Allargamento

Definizione e prime tappe

Il termine “allargamento”, o ampliamento, identifica il processo di adesione (v. Strategia di preadesione; Criteri di adesione) di uno o più Stati alle Comunità (ovvero all’Unione europea) dall’atto della presentazione della candidatura fino al riconoscimento della qualità di membro a pieno titolo, con tutti i diritti e gli obblighi relativi, salvo disposizioni transitorie.

Secondo l’art. 49 del Trattato sull’Unione europea (TUE) (v. Trattato di Maastricht; Criteri di convergenza), che regola la materia, i paesi candidati all’adesione, oltre a essere europei, devono rispettare l’art. 6, par. 1, che recita: «L’Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri».

La procedura relativa, sempre in base all’art. 49, presenta una marcata caratterizzazione intergovernativa, sia perché le condizioni per l’ammissione e i relativi “adattamenti” dei trattati richiedono la negoziazione e la firma di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente, sia perché è il Consiglio dei ministri a ricevere la domanda di adesione e a pronunciarsi su di essa, con Voto all’unanimità. Ciò non toglie che anche la Commissione europea e il Parlamento europeo, specie dall’entrata in vigore dell’Atto unico europeo, esercitino un’influenza rilevante, giacché la prima viene consultata in sede di esame delle richieste di adesione e agisce da rappresentante dell’Unione durante i negoziati, mentre il secondo è chiamato a esprimere, a maggioranza assoluta, il proprio parere conforme sull’ammissibilità della candidatura (v. Rizzo, 2004, p. 5). L’art. 49 non precisa peraltro chi abbia il compito di intavolare i negoziati (v.

Beutler *et al*., 2001, p. 676).

Nel concreto, una volta presentata la domanda, ogni fase della procedura è affidata alla responsabilità del Consiglio sotto la guida della presidenza di turno (v. Presidenza dell'Unione europea), all'indispensabile valutazione e concorso negoziale della Commissione, nonché al consenso del Parlamento europeo, che viene costantemente informato. A conclusione dell'iter, raggiunto un accordo sul testo del trattato da parte di una conferenza diplomatica, avviene quanto segue: il Consiglio europeo decide di procedere all'allargamento; la Commissione esprime il proprio parere; il Parlamento europeo vota il parere conforme (che approva i contenuti del trattato stesso, non solo la candidatura, sancendo sul piano politico-istituzionale, almeno secondo alcune interpretazioni, il compimento dell'allargamento); il Consiglio, con propria decisione, si pronuncia favorevolmente sull'adesione. A quel punto i plenipotenziari degli Stati procedono alla firma del trattato, il quale, per entrare in vigore, esige comunque la ratifica di «tutti i paesi contraenti, conformemente alle rispettive norme costituzionali».

Il testo dell'accordo si articola di regola nel trattato internazionale vero e proprio; nell'atto di adesione a esso unito, contenente le condizioni di accesso e le modifiche ai trattati esistenti; in eventuali protocolli e dichiarazioni. Pur nella continuità dell'istituzione Comunità economica europea (CEE), oggi UE, i successivi trattati di accesso, da considerarsi diritto comunitario primario (v. Diritto comunitario), hanno comportato una serie di adeguamenti nel Processo decisionale – recepiti con l'Atto unico (v. Atto unico europeo) e il TUE, che hanno aumentato i casi di voto a Maggioranza qualificata in Consiglio e le competenze attuative della Commissione – «fino alla trasformazione dei principi generali di diritto che stanno a base del diritto comunitario e delle tecniche interpretative che ne improntano l'applicazione» (ivi, p. 677).

Nel corso della sua storia, la Comunità, oggi Unione, ha conosciuto quattro fasi di allargamento, che hanno consacrato il sostanziale successo della costruzione europea, sia pure con qualche appesantimento per la funzionalità delle sue istituzioni e il dinamismo del processo di integrazione (v. Integrazione, metodo della).

La prima tappa del passaggio dall'Europa dei Sei paesi fondatori a quella attuale dei Ventisette ha interessato una triade di paesi dell'Europa nord-occidentale a democrazia consolidata: Danimarca, Irlanda e Regno Unito, il cui ingresso effettivo risale al 1° gennaio 1973. Negli anni Ottanta si è aggiunto un terzetto di Stati mediterranei emancipatisi da regimi autoritari: Grecia (1° gennaio 1981), Portogallo e Spagna (1° gennaio 1986).

Alla caduta del Muro di Berlino e parallelamente alla nascita dell'Unione europea, sancita dal TUE (firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, in vigore dal 1° novembre 1993), l'Europa dei Dodici si è incamminata verso un imponente processo di allargamento in più direzioni. Il primo passo, relativamente agevole, ha portato all'ingresso di un'altra terna, rimasta fino ad allora soggetta ai condizionamenti della Guerra fredda: l'Austria e due Stati scandinavi, Finlandia e Svezia (1° gennaio 1995). Poi è stata la volta, estremamente impegnativa, dell'Europa centro-orientale, reduce dall'esperienza dei regimi comunisti, e del Mediterraneo.

Quest'ultima fase – che va comunque valutata in un quadro più ampio, contraddistinto dal parallelo ampliamento dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO) e anche del Consiglio d'Europa – si è solo parzialmente conclusa con l'entrata in vigore, il 1° maggio 2004, del Trattato di adesione di dieci nuovi paesi (Cipro, Estonia Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria). Di fatto il processo, ovvero la "sfida" (v. Landuyt, Pasquinucci, 2005, p. 9), non solo si è protratto fino al 1° gennaio del 2007, con l'ingresso di Romania e

Bulgaria, ma prosegue tuttora nei riguardi dei paesi balcanici occidentali e della Turchia. Ed è precisamente su tale stagione di apertura a est e a sud, data la sua attualità ed importanza, che ci si soffermerà prioritariamente in questa sede, per poi ritornare in modo sintetico sugli ampliamenti precedenti, quelli avvenuti sino agli anni Novanta, proponendo infine un giudizio complessivo.

