



L'UE guarda a Est: riformare per allargare?

di Giorgio Fruscione, Giuseppe Marcone e Eleonora Tafuro Ambrosetti

Sommario

Allargamento e riforme interne dell'UE.....	2
I “vecchi” candidati: i Balcani occidentali	4
<i>Rischi politici.....</i>	5
<i>Rischi economici.....</i>	7
I “nuovi” candidati: Ucraina, Moldova, Georgia	8
<i>Rischi politici.....</i>	8
<i>Rischi economici.....</i>	10

Abstract

Dopo un lungo periodo in cui non è stata considerata una priorità, l'Unione europea torna a parlare di allargamento, aprendo all'adesione dell'Ucraina e non solo. Accogliere nuovi membri, però, incide inevitabilmente sulla distribuzione delle risorse unionali ha risvolti politici importanti. A Bruxelles si fa strada da tempo l'idea di ridurre i casi di voto all'unanimità per contrastare il problema della paralisi decisionale di cui è spesso vittima l'Unione. Dare rinnovata centralità all'allargamento e al potenziale rischio di peggiorare ulteriormente la situazione significa dover accelerare questo processo di riforma: nella prima fase della nota si analizza dunque in che modo possa essere favorito l'uso delle votazioni a maggioranza qualificata, se tramite modifica ai Trattati o rimanendo nel quadro normativo già esistente. Così come l'Unione deve essere pronta ad accogliere, i nuovi membri devono essere pronti per essere accolti: nella seconda sezione viene dato spazio alle problematiche interne dei cosiddetti “vecchi” candidati, i Paesi balcanici, che già da anni attendono di proseguire nel processo di adesione. Nella terza sezione si approfondisce invece il cammino dei “nuovi” candidati, ovvero quei Paesi che hanno accelerato il loro percorso di avvicinamento all'UE a seguito dello scoppio della guerra in Ucraina, ma che presentano ancora diverse sfide a livello politico ed economico.

Allargamento e riforme interne dell'UE

Da quando la Croazia è divenuta ufficialmente membro nel 2013, nessun altro Paese è entrato a far parte dell'Unione europea (UE), che anzi ha perso uno dei suoi membri più importanti con la *Brexit*. L'allargamento dell'UE non ha rappresentato una priorità per la Commissione Juncker e, probabilmente, non sarebbe stato così centrale durante il mandato di Ursula von der Leyen se non fosse scoppiata la guerra in Ucraina. **Lo shock dell'aggressione russa all'Ucraina ha infatti costretto l'UE a ripensare le sue dipendenze strategiche e ad accelerare il processo d'integrazione con i Paesi candidati e potenzialmente candidati.** A marzo 2022 i 27 leader UE si sono incontrati informalmente a **Versailles** e hanno dichiarato l'inizio di una nuova fase per l'UE basata sul rafforzamento delle capacità di difesa, la riduzione delle dipendenze energetiche e la costruzione di una base economica più solida¹. In questo contesto le candidature dei Paesi dell'ex area sovietica hanno immediatamente acquisito più rilevanza, e in generale il tema dell'allargamento ha preso nuovamente slancio. Il **summit della Comunità Politica Europea² di Granada** ha chiarito la centralità del processo di allargamento per l'UE, definito un **“investimento geostrategico”³**, e nella comunicazione della Commissione che accompagna il Pacchetto Allargamento UE dell'8 novembre 2023, viene ribadito come l'allargamento rappresenti una **forza motrice per stabilità, pace e prosperità a lungo termine⁴**. Tutti i Paesi candidati e potenzialmente candidati vengono incitati ad aumentare gli sforzi per aderire all'Unione sfruttando il momento storico favorevole. Sforzi che l'UE sembra premiare visto che, dallo scoppio della guerra in Ucraina a oggi, **i Paesi candidati sono passati da cinque a nove⁵**.

Questo rinnovato entusiasmo per l'allargamento non deve però far perdere di vista i problemi che esso porta con sé. Cruciale è infatti il tema della **“capacità di assorbimento”** dell'UE, ovvero la possibilità di mantenere l'Unione europea funzionale e capace di perseguire gli obiettivi stabiliti dai Trattati nel momento in cui nuovi Stati entrino a farne parte. Da un punto di vista economico, l'ingresso di nuovi membri si traduce in una diversa **redistribuzione dei fondi di coesione e dei pagamenti previsti dalla Politica agricola comune (Pac)**, oltre che nell'accesso al mercato unico. Prendendo come esempio l'Ucraina, dotata di un territorio coltivabile più esteso di tutti quelli degli attuali membri UE, l'erogazione dei fondi della Pac sarebbe inevitabilmente sbilanciata in favore di quest'ultima. Stando alle regole attuali, secondo un'analisi interna del Consiglio spetterebbero all'Ucraina **€96,5 miliardi in sette anni**, portando a una riduzione del 20% delle risorse della Pac per gli altri Stati membri⁶. Tuttavia, i calcoli basati sulle regole attuali sono puramente indicativi. Le risorse del Quadro finanziario pluriennale verranno con ogni probabilità ridiscusse e sia le politiche di distribuzione dei fondi di coesione sia la Pac andranno riformate proprio per adeguare il budget europeo all'accesso di nuovi Paesi membri. Oltre agli oneri finanziari, però,

¹ [Versailles Declaration | Informal meeting of the Heads of State or Government – 11/03/22](#)

² La **Comunità Politica Europea**, istituita su proposta del Presidente francese Emmanuel Macron, è una piattaforma di coordinamento tra i leader dei 27 Paesi dell'Unione Europea e 17 Paesi extra-UE (Albania, Armenia, Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Islanda, Kosovo, Liechtenstein, Macedonia del Nord, Moldova, Montenegro, Norvegia, Regno Unito, Serbia, Svizzera, Turchia, Ucraina)

³ Consiglio europeo, [The Granada declaration](#), 6 ottobre 2023.

