

# L'Unione Europea e l'allargamento ai paesi dell'Europa orientale

[officinadellastoria.eu/it/2018/07/20/lunione-europea-e-lallargamento-ai-paesi-delleuropa-orientale/](http://officinadellastoria.eu/it/2018/07/20/lunione-europea-e-lallargamento-ai-paesi-delleuropa-orientale/)

Lara Piccardo

luglio 20, 2018



\*Passata da quindici a venticinque e poi ventisette Stati membri, il 1° gennaio 2007 l'Unione Europea (UE) ha saldato la frattura tra Est e Ovest, avviando quella riunificazione del Vecchio Continente che a lungo, nel corso del XX secolo, era apparsa quasi un'utopia.

Sino all'inizio del nuovo millennio, l'Europa comunitaria aveva visto i propri confini via via estendersi solo con l'ingresso di paesi "al di qua" della cortina di ferro. La sua progressiva trasformazione era avvenuta in quattro ondate successive: nel 1973 con l'adesione di Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda; nel 1981 con l'ingresso della Grecia; nel 1986 con l'arrivo di Spagna e Portogallo; nel 1995 con l'entrata di Austria, Finlandia e Svezia.

Il quinto allargamento è stato avviato di fatto nel 1989 con la caduta del muro di Berlino e la successiva fine della guerra fredda – che hanno rimosso gli ostacoli ideologici e politici alla riunificazione del Vecchio Continente – e formalmente nel 1993, con il Vertice di Copenaghen.

L'UE ha favorito in ogni modo l'ingresso dei nuovi membri, sviluppando i suoi rapporti con gli ex paesi d'oltre cortina in tre fasi: dal 1989 al 1993 l'attenzione è stata posta su commercio e assistenza economica; dal 1993 al 1997 si sono meglio puntualizzate la strategia e le condizioni preliminari all'ammissione nell'UE; dal 1997 in poi, si sono sviluppati la *partnership* di adesione e i negoziati, sfociati nei dodici nuovi ingressi.

## 1. L'avvio del quinto ampliamento

L'attenzione verso l'ampliamento ad Est dell'Europa comunitaria fu inaugurata dal Vertice del G7 di Parigi del 15-16 luglio 1989, che affidò alla Commissione europea il compito di coordinare il programma di aiuti al processo di riforme economiche e politiche della Polonia e dell'Ungheria – appena uscite dall'esperienza comunista –, riconoscendo, di fatto, alla Comunità, un ruolo centrale nell'istituzione della nuova architettura politica dell'Europa. In meno di due mesi, venne approntato così il programma di aiuto PHARE (*Poland, Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy*), creato dal Regolamento CEE n. 3906 del 18 dicembre 1989 e operativo dall'anno successivo.

Poco dopo, il Consiglio europeo di Strasburgo dell'8 e 9 dicembre 1989 incaricò la Commissione di valutare forme di associazione in grado di consolidare le relazioni con i paesi dell'Europa centro-orientale (PECO), e ancor più con il Vertice di Dublino del 26 aprile 1990, che approfondì ulteriormente il tema, prospettando una forma di associazione tra la CEE e alcuni paesi orientali sulla base di "accordi europei" di cui la Commissione presentò in seguito al Consiglio una proposta di direttiva per i negoziati.

La porta dell'UE per l'ingresso dei PECO fu aperta il 21 e 22 giugno 1993 dal Vertice di Copenaghen, che stabilì come "i paesi associati dell'Europa centrale e orientale che lo [avessero desiderato avrebbero potuto] diventare membri dell'Unione Europea"[1].

A conclusione dell'incontro, i Capi di Stato e di governo dei Quindici dichiararono inoltre che

l'appartenenza all'Unione richiede che il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze, l'esistenza di una economia di mercato funzionante nonché la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione. Presuppone anche la capacità dei paesi candidati di assumersi gli obblighi di tale appartenenza, inclusa l'adesione agli obiettivi di un'unione politica, economica e monetaria[2].