Il recente allargamento

Il recente inserimento dei Dodici (dieci più i due ultimi) nell'Unione è passato per tre momenti successivi, che si possono definire tipici della fase attuale di allargamento: gli accordi di associazione (strumento previsto nel Trattato CEE, finalizzato ad instaurare forme di collaborazione economico-commerciale e di relazioni istituzionali con singoli paesi) (v. Associazione); la verifica della capacità dei richiedenti di soddisfare i cosiddetti criteri di Copenaghen (v. Criteri di adesione), ovvero i requisiti politico-istituzionali ed economici per l'adesione, fissati dal Consiglio europeo del giugno 1993; la delicatissima procedura negoziale relativa al recepimento dei trentuno capitoli dell'Acquis comunitario, cioè di tutto il corpus dei trattati, della legislazione e degli atti dell'Unione, ivi compresa la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, da parte del candidato.

Per quanto riguarda gli accordi di associazione, allorché i primi vennero stipulati con Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria (16 dicembre 1991, in vigore dal 1° febbraio 1994), essi assumevano la denominazione di "Accordi europei". Si trattava di forme di collaborazione economica e di dialogo politico strutturato, miranti a incoraggiare la convergenza socio-economica, giuridica e istituzionale dei Paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO) verso il modello CEE. Gli accordi, peraltro preceduti da intese commerciali, prevedevano: l'instaurazione di un regime di libero scambio e di elementi di unione doganale, ispirati alle quattro libertà di

circolazione, al fine di accelerare la transizione all'economia di mercato; l'attivazione di strumenti di assistenza tecnica, volti a favorire l'adeguamento legislativo e istituzionale ai parametri comunitari; un confronto permanente sulle questioni di maggiore attualità politica, con particolare riferimento ai temi della Politica estera e di sicurezza comune (PESC).

Non si escludevano peraltro, parallelamente all'avvicinamento alla CEE, forme di cooperazione tra i potenziali candidati. Il 15 febbraio 1991, i governi dei tre Stati sopra ricordati avevano sottoscritto a Višegrad una Dichiarazione che avviava un processo di integrazione regionale in grado di facilitare il dialogo politico-economico con la Comunità, in cui essi intendevano inserirsi. A tradire l'inadeguatezza di tale impostazione, pur nel sussistere del Gruppo di Višegrad, interveniva la divisione della Cecoslovacchia, che consigliava l'instaurazione di rapporti bilaterali con i paesi ex comunisti. Anche la dissoluzione della Iugoslavia, presumibilmente incoraggiata da taluni paesi dell'Unione, suggeriva le medesime scelte. Per parte sua, l'URSS di Michail Gorbačëv, fallito il tentativo di putsch militare dell'agosto 1991, il 21 dicembre del medesimo anno si trasformava nella Comunità degli Stati indipendenti (CSI), con conseguenti dimissioni del Presidente, che segnavano la fine di un'intera epoca.

Pertanto l'UE procedeva a siglare i successivi accordi europei, segnatamente con Romania e Bulgaria, il 1° febbraio e l'8 marzo 1993 (in vigore dal 1° febbraio 1995), con la Repubblica Ceca e la Slovacchia, il 4 ottobre 1993 (1° febbraio 1995), con i tre Stati baltici, il 12 giugno 1995 (1° febbraio 1998), con la Slovenia, il 10 giugno 1996 (1° febbraio 1999).

Le richieste di adesione all'UE giungevano invece a Bruxelles nei tempi seguenti: Ungheria (31 marzo 1994), Polonia (5 aprile), Romania (22 giugno 1995), Slovacchia (27 giugno),

Lettonia (13 ottobre), Estonia (24 novembre) Lituania (8 dicembre), Bulgaria (14 dicembre), Repubblica Ceca (17 gennaio 1996), Slovenia (10 giugno).

Quanto agli aspiranti Stati mediterranei, Turchia, Cipro e Malta avevano già sottoscritto, rispettivamente nel 1963, nel 1972 e nel 1970, accordi di associazione con la Comunità (entrati in vigore l'anno successivo), mentre le domande di adesione erano state presentate dalla Turchia nel 1987 e nel luglio 1990 da Cipro e Malta (quest'ultima riattivava però la richiesta il 10 settembre 1998).

Sotto il profilo politico, nell'ambito degli accordi europei, si procedeva alla creazione di un apparato istituzionale stabile, formato da un Consiglio di associazione, l'organo principale con funzioni di coordinamento, coadiuvato da un Comitato di associazione e da un Comitato parlamentare permanente di associazione. Tali organismi, composti dai rappresentanti dell'UE e dei paesi associati, si riuniscono di regola almeno una volta l'anno e vigilano sull'attuazione delle norme contenute nei trattati di associazione.

L'assistenza economico-finanziaria, unita alla diffusione del know-how, costituiva lo strumento più efficace di preparazione all'adesione, favorendo il progresso dei partner nei settori chiave dell'acquis comunitario, tra cui la produzione agricola, l'efficienza degli apparati amministrativi e la tutela dell'ambiente.

Nel frattempo, come ricordato, interveniva la fissazione dei criteri di Copenaghen, fondamentali per l'impostazione del processo (v. Criteri di adesione). Dei tre criteri, i primi due venivano espressamente concepiti per i PECO, cui il Vertice riconosceva la legittimità a proporsi come candidati all'adesione. Il loro ingresso veniva condizionato alla sussistenza di istituzioni democratiche stabili, in grado di garantire il principio di legalità, i Diritti dell'uomo, il rispetto e la tutela delle minoranze, nonché all'esistenza di

un’economia di mercato funzionante e capace di reggere alla pressione concorrenziale del Mercato unico europeo. Nei paesi entrati precedentemente tali condizioni costituivano già una realtà (v. Letta, 2006, p. 48).

Il terzo criterio comportava l’obbligo del recepimento dell’acquis comunitario nell’ordinamento interno. Il raggiungimento di tale obiettivo, pur dipendendo cronologicamente ed essenzialmente dai primi due, avrebbe richiesto gli sforzi maggiori da parte dei richiedenti, i quali, oltre a dover adottare principi, obiettivi e normative complessi e differenziati, si trovavano a confrontarsi con una realtà comunitaria in continua evoluzione. Il che si traduceva in un costante adeguamento degli ordinamenti, accompagnato da una profonda riforma del sistema burocratico-amministrativo.

