



**Assemblea dell'Unione dell'Europa occidentale**  
**Assemblea interparlamentare europea di sicurezza e di difesa**

**Documento C/1973**

**15 maggio 2007**

**CINQUANTATREESIMA SESSIONE**

-----

Stabilità e sicurezza in Europa:  
la questione dell'allargamento vista dall'opinione pubblica

**RELAZIONE**

Presentata a nome della Commissione per le relazioni parlamentari e pubbliche da M. Marco  
Zacchera, vice presidente e relatore (Italia, Gruppo federato)



*Stabilità e sicurezza in Europa :  
la questione dell'allargamento vista dall'opinione pubblica*

---

**RELAZIONE<sup>1</sup>**

*presentata dall'on. Marco Zacchera, vice-presidente e relatore (Italia, Gruppo federato)<sup>2</sup>*

---

INDICE

RACCOMANDAZIONE

sulla stabilità e la sicurezza europea : la questione dell'allargamento vista dalla parte dell'opinione pubblica

MOTIVAZIONE

presentata dall'on. Marco Zacchera, presidente e relatore (Italia, Gruppo federato) e dall'on. Anca Petrescu, co-relatore (Romania)

PRIMA PARTE : STABILITA' E SICUREZZA EUROPEA

(relatore : Marco Zacchera)

- I. Introduzione
- II. L'Europa e i suoi vicini : evoluzione dell'opinione pubblica riguardo all'allargamento
- III. Una nuova concezione dell'allargamento
- IV. La percezione di uno spazio di maggior sicurezza
- V. Uno sguardo sui paesi vicini : candidati e potenziali candidati
- VI. Conclusioni

---

<sup>1</sup> Adopté par la commission à l'unanimité.

<sup>2</sup> *Membres de la commission* : Lord Russell-Johnston (président) ; Mme Fernández Soriano, M. Zacchera (vice-présidents) ; MM. Adam, Agramunt Font de Mora, Mme Becerril, M. Bockel, Mme Bousakla, Mme Brasseur, Lord Burlison, M. Dell'Utri, Mme Eymer, MM. Freire Antunes, Geveaux, Mme Graf, Mme Homburger, Mme Jonker, Mme Kanellopoulou, Mme Katseli, MM. Legendre, Loncle, Malins, Martins, Silvestri, Mme Smith (remplaçante : Mme McCafferty), Mme Soliani, MM. Waalkens, Wille.

*Membres assimilés* : Mme Aleknaitè-Abramkienè, MM. Almassy, Anderlič, Atanasov, Czinege, Dimitrov, Kallo, Mme Kikuste, M. Klim, Mme Kruk, Mme Marculet Petrescu, MM. Piskorski, Prodan, Simko, N..., N...

*Membres associés* : M. Gülçicek, Mme Holmberg, M. Ilicali, Mme Incekara, N..., N...

*Membres observateurs permanents* : MM. Durkan, Tennilä, N..., N..., N..., N..., N..., N..., N...

*Membres observateurs permanents assimilés* : M. Nicolaou, N...

N.B. Les noms des participants au vote sont indiqués en italique.



## **RACCOMMANDAZIONE N. 800**

### ***sulla stabilità e la sicurezza europea : la questione dell'allargamento vista dall'opinione pubblica***

L'Assemblea,

- (i) Preoccupata per i risultati dei sondaggi che mostrano un calo della fiducia dei cittadini europei riguardo alla riuscita del progetto comune dell'Unione dopo l'allargamento del 2004 ;
- (ii) Constatando che le opinioni pubbliche sembrano molto scettiche riguardo alle future possibilità di allargamento ai paesi candidati e ad altri paesi potenzialmente interessati ;
- (iii) Impegnandosi attivamente, nel corso di questo periodo di riflessione sulle riforme delle istituzioni europee, per migliorare la comunicazione col pubblico e sottolineare gli indubbi vantaggi che un ambito europeo allargato può apportare, soprattutto in materia di sicurezza e stabilità,

**RACCOMANDA AL CONSIGLIO DI INVITARE I GOVERNI DEI PAESI MEMBRI, E IN PARTICOLARE LA PRESIDENZA ENTRANTE DELL'UE, A :**

1. Informare permanentemente gli elettori sui progressi che l'allargamento della famiglia europea ha consentito a tutti e sulle conseguenze del successo delle politiche di sicurezza comune per la stabilità della regione ;
2. Mantenere l'impegno collettivo della lotta al terrorismo, sforzandosi di coordinare la messa in opera di misure comuni in tutti i paesi europei, e spiegando al tempo stesso che ciò comporta alcune limitazioni e vincoli ;
3. Insistere affinché tutti i paesi membri perseguano l'adozione di programmi comuni o concertati, su terra e mare, per lottare contro la criminalità organizzata all'interno o all'esterno delle frontiere europee, e che essi facciano rapporto sui risultati ottenuti anche grazie alla collaborazione con i nuovi membri dell'Unione ;
4. Rispondere alle aspettative dei cittadini riguardo alla necessità di sorvegliare le frontiere comuni, adottando politiche concertate di controllo qualitativo e quantitativo dei flussi migratori, e lottando con determinazione contro ogni forma di irregolarità e clandestinità ;
5. Educare le nuove generazioni al concetto di una diversità culturale unita da un comune spirito europeo, facilitando la mobilità degli studenti, gli scambi tra scienziati, la condivisione di progetti tecnologici e di ricerca e moltiplicando le possibilità concrete di lavoro e sviluppo in ogni paese membro ;
6. Investire nei mezzi di comunicazione per rendere accessibili e comprensibili le decisioni centrali adottate dalle istituzioni europee, assicurandosi i tempi e i mezzi per elaborare soluzioni chiare e comprensibili ai cittadini.



## MOTIVAZIONE

*presentata dall'on. Marco Zacchera, vice-presidente e relatore (Italia, Gruppo federato)*

### **PRIMA PARTE : STABILITA' E SICUREZZA EUROPEA**

*(Relatore : Marco Zacchera)*

#### *I. Introduzione*

1. I problemi connessi all'allargamento, di natura immediata o di lungo periodo, sono molti e la loro valutazione a volte è difficile. Tuttavia, oramai è possibile elencare quegli aspetti che in questi ultimi anni, in seguito all'allargamento della famiglia europea a 27 membri, sono divenuti familiari ai cittadini: le ricadute economiche e sociali e il costo finanziario dell'operazione hanno prodotto un primo impatto sull'opinione pubblica, la quale in seguito si è interrogata sulle conseguenze internazionali dell'allargamento e sulla futura evoluzione del continente europeo.

2. E' anche interessante notare in quale misura i punti di vista possano essere diversi a seconda del paese esaminato, ovvero a seconda che le persone interpellate siano cittadini di uno Stato fondatore dell'UE o di un paese che abbia aderito successivamente.

3. L'allargamento costituisce il più importante ed ambizioso progetto europeo dopo la firma dei Trattati di Roma: esso riconcilia il progetto economico di un'Europa unita con una visione geo-strategica del continente europeo che le consentirà di far valere il suo peso e la sua legittimità sulla scena internazionale. Uno dei temi centrali nell'allargamento consiste nel consolidamento della pace e della stabilità nel nostro continente, grazie alla creazione di una vasta zona contigua di Stati legati da un patto di stabilità che è chiamato ad eliminare in futuro tutte le fonti di conflitto interno.

4. Ai fini di questo rapporto, è anche importante mostrare e analizzare come il concetto di spazio comune e difesa contro le minacce esterne sia percepito in modo diverso man mano che le frontiere dell'Unione si allontanano dal paese in cui viene svolto il sondaggio. I cittadini europei sono tanto meno preoccupati dalla necessità di rendere sicure le frontiere quanto più queste sono lontane.

#### *II. L'Europa e i suoi vicini : evoluzione dell'opinione pubblica riguardo all'allargamento*

5. Secondo i sondaggi effettuati nel periodo precedente all'elaborazione della nuova Carta per l'Europa, l'opinione pubblica ha visto un'inversione attorno al 2004, al momento dell'ingresso dei dieci paesi dell'ex blocco orientale, non del tutto assimilati. Tuttavia, dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, l'Occidente si era posto la questione della sua sicurezza di fronte alla nuova minaccia, e l'idea di un'Europa più forte si rispecchiava in tutti gli auspici. Se ci si rifà a quanto registrato dall'Eurobarometro del 2002, la prospettiva di un'Unione ampliata sembrava all'epoca essere ancora gradita. Raggruppando le categorie di risposta « molto favorevole » e « piuttosto favorevole », si poteva osservare che i cittadini dell'Unione europea restavano in effetti in maggioranza favorevoli all'allargamento ( 68% a settembre, 66% a novembre), e che la quota di coloro che vi si opponevano era relativamente scarsa, seppure in leggero aumento (18% a settembre, 22% a novembre).