⁴ [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions](#), 8 novembre 2023.

⁵ Gli attuali Paesi candidati sono: Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Macedonia del Nord, Moldova, Montenegro, Serbia, Turchia e Ucraina. Il Kosovo è un potenziale candidato

⁶ A. Albaladejo Román and S. Chahri, [“Ukrainian agriculture From Russian invasion to EU integration”](#), European Parliament Research Service (EPRS), aprile 2024.

l'allargamento pone dei quesiti forse ancora più delicati a livello politico. L'adesione di nuovi membri influisce sul numero dei partecipanti delle istituzioni europee, aumentando ulteriormente il **rischio di paralisi in caso di voto all'unanimità**, ovvero per le votazioni che riguardano principalmente la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), il budget e proprio l'allargamento dell'Unione. Il tema del voto all'unanimità ha sollevato numerosi dubbi negli ultimi anni: un sistema che ha l'obiettivo di garantire che tutti i membri siano rilevanti nel processo decisionale UE, ma che finisce inevitabilmente per rallentarlo nel momento in cui uno o pochi Stati si oppongono alla volontà della maggioranza. Tra i casi più recenti, è emblematico il **veto posto dall'Ungheria nell'approvazione della *Ukraine Facility***, il pacchetto da €50 miliardi di aiuti finanziari all'Ucraina approvato lo scorso febbraio solo dopo una strenua insistenza da parte della Commissione, che è riuscita a convincere Orbán soprattutto grazie al molto discusso sblocco di circa €10 miliardi in fondi di coesione⁷.

È chiaro che l'adesione di nuovi Paesi e il rischio di ingolfare ulteriormente il processo decisionale preoccupa l'Europa, dove già da tempo si discute infatti di possibili soluzioni per l'Unione che verrà. La **Conferenza sul futuro dell'Europa** (aprile 2021-maggio 2022) ha dato uno sprone alla volontà di cambiamento europea. Tra le 49 proposte e le 326 misure presenti nella relazione finale vi è anche la richiesta che tutte le decisioni attualmente prese all'unanimità, escluse quelle inerenti all'allargamento e alle modifiche ai principi fondamentali dell'UE (ex Art.2 Tue), vengano prese invece con voto a **maggioranza qualificata (Qmv-Art.16 Tue e Art.238 Tdue)**⁸. Riguardo alla riduzione dell'unanimità, si possono individuare due schieramenti contrapposti: da una parte, quegli Stati, guidati da Germania e Francia, favorevoli all'estensione del Qmv da cui nasce il **“Gruppo di Amici”**⁹ per promuovere il voto a maggioranza qualificata in ambito Pesc; dall'altra, Stati medio-piccoli che anelano a un'Europa più intergovernativa, come l'Ungheria, e Paesi che temono di perdere autonomia decisionale su questioni cruciali di sicurezza, come i baltici.

Anche qualora venissero appianate le divergenze tra Paesi sul tema, rimane poi da chiarire come l'UE possa effettivamente estendere l'uso del Qmv. **Le strade principali sono due: modificando i Trattati istituzionali o sfruttando le opzioni di flessibilità già previste al loro interno.** Nel primo caso, una **revisione ordinaria dei Trattati** (Art. 48 comma 2-4 Tue) consentirebbe di rivedere l'assetto istituzionale europeo nella sua interezza, permettendo di modificare persino la struttura delle istituzioni europee e le competenze dell'Unione. Il 22 novembre 2023 è stata **adottata in Parlamento una risoluzione per la revisione dei Trattati**¹⁰ e von der Leyen, nella comunicazione sull'allargamento dello scorso aprile, ha definito “indispensabile” una riforma istituzionale¹¹. Tuttavia, per quanto necessario nel medio-lungo periodo, diversi Paesi UE sembrano ritenere questo **approccio eccessivamente complesso** e poco adatto alle urgenti sfide a cui l'Unione deve far fronte¹².

⁷ E. Wax, “5 questions about the EU Parliament suing the Commission over Hungary cash”, *POLITICO*, 18 marzo 2024.

⁸ Conference on the Future of Europe, *Proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Updated assessment*, 7 dicembre 2023.

⁹ Joint Statement of the Foreign Ministries on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy, 4 maggio 2023.

¹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i Trattati (2022/2051(INL)).

¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, 20 marzo 2023.

¹² P. Buras e E. Morina, “Catch-27: The contradictory thinking about enlargement in the EU”, European Council on Foreign Relations (ECFR), 23 novembre 2023.