Varati i criteri guida del processo, si passava a quel punto alla seconda fase, eminentemente tecnica, ma di grande interesse. Il 9-10 dicembre del 1994, il Consiglio europeo di Essen metteva a punto la cosiddetta strategia di preadesione, disponendo un sistema di interventi ispirati al principio della condizionalità, ossia subordinati alla reale disponibilità dei destinatari a proseguire sulla via delle riforme in conformità con i criteri di Copenaghen. Gli strumenti citati rientravano peraltro nelle politiche di coesione adottate dall’Unione (v. Politica di coesione).

Sempre il Consiglio europeo di Essen, al fine di instaurare rapporti “strutturati” con i potenziali candidati, incaricava la Commissione di elaborare un Libro bianco, approvato dal successivo Vertice di Cannes, contenente le disposizioni per l’adeguamento della legislazione dei PECO alla normativa del mercato interno. Il summit di Madrid, del 15-16 dicembre 1995, rafforzava ulteriormente la strategia di preadesione, invitando la Commissione a una valutazione dell’impatto dell’allargamento sulle politiche comunitarie e sul quadro finanziario dell’UE.

Grazie al programma di azione denominato “Agenda 2000”, risalente al 15 luglio 1997 e recepito dal Consiglio europeo di Berlino nel marzo del 1999, accanto alle misure riguardanti la Politica agricola comune (PAC), il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e l’insieme del quadro finanziario dell’UE per il periodo 2000-2006, venivano potenziati gli strumenti di assistenza ai paesi dell’allargamento, adattandoli alle esigenze di trasformazione degli apparati istituzionali e burocratico-amministrativi.

Nel dettaglio, i principali programmi, alcuni predisposti fin dal 1989, erano i seguenti: Poland and Hungary action for the restructuring of the economy (v. Programma di aiuto comunitario ai paesi dell’Europa centrale e orientale), esteso dal Vertice di Essen a tutti i PECO, finalizzato all’assistenza tecnica e al trasferimento di competenze in tema di recepimento dell’acquis comunitario, di decentramento burocratico e di sviluppo delle autonomie locali; Special accession programme for agriculture and rural development (SAPARD), lo strumento di preadesione istituito con “Agenda 2000” per integrare PHARE e dedicato al settore agricolo, di vitale importanza per le economie dei paesi candidati; Instrument for structural policies for pre-accession (ISPA), concepito anch’esso come strumento di preadesione nel contesto di “Agenda 2000”, con il fine di sostenere la tutela ambientale, pressoché sconosciuta nei paesi PECO, nonché la costruzione delle infrastrutture e delle reti transeuropee di trasporto. Da segnalare infine, dal settembre 2004, l’Instrument for pre-accession assistance (IPA), proposto dalla Commissione e mirante a raccogliere in un unico programma i diversi strumenti di preadesione, da quelli relativi agli aspetti istituzionali alle diverse strategie di assistenza allo sviluppo.

Sempre nel 1997, una parte dei richiedenti registrava buone prestazioni rispetto ai criteri di Copenaghen. Dalla relazione della Commissione, che inaugurava proprio allora la sua

attività di screening, risultava che singoli paesi avevano compiuto grandi progressi non solo nel consolidamento delle istituzioni democratiche, ma anche e soprattutto nella modernizzazione e nel potenziamento della pubblica amministrazione. Meno incoraggiante invece il versante economico: a fronte di una crescita costante e di una sensibile riduzione dei tassi di inflazione, premessa di stabilità dei prezzi, persistevano forti squilibri sociali, dovuti a prolungata disoccupazione e incapacità di procedere con le riforme.

L'attività di screening consisteva in un attento monitoraggio, anche in contraddittorio con gli interessati, della compatibilità tra le legislazioni vigenti nei paesi interessati e le norme comunitarie. In base ai risultati emersi, e trasmessi al Consiglio, la Commissione procedeva peraltro a destinare i programmi di aiuto, assegnando al Technical assistance information exchange office (TAIEX) il compito di assistere le amministrazioni pubbliche nel recepimento e nell'attuazione dell'acquis comunitario.

Tale attività rappresentava l'anello di congiunzione tra la seconda e la terza fase del processo. Sulla base del giudizio generalmente positivo espresso dalla Commissione, il Consiglio europeo di Lussemburgo del 12-13 dicembre 1997, di poco successivo alla firma del Trattato di Amsterdam (2 ottobre), stabiliva di avviare entro marzo 1998 il processo di adesione con undici candidati, Malta esclusa, aprendo però i negoziati in forma di Conferenze intergovernative bilaterali con un gruppo di sei Stati soltanto: Estonia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia e Ungheria, più Cipro.

Il Consiglio approvava inoltre i "partenariati di adesione" con i PECO, che riunivano in un quadro unico le priorità per la preparazione all'adesione risultanti dall'analisi della situazione di ciascuno Stato, nonché le risorse finanziarie per assistere il candidato nell'attuazione delle priorità individuate durante il periodo di preadesione.

La conferenza europea si apriva ufficialmente il 30 marzo 1998, con una riunione dei ministri degli Esteri dei Quindici e dei PECO, più Cipro, cui seguiva l'inizio dei negoziati bilaterali con i sei prescelti (prima riunione a livello di ministri degli Esteri, 6 ottobre 1998). Poco più tardi, il Vertice di Helsinki del 10-11 dicembre 1999 ammetteva al tavolo negoziale, su raccomandazione della Commissione, anche Slovacchia, Lettonia, Lituania e Malta, cui venivano aggiunte Bulgaria e Romania (seduta inaugurale della Conferenza ministeriale intergovernativa: 15 gennaio 2000). In pratica, a tutti i richiedenti si assicuravano identiche possibilità di adesione, mentre la Turchia, benché tenuta alla porta, otteneva comunque lo status di paese candidato (ivi, p. 44).