6. Questi buoni risultati erano ancora più evidenti nei paesi chiamati a aderire all'Unione, dove il livello dell'opposizione all'adesione era caduto di circa 20 punti nel corso di un anno: i sondaggi confermavano che i più favorevoli all'adesione erano i Romeni (78%), i Bulgari

(68%), gli Ungheresi (67%) e i Turchi (65%). Altrove, i pareri favorevoli erano più tiepidi – e nettamente meno numerosi - in Estonia (32%) in Lettonia (35%) e in Slovenia (43%). Ma a questo stadio, l'inquietudine era motivata piuttosto dallo scarso livello di partecipazione ai referendum sull'adesione piuttosto che dalla popolarità dell'allargamento stesso.

7. A partire dal 2004, gli aspetti geo-strategici e i vantaggi connessi ai progressi del progetto di una « Europa potenza che si estende ai paesi vicini » hanno perduto terreno rispetto alla maggior importanza acquisita dal profilo socio-economico e a fronte dei timori nutriti nei paesi membri da maggior tempo di dover subire un'erosione del proprio livello di benessere e dell'*acquis*. La capacità di nutrire fiducia nei nuovi arrivati ne è risultata quindi gravemente inficiata.

8. Uno studio sulla questione della fiducia tra i popoli realizzato da Jan Delhey per conto del centro studi WZB di Berlino, spiega che « l'effetto di integrazione dovuto all'allargamento dipende dal grado nel quale i nuovi aderenti differiscono dai paesi già membri del club riguardo a tre principali dimensioni : il livello di modernizzazione (meccanismo : prestigio), le caratteristiche culturali (meccanismo : similarità) e la potenza in seno al sistema internazionale (meccanismo : percezione della minaccia) ».

9. In effetti, i precedenti ampliamenti verso Nord hanno rafforzato il livello di fiducia, mentre quelli avvenuti verso Sud o Est hanno suscitato timori di indebolimento dell'integrazione, dato che i nuovi membri del 2004 hanno ancora accresciuto le differenze nell'ambito di una comunità già variegata, in particolare per ciò che riguarda i livelli di modernizzazione e cultura. Nella sua analisi degli « allargamenti ad effetto centrifugo e centripeto », Jan Delhey descrive queste tappe : i sei Stati membri fondatori si conoscono bene e nutrono reciproca fiducia (solo gli Italiani sono considerati dagli Olandesi come « piuttosto inaffidabili ») ; l'allargamento al Nord-Ovest (Regno Unito, Irlanda e Danimarca) è segnato da analoga fiducia, sebbene il grado di reciproca conoscenza sia minore ; gli allargamenti a Sud (Grecia, poi Spagna e Portogallo) rivelano un doppio impatto centrifugo, sotto il profilo della fiducia (in particolare, i Greci si mostrano poco fiduciosi, soprattutto nei confronti di Britannici e Tedeschi) e sotto quello della conoscenza (gli Spagnoli mostrano maggiori difficoltà degli altri nel valutare l'affidabilità dei cittadini di altri paesi membri ; l'allargamento a Nord (Finlandia e Svezia, ma anche Austria) comporta un nuovo rafforzamento generale della fiducia ; il recente allargamento a Est (gli otto paesi dell'Europa centrale e orientale, nonché Malta e Cipro) ha avuto un impatto paragonabile a quello dell'ampliamento a Sud, con i paesi già membri (Austria e Germania in particolare) che hanno espresso livelli di fiducia piuttosto bassi nei confronti dei cittadini degli Stati post-socialisti.

10. La situazione attuale sembra più carica di nubi in termini di « sopravvivenza dei valori europei » e di « conservazione della qualità della vita europea », dato che all'incirca il 60% delle persone che hanno risposto al sondaggio Eurobarometro 2006 ritiene di non condividere gli stessi valori dei nuovi venuti. Questa analisi trova anche conferma nei sondaggi effettuati in tutti i paesi di recente adesione, tra i quali la Romania, oggetto di un documento specifico presentato dall'On. Petrescu e qui allegato.

11. A fronte di un calo nell'appoggio dei cittadini riguardo a futuri allargamenti ad altri paesi, la Commissione europea ha voluto attirare l'attenzione su questa tendenza pessimista e ha pubblicato nell'ottobre 2006 un'edizione speciale di Eurobarometro dedicata all'allargamento – il n° 259 : « L'Unione europea e i suoi vicini ». Ancora una volta, occorre riflettere sull'interpretazione dei risultati, dato che la stessa domanda formulata in modo diverso genera risultati a volte contraddittori. Contrariamente al risultato ottenuto dal sondaggio standard Eurobarometro precedente (45% favorevoli all'allargamento e 42% contrari), un netta maggioranza (72%) dei cittadini dell'Unione europea è d'accordo per proseguire sulla strada dell'ampliamento a condizione che il processo non sia troppo rapido. D'altra parte, un cittadino su cinque (21%) si è opposto, anche nel caso che un nuovo

allargamento avvenga in tempi più lenti. Dato lo scarto tra questi due risultati (27 punti) e il criterio supplementare (la velocità del processo) che è stato aggiunto al sondaggio, si può dedurre che un maggior numero di cittadini dell'Unione sarebbe favorevole ad un allargamento che avvenga secondo un calendario accettabile.

12. Le statistiche di Eurobarometro tuttavia mostrano che nell'insieme la maggior parte dei cittadini è poco sensibile al problema della « sicurezza », considerato sempre di più come una questione già regolata. In effetti è evidente che la rimozione della divisione europea tra i due blocchi ha limitato le possibilità di un conflitto europeo e il problema oramai si pone tutt'al più in termini di lotta contro il terrorismo e la criminalità transfrontaliera.

13. L'immigrazione costituisce un problema a parte, al quale è più sensibile l'opinione pubblica dei paesi che si trovano di fronte alla riva africana del mediterraneo e che sono pertanto più direttamente coinvolti da fenomeni migratori e dagli sbarchi di clandestini. Per contro, la maggior parte dei cittadini europei non ha una conoscenza diretta di altri problemi, come quello degli sbarchi in territori lontani dal continente ma parte dell'UE, come le isole Canarie, ad esempio.

### *III. Un nuovo concetto di allargamento*

14. I principi di rallentamento e riflessione sono peraltro quelli che presiedono attualmente al processo di allargamento e che fanno in modo che si tenga conto di elementi nuovi nelle decisioni che gli organismi europei devono adottare.

15. Per la Bulgaria e la Romania, gli ultimi due paesi ammessi in seno all'Unione, il percorso è stato modificato e per la prima volta questi due paesi sono stati oggetto di misure di accompagnamento, termine preferito a quello delle « clausole di salvaguardia » previste dai Trattati, ma cui non si è ancora mai fatto ricorso nei confronti di un nuovo membro. La Commissione, combinando assistenza e possibilità di sanzione, ha voluto mettere in opera un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi realizzati nella riforma del sistema giudiziario e nella lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione. Questo meccanismo contempla obiettivi di riferimento che dovrebbero essere conseguiti alla fine di marzo 2007, laddove in caso di inadempimento la Commissione applicherebbe misure di salvaguardia. E' stato adottato un regolamento specifico sulle spese agricole che consente di bloccare una parte delle sovvenzioni all'agricoltura in caso di deficit persistenti, constatati successivamente all'adesione, nella gestione e nel controllo dei fondi da parte delle agenzie nazionali. Inoltre, sono state adottate misure per verificare la conformità agli standard europei nel campo della sicurezza alimentare e in quello del trasporto aereo. La Bulgaria e la Romania sono pertanto obbligate a far rapporto due volte l'anno sui progressi conseguiti quanto a questi « obiettivi di riferimento ». Per la Bulgaria si tratta di adottare emendamenti alla Costituzione per eliminare ogni ambiguità riguardo all'indipendenza del sistema giudiziario, garantire procedimenti più trasparenti ed efficaci, rafforzare la professionalità, la responsabilizzazione e l'efficienza delle strutture giudiziarie, combattere la corruzione alle frontiere e in seno alle amministrazioni locali e porre in essere una strategia di lotta alla criminalità organizzata. Per la Romania, si tratta di garantire procedimenti giudiziari più trasparenti ed efficaci, e di mettere in opera una « agenzia per l'integrità » che consenta di verificare patrimoni, incompatibilità e potenziali conflitti d'interesse dei responsabili giudiziari e politici, nonché adottare misure di sicurezza in campo agricolo e alimentare.