In alternativa alla revisione dei Trattati vi sono le cosiddette “**clausole passerella**” (art. 48 comma 7 TUE). Si tratta di due clausole generali, stabilite dagli stessi Trattati, che consentono al Consiglio di modificare il suo processo decisionale permettendo il passaggio **da un voto all’unanimità a uno a QMV e da una procedura legislativa speciale a una ordinaria**. L’ostacolo principale all’utilizzo delle clausole passerella è il fatto che esse stesse, per poter essere impiegate, devono ottenere l’unanimità a livello di Consiglio europeo e non incorrere in opposizioni da parte dei parlamenti nazionali. Pertanto, vista la difficoltà di raggiungere un consenso tra gli Stati membri, **non stupisce che, da Lisbona in poi, nessuna clausola passerella sia mai stata attivata**. Un’ulteriore soluzione per ovviare al fardello dell’unanimità è concessa dall’Art.31 TUE, che disciplina la cosiddetta “**astensione costruttiva**”. Questa garantisce a uno Stato di astenersi e di non recepire una decisione del Consiglio europeo, senza però impedirne l’adozione. Una norma utile, come dimostrato dal caso di Austria, Irlanda e Malta per la fornitura di aiuti militari letali all’Ucraina¹³, ma senz’altro non risolutiva nel lungo periodo.

Se riformare i Trattati è farraginoso, agire nel quadro normativo può essere limitante e non è un caso che diversi Stati europei stiano spingendo per processi d’**integrazione differenziata**. Tale approccio permette ai nuovi membri o ai Paesi candidati di aderire parzialmente all’Unione, partecipando solo a determinate politiche europee ed escludendo quelle per cui un’adesione affrettata nuocerebbe al funzionamento dell’UE¹⁴. Una modalità già parzialmente riscontrabile negli **accordi di associazione con l’Ucraina e con gli Stati balcanici**. L’idea di un’Europa a più velocità, sostenuta a gran voce dal presidente francese Emmanuel Macron¹⁵, potrebbe essere applicata anche ai membri attuali dell’UE¹⁶. L’UE potrebbe favorire un’integrazione sempre più profonda tra i membri che lo desiderano, come con strutture di cooperazione sul modello della Cooperazione strutturata permanente sulla difesa e la sicurezza (PESCO), e lasciare legami più laschi tra gli Stati più restii a condividere sovranità con il resto dell’Unione. Al di là del tipo di approccio, **ciò che sembra inevitabile è il ripensamento del processo decisionale dell’UE, considerato indispensabile tanto quanto l’allargamento**. L’UE cerca quindi di evolversi verso un più ampio uso del QMV e una maggiore flessibilità. Ma l’allargamento è un processo bidirezionale: se l’Europa si prepara ad aprire le sue porte, i candidati devono trovare la forza necessaria per attraversarle. Nelle due sezioni successive, verranno evidenziati i maggiori rischi politici ed economici dei Paesi candidati: lo sviluppo delle dinamiche interne dei singoli Paesi aspiranti membri, infatti, sarà chiaramente altrettanto decisivo per il futuro dell’Unione europea.

I “vecchi” candidati: i Balcani occidentali

I Balcani occidentali sono la regione europea che da più tempo attende il compimento del processo d’allargamento dell’Unione europea. Dal 2003, anno in cui al vertice di Salonicco l’UE ha promesso l’integrazione dei Balcani nella “famiglia europea”¹⁷, il processo ha incontrato diverse difficoltà, fino a essere messo in discussione dagli stessi Paesi membri.

I cosiddetti “vecchi” candidati sono oggi suddivisibili in **quattro categorie**, che rappresentano i diversi gradi di avvicinamento a Bruxelles: Montenegro e Serbia, che hanno

¹³ Extraordinary meetings of the Permanent Representatives Committee, 16 marzo 2023.

¹⁴ G. von Sydow e V. Kreiling (a cura di), *Fit for 35? Reforming the Politics and Institutions of the EU for an Enlarged Union*, Swedish Institute for European Political Studies (SIEPS), settembre 2023.

¹⁵ “*Elargissement de l’Union européenne : la France et l’Allemagne tentent d’orienter le débat*, *Le Monde*, 19 settembre 2023.

¹⁶ *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century | Report of the Franco-German working group on EU institutional reform*, 18 settembre 2023.

¹⁷ Vertice di Salonicco - UE - Balcani occidentali. Salonicco, 21 giugno 2003 Dichiarazione.

aperto da tempo diversi capitoli negoziali del percorso d'adesione, sono considerati “i capofila” dell'integrazione dei Balcani; Albania e Macedonia del Nord, invece, hanno avviato i negoziati di adesione solo nel luglio 2022; Bosnia-Erzegovina, che, dopo aver ottenuto lo status di Paese candidato a fine 2022, ha ricevuto il via libera per i negoziati nel marzo 2024; infine c'è il Kosovo, Paese non ancora riconosciuto da cinque Paesi UE, che rimane solo un potenziale candidato.

In questi vent'anni, il processo di allargamento ai Balcani occidentali è stato compromesso sia dai governi locali sia da quelli di alcuni Paesi membri, che dal 2019 hanno più volte imposto il **veto contro i candidati balcanici**. Questi sono stati per lo più frutto di esigenze di politica interna, talvolta tendenti al nazionalismo. I più problematici sono stati quello del 2019 della Francia che fermò l'apertura dei negoziati di Albania e Macedonia del Nord. Successivamente, il veto ha innescato un confronto interno all'UE stessa fino a portare all'adozione di una nuova metodologia d'allargamento che raggruppa i capitoli negoziali in una serie di “cluster”¹⁸. Nel 2020 è stata la volta della Bulgaria, che richiese diverse riforme a Skopje, soprattutto all'assetto costituzionale macedone affinché desse maggior risalto all'identità bulgara presente nell'ex Paese jugoslavo.

