)capacità d'assorbimento/d'integrazione”...

5.5. Croazia-Ue: chi ha frainteso?

Tra queste dichiarazioni ci sono molte promesse che la Croazia “sarà il 28-esimo paese dell’Unione”, ma in questo sottocapitolo ci siamo interessati delle effettive perdite che la Croazia subisce per il mancato ingresso nel 2007, tenendo in mente le perdite che il cambiamento della politica degli aiuti ai fini dell’integrazione ha determinato nel resto della penisola balcanica, con l’eccezione di Romania e Bulgaria.

La Croazia - per almeno altri due, tre anni - non potrà beneficiare dei fondi europei che prevedono, per i nuovi paesi membri, fino al 4% del PIL (che su un PIL di cca 30 miliardi, con trend in crescita, ammonta a 1,2 - 1,4 miliardi di euro). Rispetto ai 140 milioni di assistenza per le riforme nel periodo pre-adesione che riceve dall’Ue, si può sostenere che la Croazia in questo modo “perde” un miliardo di euro l’anno. A questa cifra deve essere aggiunto quel 30% di perdite stimate sulle merci esportate dalla Croazia nell’Ue, perché ancora non facente parte della Cumulazione paneuropa dell’origine delle merci. A dire il vero, l’Ue potrebbe, anzi dovrebbe (in base al SAA e agli impegni presi al vertice di Salonicco 2003) già ora ammettere la Croazia nella Cumulazione paneuropa dell’origine delle merci e non sono chiare le motivazioni di questo ritardo.

E mentre tutte le fonti autorevoli sottolineavano che il mantenimento dello status quo nella politica d’allargamento nei Balcani non era più procrastinabile, l’Ue diminuiva l’assistenza all’area ex-jugoslava a favore dei due paesi entrati nel 2007. Già nel 2003, l’ESI, diretta da Gerald Knaus ha redatto un documento³⁰ con il quale invitava l’Ue ad una redistribuzione dei fondi per l’integrazione (per far fronte agli impegni di Salonicco a favore delle politiche di coesione economica della regione) notando che il bilancio per il 2006 (quindi, nel periodo pre-adesione) prevedeva stanziamenti per la Bulgaria e la Romania pari a 1,43 miliardi di euro (pari al 2,6% del loro PIL), mentre per i paesi dei Balcani occidentali tale assistenza (500 milioni di euro) raggiungeva solo l’1 % del loro PIL.

³⁰ Gerald Knaus, *The Road to Thessaloniki: Cohesion and the Western Balkans*, Berlin, 12 marzo 2003 reperibile al sito dell’ESI (European Stability Initiative): <http://www.esiweb.org/>

Dal grafico dell'ESI che abbiamo riprodotto si evince chiaramente che non si è avuta alcuna redistribuzione per le politiche di coesione e a ciò va aggiunto che nulla è stato fatto per favorire la libera circolazione tra questi paesi - al contrario: si sono costantemente violati gli accordi con ostacoli burocratici come nel caso della Cumulazione diagonale paneuropa delle origini delle merci, che causano ingenti danni alle loro economie e si riflettono nelle loro performance economiche quando vanno “sistemati” i capitoli dell'*acquis* legati “ai miglioramenti raggiunti relativamente alla bilancia commerciale con l'estero”. Inoltre, il sostegno indicato come CARDS sul grafico si è trasformato dal 2006 in poi in IPA (strumento finanziario che abbiamo già menzionato come inferiore e meno efficace rispetto al CARDS).

Gli impegni di Salonicco e gli autorevoli istituti forse non hanno molto “peso”, tuttavia si dimostra sempre una certa sensibilità verso l' “opinione pubblica europea”. L'Eurobarometro ha indicato che “tra tutti i potenziali membri, solo l'ammissione dell'Albania è contrastata dalla maggioranza dei cittadini europei (chiara maggioranza in 12 stati). Per contrasto la possibile adesione di Macedonia, BiH, Serbia e Montenegro trova contrari quattro o cinque stati, mentre la Croazia viene accettata dalla maggioranza dei cittadini in tutti gli stati tranne uno (Lussemburgo)³¹. L'Austria, stato che viene considerato altamente xenofobo (cioè, con il più basso supporto alle politiche d'allargamento – solo il 29% e con un'81% della popolazione che si oppone all'adesione della Turchia), vede il 53% dei propri cittadini favorevoli all'ingresso della Croazia e solo il 6% a sfavore. Non vi è alcun dubbio che i politici croati erano coscienti che la Croazia godeva di un *rating* di gran lunga maggiore rispetto alla Romania e alla Bulgaria presso la popolazione dell'Ue.