Vennero con ciò fissati i tre "criteri di Copenaghen"[3], il cui rispetto veniva richiesto non solo ai dieci PECO, ma anche a Malta, Cipro e Turchia:

- criteri politici: esigono la stabilità delle istituzioni nazionali, per garantire il rispetto della democrazia (*Rule of Law*), dello stato di diritto e dei diritti dell'uomo, nonché il rispetto e la tutela delle minoranze;
- criteri economici: richiedono l'esistenza di un'economia di mercato funzionante e la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato esistenti all'interno dell'Unione;
- criteri legislativi: riguardano la capacità di adempiere agli altri obblighi inerenti all'adesione, compresi gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria e l'adozione dell'*acquis communautaire* allo stato in cui si trova al momento dell'ingresso nell'UE.

Nonostante complessivamente i sistemi costituzionali dei candidati garantissero le libertà democratiche[4] (ad eccezione della Turchia), il pluralismo politico e le libertà di culto, di associazione e di espressione (seppur in alcuni casi fosse richiesto il rafforzamento dell'indipendenza della radio e della televisione), con i criteri politici l'UE stabilì la necessità di colmare alcune carenze di diritto relative all'indipendenza dei giudici, all'addestramento e alla retribuzione delle forze di polizia e alla base giuridica delle amministrazioni locali. Uno dei primi passi intrapresi dai candidati per cercare di essere in linea con i criteri politici fu l'adesione alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e alla Corte europea dei diritti dell'uomo. In merito alla questione relativa alle minoranze, tutti i candidati, ad esclusione della Turchia, avevano ratificato – o stavano provvedendo a farlo – la *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali*[5], cosicché l'integrazione sociale dei gruppi minoritari venne considerata quasi subito complessivamente soddisfacente.

I criteri economici si rendevano necessari perché, pur in presenza di notevoli progressi nella transizione verso un'economia di mercato, le riforme strutturali nei PECO erano (e in alcuni casi sono) ancora in corso, soprattutto per quanto concerneva il sistema bancario, finanziario e di previdenza sociale.

Il recepimento del patrimonio comunitario, infine, rappresentò una sfida di gran lunga maggiore rispetto a quella dei precedenti ampliamenti, sia perché fino a qualche anno prima dell'inizio del processo di allargamento nessun candidato aveva avviato l'attuazione della legislazione comunitaria nella normativa nazionale, sia perché venne esclusa ogni ipotesi di un'adozione parziale dell'*acquis*. I criteri legislativi furono i più difficili da raggiungere poiché, mentre i candidati si avvicinavano al patrimonio comunitario, questo continuava a progredire richiedendo ulteriori adattamenti. Non a caso, l'UE era, agli occhi dei candidati, un "target mobile"[6].

Il 15 e 16 dicembre 1995, il Consiglio europeo di Madrid pose un'ulteriore *conditio sine qua non* all'adesione: il candidato doveva dimostrare di aver creato le condizioni per la sua integrazione con l'Unione, assicurando la trasposizione dell'*acquis communautaire* nella legislazione interna e la sua applicazione attraverso efficaci ed efficienti strutture amministrative e giudiziarie adeguate: "L'allargamento deve servire a rafforzare la costruzione europea nel rispetto dell'*acquis communautaire* che comprende le politiche comuni»[7].

Nel dicembre 1994, il Consiglio europeo di Essen adottò la "strategia per la preparazione dell'adesione dei paesi associati dell'Europa centrale ed orientale": si trattava di una strategia globale di preadesione, basata sugli accordi europei e di associazione, sul rafforzamento del PHARE e sul "dialogo strutturato".

Nel maggio successivo, la Commissione Santer presentò il *Libro Bianco. Preparazione dei paesi associati dell'Europa centrale e orientale all'integrazione del mercato interno dell'Unione*[8] – che sarebbe stato adottato dal Vertice di Madrid del dicembre successivo –, in cui indicò le misure chiave per il recepimento della legislazione comunitaria e l'assistenza tecnica specializzata da adottare in ogni settore del mercato interno per rinforzare le riforme economiche e la ristrutturazione industriale dei candidati e assicurare l'effettivo funzionamento del Mercato unico dopo l'allargamento.

Due anni dopo, sarebbe stata sempre la Commissione Santer ad avviare gli strumenti utili a quella strategia di preadesione, che i Vertici europei del 1996 e 1997 ritenevano essenziale per una ottimale riuscita dell'ingresso dei PECO. I ministri europei sollecitarono così la Commissione a preparare un documento d'insieme sull'allargamento, che comprendesse un'analisi dettagliata degli effetti dell'ampliamento sulle politiche comunitarie, un parere sulle candidature presentate, nonché proposte complete per lo sviluppo di una "strategia rafforzata di preadesione".