16. Se la Commissione ha voluto riaffermare la sua volontà di mantenere la rotta e così rimuovere i dubbi dell'opinione pubblica riguardo all'allargamento, si è ora imposto un nuovo concetto nel dibattito riguardo a potenziali nuovi ampliamenti, ossia quello relativo alla capacità dell'Unione di assorbire e integrare altri Stati. Si possono accogliere gli aspiranti

aderenti senza alterare il funzionamento dell'Unione e metterne in pericolo gli obiettivi ? Questa è oramai la questione che viene posta, e in qualche modo si tratta di una concezione che inverte l'onere della prova.

17. Il Consiglio europeo tenutosi nel giugno 2006 ha inteso chiarire la situazione precisando che la « capacità di assorbimento » non costituisce un criterio supplementare che i paesi candidati sono tenuti a rispettare, ma rappresenta una condizione interna all'Unione in virtù della quale essa può essere o meno in grado di accogliere nuovi Stati membri. In seguito, la Commissione è stata più esauriente nel rapporto presentato dal commissario Olli Rehn il 7 novembre 2006. Quanto alla terminologia, qui l'espressione « capacità di assorbire » viene definitivamente sostituita con « capacità di integrare », dato che non si tratta più per l'Unione di assorbire Stati, bensì di integrarli in una stessa comunità di valori, politiche e istituzioni comuni, rispettandone al tempo stesso le identità.

18. Passando ad una questione che ricorre spesso tra le preoccupazioni dei cittadini riguardo ai nuovi candidati all'adesione, la Commissione ha anche stimato che pensare ad un profilo definitivo delle frontiere europee è inopportuno e comunque impossibile ; in concreto, non si può formulare un criterio assoluto relativamente a ciò che è « europeo », dato che in questa espressione si integrano concetti geografici, storici e culturali sempre validi ma a volte tra loro incompatibili. Inoltre, la composizione dei criteri non può essere stabilita una volta per tutte, e viene « ridefinita ad ogni successiva generazione ».

19. Infine, di fronte al disagio generale provocato dalla rapidità degli allargamenti successivi, ci si è impegnati in una grande riflessione al cospetto dell'opinione pubblica. La Commissione ha sottolineato quanto sia necessario che futuri allargamenti siano compresi e sostenuti dall'opinione pubblica. Si tratta di una condizione indispensabile affinché l'impresa europea consolidi le sue basi democratiche e riconquisti l'adesione popolare. « Mantenere il rigore nel processo e una stretta condizionalità sono elementi essenziali per ottenere questo sostegno, e lo stesso vale per garantire la capacità di integrazione dell'UE. Dobbiamo anche comunicare meglio riguardo all'allargamento e porci all'ascolto dei cittadini, rispondere alle loro preoccupazioni e dare loro informazioni fattuali. « Gli Stati membri devono dare l'esempio », ha affermato il Commissario Rehn. La questione dei referendum futuri sull'adesione di nuovi membri resta sensibile, tanto più dal momento che la Francia ha modificato la propria Costituzione per questa eventualità e così il paese si è aggiunto con tutto il suo peso all'elenco di quelli che già facevano ricorso a questo strumento di manifestazione della volontà popolare, uno strumento che dà luogo ad esiti piuttosto imprevedibili.

20. La Commissione è cosciente che uno degli elementi necessari per riconquistare l'opinione pubblica è senza dubbio costituito dalla condotta di una politica chiara di vicinato nei confronti dei paesi la cui adesione si rivela oggi come prematura, se non impossibile, e ciò proponendo diverse forme di approccio in campi specifici. Avendo constatato i malintesi che hanno contraddistinto il grande allargamento del 2004, essa si impegna d'ora in avanti a ridurre gli elementi di difformità che altri paesi vicini potrebbero introdurre e a valorizzare, agli occhi della popolazione, gli aspetti positivi della creazione di un grande spazio comune nel quale la prosperità e la pace siano condivise nel quadro di valori comuni.

#### *IV. La percezione di uno spazio di maggiore sicurezza*

21. Per ricercare un consenso in favore dell'allargamento europeo, spesso si difende l'idea che con una continuità territoriale e con l'allargamento delle frontiere si possa creare un vasto spazio nel quale i paesi membri UE possano regolare tra di loro tutti i conflitti, il che consentirebbe di eliminare le fonti d'instabilità nel nostro continente.

22. Da un punto di vista geopolitico, il discorso sembra logico e questa constatazione è certamente valida per i Balcani, dove l'esistenza di una interruzione nella continuità territoriale certamente non favorisce la messa in opera di sistemi di sicurezza e difesa. Il caso della Turchia presenta altre peculiarità riconducibili alla posizione del paese alla porte d'Oriente e a sud del Caucaso, il che, da decenni, costituisce una delle ragioni della sua partecipazione all'Alleanza atlantica. Il nuovo problema della sicurezza energetica porta a considerare la Turchia quale attore imprescindibile per l'Europa, sia per garantire l'accesso alle fonti, sia per il trasporto dell'energia, dato che la maggior parte delle forniture proviene dalla regione del Caucaso.

23. Si è dunque pensato di conseguire innanzitutto la stabilità interna in uno spazio comune e contiguo in Europa, e garantirne la sicurezza esterna secondo un tracciato vantaggioso delle sue frontiere. Si tratta evidentemente di due aspetti legati, tra l'altro, alla conformazione geografica dei paesi membri. In tale contesto, occorre non dimenticare le frontiere marittime europee e in particolare quelle dei paesi rivieraschi della costa mediterranea settentrionale, ove si pongono specifici problemi di sorveglianza e tutela.

24. Nel contesto specifico, non bisogna dimenticare che l'opinione pubblica dei paesi più meridionali d'Europa (Italia e Spagna in particolare) subisce spesso il condizionamento di questa realtà. Così, hanno un forte impatto mediatico le immagini televisive delle barche rabberciate e debordanti di immigrati che – spesso a prezzo di gravissimi rischi – attraversano il Mediterraneo dalle coste libiche o tunisine per approdare in Sicilia.

25. Si determina perciò un sentimento molto pronunciato riguardo alla necessità di controllare in modo più stringente l'immigrazione clandestina, ma anche un sentimento di solidarietà. A tutto ciò si aggiunge il timore di accogliere, senza saperlo, elementi pericolosi per la sicurezza, da una parte in quanto queste persone sono percepite come « concorrenti » sul mercato del lavoro e dall'altra perché molti gruppi possono ospitare fondamentalisti islamici o terroristi che approdano clandestinamente in Europa. E' per questo che tutte le iniziative messe in opera per far interrompere o contenere il fenomeno assumono una grande importanza, anche nell'ottica di come sono percepiti dai mezzi d'informazione di massa.

26. A titolo di esempio, la collaborazione tra le autorità italiane e albanesi - che *de facto* ha reso impossibile quegli sbarchi quotidiani di clandestini che solo qualche anno fa attraversavano quotidianamente l'Adriatico – ha dato risultati molto positivi non solo sul piano pratico, ma anche quanto ad impatto sull'opinione pubblica. E' anche opportuno segnalare l'eccellente lavoro svolto dalla Guardia di Finanza che, grazie alla creazione di unità di controllo italo - albanesi, ha contribuito in modo determinante a contenere il fenomeno e quindi a rendere molto più credibile il concetto di diga e di difesa della frontiera.

27. Queste iniziative di lotta contro la clandestinità ma anche e prima di tutto per l'accoglimento di persone, hanno un costo notevole per i governi dei paesi rivieraschi, soprattutto nelle zone degli sbarchi e nelle regioni più direttamente a contatto col fenomeno, e ciò contribuisce a rafforzare l'impressione che molti Stati europei non si sentono affatto interessati né pronti ad assumersi la loro parte di responsabilità - compreso il relativo profilo economico - per sostenere tutte le iniziative dirette a ridurre e combattere il flusso clandestino.