Quindi, l'Unione ha fatto/fa l'esatto contrario di quanto le è stato/ le viene suggerito da autorevoli fondazioni e istituti, dalle preferenze dei suoi cittadini, dalla piena conoscenza che il prolungarsi dell'attesa (si intende: di ammissione per la Croazia; di inserimento nei processi d'integrazione per il resto dei Balcani occidentali, con ragionevoli e “sostenute” politiche a favore della cooperazione regionale) significa

³¹ Guillaume Durand and Antonio Missiroli, op. cit.

di per sé la “marginalizzazione” della regione e il peggioramento della situazione economica complessiva e quindi, anche dello stato di sicurezza e di stabilità.

Non vi è dubbio che la classe politica croata sperava e spera che le buone performance economiche croate, la sua prossimità geografica, il potenziale ruolo di “modello” o addirittura di “traino” della regione ecc. potessero incidere positivamente in direzione di un aggiustamento di questa politica.

L’Unione invece se ne occupa (ri)partendo dalla “gradualità del processo” come ricetta per le future integrazioni, da “integrazioni per gradi o per settori” attraverso i quali far convogliare i Balcani nell’Unione. Olli Rehn parla dell’Ue come di un treno lento ma confortevole (“l’Orient Express”), senza però far capire se l’adattamento graduale verrà accompagnato da una graduale liberalizzazione delle frontiere e in che modo verranno supportate le forme di cooperazione regionale (data la scarsa incisività dell’IPI) funzionali e complementari al processo di integrazione all’Unione europea, al fine di irrobustirlo, ramificarlo, articolarlo, in modo tale che questo processo non venga esposto a contraccolpi o reversibilità. Abbiamo offerto un’analisi dei “pensieri” che gli europei dedicano all’argomento “che fare nel SEE”, dedicando uno spazio anche alla preoccupazione di D’Alema (“Il problema delicato è quello della Serbia, il cui isolamento porterebbe dei rischi anche in altri Paesi dove vi sono minoranze serbe. Per i Balcani, si è in una fase di decisioni importanti, in particolare sullo statuto finale del Kosovo.”), precisando che l’ingresso della Croazia non può (per il rispetto del SAA) e non deve (perché poco costruttivo per non dire assurdo) assolutamente aspettare, né che si trovi la soluzione per lo status del Kosovo (gli ultimi negoziati falliti sono datati 11.3.2007, a Vienna), né che il 38% dell’elettorato serbo cessi di votare i radicali di Šešelj! Il ritorno a questo tipo di “regionalismo” significherebbe: rigettare la regione nel suo incubo balcanico dal quale tutti desiderano solo... farla uscire!

5.6. “Che fare” – opzioni croate per il prossimo biennio nel percorso d’integrazione

In questo sottocapitolo ci siamo occupati di ciò che la Croazia dovrebbe o dovrà fare, nel proprio contesto, individuando come segue:

1. Una cosa che dovrebbe fare (ed effettivamente fa) è: proseguire con le riforme, con la lotta per una società sana e trasparente, con i dibattiti su “che cosa non va” in maniera più autocritica possibile. La Croazia deve migliorare per se stessa.

2. Rivedere gli argomenti di “sostanza” nella sua politica estera. La politica non può ruotare intorno alla “fissazione con una data” (il lapsus è intenzionale) e all’ingresso nell’Unione europea. Con ciò non si intende dire che l’ingresso all’Ue non rimane in cima agli obiettivi della sua azione estera. In realtà, alla Croazia non rimane che l’opzione di “agganciarsi al suo carro”. Il concetto del *bandwagooning*³² – che abbiamo spiegato meglio – indica che la Croazia è già soggetta al “contenuto politico, economico ed ideologico del suo ordine internazionale” senza il quale non può fare a meno, dal momento che non sarebbe in grado di supportare il costo – politico, economico e sociale - della creazione di un regime alternativo. Essendo il “paese turistico per definizione”, una delle sue priorità è proprio la stabilità della regione – un interesse che ha in comune con l’Ue. E anche questo tipo di “alleato di rango inferiore” può proporre progetti che intensificano rapporti di cooperazione, chiedere finanziamenti, suggerire periodi di temporanea sospensione dei visti d’ingresso... Alcuni rispettabili tentativi si sono già registrati, tuttavia sembrano isolati, cioè, al di fuori di una strategia di *policy*.