Tali elementi costituirono le linee portanti della comunicazione *Agenda 2000*[9], che la Commissione presentò al Parlamento europeo al termine della Conferenza intergovernativa (CIG) di Amsterdam, il 16 luglio 1997.

Nelle 1.300 pagine del documento quadro, vennero esaminate principalmente tre questioni: il rafforzamento dell'Unione e il futuro delle principali politiche comunitarie, la sfida

dell'ampliamento, il quadro finanziario per gli anni 2000-2006.

In merito al rafforzamento dell'UE, riconoscendo l'insufficienza delle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, *Agenda 2000* stabiliva che la messa a punto delle riforme istituzionali e il riesame dell'organizzazione e dei modi di lavoro della Commissione, lo sviluppo delle politiche interne e il proseguimento della riforma della Politica agricola comune (PAC)[10] erano indispensabili per far fronte all'allargamento, garantire una crescita sostenibile, un aumento dell'occupazione e un miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini europei; il documento, inoltre, affermava come almeno un anno prima che i membri superassero il numero di 20, una Conferenza intergovernativa avrebbe dovuto rivedere la composizione e il funzionamento delle istituzioni comunitarie.

Riguardo alla sfida dell'ampliamento, la Commissione s'impegnava a valutare l'impatto dell'allargamento sulle politiche dell'UE e proporre preparativi più incisivi, con l'introduzione – accanto agli accordi europei, alla partecipazione ai programmi comunitari, all'avvicinamento delle legislazioni e ai gemellaggi – di nuovi strumenti quali i partenariati per l'adesione (PA)[11] e la conferenza europea, recepiti dal Vertice di Lussemburgo nel dicembre 1997; inoltre, in questo secondo punto venivano presentati i pareri della Commissione sulle domande d'ingresso dei candidati: si raccomandava l'avvio dei negoziati di adesione con i PECO (primi tra i quali Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Polonia e Slovenia) e Cipro, indicando il 2003 come data più probabile dei primi ingressi.

Per il quadro finanziario 2000-2006, la Commissione proponeva un nuovo schema a partire dal 2000 costituito dal PHARE, dagli aiuti strutturali e dal sostegno allo sviluppo agricolo, così da coprire un periodo di tempo sufficientemente lungo da finanziare i bisogni fondamentali e da garantire la sana gestione delle finanze pubbliche; questo avrebbe permesso di concentrare le finanze su pochi programmi di comprovata utilità, anziché disperdere le risorse comunitarie in troppi aiuti esigui.

Ad oggi, *Agenda 2000* è il documento che maggiormente si avvicina a un Libro blu sull'allargamento e ad essa occorre riconoscere il merito di aver individuato un processo graduale quale unica possibile via per l'assorbimento contemporaneo nell'Unione di un numero consistente di nuovi membri. A tale documento, si sarebbero aggiunti i *Regular Reports on the Accession Process in the Candidate Countries*[12], che la Commissione avrebbe cominciato a pubblicare per i Consigli europei a partire dal 1998. Questi rapporti avevano lo scopo di valutare i progressi politici ed economici dei candidati, utilizzando lo schema indicato da Copenaghen.

## 2. I tentativi di riforme istituzionali e i nuovi ingressi

Intanto era entrato in vigore il Trattato di Amsterdam: da quel momento fu chiaro che l'UE avrebbe dovuto risolvere le problematiche connesse con le riforme istituzionali in vista del quinto ampliamento[13]. In quella sede si decise tuttavia di rimandare la questione, inserendo soltanto un vago *Protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione Europea*, che all'articolo 2 affermava: "Almeno un anno prima che il numero degli Stati membri dell'Unione sia superiore a venti, è convocata una conferenza dei

rappresentanti dei governi degli Stati membri allo scopo di procedere ad un riesame globale delle disposizioni dei trattati concernenti la composizione e il funzionamento delle istituzioni”[14].