A oggi, i Balcani rimangono una delle regioni politicamente più instabili, anche in virtù della lunga attesa e dei tanti stop arrivati dalle istituzioni dell'UE, e il raggiungimento della piena membership può essere interpretato come il compimento di quella transizione politica ed economica che riafferma il ruolo geopolitico dell'Unione europea nell'obiettivo di portare maggiore stabilità ai Paesi della regione.

Rischi politici

Per la regione balcanica, esistono **rischi politici derivanti sia da un'eventuale futura integrazione sia dal perdurare dello stallo**.

Politicamente, i rischi principali legati al futuro allargamento riguardano sia il **deficit democratico** dei Paesi balcanici sia le **interferenze di altre potenze**, *in primis* la Russia.

Secondo il più recente rapporto di Freedom House, tutti i Paesi candidati sono regimi “parzialmente liberi”¹⁹, presentando gli indici più bassi del continente insieme a Ungheria, Ucraina, Moldova, Georgia e Armenia. Questo significa che tutti i Paesi candidati all'adesione, sia “vecchi” sia “nuovi”, non sono democrazie complete.

Sebbene alcuni Paesi della regione abbiano dato segni di una certa maturazione democratica, in altri il rischio di **deriva autoritaria** si è fatto più marcato. Da un lato, infatti, Macedonia del Nord, Montenegro e Kosovo negli ultimi anni hanno intrapreso cambi di regime, portando a un'alternanza di potere, che almeno formalmente scongiurano il rischio di una perdurante monopolizzazione del potere da parte di un solo partito in una tradizionale logica di **State capture**, ovvero una situazione di corruzione endemica in cui gli interessi privati influenzano pesantemente i processi decisionali di uno Stato. Dall'altro, invece, Albania, Bosnia-Erzegovina e Serbia, presentano regimi politici dove oggi è più improbabile il cambiamento politico e dove i quadri dei partiti di governo sembrano aver occupato, o meglio catturato, le principali istituzioni a garanzia della divisione dei poteri, compromettendo quindi lo stato di diritto.

Lo *State capture* è una caratteristica riscontrabile principalmente in Albania e Serbia, dove governano in maniera quasi assoluta gli stessi partiti rispettivamente da 11 e 12 anni. Alla

¹⁸ European Commission. Revised enlargement methodology: Questions and Answers.

¹⁹ “FREEDOM IN THE WORLD 2024, The Mounting Damage of Flawed Elections and Armed Conflict”, Freedom House.

cattura delle istituzioni da parte dei partiti si aggiunge poi quella di alcuni esponenti della malavita, dinamica per cui spesso il confine tra istituzioni pubbliche e criminalità organizzata non è più distinguibile²⁰.

A rendere ancora più rischiosa un'integrazione dei Balcani occidentali sono poi le **questioni territoriali aperte**, *in primis* tra Serbia e Kosovo, che non hanno ancora normalizzato i propri rapporti, e in Bosnia-Erzegovina, dove le istituzioni dello Stato centrale sono minacciate dal cosiddetto secessionismo legale da parte della Republika Srpska, una delle due entità che compongono il Paese. Per l'UE, che ha un ruolo attivo in entrambi i contesti – nel dialogo tra Belgrado e Pristina come mediatore diplomatico e in Bosnia attraverso la missione Althea Eufor²¹ – sia il processo di normalizzazione tra Serbia e Kosovo sia il preservare la statualità centrale di Sarajevo sono propedeutici all'integrazione. Questi due contesti sono, quindi, i principali focolai dell'instabilità politica nella regione.

L'instabilità è stata però incentivata anche dalle influenze straniere, *in primis* di Cina e Russia, attraverso una penetrazione, rispettivamente economica e politica, che eleva i rischi per l'Unione europea da politici a geopolitici.

La penetrazione economica della Cina nei Balcani verrà affrontata più nel dettaglio nel paragrafo successivo, mentre l'**influenza russa** può essere analizzata come l'insieme di tre elementi tra essi interdipendenti. Dapprima la dipendenza energetica, che in Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord e Serbia supera il 90%; poi il soft-power esercitato dalla leadership del Cremlino, da intendere come uno strumento che eleva l'anti-occidentalismo a posizione politica; e infine, il sostegno russo alla Serbia sulla questione del Kosovo, che complica il processo di risoluzione pacifica della controversia tra Belgrado e Pristina, facendo sì che il Paese sia il perno dell'influenza russa nei Balcani occidentali. Ma alla Serbia vanno aggiunti tutti i Paesi dove i serbi rappresentano una componente etnico-nazionale consistente e in virtù della quale Belgrado esercita un'influenza regionale, soprattutto Bosnia-Erzegovina e Montenegro. Più nel dettaglio, il rischio di un allargamento a Paesi sotto l'influenza russa non si traduce tanto nell'accoglienza di avamposti balcanici del Cremlino quanto invece nell'integrare sistemi politici che a esso si rifanno e le cui questioni nazionali sono fortemente influenzate da Mosca. La Russia, infatti, non gioca un ruolo diretto nella questione del Kosovo, non ha uomini sul campo, né è direttamente responsabile dell'attacco terroristico di Banjska, nel nord del Kosovo, del settembre 2023. Più semplicemente, la Russia è il primo beneficiario indiretto di queste tensioni e di tutte le questioni nazionali che rimangono aperte. L'interesse di Mosca, infatti, non è occupare politicamente o fisicamente i Balcani occidentali, bensì arrestarne o rallentarne il percorso d'integrazione euroatlantica.