28. Orbene, il fatto di rendere comuni queste iniziative non può che rafforzare il concetto europeo, dato che una soluzione soddisfacente al problema del controllo delle frontiere avrà ripercussioni positive sulla comunità continentale nel suo complesso. A tale proposito, sarebbe utile una miglior informazione del grosso pubblico riguardo ai progressi conseguiti, tra i quali si può rammentare il progetto pilota per lo scambio e il coordinamento delle informazioni (V-RMTC – Virtual Regional Maritime Traffic Centre) lanciato su iniziativa italiana e che ha riscosso l'adesione delle marine militari di 26 paesi (europei e mediterranei).

29. Se si considera che questo aspetto riguarda tutti – e che in un modo o nell'altro, tutti i paesi UE devono prestarvi una grande attenzione e assumersi la loro parte di oneri per gli interventi necessari – si può anche considerare che le esperienze già acquisite in questo campo (come le pattuglie aeronavali nelle acque attraversate dai clandestini) dovrebbero essere più largamente disponibili per i diversi paesi interessati, così come sarebbe utile prevedere una preparazione più precisa del personale destinato ai servizi di frontiera di quei paesi che hanno recentemente aderito all'UE.

30. Sul piano interno, l'Unione è già attualmente messa alla prova quanto alla sua capacità di assorbire i conflitti e risolverli nel quadro di un accoglimento dei valori condivisi: ad esempio, l'adesione di Cipro ha riportato all'interno dell'Unione un conflitto irrisolto che di fatto ha diviso in due il territorio dell'isola, e la capacità dell'Unione di costringere le due parti a trovare una soluzione costituirà un test rivelatore sulle possibilità dell'UE di influire su altri conflitti, in particolare nei Balcani. Tuttavia, è opportuno sottolineare che nel caso questi conflitti restino irrisolti, si verrebbe anche ad inficiare la credibilità stessa dell'Unione mostrando a tutti i cittadini un'immagine negativa delle sue capacità politiche di mediazione e risoluzione dei conflitti.

31. La preoccupazione di eliminare dai territori dell'ex-Jugoslavia traffici e illeciti di ogni genere che affliggono diverse regioni è alla base degli Accordi di stabilizzazione e associazione (ASA) che l'Unione europea ha firmato in contesto balcanico; in questi accordi si ritrova sempre il profilo relativo alla riorganizzazione della polizia e quello relativo all'amministrazione giudiziaria, all'esercizio dell'azione penale contro organizzazioni criminali coinvolte nel traffico di esseri umani, nel riciclaggio di denaro di provenienza illecita e nel traffico di armi e droga. La molteplicità delle frontiere dei paesi membri dell'Unione comporta un'ulteriore frammentazione del profilo di gestione della sicurezza, rende il compito più difficile e le soluzioni meno efficienti.

32. Anche la questione della stabilità dei Balcani e – dal punto di vista della sicurezza interna – il controllo dei traffici illeciti attorno ai paesi dell'area pongono un problema di credibilità, dal momento che essendo la regione completamente circondata da paesi UE che hanno sottoscritto impegni formali, in teoria non vi dovrebbero più essere possibilità di transito per attività illecite.

33. L'opinione pubblica europea esprime la sua inquietudine di fronte alla crescita della criminalità proveniente dall'Est: le statistiche ufficiali mostrano per esempio che oltre la metà dei detenuti nelle carceri italiane è di origine straniera, e in gran parte slava. La percezione che si ha delle popolazioni di etnia rom non è più incoraggiante, dato uno stile di vita che le marginalizza. Pertanto, l'allargamento viene percepito come una breccia nella sicurezza interna dei paesi membri e i governi hanno dovuto ritardare l'estensione del sistema di libera circolazione di Schengen in attesa della messa in opera di un più efficace livello interno di controlli da parte dei nuovi membri. Una schiacciante maggioranza di cittadini dell'Unione europea si dichiara preoccupata per la propria sicurezza e quindi attribuisce una grandissima importanza alla cooperazione con i paesi vicini in materia di lotta contro il terrorismo (90%) e la criminalità (90%) e oltre i due terzi (70%) ritengono che, parallelamente al processo di allargamento, l'Unione dovrebbe proporre un altro tipo di relazione, meno intensa dell'adesione, ma comunque in grado di obbligare i paesi coinvolti ad adottare politiche concertate in materia di sicurezza. Questo aspetto può rivestire un'importanza particolare a partire dal momento in cui l'opinione pubblica europea è in grado di comprendere pienamente come una « cintura » di paesi alleati ai confini attuali d'Europa possa costituire un avamposto utile per cercare di sradicare il terrorismo e l'immigrazione clandestina. Tutte le relazioni coi paesi dell'Africa del Nord più direttamente interessati dal fenomeno sono pertanto particolarmente utili.

34. Anche i crimini connessi ai conflitti nella regione balcanica hanno colpito l'opinione pubblica occidentale e, ad esempio, la NATO ha attribuito un'importanza essenziale alla cooperazione col Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia (TPIJ), che si occupa dei crimini di guerra, per poter avviare il processo di integrazione nella partnership con l'Alleanza per le tre Repubbliche balcaniche (Serbia, Montenegro e Bosnia). Gli alleati atlantici dell'Europa meridionale sono tra i più ottimisti; Italia, Grecia, Slovacchia e Ungheria si mostrano più fiduciosi riguardo alla loro partecipazione alla partnership per la pace, nella speranza che ciò favorirà le riforme in campo militare e migliorerà le possibilità di lotta contro il crimine organizzato nella regione.

35. Parallelamente all'idea di una comune sicurezza interna, progredisce anche la costruzione di una sicurezza e difesa verso l'esterno, sostenuta dalla gran maggioranza dell'opinione pubblica che si pronuncia in media per un 78% a favore di una PESD (politica europea per la sicurezza e la difesa): la politica di difesa è il settore delle politiche europee che riscuote il consenso maggiore. Pertanto, occorre chiarire il rapporto tra questo consenso e i vantaggi dell'allargamento. Quest'ultimo deve essere spiegato all'opinione pubblica, la quale a sua volta deve comprendere la necessità di avere un blocco geografico continuo e coeso, con frontiere continue e difendibili. Certo, si potrebbe prefigurare una pura e semplice unione di difesa, un « allargamento ad hoc », e a volte si sente parlare di « mini-trattato » sulla difesa comune, aperto ai paesi che vogliono aderirvi sul modello di Schengen e accessibile anche ad altri Stati ai quali si potrebbe offrire una partnership specifica: già vi è l'esempio NATO in cui la geografia dei paesi membri non determina una continuità territoriale e in cui non si ricerca un'unione politica a qualsiasi prezzo. Ma così la motivazione e gli obiettivi non sarebbero più gli stessi, si tornerebbe all'opzione di un'alleanza tematica per riportarci cinquant'anni indietro, al momento in cui si è creata l'unione economica tra alcuni paesi; inoltre, in materia di difesa, si determinerebbe una sovrapposizione rispetto alla NATO stessa. Oggi l'Unione europea ha cambiato direzione e procede verso un'unione politica che non può permettersi di tollerare forme settoriali di « sotto-cooperazione »: le politiche devono integrarsi, pena la rovina di ogni progetto. Una politica di difesa separata non avrebbe alcun senso nell'attuale contesto europeo. Pertanto, sarà necessario porre al primo posto questo aspetto che necessita di un definito ampliamento e sottolineare questo profilo positivo per eliminare i timori e i dubbi che le nuove frontiere europee attualmente suscitano nell'opinione pubblica.

36. I sondaggi devono infine superare la semplice questione dell'accettazione di una comune politica di difesa, per porre anche l'interrogativo del sostegno ad essa: sono pronte le nostre opinioni pubbliche a sostenere un maggior sforzo finanziario? La domanda provoca un cambiamento nell'atteggiamento degli elettori e i parlamenti nazionali hanno dovuto faticare non poco per approvare le leggi finanziarie che prevedono aumenti di spesa in tal senso. Il finanziamento delle missioni internazionali pone anche un problema, soprattutto nel lungo periodo, dato che il consenso presso l'opinione pubblica diminuisce man mano che le operazioni si protraggono, senza dimenticare che le perdite umane spesso rimettono in discussione la stessa motivazione iniziale della partecipazione alla missione.