Le indicazioni del documento furono recepite dal Consiglio di Colonia del 3 e 4 giugno 1999, che annunciò la convocazione di una Conferenza intergovernativa all’inizio del 2000.

Riprendendo i contenuti del *Protocollo*, fu stabilito che il mandato della CIG avrebbe abbracciato tre temi: dimensioni e composizione della Commissione; ponderazione dei voti in seno al Consiglio; eventuale estensione del voto a maggioranza qualificata. Il Consiglio lasciò comunque aperta la possibilità ad altre eventuali modifiche collegate alle tre materie.

Oltre a confermare il mandato della Conferenza, il successivo Vertice di Helsinki fissò la sua convocazione per il febbraio 2000 e invitò la presidenza a informare regolarmente anche i candidati per dar loro la possibilità di presentare il proprio punto di vista sulle questioni in oggetto.

Nel frattempo, il 15 marzo 1999 la Commissione Santer era stata costretta a dimettersi per via di uno scandalo di corruzione che aveva travolto alcuni commissari; lo spagnolo Manuel Marín divenne Primo Commissario *ad interim* fino al settembre 1999, quando entrò in carica la Commissione Prodi. Questa ebbe dal Consiglio europeo un triplice e difficile mandato: l’introduzione dell’euro, che avvenne effettivamente nella notte fra il 31 dicembre 2001 e il primo gennaio 2002, l’allargamento dell’Unione ai PECO e la riforma dell’organizzazione interna della Commissione, delle regole di condotta della sua funzione pubblica e della gestione finanziaria nel quadro più ampio di una nuova *governance* europea alla luce dei nuovi ingressi[15].

Con particolare riguardo all’allargamento, la Commissione lavorò in modo serrato per accelerare quanto più possibile i nuovi ingressi. Le scadenze dell’allargamento furono stabilite dal Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, che divise il gruppo dei candidati, stabilendo come per dieci di essi si prospettasse l’adesione nel 2004 (il cosiddetto “gruppo di Laeken”, composto da Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria), mentre per Bulgaria, Romania e Turchia i tempi sarebbero stati più lunghi.

La scansione definitiva per l’ingresso dei nuovi membri venne approvata dall’incontro di Bruxelles del 24 e 25 ottobre 2002, che, sulla base dei pareri espressi dalla Commissione, sancì la volontà dell’Unione di concludere i negoziati di adesione con il “gruppo di Laeken” nel corso del Vertice di Copenaghen del dicembre seguente e di firmare il relativo Trattato di adesione ad Atene nell’aprile del 2003. Contemporaneamente, il Consiglio auspicò l’ingresso nell’UE di Bulgaria e Romania nel 2007.

Il 19 febbraio 2003, la Commissione emise parere favorevole sull’adesione all’UE di Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria e, il 19 marzo, anche la Commissione Affari esteri del Parlamento europeo votò a favore dell’ingresso dei primi dieci candidati: si trattava di un passo importante per la ratifica del Trattato di adesione su cui gli eurodeputati si espressero favorevolmente il 9 aprile successivo.

L'unica riserva restava l'esito dei referendum nazionali: con la sola eccezione di Cipro, infatti, in tutti i candidati, accanto alle ordinarie procedure di autorizzazione parlamentare alla ratifica, il Trattato di adesione doveva essere sottoposto a scrutinio popolare. Nonostante i sondaggi condotti dall'Eurobarometro dimostrassero come le opinioni pubbliche dei paesi del "gruppo di Laeken" fossero favorevoli all'adesione all'Unione Europea, durante la fase delle ratifiche e dei referendum la Commissione ritenne necessario attuare un'adeguata strategia di comunicazione per illustrare i vantaggi dell'allargamento: la recente vicenda del voto irlandese sul Trattato di Nizza costituiva un duro monito in tale direzione.

Le votazioni nazionali si svolsero tra il marzo e il settembre 2003[16] e, seppur con gli opportuni distinguo, espressero la volontà dei cittadini dei paesi candidati di diventare parte dell'Unione.