Un mancato completamento del processo di allargamento comporterebbe dunque un simultaneo aumento della presenza di attori terzi, con il rischio che i sistemi politici locali si distanzerebbero ulteriormente dagli standard europei cui si sono votati. Questo rischio è particolarmente presente nei contesti di Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord e Serbia, i cui sistemi politici sono oggi governati da partiti populistici nazionalisti.

²⁰ B. Elek e G. Fruscione, “The Crime-Politics Nexus Entrapping the Balkans”, ISPI Commentary, ISPI, 22 settembre 2021.

²¹ L'Operazione Althea Eufor è iniziata nel 2004 su mandato Onu ed è stata la prima reale missione dell'Unione europea e sostituì la missione Nato denominata Sfor. L'Operazione aveva come principali obiettivi il supporto all'addestramento delle Forze armate della Bosnia-Erzegovina in ottica di avvicinamento agli standard Nato e la contribuzione a creare un ambiente sicuro in Bosnia-Erzegovina in ottica di una stabilizzazione del paese. Nel 2012 l'operazione venne riconvertita in un programma di addestramento e potenziamento delle capacità delle forze armate bosniache. Attualmente il personale dell'Operazione Althea ancora dislocato in Bosnia-Erzegovina ammonta a circa 1.100 unità, principalmente impegnate nell'assistenza al mantenimento di un ambiente sicuro nel paese e nell'addestramento congiunto con le forze armate locali.

Il principale rischio di uno stallo dell'allargamento è quindi di natura geopolitica. Come dimostrano alcuni sondaggi condotti in Serbia²², il Paese più grande della regione e dove più si concentrano le influenze straniere, sebbene il 40% dei cittadini sarebbe favorevole all'ingresso nell'Unione europea, questa rischia di perdere *appeal* a favore di altri attori, che però non possono sostituirsi all'Unione e non rappresentano a oggi una valida alternativa all'integrazione nel mercato unico.

Rischi economici

Le economie dei Balcani occidentali soffrono ancora di **gravi debolezze**. Prendendo come indicatore il Prodotto interno lordo, il dato aggregato dei cinque Paesi candidati è meno di un terzo del Pil della sola Lombardia. Un dato che fotografa un insieme di economie molto limitate e che, una volta integrate nel mercato unico, difficilmente potrebbero portare a scossoni di natura economica all'Unione. Anche guardando il Pil pro capite i dati restituiscono l'immagine di una regione economicamente ai margini d'Europa, dal momento che tutti i Paesi candidati hanno un Pil pro capite inferiore a quello della Bulgaria, il Paese più povero dell'Unione.²³ Questo dato lascia pensare che l'integrazione nel mercato unico possa essere un'importante risorsa per i cittadini dei Paesi candidati.

I principali rischi economici dell'integrazione dei Balcani occidentali nell'UE sono piuttosto correlati a quelli di natura geopolitica e geoeconomica.

Geopoliticamente, il rischio principale è quello legato alla penetrazione economica della Cina, che da anni sta ramificando la **Belt and Road Initiative** lungo tutta la penisola balcanica. Allo stato attuale, l'influenza cinese non si pone ancora come un competitor diretto agli scambi commerciali tra i Ventisette e la regione balcanica, dal momento che l'interscambio tra i candidati e i Paesi membri UE si aggira intorno al 60%. L'influenza economica di Pechino è però rischiosa per almeno tre motivi. Innanzitutto, poiché registra una crescita costante che può portare a un'eccessiva dipendenza; in secondo luogo per come i tanti progetti cinesi allontanano le economie locali dagli standard europei; infine per l'aumento esponenziale dell'indebitamento verso le banche cinesi.

Dal 2020, infatti, la Cina ha intensificato la propria presenza nella regione, e in particolare in Serbia, il pivot della sua penetrazione nei Balcani. In questi quattro anni, Pechino è diventato il secondo partner commerciale serbo – una posizione occupata a lungo dall'Italia – dietro la Germania. Quanto alle conseguenze, molti investimenti cinesi non sono rispettosi degli standard europei, specialmente per quanto riguarda la tutela ambientale o le condizioni dei lavoratori, come dimostrano i casi dell'Acciaieria di Smederevo, fabbrica d'importanza strategica per l'economia serba ma dove le polveri rilasciate nell'aria hanno portato a un innalzamento nocivo dell'inquinamento, o il caso della LingLong di Zrenjanin, dove gli operai vivono in condizioni prossime alla schiavitù. Infine, il debito verso la Cina rappresenta i rischi maggiori. Il debito estero della Serbia verso Pechino si è decuplicato in poco più di dieci anni: passato dai 305 milioni di euro nel 2012 agli attuali 3,7 miliardi.

Sull'insostenibilità del debito, va poi ricordato il caso del Montenegro, che solo tre anni fa rischiò di finire nella cosiddetta trappola del debito per l'autostrada Bar-Boljare. All'epoca, Pechino deteneva un quarto del debito pubblico montenegrino e l'insolvenza fu scongiurata

²² “Istraživanje: Građani Srbije hoće u EU” (“Ricerca: i cittadini serbi vogliono entrare nell'Unione europea”), *Direktno*, 19 ottobre 2023.