#### ***V. Lo sguardo sui paesi vicini: candidati e candidati potenziali***

37. Le politiche dell'Unione sono portatrici del sentimento per cui l'allargamento è un processo di grande respiro. Nondimeno, l'opinione pubblica non vede con grande favore l'adesione di paesi vicini, candidati effettivi o potenziali, che si trovino in una fase evolutiva diversa. Secondo Eurobarometro 2006, in Germania il 66% degli interpellati è ostile a proseguire nel percorso di allargamento, con un aumento di 7 punti rispetto al sondaggio del 2005. La maggioranza dei cittadini si è mostrata contraria anche in Francia, in Italia, in

Olanda, nel Lussemburgo, in Finlandia e in Austria. Per contro, in Irlanda i contrari non superano il 45% e nel Regno Unito il 44%. Infine, l'Eurobarometro ci informa che il 45% dei cittadini considera che l'integrazione dei paesi balcanici sia funzionale agli interessi di quegli stessi paesi, e non a quelli dell'Unione europea.

38. Secondo lo stesso sondaggio, solo la Croazia otterrebbe il favore del 56% degli Europei, a patto di rispettare le condizioni previste. Segue l'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia (ERJM) col 49% di pareri favorevoli, la Bosnia-Erzegovina col 48%, e infine la Serbia e Montenegro col 39%. L'adesione dell'Albania invece riscuote solo il 33% dei pareri favorevoli. Non è inutile riepilogare in breve le tappe di un processo di adesione, magari non così conosciute dall'opinione pubblica, la quale sembra piuttosto fondare il proprio giudizio su un sentimento generale di maggiore o minore affinità con le diverse realtà socio-economiche dei paesi balcanici.

39. Il Trattato sull'Unione europea pone una duplice condizione affinché un paese possa ottenere lo status di « candidato » : essere europeo e democratico. E' la Commissione europea che riconosce lo status di candidato ad un paese. In seguito, viene messa in opera una strategia di pre-adesione per familiarizzare il paese candidato con le procedure e le politiche europee offrendo la possibilità di partecipare a programmi comunitari e accordando al paese un aiuto finanziario. Nel 1993, il Consiglio europeo di Copenhagen ha stabilito quattro criteri da soddisfare affinché un paese possa aderire all'UE. Tre criteri devono essere soddisfatti dal paese candidato : mantenere istituzioni stabili, avere un'economia di mercato aperta e soggetta alla concorrenza e sottoscrivere gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria. Il quarto criterio, che si è rivelato impreciso quanto ad applicazione, attiene alla capacità dell'UE di assorbire nuovi paesi.

40. Affinché il Consiglio decida l'apertura dei negoziati, deve essere soddisfatto il criterio politico (rispetto della democrazia e dei diritti dell'uomo). Una volta aperti i negoziati per l'adesione, la Commissione europea verifica l'applicazione dei tre criteri di Copenhagen. Come base per il negoziato, ogni candidato elabora la propria posizione sui 31 capitoli dell'*acquis* comunitario. La Commissione, nel corso delle conferenze bilaterali tra UE e i paesi candidati, vigila alla corretta integrazione dell'*acquis* comunitario da parte dei candidati stessi. Il risultato dei negoziati viene infine incorporato in un trattato di adesione, sottoposto all'approvazione del Consiglio e ad accordo del Parlamento europeo. Dopo la firma apposta dagli Stati membri il trattato deve essere ratificato da tutti i firmatari e in alcuni paesi sottoposto a referendum.

## ***1. I paesi candidati***

### ***(a) La Croazia***

41. Dopo avere ottenuto il parere positivo della Commissione europea, il Consiglio ha proposto, il 17 e 18 giugno 2004, di aprire entro l'inizio del 2005 i negoziati per l'adesione della Croazia. L'apertura dei negoziati tuttavia è stata differita al momento in cui il paese accetterà di collaborare pienamente col Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia (TPIY). Basandosi su un rapporto del procuratore generale del TPIY che esponeva i progressi conseguiti, i 25 hanno deciso di aprire i negoziati per l'ottobre 2005. Nel suo successivo rapporto di verifica del novembre 2006, la Commissione ha indicato che la Croazia è sulla buona strada e ha compiuto importanti progressi, in particolare quanto ai criteri politici. Tuttavia, il documento precisa che il paese deve ancora intensificare notevolmente i suoi sforzi per affrontare grandi sfide, come ad esempio quella costituita dalla riforma del potere giudiziario, la lotta alla corruzione e le riforme economiche. I capitoli relativi all'educazione e alla cultura, nonché quelli sulla ricerca scientifica sono stati chiusi positivamente.

42. Secondo l'inchiesta specifica sulla Croazia condotta da Eurobarometro nell'autunno 2006, la fiducia dei Croati nell'Unione europea è diminuita rispetto ai sondaggi precedenti, per conseguire solo il 33% , e laddove solo sei mesi prima coloro che si aspettavano grandi vantaggi dall'appartenenza all'UE erano la maggioranza nel paese, il loro numero è diminuito oramai di 3 punti percentuali (42%), e questo risultato è superato anche dal numero di coloro che si mostrano pessimisti sugli eventuali vantaggi (46%). Per ciò che riguarda gli effetti economici positivi dell'allargamento, il 55% dei Croati interpellati pensava che comunque si determinerebbe un miglioramento della qualità della vita, e il 50% si diceva convinto che l'appartenenza all'UE farebbe della Croazia un paese più influente sul piano internazionale. Il 68% dei Croati pensa che l'apertura alla concorrenza dell'economia nazionale migliorerà le sue performance e il 44% è persuaso che la globalizzazione offrirà opportunità migliori. Due terzi sono favorevoli all'adozione dell'euro – e questo risultato è più alto rispetto quello registrato nei nuovi membri UE. In Croazia una vastissima maggioranza è favorevole alla PESC (65%) e il 71% è favorevole ad una politica di sicurezza e difesa comune. Per i Croati, l'adesione all'UE avrà dapprima l'effetto di radicare lo Stato di diritto, la democrazia e il rispetto dei diritti umani, e in seguito farà conseguire pace e sicurezza.

43. I cittadini degli altri paesi europei si dichiarano per il 46% favorevoli all'ingresso della Croazia, e gli stessi Croati sono favorevoli alla richiesta di aderire per un 64%. Ma questi valori sono in calo, dato che se nell'anno precedente la metà degli Europei era favorevole, oggi si registra un forte arretramento in Lussemburgo, nel Regno Unito, in Germania e in Italia. Il parere positivo espresso dai Croati era notevolissimo (74%) all'inizio del 2005, anche se poi ha fatto registrare un calo (68%). Tra i partner auspicati dagli altri Europei, la Croazia si situa immediatamente dopo Svizzera, Norvegia e Islanda.

44. Anche i rapporti bilaterali tra i diversi paesi complicano le cose : ad esempio, una parte dell'opinione pubblica italiana è nettamente meno favorevole alla Croazia, in particolare alla luce di molti esempi recenti di discriminazione e pregiudizi nei confronti della minoranza italiana e anche in relazione ad una ripresa delle tensioni legate agli eventi occorsi alla fine dell'ultimo conflitto mondiale, epoca in cui perirono migliaia di cittadini italiani in una porzione dell'attuale territorio croato che allora faceva ancora parte del Regno d'Italia.

45. Dopo la frantumazione dell'ex-Jugoslavia, la Croazia ha aderito a diverse organizzazioni interregionali. Il suo Parlamento ha richiesto di far parte dell'UEO nel 2003 e ha ottenuto lo status di partner associato assimilato nel 2004.

### ***(b) La Turchia***

46. Le relazioni tra la Turchia e l'Unione europea risalgono al 1963, data della firma di un accordo di associazione alla CEE ; in seguito, la Turchia ha presentato la propria candidatura ufficiale nel 1987 e nel 1996 è poi stata creata un'unione doganale. Il 1999 costituisce per la Turchia il momento di partenza di una « strategia europea » volta a prepararne l'avvicinamento all'UE in diversi settori. Nel 2004, la Commissione ha raccomandato l'apertura dei negoziati, in considerazione del fatto che la Turchia avesse sufficientemente soddisfatto i requisiti prescritti. Ma dopo l'avvio dei negoziati nell'ottobre 2005, tutta la procedura è stata congelata dalla Commissione nel dicembre 2006 a causa della ritrosia turca nel procedere a realizzare determinate riforme (soprattutto del sistema giudiziario) e anche per considerazioni di politica estera. D'altro canto, molti Europei si interrogano sulla compatibilità delle culture e religioni nel quadro dell'avanzata degli estremismi, in particolare nella regione mediorientale.