3. In alternativa e/o integrazione dell’azione estera, si ricorrerà ad altri strumenti politici – più sotterranei, ma percepiti come più “certi” - come quelli riconducibili alla matrice ideologica pandemocristiana. Si offre una lettura delle assicurazioni di Jacek Saryusz-Wolski, il presidente del Comitato parlamentare europeo per gli affari esteri ed esponente dell’EPP-ED (European People’s Party – European Democrats) che l’anno 2009 come target per l’ingresso, benché ambizioso, è possibile da raggiungere, indipendentemente se la nuova Costituzione europea sarà pronta o no entro tale data.

³² Definizione di K. Waltz, ripresa da Alessandro Colombo, op.cit. p 46

CONCLUSIONI

“Se si continua a mantenere un approccio convenzionale della politica di potenza è come restar nella normativa che implica una continuazione dello status quo. Per evitare di chiudersi alla necessità di adattamento e di cambiamento occorre un approccio più possibilmente aperto e per, prevenire la tirannia del presente, uno deve studiare le origini storiche e provare ad entrare nelle possibilità del futuro, integrando spesso l’analisi con qualche approccio alternativo” Joseph Frankel, 1988

Il presente lavoro ha avuto come scopo di analizzare il processo ***d’integrazione dello stato croato nell’Unione europea***, da una parte, e il ***processo d’integrazione europea*** nella sua fase più recente, dall’altra. Si è cercato di mantenere costante tale approccio dicotomico, dato che gli avvenimenti che interessano l’integrazione dell’Unione, ossia, la sua Politica di Allargamento e Approfondimento sono direttamente correlati e/o influenzano il progresso delle trattative che dovranno condurre la Croazia nell’Ue.

Il secondo fattore che influisce direttamente su quest’ultimo processo è la situazione nella regione del Sudest europeo e la policy che l’Ue adotta nei confronti della stessa.

Il terzo fattore individuabile come influente sul processo di adesione è la situazione interna croata: la sua capacità di far fronte agli impegni derivanti dalla futura *membership*, la quale viene valutata in base ai cd. “criteri di Copenaghen”, ovvero, la capacità di uno stato di adempiere politicamente, economicamente e giuridicamente ai doveri derivanti dalla *membership*.

Dopo l’allargamento avvenuto nel 2004, l’Ue si è accorta che l’adempimento a tali criteri non era di per sé garanzia che uno stato aderente sarà davvero in grado di recepire velocemente l’*acquis communautaire* dopo l’adesione, a causa di una certa perdita d’entusiasmo (la cd. “*fatigue d’Europe*”) e di zelo nell’attuare le riforme necessarie allo scopo (e relativi a quasi tutti i settori di uno stato) che contraddistinsero il periodo di pre-adesione.

Il processo di adesione della Croazia è stato avviato proprio nel momento in cui l'Unione europea si è trovata costretta ad elaborare nuovi strumenti per prevenire le difficoltà nel periodo di post-adesione e per rassicurare i propri cittadini, i quali nel frattempo avevano cominciato a nutrire sempre maggior diffidenza verso le politiche e le strutture europee, sia quelle relative all'allargamento sia quelle relative all'approfondimento dei legami interni all'Unione.