²³ “Gross domestic product (GDP) per capita of potential future European Union member states in 2022, (in current U.S. dollars)”, *Statista*, 4 luglio 2024.

dall'intervento di quattro istituti finanziari occidentali che convertirono il debito montenegrino²⁴.

Infine, considerata la **forte dipendenza** con alcuni dei Ventisette, i rischi potrebbero emergere per lo più per le economie balcaniche in caso di forti scossoni economici, come accaduto durante la pandemia in Albania, che ha un interscambio commerciale di oltre il 40% con l'Italia, che registrò gli effetti del lockdown con ripercussioni dirette per molte aziende albanesi.

I “nuovi” candidati: Ucraina, Moldova, Georgia

Il 25 giugno le aspirazioni europee dell'**Ucraina** e della **Moldova** sono finalmente diventate realtà: l'Unione europea ha avviato i colloqui formali di adesione con Kiev e Chisinau, dando inizio a un processo articolato e complesso che, alla fine, dovrebbe portare all'adesione dei due Paesi dell'Europa orientale all'UE. La situazione dell'altro “nuovo” candidato, la **Georgia**, è più problematica: non solo la repubblica del Caucaso meridionale non ha ancora aperto i colloqui formali di adesione, ma il suo percorso potrebbe subire ulteriori rallentamenti alla luce della situazione politica nel Paese. Durante il Consiglio europeo tenutosi il 27 e 28 giugno, Bruxelles ha infatti espresso “seria preoccupazione” per i recenti sviluppi in Georgia, in particolare per via della legge sulla trasparenza dell'influenza straniera, che, secondo il Consiglio europeo, rappresenta un “regresso” rispetto ai passi stabiliti nella raccomandazione della Commissione per lo status di candidato²⁵.

Anche se con l'avvio dei colloqui per Ucraina e Moldova la politica dell'allargamento ha ripreso slancio, gli ulteriori progressi e, in ultima analisi, l'adesione di questi “nuovi” candidati, dipenderanno da **vari fattori di natura politica ed economica**.

Rischi politici

Nonostante la volontà politica costituisca un elemento fondamentale alla base dell'allargamento, è altresì noto che il **processo di allargamento è estremamente lungo e complesso**, alla luce delle enormi sfide che esso presenta sia per il candidato sia per l'Unione. L'Ucraina è il Paese dove la tensione tra l'urgenza d'integrazione e le sfide al processo di adesione è più pronunciata. Infatti, se da un lato la guerra di aggressione russa ha reso l'allargamento verso Kiev un “**imperativo geopolitico e morale**”²⁶, dall'altro il caso dell'Ucraina presenta delle **sfide importanti** per Bruxelles: con una popolazione stimata di oltre 35 milioni di abitanti, l'Ucraina è il candidato di gran lunga più popoloso tra tutti gli aspiranti membri²⁷; ma, soprattutto, la guerra russa ha delle enormi conseguenze economiche, politiche e di sicurezza sul Paese e sul suo processo di adesione. In particolare, ci sono dubbi legati a un possibile intervento europeo in difesa dell'Ucraina aggredita da Mosca alla luce della **clausola di difesa reciproca** introdotta dal Trattato di Lisbona e vincolante per tutti gli Stati membri. L'articolo 42 al paragrafo 7 prevede, infatti, che “qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli

²⁴ L. Scepanovic, “[Montenegro Exits Deal That Hedged Mammoth Chinese Highway Loan](#)”, *Radio Free Europe-Radio Liberty*, 21 giugno 2023.

²⁵ “[Georgia: EU calls on authorities to abandon current course of action leading to a de facto halt in accession process](#)”, *EU NeighboursEast*, 1 luglio 2024.

²⁶ A. Paul e R. Borges de Castro, “[EU candidate status for Ukraine is a geopolitical and moral imperative](#)”, European Policy Centre (EPC), 21 giugno 2022.

²⁷ Il processo di adesione della Turchia, che ha quasi 85 milioni di abitanti, è attualmente congelato per via del “deterioramento delle condizioni democratiche” avvenuto soprattutto dopo il tentato colpo di stato del 2016. European Parliament, [The Enlargement of the Union, Fact Sheets on the European Union](#).

aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite"²⁸. Tuttavia, vi sono seri dubbi sia sulla capacità effettiva dell'UE di intervenire direttamente, alla luce sia dello "stato pietoso"²⁹ dei piani di difesa europea, sia del supporto popolare che tale intervento genererebbe tra le società europee. Ad esempio, un recente sondaggio ha evidenziato come l'80% dei cittadini italiani sia contraria all'invio di truppe in Ucraina³⁰ ed è difficile immaginare che tale percentuale varierebbe significativamente qualora l'Ucraina divenisse membro UE.

