La “Strategia macroregionale per la Regione Adriatico-Ionico” (EUSAIR) e il rispetto dello Stato di diritto nell’Unione europea

1. A Izola (Slovenia) si è tenuto l’11-12 maggio di quest’anno il VI Forum annuale EUSAIR. La Presidenza slovena in carica ha posto all’ordine del giorno di questo appuntamento – fra gli altri temi quali il miglioramento delle acque costiere e il contrasto agli effetti negativi derivanti dal cambiamento climatico – anche l’approfondimento del processo di integrazione dei Paesi appartenenti all’area dei Balcani occidentali entro l’Unione europea.

   EUSAIR è un’iniziativa politica nata per decisione del Consiglio europeo (29 settembre 2014) a seguito della proposta della Commissione di un Piano d’azione (18 giugno 2014, COM(2014) 357 final) indirizzata a coordinare i Paesi appartenenti alla regione geografico-socio-economica implicata nei due mari Adriatico e Ionio: sono dunque coinvolti Italia, Croazia, Slovenia. Grecia, Albania, Montenegro, Bosnia Erzegovina e Serbia.

   L’Unione ha messo in campo una strategia indirizzata a promuovere la sostenibilità economica, sociale e ambientale di questa vasta area mediante azioni che insistono su quattro “pilastri”: le attività marittime; la connettività nel settore dei trasporti e dell’energia; la qualità dell’ambiente; il turismo sostenibile.

2. La regione adriatico-ionica ha un’importanza strategica per il nostro Paese: è un’area definita dal bacino dei due mari implicati, nella quale sono coinvolte zone marine, costiere e terrestri che accolgono 70 milioni di persone.

   Dal punto di vista economico l’area è per l’Italia strategica a motivo dell’intenso movimento di persone, beni e servizi con Paesi già membri dell’Unione (Grecia, Croazia e Slovenia) o inseriti nel lungo tormentato processo di adesione ad essa.

   L’Italia è coinvolta in questa “Strategia” con tutte le proprie regioni costiere orientali, ma anche con Lombardia, Trentino Alto Adige e Umbria.

   Essa – con la Serbia – è responsabile del coordinamento del “pilastro” connettività.

3. Il ruolo che questa “Strategia” assolve è in realtà molto più profondo di quanto espressamente contenuto nel Piano d’azione della Commissione. Essa è funzionale certamente all’attuazione delle politiche e azioni interne dell’Unione europea, nel senso di valorizzare le risorse socio-economiche della parte di macroregione che insiste entro i suoi confini. Ma è anche indirizzata a sostenere il processo di avvicinamento dei Paesi appartenenti all’area dei Balcani occidentali agli standard richiesti ai fini di una loro adesione all’Organizzazione, superando grazie alla collaborazione intessuta nel quadro della “Strategia” le difficoltà nella connettività stradale, ferroviaria, marittima ed energetica, proteggendo l’ecosistema marittimo, incentivando lo sviluppo turistico sostenibile, avviando azioni per contrastare i danni derivanti dal cambiamento climatico. E’ infatti quella avviata ormai dal 2014 una collaborazione che aiuta, contestualmente, a rafforzare le capacità di leadership politica delle classi dirigenti, a migliorare il processo decisionale interno, a incrementare il processo di crescita di una buona amministrazione pubblica.

   La “Strategia”, dunque, rappresenta un tassello di altra azione dell’Unione europea, quella riversata sul versante esterno, anche verso Paesi che si candidano ad aderire all’Unione stessa. Lo ha peraltro anche affermato la nostra Amministrazione (coordinata nell’ambito di una “cabina di regia” che vede partecipare il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, Dipartimento per le politiche europee) nell’ambito dei lavori del VI Forum: il sottosegretario

agli Affari esteri Benedetto Della Vedova ha affermato la strumentalità di questa "Strategia" al futuro allargamento dell'Unione a tutti i Paesi dei Balcani occidentali.

Azione esterna ed azione interna dell'Organizzazione, peraltro, non sono politiche separate e distinte, ma «continue e coessenziali (…) devono conseguentemente essere coerenti: ciò che un governo fa verso l'esterno deve corrispondere a ciò che fa al suo interno» (Bonanate; Hillion-Wessel). Ciò è reso esplicito dal principio di coerenza espresso dall'art. 21, n.- 3, co. 2 TUE e da conseguente prassi delle istituzioni europee (CGUE, sent. in causa C-482/08; Comunicazione Comm. eur. 10 maggio 2005 sul Programma dell'Aja; Ris. PE 8 luglio 2010 sul progetto accordo USA/UE SWIFT).

4. Ora, è fuor di dubbio la rilevanza della "Strategia" europea nella regione adriatico-ionica per il processo di adesione dei Paesi appartenenti all'area dei Balcani occidentali, che sta incontrando ostacoli anche in tema di rispetto dei criteri contenuti nei capitoli 23 e 24: sono questi i capitoli che riassumono l'*acquis communautaire* in materia di rispetto dei diritti dell'uomo, nonché di standard di libertà sicurezza e giustizia, in relazione ai quali viene valutata la capacità dello Stato richiedente l'adesione di accedere all'Unione. Questi due capitoli, come noto, si ispirano ai valori dell'Unione (in quanto comuni ai suoi Stati membri) inscritti dell'art. 2 TUE e sono peraltro già contenuti nei cosiddetti "criteri di Copenaghen" adottati dal Consiglio europeo nel 1993, ai quali rinvia implicitamente l'art. 49 TUE.

   La Dichiarazione di Zagabria (che ha concluso l'omonimo "vertice" il 6 maggio 2020) rende evidente il collegamento: nel ribadire «ancora una volta il (…) sostegno esplicito alla prospettiva europea dei Balcani occidentali (…) quale risoluta scelta strategica» per l'Unione (par. 1), essa è «determinata a intensificare ulteriormente il proprio impegno a tutti i livelli per sostenere la trasformazione politica, economica e sociale della regione», accogliendo con favore «l'impegno dei partner dei Balcani occidentali a sostenere i valori e i principi europei e ad attuare le riforme necessarie in modo accurato e vigoroso» (par. 6).

   La questione vera è comunque se l'Unione europea sia in grado di sostenere questo tratto della propria identità tanto all'esterno quanto al proprio interno. Identità che verrebbe a configurarsi come un vero cambio di passo: da organizzazione intergovernativa destinata a gestire un'area economica sulla base di principi di integrazione, a sintesi politica originale nel panorama del diritto internazionale ove il rapporto fra potere e comunità di individui governata sia condizionato dalla centralità della persona, dove dunque l'elemento ordinatore dei rapporti interni sia lo Stato di diritto nel senso già affermato dalla Corte di Giustizia della Comunità economica europea nel lontanissimo 1986, con la sentenza *Les Verts* (in causa C-294/83, par. 23). Già allora la Corte rintracciava nel processo di integrazione del continente europeo come configurato entro la CEE gli indicatori di una «comunità di diritto (…) nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato».

   La prossima attesa sentenza della Corte di giustizia dell'Unione sul ricorso (dell'11 marzo scorso) di Polonia e Ungheria in tema di legittimità della disciplina di bilancio europea che condiziona l'erogazione di risorse finanziarie al rispetto dello Stato di diritto sarà una risposta molto importante al proposito.

(Nicoletta Parisi)