I risultati dello screening della Commissione costituivano la base programmatica delle conferenze intergovernative bilaterali, incaricate di preparare i trattati di adesione. Tali conferenze, condotte sotto la guida della presidenza di turno dell'UE (v. Presidenza dell'Unione europea), con una cadenza semestrale per i ministri e mensile per gli incontri tra i rappresentanti permanenti degli Stati membri (v. Rappresentanze permanenti presso l'Unione europea; Comitato dei rappresentanti permanenti) e gli ambasciatori o i capi negoziatori dei nuovi aderenti, si concentravano sulla capacità del singolo candidato di soddisfare il terzo criterio di Copenaghen, cioè di recepire l'acquis comunitario al momento dell'ingresso, specie in tema di estensione del mercato unico. Per ogni capitolo dell'acquis la Commissione, incaricata altresì di continuare il monitoraggio, presentava al Consiglio una relazione contenente le posizioni comuni, da approvare all'unanimità. Poi il Consiglio procedeva ai negoziati, un capitolo alla volta, a livello tanto politico che tecnico.

La fase negoziale, scandita dalle relazioni annuali della Commissione, evidenziava i progressi compiuti da ciascun candidato in quello che può essere definito un epocale

adeguamento dei regimi interni al modello dell'Unione: dalla riforma del sistema giudiziario e di polizia, specie in tema di trasparenza della pubblica amministrazione (in realtà corruzione, frodi e criminalità risultano tutt'altro che estirpate), alla protezione delle minoranze e al rispetto dei diritti umani mediante una legislazione antidiscriminazione; alle privatizzazioni, giunte ai livelli dell'Unione; alle trasformazioni ragguardevoli in materia di mercato interno e nel settore finanziario; all'allineamento agli standard comunitari, sia pure con ritardi, nei campi alimentare e ambientale, sanitario, delle qualifiche professionali e soprattutto sul terreno fiscale, nonché del cosiddetto "terzo pilastro" del TUE (v. Pilastri dell'Unione europea; Trattato di Maastricht), Giustizia e affari interni (GAI). Ulteriori sforzi venivano infine richiesti nei capitoli della politica agricola e di quella regionale, mentre dal punto di vista economico, tra il 2001 e il 2002, i candidati continuavano a mostrare una tendenza costante alla crescita, anche a fronte di segnali di crisi del quadro politico-economico internazionale.

Il 2002 segnava l'effettivo giro di boa dell'iter negoziale. Il 21-22 giugno, il Consiglio europeo di Siviglia ribadiva la previsione del vertice di Laeken, dell'anno precedente, secondo cui i negoziati in corso con Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria si sarebbero chiusi entro la fine dell'anno. In tale prospettiva, un gruppo di lavoro, convocato dalla presidenza spagnola, si incaricava di predisporre i testi giuridici contenenti le posizioni comuni raggiunte dai Quindici e dai singoli candidati su ciascuno dei trentuno capitoli dell'acquis.

Il successivo 9 ottobre la Commissione sottoponeva all'esame del Consiglio un "documento di strategia", favorevole alla chiusura positiva delle trattative con i dieci individuati a Siviglia. Consigliava invece, per il momento, l'esclusione di

Bulgaria e Romania. Di qui la decisione del Vertice di Copenaghen, del 12-13 dicembre 2002, di annunciare ufficialmente l'allargamento. Tanto che il 16 aprile 2003, nel Vertice straordinario di Atene – ottenuti nel mese precedente il parere favorevole della Commissione e le risoluzioni legislative del Parlamento contenenti il parere conforme di accettazione della richiesta di adesione dei singoli paesi, nonché la decisione formale del Consiglio sull'ammissione dei richiedenti, adottata il 14 aprile – i plenipotenziari dei Venticinque (nell'occasione i primi ministri e i ministri degli Esteri, ma anche altri) procedevano alla firma del Trattato di adesione, poi ratificato sia dai Quindici che dai paesi aderenti. Il 1° maggio 2004 segnava l'entrata in vigore del testo.

In sé, il Trattato di adesione constava soltanto di tre articoli, attestanti: l'ingresso dei nuovi Stati nell'Unione europea; il conferimento al Consiglio della facoltà di modificare singole parti del Trattato, nel caso di mancata ratifica da parte di uno o più richiedenti: cosa che non avrebbe pregiudicato, è bene precisarlo, l'ingresso degli altri; il deposito del testo negli archivi della Repubblica italiana, al cui governo è affidato il compito di trasmetterne copia autentica a ciascuno degli Stati firmatari, nelle rispettive lingue nazionali.

Ben più corposo, l'Atto di adesione, unito al Trattato e parte integrante di esso, elenca gli obblighi assunti dai singoli candidati; le modifiche apportate ai precedenti trattati; gli adattamenti permanenti delle diverse voci dell'acquis comunitario in riferimento all'ingresso dei nuovi membri (ripartite in allegati); le misure transitorie e le deroghe temporanee alle disposizioni dei trattati UE, causa anche le modifiche introdotte dai Trattati di Amsterdam e di Nizza (v. Trattato di Amsterdam; Trattato di Nizza) nel corso dei negoziati; le regole relative all'applicazione dell'Atto stesso. Seguono i Protocolli, contenenti disposizioni

particolareggiate, e le Dichiarazioni, che riflettono le posizioni assunte dagli Stati, sia membri, sia candidati, tanto singolarmente che collettivamente, su specifici aspetti degli accordi, sotto i più diversi profili.

Le circa cinquemila pagine del Trattato di Atene, con l'ingente mole di misure transitorie e clausole di salvaguardia, rivelano le difficoltà incontrate nel negoziato, soprattutto nei capitoli Schengen, PAC, GAI e PESC, nonché in tema di libera circolazione dei lavoratori (v. Rizzo, 2004, p. XV) (v. Libertà di circolazione e di soggiorno e diritto alla parità di trattamento dei cittadini dell'Unione europea).

Sul piano istituzionale, le disposizioni introdotte non apportano modifiche rilevanti. Mentre il Trattato di Nizza, varato dal Consiglio europeo nel dicembre 2000 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003, fissava il numero dei parlamentari a 732, compresi i 17 di Bulgaria e i 33 di Romania (presenti con osservatori), lo stesso numero veniva suddiviso fra i Venticinque, laddove Sofia e Bucarest, una volta accolte nell'UE, avrebbero ottenuto 18 e 36 parlamentari, portando così il numero totale a 786 (il recente Trattato di Lisbona prevede però un numero complessivo di 750 deputati, più il presidente). Un'altra variazione riguarda la riponderazione dei voti in Consiglio, ai fini della formazione della maggioranza qualificata e della minoranza di blocco.