Anche se alla fine Bulgaria e Romania erano state "rimandate", la loro adesione fu considerata come la seconda fase del quinto ampliamento e non come un momento distinto perché, nel decidere di ritardare il loro ingresso nell'Europa comunitaria, il Consiglio europeo di Bruxelles dell'ottobre 2002 aveva ribadito che la natura del processo di allargamento era "comprensiva ed irreversibile"[17]. Questo fu confermato anche dalla Commissione europea: "L'adesione della Bulgaria e della Romania completerà il quinto allargamento dell'UE, iniziato dopo la fine della guerra fredda e culminato, nel maggio 2004, nell'adesione di dieci nuovi Stati membri appartenenti prevalentemente all'Europa centrale e orientale"[18].

Il 1° maggio 2004 entrò così in vigore il Trattato di adesione dei primi dieci candidati, mentre il 1° gennaio 2007 fu il turno di Romania e Bulgaria, che elevarono a 27 il numero di paesi membri dell'UE.

### 3. *Le sfide del quinto allargamento*

Rispetto a quelli precedenti, questo quinto ampliamento si è rivelato più ambizioso e delicato, rappresentando, com'è stato spesso ricordato[19], una sfida politica ed economica del tutto particolare.

Le ragioni della sua singolarità sono molteplici, ma riconducibili a tre "macro" tematiche (dimensioni, obiettivi, requisiti per l'adesione), che a loro volta introducono diverse questioni sulle quali si è discusso o si sta ancora ragionando.

Innanzitutto, la "vecchia" Europa si è allungata verso Est, i membri dell'Unione sono saliti a ventisette, la superficie si è ingrandita del 34%, la popolazione è cresciuta di circa 105 milioni di cittadini. Non solo, quindi, il bagaglio storico comunitario è stato notevolmente arricchito, ma la stessa geografia politica, economica e culturale dell'UE ha subito una modifica molto più profonda e significativa di quanto non fosse mai accaduto in passato.

Il numero di paesi coinvolti, inoltre, è stato di gran lunga superiore a quello dei precedenti allargamenti. Ciò ha reso difficile il raggiungimento di un compromesso sulle adesioni[20], materia che richiede l'accordo unanime degli Stati membri, i quali si pronunciano non già per *consensus*, bensì *uti singuli*[21].

Ma non è stato solo il numero dei candidati a contraddistinguere il quinto ampliamento, bensì anche la loro disomogeneità sociale, economica e politica (sia rispetto ai membri dell'UE, sia tra loro), dovuta alla mancanza di un'esperienza di collaborazione reciproca paragonabile a quella comunitaria o anche semplicemente a quella della *European Free Trade Association* (EFTA). Proprio per far fronte a questa atipica situazione, eccezionale è stato anche l'impegno profuso dalle istituzioni comunitarie nell'assistenza agli *applicants*[22].

In secondo luogo, il quinto allargamento ha reso possibile – come già anticipato – la riunificazione del continente[23], ponendo fine, con un atto di “costruzione di lungo periodo”, alla divisione bipolare.

Mirando a garantire non solo il benessere economico e sociale, ma, in linea di continuità con la dichiarazione Schuman e con la riconciliazione franco-tedesca, anche la stabilità, la sicurezza e la pace, esso ha contribuito a evitare la degenerazione delle nuove democrazie orientali verso prospettive nazionalistiche se non addirittura totalitarie. Si è rivelato perciò uno “straordinario strumento di politica estera”[24], confermando la capacità di attrazione esercitata dall'UE nei confronti dei paesi dell'Europa centro-orientale (PECO), suffragata dalla presentazione quasi simultanea delle domande di adesione.

Sul fronte orientale, il “ritorno all'Europa” ha costituito per tutti gli anni Novanta uno dei motivi dominanti delle politiche estere degli Stati dell'Est, portando i paesi della regione a impegnarsi a fondo per cercare di raggiungere l'altra metà del continente. I dissidenti dell'epoca comunista, diventati diplomatici e uomini di Stato, hanno negoziato soluzioni morbide riguardo al ritiro delle truppe sovietiche e allo smantellamento pacifico del Patto di Varsavia e si sono poi concentrati sull'obiettivo che a quel tempo sembrava utopistico, assai desiderabile ma praticamente irraggiungibile: ricongiungersi all'Occidente, dal quale erano stati artificialmente separati per quasi mezzo secolo, aderendo all'Unione Europea e alla NATO. Si trattava di garantire l'indipendenza da poco conquistata attraverso l'ingresso nelle organizzazioni occidentali[25].