Un'ulteriore fonte di rischi di sicurezza comune a tutti e tre i potenziali membri UE è legata alla presenza di **territori separatisti**. In Ucraina, oltre alla Crimea (annessa dalla Russia nel 2014), ci sarebbe il problema delle quattro regioni (Zaporizhzhya, Kherson, Donetsk e Luhansk) annesse dalla Russia nel 2022 tramite referendum non riconosciuti dalla comunità internazionale. In Moldova c'è l'autoproclamata Repubblica della Transnistria, entità separatista filorusa, ma anche la regione autonoma moldava della Gagauzia, abitata principalmente da gagauzi – gruppo etnico turcofono, di religione ortodossa – vicina politicamente a Mosca. In Georgia, invece, i territori separatisti *de facto* sono due: Abcasia e l'Ossezia del sud, che corrispondono a circa il 20% del territorio georgiano. Anche in questo caso, entrambi i territori sono totalmente assoggettati al punto che, in passato, esponenti del governo dell'Ossezia del Sud avevano espresso la speranza che la regione potesse essere formalmente incorporata alla Russia³¹. Per ovviare al problema dei territori separatisti, l'UE potrebbe ricorrere al "**precedente cipriota**": nel 2004 la Repubblica di Cipro ha aderito all'UE come isola divisa *de facto*. L'intera isola è territorio dell'UE *de jure*, ma nella parte nord, occupata dalla Turchia, l'*acquis communautaire* è sospeso (anche se i turco-ciprioti che sono in possesso, o possono richiedere, documenti di viaggio dell'UE, sono cittadini dell'Unione europea)³². Malgrado il precedente legale, la situazione dei "conflitti congelati" in Europa orientale è resa ancora più complessa dalla relazione che queste entità separatiste mantengono con la Russia e dal generale deterioramento della situazione di sicurezza nella regione causato dall'invasione dell'Ucraina.

C'è anche il timore di accettare "**democrazie immature**" come membri, con il rischio che si trasformino in regimi illiberali o ibridi nettamente in contrasto con l'identità, le leggi e i valori dell'UE³³. In tal caso, si sostiene, l'UE ha meno strumenti per tenere a bada questi regimi e costringere i propri membri ad aderire alle normative dell'UE rispetto ai candidati, verso i quali la condizionalità europea è più forte. Sebbene la promessa di adesione sia stata considerata all'unanimità la leva politica europea più efficace, al centro del potere di trasformazione dell'UE, diversi studi sottolineano la diminuzione delle condizionalità nei confronti degli Stati una volta diventati membri, come i recenti disaccordi con Polonia e Ungheria testimoniano³⁴. Anche se questi timori sono fondati, va tuttavia sottolineato che la condizionalità – e dunque la capacità trasformativa dell'Unione europea – funziona solo se la prospettiva di adesione è considerata credibile dai Paesi candidati.

²⁸ Clausola di difesa reciproca - EUR-Lex.

²⁹ N. Witney, "Home alone: The sorry state of Europe's plans for self-defence", European Council on Foreign Relations (ECFR), 19 febbraio 2024.

³⁰ I. Krastev e M. Leonard, "The meaning of sovereignty: Ukrainian and European views of Russia's war on Ukraine", European Council on Foreign Relations (ECFR), 3 luglio 2024.

³¹ "Breakaway Georgian region is discussing becoming part of Russia, says local official", *Reuters*, 17 marzo 2024.

³² European Union, *Cyprus – EU country profile*.

³³ I. Muttreja, S. Auer e N. Scicluna, "The EU must face up to its rule of law crisis", Chatham House, 17 maggio 2023.

³⁴ E. Tafuro Ambrosetti, "Challenging but worthwhile: the quest for further EU enlargement", ISPI Commentary, ISPI, 6 giugno 2024.

A cavallo tra rischi politici ed economici, poi, c'è la **corruzione**, tallone d'Achille dei tre “nuovi” candidati e male endemico nella regione. Ucraina e Moldova occupano rispettivamente il 104° e 76° posto (su 180 Paesi scrutinati) del ranking 2023 su corruzione percepita di Transparency International³⁵. In questo senso, la Georgia, sebbene più in alto nella lista (al 49° posto), ha visto un deterioramento della situazione. La lotta alla corruzione è uno degli aspetti su cui Bruxelles insiste maggiormente nel processo di adesione del candidato, ma anche uno dei più insidiosi: oltre a creare istituzioni *ad hoc* e licenziare i funzionari corrotti, per cambiare il modo in cui la società percepisce i processi alla base del fenomeno è necessaria una trasformazione più ampia del sistema politico. Si tratta di un processo di apprendimento collettivo lungo e complesso³⁶. Oltretutto, non è detto che la situazione del Paese migliori significativamente dopo l'accesso all'UE, come il caso di Romania e Bulgaria (rispettivamente, al 63° e 67° posto del *ranking* di Transparency) dimostra.

Rischi economici

Per anni, Ucraina e Moldova si sono contese il triste titolo di Paese più povero d'Europa. Per le dimensioni dell'economia e l'entità dei rischi, è però l'Ucraina oggi a preoccupare di più. Le azioni russe fin dal 2014 hanno ulteriormente destabilizzato l'economia di Kiev: basti pensare che nel 2022, a seguito dell'invasione su larga scala della Russia, il Pil ucraino è diminuito di quasi il 30% e, anche negli scenari di crescita più ottimisti, il Pil reale raggiungerebbe il livello prebellico solo nel 2030³⁷. Nel prossimo decennio l'Ucraina necessiterà di oltre 486 miliardi di dollari per la **ricostruzione** socio-economica e le risorse chiave per tale sforzo – fino a quando l'Ucraina non sarà in grado di coprire il fabbisogno di bilancio con il proprio gettito fiscale – sono i fondi finanziari costituiti dai partner dell'Ucraina³⁸. Per l'UE, il principale finanziatore di Kiev, l'impegno finanziario che la ricostruzione ucraina comporta potrebbe diventare un problema politico, visto che, soprattutto in alcuni Paesi europei, il sostegno all'Ucraina inizia a non essere più una priorità e il rischio della *donor fatigue* è sempre più presente. La ricostruzione offre sicuramente delle opportunità importanti per le imprese europee, ma i possibili benefici sono direttamente legati al successo della lotta alla corruzione e all'andamento della guerra.