In conclusione, del nuovo allargamento risultano evidenti i vantaggi economici soprattutto in riferimento all'estensione del mercato unico. Nonostante le difficoltà di una rapida liberalizzazione del movimento delle persone e dei lavoratori provenienti dai nuovi membri, non meno che dei servizi – con negative ripercussioni per i referendum francese e olandese sul Trattato costituzionale – è prevedibile un aumento della competitività interna dell'UE, nonché un miglioramento sensibile dei sistemi produttivi, legato anche alle delocalizzazioni e al trasferimento tecnologico (ivi, pp. 150-158). Inoltre, accanto all'intensificazione degli scambi,

un effetto positivo deriverà dall'abbattimento dei costi e dei tempi di attesa attribuibili ai controlli doganali (v. Letta, 2006, pp. 65-70).

Di grande attualità, infine, le questioni di bilancio, soprattutto in materia di Politica agricola comune e di fondi strutturali (v. Fondo europeo di sviluppo regionale; Fondo sociale europeo). Per quanto riguarda il primo aspetto, è stato rivisto il sistema di finanziamenti, con il fine di promuovere lo sviluppo rurale nei paesi aderenti, piuttosto che erogare somme ingenti in favore degli agricoltori. Tale decisione, dovuta sia alla non volontà dei Quindici di aumentare il bilancio dell'UE, sia al gran numero di occupati in agricoltura nei Dieci, ha suscitato parecchi risentimenti, soprattutto in Polonia. Tuttavia potrebbe contribuire a evitare che i finanziamenti comunitari ritardino il necessario ridimensionamento e la ristrutturazione del settore primario nelle economie dei nuovi entrati.

Relativamente alle politiche di coesione, esse hanno costituito, come accennato, la voce del Bilancio dell'Unione europea di gran lunga più utilizzata nel quadro dell'allargamento ai PECO. Data la centralità dei programmi di sostegno alla convergenza, l'UE ha stabilito di rafforzare tali strumenti, nonché di indirizzarli verso settori specifici, risultati di prioritario interesse al vaglio della Commissione. Un caso particolare è quello della sicurezza nucleare (si pensi alle controversie tra Austria e Repubblica Ceca sulla centrale nucleare di Temelín), ma non meno spinoso è il tema del controllo alle frontiere esterne, specie nell'area di Kaliningrad, la Königsberg di Kant, oggi enclave russa al confine tra Polonia e Lituania (v. Rizzo, 2004, pp. 30-31; Letta, 2006, pp. 63-64, 78-85).

Sulla ripartizione dei fondi strutturali si accendono peraltro le tensioni interne all'UE, dal momento che aree fin qui beneficiarie dei finanziamenti comunitari, quali il Mezzogiorno italiano e ampi territori spagnoli e portoghesi,

lamentano la perdita degli aiuti. Le dispute sottolineano le profonde disparità di sviluppo tra i paesi membri, divario che l'Unione, proiettata oltretutto verso ulteriori ampliamenti, è chiamata a colmare.

Un aspetto accessorio, ma al tempo stesso fondamentale, del processo di allargamento, su cui si era già soffermato il Consiglio europeo di Copenaghen, è stato l'impulso alla riforma istituzionale della UE per far fronte a una situazione tanto mutata. Un'esigenza fattasi addirittura pressante nel dopo Helsinki: come è noto, i problemi lasciati aperti dal Trattato di Amsterdam trovavano una soluzione insoddisfacente nel ricordato Trattato di Nizza, per poi dare il via, nel Consiglio europeo di Laeken, tenutosi il 14-15 dicembre 2001, alla Convenzione europea incaricata di elaborare la proposta di Trattato costituzionale (v. Costituzione europea), il cui testo, varato a Roma dai governi il 29 settembre 2004, sarebbe stato sostituito da quello che va sotto il nome di Trattato di Lisbona (v. Rapone, 2005, p. 121).

L'entrata dei Dieci comportava un aumento del territorio dell'Unione di circa 730.000 kmq, portandolo a 3.970,450 milioni complessivi, mentre la popolazione passava da 380,4 a 457 milioni di cittadini (dati UE). Sul piano economico, date le difformità di sviluppo tra i Quindici e i nuovi membri, si calcolava un aumento non superiore al 5% del PIL complessivo, stimato nel 2003 a 9755,4 miliardi di euro, pari a quello degli USA. Peraltro prospettive confortevoli emergevano dal dinamismo delle economie dei nuovi entrati, con tassi di crescita notevolmente più elevati rispetto a quelli dei vecchi membri. In tale contesto, si segnala la decisione del Vertice europeo di Bruxelles, del 16 giugno 2006, di accettare l'ingresso della Slovenia nella zona euro a partire dal 1° gennaio 2007.

Romania e Bulgaria, Turchia e Balcani occidentali

Come accennato, il processo di allargamento ha visto il

recente ingresso nell'Unione dei due ultimi Stati facenti parte del gruppo di Helsinki: Romania e Bulgaria. A rallentare l'iter hanno concorso i sensibili ritardi nello sviluppo economico, soprattutto in campo agricolo e nei settori ambientale, delle infrastrutture e dei trasporti. A ciò si sono aggiunte le difficoltà di recepimento dell'acquis da parte delle strutture burocratico-amministrative, anche a causa di gravi episodi di corruzione registratisi a livello locale e nazionale. L'impegno dei governi di Bucarest e Sofia nel proseguire sulla strada delle riforme, ampiamente sostenute dai programmi di preadesione, ha comunque consentito ad entrambi di giungere alla firma del Trattato di adesione il 25 aprile del 2005.