47. La parte di opinione pubblica turca che sostiene lo Stato laico è favorevole alla prospettiva europea, ma la popolazione si compone anche di correnti islamiste e kemaliste [*nazionaliste, ndt*], che si oppongono alla politica ufficiale : appoggiandosi a motivi

nazionalisti o religiosi, queste due tendenze minoritarie sono avversarie dell'europeizzazione del paese. Oltretutto, l'influenza di queste ideologie sui cittadini turchi, soprattutto dopo il giudizio negativo sul paese espresso dalla Commissione nel dicembre 2006, ha provocato una reazione di ripiego: il nazionalismo, considerato altrimenti solo come appannaggio di frange minoritarie dei Kemalisti, attualmente influenza ambienti sociali diversi che vi trovano un rifugio per esprimere timori di potenziali minacce legate all'evoluzione della Turchia contemporanea. Più precisamente, la grandissima mobilitazione dei cittadini turchi di due anni fa in favore dell'integrazione europea è stata soppiantata da un euro-scetticismo diffuso, soprattutto dopo il dicembre 2006. Pertanto, si può constatare un forte calo delle persone che sostengono la partecipazione all'Europa: nel dicembre 2004 quasi il 70% rispondeva affermativamente alla domanda sull'opportunità dell'ingresso della Turchia nell'UE; nel maggio 2005 un 62% riteneva che l'adesione all'UE sarebbe stata una « fatto positivo », al contrario di quanto registrato nel dicembre 2006, quando quasi la metà si dimostrava scettica (con un 54% di favorevoli). Già nell'agosto 2006, il 76% dei Turchi esprimeva una minor fiducia nell'UE. Anche le aspettative si sono ridotte: nel maggio 2005, il 73% riteneva che la Turchia avrebbe ottenuto dei benefici dall'appartenenza all'UE, mentre nel dicembre 2006 la percentuale era caduta di dieci punti.

48. La percezione generale che il popolo turco ha dell'UE evolve. Nel maggio 2005, il 63% aveva dell'UE un'immagine positiva, mentre nel dicembre 2006 il 55% esprimeva una posizione negativa. La dimensione economica e sociale del processo d'integrazione europea occupa il primo posto nella percezione che i Turchi hanno dell'UE e della cittadinanza europea, che privilegia innanzitutto lo spazio europeo quale fonte di prosperità e promessa di ricchezza. Per i ceti popolari turchi, l'Europa significa innanzitutto benessere materiale. In seno ai nuovi ceti medi, la questione dello Stato di diritto assume un rilievo maggiore: a livello di democratizzazione e di riforme in materia di diritti umani, il 61% dei Turchi attribuisce un'importanza notevole alla cooperazione in favore dell'educazione e della formazione, il che può spiegare l'auspicio di veder svolgere all'UE un ruolo maggiore in questo settore. La Turchia si considera un paese più avanzato rispetto ad altri che sono già membri, soprattutto sotto il profilo economico.

49. L'educazione e il livello di conoscenza soggettiva dell'UE sono variabili che influiscono sulla fiducia dei cittadini turchi nei confronti dell'UE. Così, la percentuale relativamente elevata di risposte « non sa » (37%), dovuta ad una mancanza di informazioni o di interesse sulla politica estera ed europea, mostra che l'Europa sembra largamente restare una « terra incognita » nelle rappresentazioni espresse dall'opinione pubblica turca. Tuttavia, la scarsa conoscenza delle procedure europee non impedisce lo sviluppo del sentimento di essere trattati male dall'UE: la lamentela per una mancata considerazione si accompagna ad un certo scoraggiamento nel vedere gli sforzi non coronati da successo. E' per questo che oramai solo il 36% considera che le cose stiano procedendo nella direzione giusta. Inoltre, si può constatare una diminuzione nella fiducia dei Turchi nei confronti delle due maggiori istituzioni europee, la Commissione, che riscuote solo il 68% di opinioni positive e il Parlamento europeo, che nel 2004 totalizzava ancora un 72%, caduto al 34% nel 2006.

50. La questione cipriota è stata l'elemento che ha fatto inceppare i negoziati per l'adesione turca e il motivo della caduta del consenso. Il sentimento che la tesi greca su Cipro sia privilegiata da Bruxelles rafforza la posizione che nel paese sostiene l'affermazione della sovranità e consente ai gruppi anti-europei di legittimare le proprie rimostranze. Così, il governo rischia di non poter prendere iniziative senza essere accusato di svendere l'interesse nazionale. In un sondaggio apparso nel novembre 2006, sette Turchi su dieci si pronunciavano per uno stop ai colloqui con l'UE piuttosto che accettare un compromesso su Cipro.

51. Dunque si può constatare una profonda sfiducia, o addirittura un atteggiamento di sospetto nei confronti dell'UE, e si osserva una frattura piuttosto netta tra le opinioni

pubbliche europea e turca: se i Turchi restano in maggioranza favorevoli all'adesione all'Unione europea, il modello offerto oggi dagli Europei è piuttosto quello di una partnership privilegiata. Nondimeno, per il fatto poter andare orgogliosa delle sue tradizioni, per l'innegabile credibilità e i numerosi successi sul piano della sicurezza e della difesa, la Turchia può disporre di un'importante « chiave d'accesso » e di credibilità nei confronti dell'Europa. E' anche essenziale che l'opinione pubblica sia completamente informata di questa lunga relazione che intercorre tra Europa e Turchia, destinata a favorire la progressiva integrazione di quest'ultima. Ed è anche importante sottolineare agli occhi dell'opinione pubblica le grandi opportunità che una Turchia direttamente unita all'Europa può offrire per trovare una soluzione favorevole ai grandi conflitti che affliggono il Medio-Oriente.

52. Un altro aspetto che fa della Turchia un prezioso alleato dell'Europa è – come già detto – quello relativo alla difesa e al controllo delle vie di approvvigionamento energetico dell'Europa. In effetti, questo fattore, nonostante sia fondamentale per lo sviluppo economico europeo, non è sufficientemente noto all'opinione pubblica.

53. Sin dal 1949, la Turchia fa parte del Consiglio d'Europa, mentre dal 1952 essa è membro della NATO e dal 1992 membro associato presso l'Assemblea dell'UEO. In tale contesto, il paese è stato sensibilizzato su tutti i problemi relativi ai diritti umani e sulle questioni attinenti alla democrazia, si è dotato di forze armate organizzate sul modello e sugli standard di quelle occidentali, e ha fatto esperienza di lavoro comune assieme alle strutture dei paesi dell'Alleanza atlantica e di quelli europei. La Turchia fa parte delle istituzioni occidentali da oltre cinquant'anni, e ciò ha influenzato la sua politica in rapporto al mondo quale si è delineato nel XX° secolo. Tramite la sua partecipazione alle strutture NATO oramai utilizzate nelle operazioni della PESD, la Turchia collabora agli sforzi europei e tende ad allinearsi alle posizioni più avanzate dell'UE in materia di controllo degli armamenti: l'opinione pubblica è in maggioranza favorevole ad una politica di sicurezza e difesa comune dei paesi europei, ma essa richiede in cambio una partecipazione piena all'adozione delle decisioni e un trattamento paritario nelle questioni che riguardano la sicurezza. Peraltro è difficile immaginare una separazione tra partecipazione militare e condivisione di valori e fini politici tra partner: la questione è di sapere se adesso, in un contesto storico completamente mutato, il ruolo della Turchia è ancora a vocazione « europea » oppure se la sua storia, i suoi interessi economici e la sua cultura avvicinano piuttosto il paese ad altri blocchi geopolitici.

### **(c) *L'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia***

54. L'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia si è vista riconoscere lo status di paese candidato in occasione del Consiglio europeo del 16 dicembre 2005. Essa attende l'apertura ufficiale dei negoziati con l'UE. Il primo bilancio annuale relativo a questo paese è stato riportato dalla Commissione europea l'8 novembre 2006, ove si indica che l'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia è sulla buona strada per ciò che riguarda il rispetto dei criteri politici; che anche i progressi economici sono notevoli e che il paese dovrebbe presto rappresentare un'« economia di mercato vitale ». la Repubblica macedone deve mantenere e rendere ancora più incisive le riforme, soprattutto per porsi in conformità con l'*acquis* comunitario.