Nello specifico, l'adesione all'UE era percepita come l'ancoraggio a un sistema garante del funzionamento della democrazia e dell'economia di mercato, nonché come la certezza dell'accesso, libero e completo, al Mercato unico, con tutti i privilegi consentiti solo ai membri effettivi.

Lo *status* di membro è stato inoltre valutato non solo dai PECO, ma anche dai candidati mediterranei, come l'unica possibilità di attingere alle risorse finanziarie dell'UE, di cui quasi tutti i nuovi entrati sono diventati beneficiari netti.

La terza novità del quinto ampliamento risiede nell'applicazione di nuovi principi in base ai quali individuare e selezionare i nuovi Stati membri.

I Trattati istitutivi, nella versione originaria, si limitavano a richiedere al candidato solo di essere “europeo”. Se la prima condizione riconosciuta per ottenere lo *status* di membro era quindi geografica, non venivano però realmente chiariti i fattori discriminanti storici, culturali o politici per l'adesione alla Comunità europea (CE) prima e all'Unione Europea poi. Tuttavia, come ha stabilito anche la Corte di Giustizia delle Comunità europee[26], spettava ai membri definire le condizioni di adesione. È stata così la prassi dei precedenti

ampliamenti a delineare nuovi requisiti, con particolare riguardo agli aspetti attinenti alla tutela dei diritti fondamentali, allo stato di diritto e alla democrazia, poi espressamente codificati nel Trattato di Amsterdam.

Ne consegue che l'ingresso nell'Unione Europea oggi, in termini di accettazione di diritti e assunzione di obblighi, non è paragonabile alle precedenti adesioni alle Comunità: essendosi l'UE progressivamente trasformata rispetto alle origini, se nei primi quattro ampliamenti i candidati dovevano mostrarsi in grado soltanto di applicare l'*acquis communautaire*, i PECO, Malta, Cipro e gli *applicants* attuali e futuri hanno dovuto e dovranno rispettare i "criteri di Copenaghen", i quali, oltre al necessario recepimento di un patrimonio comunitario sempre più vasto e articolato, includono valutazioni politiche ed economiche di ampia portata, allo scopo d'identificare gli ambiti in cui gli aspiranti membri devono avviare riforme e gli obiettivi che queste devono perseguire. Ma la loro importanza va oltre. Poiché il punto di forza dell'UE è il principio di fiducia reciproca, che trova espressione nel mutuo riconoscimento[27], essi mirano a porre le basi di tale fiducia anche nei candidati, così che ne possano beneficiare sia i nuovi che i vecchi membri.

Nel quinto ampliamento, particolare enfasi è stata posta sui criteri politici, la cui mancata soddisfazione avrebbe impedito l'apertura dei negoziati di adesione. Non si tratta tuttavia di una novità: la storia comunitaria è infatti caratterizzata da una costante e crescente attenzione per i diritti fondamentali, come base di legittimazione dell'UE[28]. Si pensi al riguardo alle note vicende di Grecia, Spagna e Portogallo, il cui ingresso fu possibile solo quando i regimi totalitari vennero sostituiti da ordinamenti democratici e rispettosi dei diritti fondamentali.

Il radicamento al sistema democratico e al tema dei diritti – dell'uomo e degli Stati – si è ulteriormente rafforzato in previsione dei nuovi possibili allargamenti. Con riferimento alla situazione nei Balcani, il criterio di condizionalità, che è andato ad aggiungersi a quelli di Copenaghen, prevede che gli Stati debbano dimostrare la volontà di cooperare nel processo di stabilizzazione regionale (oltre che con il Tribunale dell'Aja per i crimini commessi nella ex Jugoslavia)[29]. Non bisogna poi dimenticare che l'affermazione pubblica dei criteri di adesione risponde anche a un'ampia esigenza di trasparenza che l'UE cerca, non sempre con successo, di realizzare.

\* Il saggio è stato sottoposto alla procedura di doppia revisione da parte di esperti esterni alla rivista (blind referees).

[1] *Conclusioni della Presidenza*, sito ufficiale del Consiglio europeo,

[http://europa.eu/european\\_council/conclusions/index\\_it.htm](http://europa.eu/european_council/conclusions/index_it.htm) (tutti i siti citati sono stati consultati l'8 ottobre 2017).