Fino al 1° gennaio 2007, data dell'entrata effettiva dei due paesi, in accordo con la lettera del Trattato, profonde incertezze permanevano all'interno delle istituzioni dell'Unione. Di fatto, il 25 ottobre 2005, la Commissione presentava un rapporto nel quale si esprimevano perplessità circa la capacità dei due paesi di completare l'adeguamento all'acquis entro la data prevista. E ancora, il 17 maggio 2006, il presidente della Commissione, José Manuel Barroso, causa anche una certa "fatica" da allargamento presente nelle forze politiche e nell'opinione pubblica, annunciava la scelta dell'esecutivo UE di rinviare a ottobre un pronunciamento definitivo, raccomandando al contempo ai due governi di adottare urgenti provvedimenti nel campo della legislazione anticorruzione, del riciclaggio del denaro sporco (v. Lotta al riciclaggio di denaro sporco), delle frodi, nonché della tutela dei diritti umani e dell'integrazione interetnica.

Tali nodi problematici, gli stessi intorno ai quali si sono concentrate le resistenze verso l'ingresso dei paesi balcanici occidentali, restano a tutt'oggi motivo di preoccupazione e di qualche diffidenza verso i nuovi membri (v. Politica dell'Unione europea nei Balcani).

La questione della candidatura turca, ammessa dal Consiglio

europeo di Helsinki del dicembre 1999, ha infiammato per decenni il dibattito comunitario, coinvolgendo opinioni pubbliche nazionali non meno che élites governative. Si tratta in effetti del processo di convergenza più lungo e complesso che la storia dell'integrazione abbia mai conosciuto. Come accennato, la firma dell'accordo di associazione tra Turchia e CEE risale al 12 settembre 1963, mentre la richiesta di adesione all'UE, notoriamente sostenuta da Regno Unito e dagli USA, porta la data del 14 aprile 1987.

Tuttavia il governo di Ankara, che guida un paese di più di 70 milioni di abitanti solo in minima parte inserito nell'Europa geografica, è rimasto a lungo escluso dai negoziati, causa le gravi insufficienze registrate in tema di rispetto dei diritti umani e di tutela delle minoranze (v. Letta, 2006, pp. 112-113). Soltanto il 6 ottobre 2004 la Commissione ha dichiarato che la Turchia soddisfa sufficientemente i criteri politici di Copenaghen, raccomandando l'apertura delle trattative, seppur soggette a particolari condizioni, in primis la prosecuzione inalterata delle riforme, con relativa applicazione. Preso atto delle proposte della Commissione e del voto favorevole del Parlamento, il Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2004 ha fissato l'inizio delle trattative per il 3 ottobre 2005, per ora condotte con molta lentezza.

A determinare residue resistenze a ogni livello dell'UE concorrono molteplici ragioni, di carattere storico-politico e anche religioso-culturale. Tra le prime, occupa una posizione preminente il mancato riconoscimento da parte di Ankara della repubblica di Cipro, con relativi problemi doganali, malgrado la recente ammissione di questa nell'UE. Persistono inoltre gravi insufficienze in tema di rispetto dei diritti umani, amministrazione giudiziaria e carceraria, tutela delle minoranze, con particolare riferimento al problema curdo.

Sul piano culturale, ancora nel 2002, l'ex presidente francese Valéry Giscard d'Estaing sottolineava l'alterità della Turchia rispetto all'Europa, mettendo in guardia dagli effetti

destabilizzanti di un eventuale ingresso nell'UE. Una riforma della Costituzione francese stabiliva peraltro che dopo l'adesione di Bulgaria, Romania e Croazia, la ratifica di qualsiasi altro trattato d'adesione, compreso quello della Turchia, debba richiedere un referendum popolare. Recentemente alcuni governi hanno auspicato un "partenariato privilegiato" con Ankara, ma non un'ammissione a pieno titolo.

Più apprezzabili, pur in presenza di fenomeni persistenti di corruzione, risultano invece le riforme attuate nel campo dell'economia, che registra del resto performance sostenute. Al momento, l'ingresso della Turchia nell'UE è previsto per una data piuttosto lontana e, per quanto resti ipotesi concreta, appare tema controverso in riferimento ai valori e all'eredità culturale condivisa dell'Europa, nonché alla rivendicazione delle radici cristiane dell'identità comune (ivi, pp. 110-118).

Non facile risulta anche l'allargamento alla Croazia e ancor più alla Macedonia, uscite dalla drammatica esperienza della disgregazione della Iugoslavia. Il 21 ottobre 2001, Zagabria avviava relazioni formali con l'UE mediante un nuovo tipo di accordo, detto di stabilizzazione e associazione (ASA), concepito nel contesto del Processo di stabilizzazione e associazione, consacrato dal summit di Zagabria del 24 novembre 2000 fra capi di Stato e di governo dell'UE, dei paesi dell'ex Iugoslavia e dell'Albania.

L'accordo con la Croazia, sottoscritto dalle Comunità e dagli Stati membri, entrava in vigore il 1° febbraio 2005, mentre la domanda di adesione giungeva il 21 febbraio 2003. Nel giugno di quell'anno, il Vertice di Salonicco confermava le prospettive di accesso nell'UE dei paesi balcanici occidentali. Nell'aprile 2004, la Commissione si esprimeva positivamente sulla candidatura croata, accettata in giugno dal Consiglio europeo. Dopo alcuni rinvii, il 3 ottobre 2005 il Consiglio europeo di Lussemburgo decideva e avviava, insieme all'apertura dei negoziati della Turchia, anche quelli

con la Croazia, subito seguiti dallo screening della Commissione, a condizione che Zagabria continuasse a cooperare con il Tribunale internazionale per i crimini di guerra nell'ex Iugoslavia. Alcuni capitoli dell'acquis sono stati aperti nel corso del 2006. Recentemente, il presidente Barroso ha annunciato che i negoziati potranno chiudersi entro il 2009.

L'ex repubblica iugoslava di Macedonia, che il 9 aprile 2001 ha sottoscritto per prima l'accordo di stabilizzazione e associazione, preceduto da altri di carattere economico, ha presentato formale richiesta di adesione il 22 marzo 2004, ottenendo, il 17 dicembre 2005, lo status di candidato da parte del Consiglio. L'ingresso nell'Unione richiede tuttavia una soluzione delle tensioni diplomatiche tra Skopje e Atene, segnate da ripetuti episodi di attrito, tra cui l'embargo imposto nel 1993 dalla Grecia, alla quale la denominazione di Macedonia appare violazione del patrimonio culturale ellenico. Lungi dal costituire una pregiudiziale all'ammissione di Skopje, la questione evidenzia però un ulteriore fattore di contrasto nel processo.