55. L'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia ha aderito a diverse organizzazioni interregionali; essa è membro associato assimilato ai partner dell'Assemblea UEO a partire dal gennaio 2006.

## ***2. I potenziali candidati***

56. Le status di « candidato potenziale » viene deciso dall'Unione europea senza che il paese in questione debba necessariamente presentare un atto di candidatura a far parte dell'UE.

57. Per garantire la pace, la stabilità, le relazioni di buon vicinato, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e di quelli delle minoranze, il ritorno dei profughi e la prosperità economica nella regione dei Balcani occidentali, la Commissione europea ha avviato nel 1999 Accordi di stabilizzazione e associazione (ASA). Il negoziato e la corretta applicazione dell'ASA rappresentano una preparazione importante per la futura integrazione di un paese candidato.

58. La vocazione dei paesi della regione (Albania, ex-Repubblica jugoslava di Macedonia, Bosnia-Erzegovina, Serbia, Montenegro, nonché la regione del Kosovo) a ricongiungersi all'Europa, riaffermata in occasione del summit UE – Balcani tenutosi a Zagabria nel 2000, è stata ribadita anche a Salonicco nel giugno 2003. Dopo che questo status è stato riconosciuto all'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia, si ritiene che anche gli altri paesi siano indotti a proseguire sulla strada delle riforme.

### ***(a) La Bosnia-Erzegovina***

59. Il 21 ottobre 2005 è stato avviato dalla Commissione europea il processo di negoziato relativo alla conclusione di un accordo ASA. Nel suo rapporto del 8 novembre 2006, la Commissione precisava che il buon fine di questi negoziati è subordinato a necessari ulteriori progressi, e in particolare ad una cooperazione senza riserve col Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia (TPIJ), nonché alla riforma delle forze di polizia e della legislazione sul sistema radio-televisivo.

60. La Bosnia-Erzegovina beneficia dello status di invitato speciale presso l'Assemblea UEO sin dall'ottobre 2003.

### ***(b) L'Albania***

61. Il 12 giugno 2006 è stato stipulato col paese un accordo ASA. Sino ad ora, la speranza albanese di una rapida adesione all'UE si è scontrata col ritardo incontrato nel processo di riforma. La presidenza UE in effetti ha qualificato le riforme avviate a Tirana come « largamente insufficienti » e ha notato che il traffico di stupefacenti e di esseri umani resta un problema che suscita notevoli preoccupazioni. Nel suo rapporto del 8 novembre 2006, la Commissione precisava che oramai l'Albania deve raccogliere la sfida rappresentata dall'attuazione di questo accordo, cominciando dalle disposizioni relative al commercio.

62. L'Albania beneficia dello status di invitato speciale presso l'Assemblea UEO a partire dal ottobre 2003.

### ***(c) Il Montenegro***

63. Il 21 maggio 2006, i Montenegrini hanno votato a favore dell'indipendenza dell'ex Repubblica Jugoslava, sino a quel momento unita alla Serbia. L'indipendenza del paese è stata riconosciuta dall'Unione europea il 12 giugno 2006, e il 26 settembre 2006 sono stati avviati negoziati in vista della stipulazione di un ASA.

64. Il Montenegro partecipava già ai lavori dell'Assemblea UEO congiuntamente alla Serbia sin dal 2003 ; in seguito alla dichiarazione di indipendenza, oggi il paese beneficia dello status di invitato speciale.

### *(d) La Serbia*

65. Il 10 ottobre 2005, l'Unione europea ha avviato negoziati col paese in vista della stipulazione di un ASA. Nel maggio 2006, questi negoziati sono stati interrotti a causa del « mancato rispetto dell'impegno adottato dalle autorità di Belgrado quanto alla cooperazione col tribunale TPIJ ». La situazione economica tuttavia è promettente : il tasso di crescita è uno tra i più elevati della regione (circa il 6%), l'inflazione si è ridotta (dal 17,7% del 2005 al 6,3 % del 2006) e il salario mensile medio si aggira attorno ai 250 euro ; ma la Serbia deve ancora recuperare una metà del livello di benessere di cui godeva precedentemente alle guerre nell'ex-Jugoslavia (1991/1999); il ritmo delle privatizzazioni è rallentato; solo il 55% dell'economia appartiene al settore privato, e il tasso di disoccupazione si avvicina al 30%. Sullo sfondo resta la questione relativa al futuro del Kosovo, provincia di lingua albanese che chiede l'indipendenza. La questione attualmente è competenza dell'ONU e la regione è sorvegliata da truppe NATO che esercitano una funzione di polizia.

66. La Serbia beneficia dello status di invitato speciale presso l'Assemblea UEO sin dall'ottobre 2003.

### *3. I paesi della cerchia esterna*

67. Seppure l'opinione pubblica si mostra piuttosto scettica rispetto alla prospettiva di includere nelle frontiere europee i paesi più lontani, i cittadini moldavi e ucraini manifestano lo stesso l'intenzione di unirsi alla famiglia europea. Dal punto di vista storico, questi due paesi presentano affinità con i vicini occidentali, e la loro situazione geografica li colloca indubbiamente in un quadro di continuità territoriale. Ma sembra che il cerchio dei paesi « vicini » dovrà essere chiaramente delimitato dato che « i vicini dei vicini non possono farci aprire il Vaso di Pandora », ha affermato l'On. Ferrero Waldner, Commissario europeo per gli esteri, la quale al tempo stesso si è pronunciata a favore di un maggior sforzo finanziario per migliorare la politica europea nei confronti dei paesi vicini (PEV), dato che lo sviluppo sociale e democratico di questi paesi ha accumulato un importante ritardo che deve essere progressivamente colmato prima che la questione di un allargamento possa divenire attuale.

### *(a) La Moldavia*

68. Dopo la stipula di un accordo di partnership con l'UE nel 1998, nel 2004 l'Unione ha incluso la Moldavia nella sua politica di vicinato mediante la firma di un Piano d'azione che riguarda diversi settori. Il paese si è impegnato per il rispetto dei diritti umani, per la stabilizzazione dello Stato di diritto, l'attuazione di programmi di buon governo, l'instaurazione di un'economia di mercato e per uno sviluppo sostenibile. Il Piano d'azione solleva anche il problema delle frontiere e della provincia di Transnistria, ove la situazione resta problematica. Il 6 ottobre 2005, una delegazione dell'Unione europea si è stabilita a Chisinau. In seguito, a novembre, la Missione europea per l'assistenza alle frontiere (EUBAM) si è attivata per sviluppare una cooperazione con i paesi vicini, in particolare l'Ucraina, e aiutare la Moldavia ad adottare le norme europee per la gestione della sorveglianza alle frontiere.

69. Uno studio pubblicato dall'Istituto per le politiche pubbliche di Chisinau dell'aprile 2006 analizza i risultati di un sondaggio nazionale sul futuro europeo del paese. I dirigenti e la popolazione moldava hanno compreso che l'integrazione nell'UE comporta riforme interne e il 68% delle persone interpellate conosce e approva il Piano d'azione UE - Moldavia. Per

accelerare questo processo si sono manifestate tre correnti di pensiero, le quali si propongono di promuovere le riforme secondo l'esempio degli altri paesi già candidati che sono poi divenuti membri (36,4%), di attendere una decisione UE in merito (29,6%) o ancora di adottare iniziative concrete (33,7%).

70. Al di là del dato statistico, questo è un esempio interessante per comprendere lo stato d'animo dei Moldavi nei confronti dell'UE : ai sensi di una legge del 1991, i cittadini moldavi hanno il diritto di richiedere la cittadinanza romena se possono dimostrare di essere nati, o che i propri genitori siano nati, in un territorio che era già appartenuto alla Romania. Successivamente all'indipendenza, diverse migliaia di persone avevano scelto di acquisire la cittadinanza romena, ma dopo l'adesione della Romania all'Unione europea le domande sono aumentate vertiginosamente e si parla addirittura di 800.000 dossier depositati sin dall'inizio dell'anno, su una base di 3.800.000 abitanti. La Commissione europea si trova nell'incapacità di reagire di fronte all'arrivo massiccio di questa popolazione. Il Commissario per l'immigrazione ha affermato di non potersi pronunciare su questi dossier che sono innanzitutto di competenza degli Stati membri, dato che la facoltà di concedere la nazionalità è un'attribuzione di natura prettamente interna.