[2] *Ibidem*.

[3] Sui criteri per l'adesione si veda il contributo di S. Giusti, *Verso la Grande Europa. I criteri per l'adesione*, in *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, a cura di S. Guerrieri, A. Manzella, F. Sdogati, il Mulino, Bologna 2001, pp. 95-120.



[4] Cfr. M. Cartabia, *Allargamento e diritti fondamentali nell'Unione Europea. Dimensione politica e dimensione individuale*, ivi, pp. 123-149.

[5] Sito ufficiale del Consiglio d'Europa, <http://conventions.coe.int/>.

[6] C. Campobasso, B. Hamende, *L'Ungheria, la Slovenia e l'avvio dei negoziati di adesione all'Unione Europea*, in "Est-Ovest", 1998, n. 4, pp. 23-54, segnatamente p. 23.

[7] *Conclusioni della Presidenza*, sito ufficiale del Consiglio europeo,  
[http://europa.eu/european\\_council/conclusions/index\\_it.htm](http://europa.eu/european_council/conclusions/index_it.htm).

[8] Cfr. *White Paper. Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into Internal Market of the Union*, pubblicato sul sito ufficiale dell'Unione Europea, <http://europa.eu.int/en/agenda/peco-w/en/index.html>.

[9] Cfr. sito ufficiale dell'Unione Europea, rubrica "Angolo della lettura",  
[http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/26/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/26/index_it.htm).

[10] Cfr. P. De Castro, *La Politica agricola comune*, in *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa*, cit., pp. 381-390.

[11] Il partenariato quale asse centrale della strategia potenziata di preadesione era già stato avanzato dal Consiglio europeo di Dublino del 13 e 14 dicembre 1996.

[12] I rapporti relativi a ciascun candidato sono stati pubblicati sul sito internet della DG "Allargamento" della Commissione europea:  
[http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key\\_documents/reports\\_2005\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_2005_en.htm).

[13] Cfr. G. Tsebelis, X. Yataganas, *Veto Players and Decision-Making in the EU after Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion*, in "Journal of Common Market Studies", 2000, n. 2, pp. 283-307; K. Neunreither, *The European Union in Nice: A Minimalist Approach to a Historic Challenge*, in "Government and Opposition", 2001, n. 2, pp. 184-208; A. Moberg, *The Nice Treaty and Voting Rules in the Council*, in "Journal of Common Market Studies", 2000, n. 2, pp. 259-282.

[14] *Protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione Europea, Trattato sull'Unione Europea (TUE, Trattato di Amsterdam)*, in *Unione Europea. Raccolta dei Trattati*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo 1999, t. I, vol. I, pp. 367-369.

[15] Cfr. P.V. Dastoli, D. Dotto, *L'evoluzione dell'amministrazione europea: dalla cultura della governance al Trattato di Lisbona*, in *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M.P. Chiti, A. Natalini, Bologna, il Mulino 2012, articolo disponibile online all'indirizzo

[https://s3.amazonaws.com/PDS3/allegati/Dastoli\\_Dottoevoluzione-amministrazione-europea.pdf](https://s3.amazonaws.com/PDS3/allegati/Dastoli_Dottoevoluzione-amministrazione-europea.pdf).

[16] Sull'argomento si veda ***EU Enlargement and Referendums*, A. Szczerbiak, P. Taggart eds.**, Routledge, London-New York 2005.

[17] Cfr. *Conclusioni della Presidenza*, sito ufficiale del Consiglio europeo,

[http://europa.eu/european\\_council/conclusions/index\\_it.htm](http://europa.eu/european_council/conclusions/index_it.htm).

[18] Sito ufficiale della DG “Allargamento” della Commissione europea,

[http://ec.europa.eu/enlargement/countries/acceding\\_it.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/acceding_it.htm). Si veda anche la *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007 comprendente una relazione speciale sulla capacità dell’Unione Europea di accogliere nuovi Stati membri*, COM (2006) 649, Bruxelles, 8 novembre 2006, p. 2, pubblicata sul sito ufficiale della Commissione europea alla pagina <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52006DC0649>.

[19] Cfr. sito ufficiale dell’Unione Europea (<http://europa.eu/>) e materiale divulgativo a cura dell’Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.