Sul piano complessivo, il 13 marzo 2006, i ministri degli Esteri dell'UE hanno riaffermato la "prospettiva europea" di Croazia, Albania, Serbia-Montenegro, Bosnia-Erzegovina ed ex Repubblica iugoslava di Macedonia, precisando che l'"obiettivo finale" degli accordi di stabilizzazione e di associazione è l'adesione all'Unione. Il 12 giugno 2006 l'Albania è stato il terzo paese a siglare l'accordo, gli altri negoziati sono ancora in corso.

Si prevede peraltro la conclusione di un accordo di libero scambio fra i paesi balcanici occidentali, al posto degli attuali 31 accordi bilaterali.

Gli allargamenti del XX secolo: dai Sei ai Nove: 1973

Se l'ultima ondata di adesioni ha conferito al concetto di

allargamento un significato epocale, suggellando la riconciliazione tra le due metà del continente e consolidando la percezione dell'integrazione quale strumento di pace e di prosperità, gli ampliamenti iniziali delle Comunità, condotti in base agli artt. 237 CE (abrogati dal Trattato di Amsterdam), 98 CECA e 205 Euratom, risentirono delle problematiche proprie dell'Europa occidentale postbellica.

Il primo ingresso di nuovi partner, guidati dall'Inghilterra, rappresentò uno dei momenti più delicati per il cammino appena intrapreso dai Sei paesi fondatori. Allorché infatti, il 10 agosto del 1961, il premier conservatore Harold Macmillan inoltrò la richiesta di adesione al Mercato comune (MEC) (v. Comunità economica europea), la questione dell'ingresso britannico divenne il nodo intorno al quale la Comunità ridiscusse per un decennio i propri equilibri interni, nonché gli approcci teorici alla base del suo funzionamento.

Anche tralasciando il fatto che il governo di Londra aveva fino a quel momento avversato i Trattati di Roma la richiesta esigeva di ripensare i meccanismi economici e istituzionali del MEC, peraltro ancora in fase di assestamento, per adattarli a una struttura più ampia e più complessa. Sulla scia britannica, anche la Danimarca, l'Irlanda e, a breve distanza, la Norvegia avevano presentato domanda di adesione. Il che appariva indicativo della capacità di attrazione esercitata dal mercato comune: economie sviluppate come quelle nordiche non solo si ripromettevano di godere, grazie al MEC, di ulteriore crescita e stabilità, ma cominciavano a paventare i rischi dell'esclusione (v. Rapone, 2005, p. 45).

La prospettiva dell'ingresso britannico suscitava particolari apprensioni in Charles de Gaulle, presidente della Quinta repubblica francese. Ai suoi occhi, la partecipazione del Regno Unito, potenza mondiale dalla spiccata vocazione atlantica, avrebbe compromesso la costruzione di un'Europa a leadership parigina, in grado di rappresentare una forza autonoma nel contesto occidentale e un'alternativa al

bipolarismo della Guerra fredda (v. Craveri, Quagliariello, 2003, pp. 95-134).

Del resto, una volta seduta al tavolo delle trattative nell'autunno del 1961 – primo e unico caso in cui i negoziati furono condotti dagli Stati membri in quanto tali – la delegazione britannica, per quanto guidata da un europeista come Edward Heath, espresse forti reticenze verso gli obblighi comunitari, in primis i regolamenti della politica agricola. A tutt'oggi capitolo nevralgico dei negoziati per l'adesione, la PAC, inaugurata nel 1962, era ispirata al principio della preferenza comunitaria. Pertanto la Gran Bretagna avrebbe dovuto rinunciare alle forniture agricole provenienti dai paesi terzi, non meno che ai rapporti commerciali privilegiati con il Commonwealth, stante l'approccio protezionista del MEC, incarnato dalla Tariffa esterna comune. Nella tornata negoziale del luglio-agosto 1962, Heath chiese con insistenza di ottenere alcune deroghe al regime tariffario e alla PAC.

Dal canto suo, de Gaulle non soltanto rifiutava di riplasmare il MEC sulla base degli interessi del Regno Unito, ma temeva il rischio, una volta entrata l'Inghilterra, della soggezione dell'Europa comunitaria ai voleri di Washington, nel contesto della Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (North Atlantic treaty organization, NATO), dal cui comando militare la Francia sarebbe uscita agli inizi del 1966. Pertanto, il 14 gennaio del 1963, in una celebre conferenza stampa, il generale annunciò il suo veto, sottolineando l'inconciliabilità economico-commerciale fra Regno Unito e CEE. Una decisione che chiudeva le porte anche a Danimarca, Irlanda e Norvegia.

Il diniego francese suscitò risentimenti e disappunto nei Cinque, malgrado la preoccupazione per la deriva intergovernativa patrocinata da Londra. Soprattutto Italia e Olanda (v. Paesi Bassi) nutrivano speranze nella capacità riequilibratrice della Gran Bretagna nel contesto comunitario, in cui andava consolidandosi il cosiddetto asse franco-

tedesco. Le tensioni non provocarono comunque alcuna rottura. Troppi interessi legavano i Sei alla Comunità per metterne in discussione l'esistenza, così come era impensabile fare a meno della Francia.

Una nuova domanda di adesione fu presentata l'11 maggio 1967 dal governo laburista di Harold Wilson, sempre seguito dagli altri tre paesi. Londra appariva orientata a una maggiore flessibilità, soprattutto in materia di regolamenti comunitari e di rapporti euroatlantici, ma ancora una volta incontrò la netta chiusura di de Gaulle. Il 27 novembre, senza neanche attendere l'apertura dei negoziati, il presidente pose nuovamente il veto, sostenendo l'incompatibilità della situazione economica del Regno Unito, allora attraversato da una forte crisi, con gli standard comunitari.