71. Dal febbraio 2007, la Moldavia beneficia dello status di invitato permanente presso l'Assemblea UEO.

#### ***(b) L'Ucraina***

72. Il 22 gennaio 2007, i ministri degli esteri dell'UE hanno autorizzato l'apertura dei negoziati con l'Ucraina per un nuovo accordo di partnership destinato a sostituire quello vigente da oltre dieci anni. Si è pensato di creare per un certo periodo una zona di libero scambio e rafforzare la cooperazione in diversi settori, tra i quali quello energetico, ma il mandato non copre le prospettive di lungo periodo nelle relazioni tra UE e Ucraina. Contrariamente a quanto molti Stati membri avrebbero auspicato (e in particolare Polonia, Svezia, Regno Unito e Ungheria) la prospettiva di una futura adesione non viene menzionata. Diversi paesi come Francia, Germania e Olanda si sono opposti. Pertanto i ministri si sono accontentati di « prendere atto delle aspirazioni europee dell'Ucraina e della sua scelta in senso europeo », lasciando che col tempo l'accordo di cooperazione faccia il suo corso. Tenuto conto del probabile accesso all'area di Schengen da parte della Slovacchia e della Repubblica ceca, l'Ucraina rientra già nei programmi europei di cooperazione per garantire l'impermeabilità delle frontiere e l'opinione pubblica europea, già molto preoccupata per la questione della sicurezza nell'Europa ampliata, sarà molto sensibile ai risultati che si otterranno in questo settore.

### ***VI. Conclusioni***

73. I diversi sondaggi che abbiamo avuto modo di riportare in questo rapporto mostrano che l'allargamento delle frontiere dell'Unione avvenuto nel 2004 ha avuto in una qualche misura l'effetto di preoccupare l'opinione pubblica europea, inquieta di fronte alla prospettiva di nuove adesioni. In effetti, l'opinione pubblica non si forma sulla base di concetti astratti. Sono i problemi quotidiani che si accumulano e influenzano la sensibilità delle persone, e il ripresentarsi dei problemi forgia convinzioni che sono le sole che potranno davvero determinare cambiamenti tali da essere percepiti nella vita quotidiana.

74. Il dovere dei politici e dei parlamentari pertanto non è solo quello di riflettere per trovare soluzioni ai problemi, ma anche di comunicare e dare maggior visibilità a quelle che per i cittadini saranno le conseguenze concrete delle loro decisioni. Il difetto dell'edificazione europea alligna in gran parte nel suo carattere di opacità : oramai è assodato che la

comunicazione col pubblico non è andata di pari passo col rapido ritmo che l'evoluzione europea ha fatto registrare in quasi tutti i settori. In particolare, la percezione di uno spazio ampliato di sicurezza si riflette incontestabilmente nella vita quotidiana, e l'assenza di conflitti nel corso degli ultimi cinquanta anni ci ha consentito di muoverci liberamente, di potenziare gli scambi economici e condividere le esperienze dei paesi vicini senza difficoltà. Le nuove prospettive di allargamento però non sembrano suscitare la stessa fiducia. La percezione della minaccia economica e sociale ha segnato gli spiriti e l'opinione pubblica non sembra essere molto ricettiva all'idea che la comune sicurezza potrebbe essere garantita meglio in un'Europa allargata. Paradossalmente, i sondaggi che abbiamo esaminato mostrano che il sentimento di insicurezza tende a rafforzarsi, ispirato dal timore di non poter gestire uno spazio troppo grande e che comprende paesi molto diversi tra loro.

75. Qual'è la risposta dell'UE allargata di fronte ai timori provocati dallo stesso ampliamento? La popolazione percepisce la stabilità e la sicurezza in funzione di determinati fattori: se nessuno oggi teme una guerra d'aggressione contro l'Europa, quali sono gli elementi che potrebbero invece minacciare la stabilità del nostro continente? Grazie ai sondaggi possiamo farci un'idea della scala gerarchica delle inquietudini che richiedono risposte politiche responsabili e programmi concreti, ove si sottolineino i vantaggi connessi all'allargamento, politiche che devono essere spiegate ponendo in primo piano l'aspetto positivo della solidarietà per impegnarci in una lotta comune e ottenere un risultato migliore.

76. La minaccia terrorista costituisce senza dubbio il problema maggiore col quale l'Europa deve fare i conti e l'allargamento può rendere questa lotta più efficace se i sistemi di sicurezza vengono coordinati. Questa esigenza ha condotto alla riforma, l'armonizzazione e la ristrutturazione secondo principi democratici dei servizi segreti nei nuovi paesi membri. Si tratta di un primo passo e di un messaggio diretto ai cittadini di paesi usciti da regimi totalitari dove questi servizi hanno svolto un ruolo oppressivo e perverso, e anche nei confronti di tutti i cittadini dei paesi europei di più remota adesione dato che i poteri occulti comunque non stati certamente meno pericolosi per la sicurezza generale.

77. L'allontanamento delle frontiere può rappresentare un fattore rassicurante, dal momento che i conflitti esterni sembrano meno vicini, ma il problema della tutela dei confini contro l'immigrazione clandestina e illegale persiste. I cittadini europei sono consci del pericolo di una perdita di controllo sulle frontiere, soprattutto nel caso dei paesi balcanici, ma l'allargamento comporta il rispetto delle regole comuni e nessun paese si ritrova da solo di fronte a questo problema che è contemplato nella politica per la comune sicurezza.

78. Un altro fattore all'origine di problemi interni e mostrato dai sondaggi è quello dell'integrazione delle minoranze e dei conflitti etnici e di frontiera. Di fronte al timore di veder ricadere l'Europa nella spirale dei nazionalismi contrapposti, si può pensare che l'allargamento possa contribuire a risolvere i problemi e ad aprire la strada alla cittadinanza europea delle future generazioni. Orbene, l'integrazione delle minoranze è uno dei principali valori europei e l'allargamento può essere d'aiuto per imporre dall'esterno decisioni spesso difficili da adottare nel quadro interno di un paese. Vi sono modelli legislativi che sono in vigore in altri paesi e che possono essere proposti, e le istituzioni europee, in particolare il Consiglio d'Europa e il Parlamento europeo prendono iniziative in tal senso.

79. La minaccia per l'ordine sociale rappresentata dalla criminalità organizzata crea un secondo fattore di instabilità. I cittadini sono preoccupati per i traffici di ogni sorta che provengono da paesi ove l'inefficacia dei controlli si rivela come un dato ancora rilevante, e finiscono con l'imputare i comportamenti fraudolenti a tutta una popolazione: le statistiche mettono in risalto la diffidenza nei confronti di determinati paesi balcanici che ancora non garantiscono la gestione del proprio ordine pubblico né delle loro frontiere. In questo settore, la mancata omogeneità dei sistemi giudiziari e di polizia tra un paese e l'altro costituisce un

fattore aggravante ed è evidente che l'allargamento deve imporre una gestione comune e consentire un controllo totale sulle reti della criminalità.

80. La sicurezza energetica costituisce un ennesimo esempio delle insicurezze nutrite dagli Europei da quando è divenuta evidente a tutti la dipendenza dagli approvvigionamenti dall'estero. Una politica comune a più Stati può evitare la rivalità tra paesi consumatori e dovrebbe consentire all'Europa di instaurare coerenti politiche di scambio coi paesi vicini. All'interno di uno spazio comune si potrebbero disporre in modo più efficace norme di gestione e condivisione di nuove tecnologie. Gli Europei costituiscono in effetti una popolazione di circa 300 milioni di abitanti e hanno un peso economico di prim'ordine sulla scena mondiale. Infine, potremmo anche affermare che « l'unione fa la forza », pur coscienti che per riuscire occorre che vi sia tra i membri vecchi e nuovi dell'UE un impegno solido e la volontà di mettere in atto politiche efficaci.

81. La sfida dei prossimi anni è quindi chiaramente quella di ristabilire presso le popolazioni europee quella base di fiducia che ha già sostenuto il processo di edificazione europea. La comunicazione deve essere sincera e rispondere alla domanda reale che proviene dall'opinione pubblica. Un'Europa ampliata può essere più sicura, ma ciò richiede un'organizzazione concreta che passa per la messa in opera di programmi adeguati e politiche conseguenti ; ciò impone anche vincoli e cambiamenti che devono essere spiegati e resi accettabili per ottenere quei risultati che dobbiamo perseguire insieme.