Tuttavia, nonostante fosse avviato solo nel mese di ottobre 2005, si è avuto un avvicinamento della Croazia all'Ue molto tempo prima – praticamente dal giorno del suo riconoscimento internazionale. Nel Capitolo uno abbiamo cercato di illustrare quanto il suo destino fosse legato alle politiche europee e quanto la guerra a cui è stata sottoposta ha influenzato il dibattito inter-europeo sulla sicurezza, la pace e la stabilità, sulla necessità di maggiore *coesione* e coordinamento allo scopo di incidere di più nell'arena della politica estera e di dotarsi di una forza militare e di sicurezza propria. Tale dibattito è stato lungo e problematico, nel quale gli stati maggiori dell'Europa si sono spesso trovati contrapposti non solo in relazione ai modi di agire e agli strumenti da utilizzare, ma anche negli stessi approcci verso l'area ex-jugoslava in generale e verso la Croazia in particolare. Fu la potenza monetaria tedesca a determinare il riconoscimento della Croazia il giorno dopo la seduta del Consiglio dei Ministri Europeo che decise l'unificazione monetaria europea e sotto minaccia di un *Alleingang* tedesco, se il riconoscimento non fosse stato condiviso da altri stati europei.

Tale fatto provocò una percezione in molti paesi europei che la Croazia in realtà “aveva strappato” il suo riconoscimento, come un atto non “dovuto”, soprattutto in considerazione della sua peculiare situazione interna dell'epoca - contraddistinta dall'occupazione di quasi un terzo del proprio territorio, da devastazioni provocate dalla guerra, da una transizione economica in atto, da un nazionalismo diffuso, da un'economia a pezzi, afflitta inoltre da numerosi fenomeni socio-economici devianti e da problemi gestionali – e le costò anni di tacito isolamento da parte di questi paesi nonché il ritardo nell'inserirsi nel processo d'integrazione dell'Unione con i paesi dell'Europa centrale e orientale.

Dal 1997 in poi l'Ue, motivata soprattutto dalla ricerca di una pace e di una stabilità durature nella regione del SEE, lanciò numerose iniziative politiche che interessarono anche la Croazia e dal 2000 in poi si ebbe un vero e proprio slancio nelle trattative che portarono alla firma di importanti accordi, quale l'Accordo di stabilità e associazione, prospettandole l'effettiva candidatura nel prossimo futuro. Abbiamo illustrato questa prima parte del processo di pre-adesione, durata fino al 2005, nel Capitolo due.

Nel Capitolo tre si è cercato invece di illustrare l'aspetto socio-economico del periodo di transizione - in Croazia in particolare - tuttavia, si è ritenuto opportuno osservarlo come un fenomeno di ampia portata, rilevabile cioè anche in altri paesi in transizione, che però in Croazia era ulteriormente aggravato dalla situazione politica e dalla guerra. Tale prospettiva ci è apparsa necessaria perché la "transizione" stessa ha suscitato l'interesse occidentale per l'Europa "dietro la Cortina", dapprima nelle vesti di imprenditori, investitori, esperti ecc. e successivamente di politici interessati all'allargamento europeo ad Est. La transizione è stata caratterizzata da politiche neoliberiste e l'intero processo d'integrazione dell'Europa centrale viene qui visto attraverso la lente della sua "corresponsione" alle dinamiche capitaliste che hanno favorito l'allargamento ad Est ma non quello a Sud.

La Croazia tuttavia riuscì ad uscire dalla crisi, probabilmente grazie al fatto che aveva avuto delle buoni basi - anche quelle precedenti alla dissoluzione della ex Jugoslavia (risorse umane, turismo...) - che le hanno permesso di farlo e perché, una volta raggiunta la stabilità politica, non è stato difficile riattivarle, producendo i risultati che abbiamo esaminato in maniera comparativa attraverso i principali "indici del benessere". Il Capitolo tre chiude con un'analisi della situazione nella "Nuova Europa" dopo l'adesione preceduta da un'analisi teorica sull'integrazione in generale.

Tale analisi ha permesso di rilevare che i progressi economici non sono necessariamente accompagnati da progressi politici e sociali e ci è stato utile per introdurre l'analisi sulla cd. capacità d'assorbimento europea della quale ci siamo

occupati nel Capitolo quattro. La posizione che abbiamo tenuto nei confronti di quest'ultima è che si tratta di una definizione fuorviante, spesso utilizzata come paravento per nascondere le *tensioni intrinseche* in un apparato così grande ed eterogeneo che lo rende vulnerabile, meno efficace, coordinato e incisivo, a partire:

a) da un confronto/confitto latente tra l'Unione e gli stati. Le richieste di "riforme interne", di "modifiche degli assetti istituzionali" rispecchiano le debolezze della struttura dell'Unione, visto che è ancora "in costruzione" e mancano molti "pezzi" per renderla coesa, stabile, più "intensa" e profonda. A questo proposito va ricordato che "le funzioni dell'intensità sono postulate, non spiegate. Una spiegazione richiede una teoria completamente differente, dinamica, su come si formano identità politiche e come si spostano le lealtà da un livello all'altro (cioè, da livello nazionale a quello dell'Unione)"³³. Usando la metafora della "costruzione" – si sta costruendo un'enorme casa senza un progetto, senza sapere quanta gente ci deve abitare, quanti piani/livelli avrà ecc., eccettuata la vaga idea che la stessa dovrebbe o potrebbe estendersi fino alla Russia, senza dimenticare che i veri padroni di casa (*landlords*) rimangono sempre gli stati mentre l'Unione rimane solo un *tenant* che si occupa di questa casa simbolica e del suo ampliamento – il quale ha sì molti diritti e può imporre le sue regole - ma rimane sempre tale. Dall'esterno la si paragona spesso ad un gigante con i piedi di vetro.

b) Tale situazione "di fluidità" rende molto difficile fare dei progetti laddove la costruzione diventa molto difficile se non impensabile senza progetti, senza una vera strategia unitaria: la politica estera e la politica militare/di sicurezza. Ciò ci porta ad interpretare le strategie di allargamento e l'approccio che l'Ue tiene specialmente nei confronti del SEE (tramite la cd. Politica di vicinato) con molte riserve. Con ciò non si desidera affermare che il suo approccio è sbagliato in tutto e per tutto – in fondo, nessuna persona di buon senso potrebbe propendere per "un'integrazione ad ogni costo". L'Unione, tuttavia, è cosciente che, prima o poi dovrà occuparsi di questa regione con meno diffidenze e con maggior presenza economica. E' lo stesso Commissario Rehn ad affermare che per l'Ue la cosa migliore sarebbe integrarli tutti quanti (si riferisce ai paesi del SEE). Le costerebbe meno dal punto di vista finanziario e geo-politico occuparsene ora che non nei momenti di crisi. Solo che un progetto in tale

³³ 144 Lars-Erik Cederman *Expansion or Unity? Placing the European Union in Historical Perspective*, in Schneider et al., *Towards a New...*, op.cit. p. 49

direzione non è di competenza dell'Unione bensì degli stati che, a loro volta, sono responsabili di come giustificare tali costi ai propri cittadini, soprattutto ora - dopo che ha dovuto onorare l'impegno preso con due paesi del SEE (l'impegno passato sotto una cattiva luce presso l'opinione pubblica che l'ha interpretato come "un grosso favore fatto agli imprenditori-investitori") ovvero, dopo aver fatto il "passo più lungo della gamba". Il capitolo quattro chiude con un'illustrazione del processo di ammissione della Romania e della Bulgaria, nel quale è stato inserito un meccanismo di monitoraggio successivo all'adesione, con possibilità di congelamento di alcuni fondi nel caso di inadempimento. Il nuovo sistema potrebbe rivelarsi utile – alcuni modelli teorici supporterebbero questa tesi. "I regimi che comprendono accordi di monitoraggio riducono il timore³⁴ (di un'eventuale inadempimento) e rendono più facile la cooperazione tra stati."

Il Capitolo 4, che nel titolo prospettava una fase di stallo nel ciclo d'integrazione, chiude con un'analisi delle conseguenze geo-politiche nel caso in cui non venisse formulata ed applicata un'incisiva e coerente *policy* verso la regione del SEE, che interesserebbe anche il processo di ammissione croata. Se lo stallo è temporaneo, cioè se non si protrae a lungo o se è solo parziale – nel senso che le affermazioni come "il processo d'ammissione di ogni paese verrà guidato dal suo progresso" non sono pretestuose e significano (come altrove asserito) solo che "non ci saranno simultanee ammissioni di larghi gruppi di paesi" – lo stallo può servire per affinare la Politica di vicinato, rendendola più collaborativa e per rimuovere essenziali ostacoli in tal senso, promuovendo l'integrazione a livelli. Concretamente dovrebbe:

a) permettere il completamento della zona di libero commercio nella regione che porterebbe all'unione doganale con l'Ue (ricordiamo che l'unione doganale tra la Turchia e l'Ue si è dimostrata efficace e potente strumento di europeizzazione di quel paese). A tal fine è indispensabile la rimozione o la sospensione del regime dei visti esistenti tra questi paesi e la Croazia. E' una questione molto delicata anche per l'Ue – perché anche se ciò non comporterebbe la revisione del trattato di Amsterdam che ha integrato il regime di visti nel quadro legale dell'Unione, una nuova Direttiva dovrebbe sostituire la esistente Regulation (EEC/539/2001) in base alla quale Albania, Bosnia ed

³⁴ Andreas Hasenclever, Peter Mayer, Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, p. 34

Erzegovina, Macedonia, Serbia e Montenegro sono sottoposte a tale regime con l'Ue e con i paesi che con essa hanno sottoscritto l'Accordo di associazione.

b) sostenere le infrastrutture regionali per facilitare i flussi commerciali e di capitale, sostenere le riforme giuridiche che rendono più facile la risoluzione delle controversie con soggetti esteri, le politiche di lavoro... - e tutto ciò che favorisce una futura integrazione economica.

Sotto questo profilo la Croazia può essere davvero utile all'Unione, ma lo può essere solo se rassicurata che non ne farà le spese, cioè, solo se non verrà "abbandonata" proprio quando è riuscita ad ottenere – grazie alle riforme attuate - una "posizione privilegiata" all'interno della regione. Occorre ricordare che tutti i paesi del SEE hanno mercati interni piccoli e quindi dipendono in larga misura dall'estero. Tuttavia, la Croazia aveva una quota di scambi commerciali del 64% con i paesi dell'Unione ancor prima della dissoluzione jugoslava. Tale percentuale la contraddistingue nella regione. Inoltre, la creazione di un regime nuovo con i paesi del SEE non è priva di costi³⁵ (e non solo di quelli economici). Di questo argomento ci siamo occupati nel Capitolo 5 e abbiamo visto che – se adeguatamente supportata - tale prospettiva gioverebbe sia ad essa, sia agli altri paesi della regione, sia all'Unione.

Un altro argomento del Capitolo 5 analizza l'ultimo report della Commissione Ue sull'andamento delle sue riforme (senza entrarne nel merito), cercando di capire lo strumento dei *benchmarks* adottato per la prima volta nel processo di negoziazione con la Croazia. La teoria ci offre poco aiuto in proposito, salvo una generica constatazione che "attraverso (...) le norme è possibile incentivare e istituzionalizzare i collegamenti voce per voce sui quali ogni collaborazione dipende (...) e dispiegare alcuni meccanismi tipici dei regimi di collaborazione (specialmente, le capacità di monitoraggio)"³⁶. Potrebbero, quindi, rivelarsi utili per entrambe le parti e per le future adesioni.

Abbiamo sostenuto che l'adesione della Croazia sarebbe, in un certo modo, un riconoscimento "dovuto". Ha già acquistato la reputazione di un paese che – nonostante

³⁵ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, p.103

³⁶ Andreas Hasenclever, Peter Mayer, Volker Rittberger, op.cit. p. 52

tutti i problemi e i difetti – è determinato nelle sue scelte democratiche ed europeiste, nell'attuazione delle riforme, che ha raggiunto buoni livelli di democrazia e di libertà civili nel breve tempo ed è concentrato al benessere dei propri cittadini. Tali risultati lo mettono in condizione di... aiutare a sua volta. Gli interessi specifici dovuti alla prossimità lo rendono utile nel contesto del SEE e della sfida europea che ha come obiettivo l'unificazione attraverso: il consenso, la democrazia e nella pace.

Infine, abbiamo preso in considerazione anche la prospettiva in cui il “sogno europeo” potrebbe essere accantonato, segnando l'indietreggiamento della *policy* e lasciando spazio alle “politiche” che seguono il ragionamento degli schieramenti, lobbies ecc. e che cercano soluzioni dietro le quinte. Riteniamo che tale prospettiva nell'andamento del processo sarebbe dannosa per tutti e ci auspichiamo che ciò non avvenga mai.