Come menzionato in precedenza, un altro problema al centro dei negoziati per l'adesione sarebbe l'eventuale ingresso nel mercato unico di un **gigante agricolo** come l'Ucraina, importante produttore globale di cereali e semi oleosi, ma anche di carne, latticini e soia. Il settore agricolo è cruciale per l'economia ucraina, sia in termini di contributo al Pil sia per l'occupazione totale. Tuttavia, per via dell'accesso preferenziale dei prodotti ucraini nel mercato UE dopo l'invasione russa e dei prezzi più contenuti rispetto ai beni europei, molti accusano l'Ucraina di concorrenza sleale su vari prodotti: sul grano, con seri danni all'economia polacca³⁹; sul pollame, considerato una minaccia per la produzione francese; sullo zucchero e, sempre più, sui prodotti biologici. Per placare le proteste dei produttori europei, Bruxelles ha esteso il regime di libero scambio con l'Ucraina fino al 2025, ma è pronta a reintrodurre le tariffe su pollame, uova, zucchero, avena, mais, miele e semole (chicchi di grano) ucraini se le quantità superassero la media importata nel 2022 e nel 2023⁴⁰.

³⁵ [2023 Corruption Perceptions Index](#), Transparency International.

³⁶ O. Huss e O. Keudel, “Why does the fight against corruption is happening so slowly in Ukraine?”, Kyiv School of Economics.

³⁷ European Union, [Two years of war: The state of the Ukrainian economy in ten charts](#).

³⁸ T. Burlay, “Come resiste l'economia Ucraina”, ISPI Commentary, ISPI, 23 febbraio 2024.

³⁹ “Poland Investigates Allegedly Deliberate Spillage of Ukrainian Grain at Border Crossing”, *Radio Free Europe Radio Liberty*, 12 febbraio 2024.

⁴⁰ “EU to reimpose tariffs on Ukrainian eggs and sugar”, *Financial Times*, 26 giugno 2024.

Alcune sfide economiche sono in comune per tutti e tre i “nuovi” candidati e derivano direttamente dal loro passato sovietico e dal processo di privatizzazione economica successivo al disgregamento dell’Urss. Tra queste, sicuramente la presenza di **oligarchi**. Al di là dell’aspetto economico, questo costituisce anche un problema politico visto che, sia in Georgia che in Moldova, due oligarchi molto attivi nella vita politica interna (Bidzina Ivanishvili, fondatore di Sogno Georgiano, il partito di maggioranza a Tbilisi, e Ilan Shor, a capo dell’omonimo partito moldavo) sono accusati di *State capture* e di essere “cavalli di troia” del regime russo. Per la Georgia, poi, il *decoupling* economico dalla Russia sarà difficile, visto che l’influenza economica russa non fa che aumentare: la Russia è il terzo maggior partner commerciale per Tbilisi, con una quota del 13% sul fatturato commerciale totale⁴¹ e la seconda fonte di gas dopo l’Azerbaijan (21,5% e 78,5% nel 2023 rispettivamente)⁴². Inoltre, le esportazioni georgiane verso la Russia sono aumentate dopo l’invasione dell’Ucraina, dando adito alle accuse a Tbilisi di essere diventata “porta di servizio” per le merci occidentali, aiutando la Russia ad aggirare le sanzioni⁴³. La Georgia ha anche beneficiato delle centinaia di migliaia di emigranti russi (*relokanty*), per lo più giovani, istruiti e benestanti: il numero delle attività economiche avviate da russi in Georgia dal 2022 è tre volte maggiore dell’insieme dei 27 anni precedenti⁴⁴.

Infine, tutti e tre gli Stati hanno un enorme **problema demografico**: il declino della popolazione e della natalità è diventato un problema esistenziale che, unito alle forti ondate migratorie e alla fuga dei cervelli, potrebbe compromettere la futura vitalità delle istituzioni e dell’economia di Kiev, Tbilisi e Chisinau.

⁴¹ L’UE nel suo complesso è il partner commerciale principale della Georgia (21% del totale), mentre la Turchia è al secondo posto (15%). European Union, [EU trade relations with Georgia](#).

⁴² “Georgia Increased Natural Gas Imports from Russia by 16.5% in 2023”, *Civil Georgia*, 24 gennaio 2024.

⁴³ K. Shoshiashvili, “Georgia’s ambivalence towards sanctions on Russia”, *Euractiv*, 29 marzo 2024.

⁴⁴ “Russian exiles are making a mark in the Caucasus and Central Asia”, *The Economist*, 13 giugno 2024.

Osservatorio di Politica internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento
redazionale:

Camera dei deputati

Servizio Studi - Dipartimento Affari esteri

Tel. 06.67604939

Email: st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.