[20] A questo proposito si ricordino le divergenze sorte tra gli Stati membri in merito ai criteri di scelta, alle modalità di erogazione e alla ripartizione degli aiuti strutturali pre e post adesione.

[21] Cfr. B. Nascimbene, *La procedura di adesione all’Unione Europea*, in *L’Europa di domani: verso l’allargamento dell’Unione – Europe Tomorrow: Towards the Enlargement of the Union*, a cura di M. Ganino, G. Venturini, Giuffrè, Milano 2002, pp. 3-13, specificatamente p. 4.

[22] Cfr. M. Formisano, *L’integrazione europea tra ampliamento e approfondimento: gli obiettivi strategici della Commissione europea*, in “Studi urbinati”, 2004, n. 5, pp. 411-430; D. Pasquinucci, *Il Parlamento europeo e gli allargamenti della CEE/UE: un’agenda di ricerca*, ivi, pp. 431-440.

[23] Bisogna ricordare che anche per buona parte dell’opinione pubblica e della classe dirigente dei paesi europei centro-orientali il loro ingresso nell’UE è avvertito come un “ritorno all’Europa”. Si veda *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union*, K. Henderson ed., UCL Press, London 1999. Cfr. anche A. Bosco, L. Mattina, *L’UE in casa: opinione pubblica, partiti e democratizzazione*, in *La sfida dell’allargamento. L’Unione Europea e la democratizzazione dell’Europa centro-orientale*, a cura di L. Mattina, il Mulino, Bologna 2004, pp. 257-302.

[24] M.E. Guasconi, *Introduzione*, in “Studi urbinati”, 2004/05, n. 3, pp. 343-349, segnatamente p. 343.

[25] Cfr. R.D. Asmus, *Central and Eastern Europe in an Age of New Uncertainty*, in “Slovak Foreign Policy Affairs”, spring 2003, n. 1, pp. 6-16.

[26] Sentenza della Corte del 22 novembre 1978, **Lothar Mattheus contro Doego Fruchtimport und Tiefkuehlkost Eg.**, domanda di pronunzia pregiudiziale, proposta dall’Amtsgericht di Essen, causa 93/78, in *Raccolta della giurisprudenza*, 1978, p. 2203

e ss., pubblicata anche sul sito internet della Corte di Giustizia delle Comunità europee, [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61978J0098&lg=it](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61978J0098&lg=it).

[27] Per una ricostruzione dei rapporti degli Stati membri tra loro e con le istituzioni comunitarie si veda C. Nizzo, *L'art. 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in "Il diritto dell'Unione Europea", 1997, vol. 2, fasc. 3, pp. 381-420.

[28] Cfr. L. Mattina, *La promozione dei diritti umani*, in *La sfida dell'allargamento*, cit., pp. 131-174. Il rispetto dei diritti fondamentali è una costante dell'appartenenza all'UE: la violazione di tali diritti può comportare l'adozione di sanzioni politiche contro lo Stato responsabile. Cfr. B. Nascimbene, *Tutela dei diritti fondamentali, sanzioni e controllo della Corte di Giustizia. Verso il Trattato di Amsterdam*, in "Il diritto dell'Unione Europea", 1997, vol. 2, fasc. 1-2, pp. 233-239; S. Negri, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario alla luce del Trattato di Amsterdam*, ivi, 1997, vol. 2, fasc. 4, pp. 773-793.

[29] Cfr. H. Masson, *L'Union Européenne et l'expérience des Balkans*, Fondation pour la Recherche Stratégique, Paris 2006.

- [Bio](#)
- [Social](#)
- [Latest Posts](#)

- By: Lara Piccardo

Lara Piccardo è ricercatrice di Storia delle relazioni internazionali presso l'Università degli Studi di Genova. È autrice dei volumi *L'Europa del nuovo millennio. Storia del quinto ampliamento (1989-2007)* (Bologna 2007) e *Agli esordi dell'integrazione europea. Il punto di vista sovietico nel periodo staliniano* (Pavia 2012). Ha al suo attivo diversi saggi su URSS/Russia e integrazione europea e sui rapporti tra i rivoluzionari ottocenteschi italiani e slavi.

- 
- [See all this author's posts](#)