Soltanto dopo il ritiro del generale e l'elezione alla presidenza di Georges Pompidou, l'ingresso di nuovi paesi nella CEE fu posto all'ordine del giorno della riunione dei capi di Stato e di governo tenutasi all'Aia nel dicembre del 1969. A indurre Pompidou al cambiamento concorreva, non da ultima, la crescita economica, ma anche politica della Repubblica Federale Tedesca (v. Germania). Sulla scia dei segnali di distensione tra USA e URSS, seguiti nel 1972 dall'accordo sulla limitazione degli armamenti strategici, il cancelliere socialdemocratico Willy Brandt, eletto nell'ottobre 1969, aveva inaugurato la cosiddetta Ostpolitik, prospettando un ruolo di ponte della RFT tra Est e Ovest (v. Rapone, 2005, pp. 54-56). Di riflesso, il presidente francese individuò nell'adesione britannica un fattore di bilanciamento, oltre che una garanzia contro le "tentazioni della sovranazionalità" presenti negli altri partner (v. Landuyt, Pasquinucci, 2005, p. 79).

Pompidou poté ottenere sempre all'Aia (e con il Trattato di Lussemburgo del 22 aprile 1970) una migliore regolamentazione del regime delle "risorse proprie" della PAC, da sempre caposaldo della politica europea di Parigi. Pertanto la Gran

Bretagna avrebbe dovuto adattarsi a un sistema strutturato di norme fissate e condivise.

Riprese le trattative nell'estate del 1970 a Lussemburgo, le principali questioni concernevano ancora l'adattamento dei paesi candidati alle regole della PAC, alle disposizioni tariffarie CEE, al sistema di finanziamento delle politiche comuni e al principio delle risorse proprie (v. Olivi, Santaniello, 2005, p. 69). Il nodo più spinoso fu il contributo britannico al bilancio comunitario (v. Bilancio dell'Unione europea), dato che il governo di Londra mal tollerava di sostenere politiche come la PAC, di cui beneficiava in misura minima. Altra fonte di controversia era lo status privilegiato della sterlina, al quale la Francia desiderava porre fine. Solo dopo un incontro a porte chiuse tra il premier Heath e Pompidou il primo diede il suo assenso, a patto di fissare autonomamente modalità e tempi di riforma della valuta nazionale (ivi, p. 70).

Fissato un periodo transitorio quinquennale per l'adeguamento tariffario in tema di importazioni dai paesi extracomunitari, e settennale per le disposizioni fiscali, nonché una deroga temporanea all'applicazione integrale della PAC, il 22 gennaio 1972, nella capitale belga, si giunse alla firma dei Trattati di adesione, entrati in vigore il 1° gennaio 1973. Ne restò tuttavia esclusa la Norvegia, causa l'esito negativo del referendum popolare di ratifica, tenutosi il 25 settembre 1972, mentre quelli di Irlanda e Danimarca, del 10 maggio e 2 ottobre, diedero risultati positivi. Durante la fase negoziale, la CEE aveva adottato un regolamento sulla politica comune della pesca che liberalizzava l'accesso alle acque territoriali degli Stati membri, suscitando la reazione degli interessi norvegesi nel settore.

Ma le difficoltà non erano finite, sia per l'aggravarsi della crisi economico-finanziaria internazionale, sia per il faticoso adattamento inglese alla nuova dimensione europea e ai costi dell'integrazione. Tra le prime risoluzioni del nuovo

governo laburista, guidato ancora da Wilson, figurò la rinegoziazione dell'adesione, i cui risultati dovevano essere sottoposti a referendum popolare. Gli esiti del secondo negoziato, scarsamente significativi, produssero comunque l'effetto auspicato dal primo ministro: la maggioranza dei votanti sancì l'irreversibilità della partecipazione britannica (v. Rapone, 2005, p. 59). L'adesione alle Comunità e relativo diritto (v. Diritto comunitario), ivi compresa la subordinazione alla giurisprudenza della Corte di giustizia, ha comportato profonde modifiche dell'ordinamento interno inglese, disposte mediante lo European communities act, votato dal Parlamento nel 1972.

L'ingresso dei paesi mediterranei, 1981-1986

Nella prima metà degli anni Ottanta, l'integrazione si orientò verso i cosiddetti paesi "mediterranei", Grecia, Portogallo e Spagna, comportando vistose modifiche per la configurazione economica comunitaria. Diverse concause furono all'origine del fenomeno, seguito al ripristino delle istituzioni democratiche dopo l'esperienza dei colonnelli in Grecia, del franchismo in Spagna e della dittatura di António de Oliveira Salazar e Marcelo Caetano in Portogallo. L'ingresso nella CEE inseriva i tre paesi nel sistema occidentale e atlantico, assicurando peraltro notevoli vantaggi economici, a cominciare dagli aiuti a economie arretrate come quelle mediterranee.

Pur con analoghe condizioni di partenza, il processo di adesione si compì secondo modalità e tempi differenti. La tradizione di rapporti economici con la Grecia, risalenti all'accordo di associazione del 1962, agevolarono i negoziati, apertisi il 27 luglio 1976 (domanda di accesso, 12 giugno 1975) e conclusi il 28 maggio del 1979 con la firma del Trattato di adesione, entrato in vigore i 1° gennaio 1981. Il governo greco sottoscrisse clausole non poco onerose, fra cui cinque anni di periodo transitorio, prima dell'entrata ufficiale nel MEC, per adattarsi pienamente alle norme comunitarie e alla PAC. Per taluni prodotti agricoli e sulla

libera circolazione dei lavoratori l'attesa fu di sette anni.

Gli oneri per la CEE si ripartirono tra interventi a sostegno dei prezzi agricoli e finanziamenti per le politiche regionali e sociali. Un carico destinato ad accrescersi, insieme all'aumento della pressione migratoria, con l'ingresso del Portogallo e della Spagna, i cui governi avevano presentato domanda di adesione il 28 marzo e il 29 luglio del 1977.

L'apertura dei negoziati, avvenuta il 6 giugno 1978 per il Portogallo e il 5 febbraio 1979 per la Spagna, pose subito in rilievo le difficoltà di armonizzazione. Al di là della loro arretratezza sociale e politica, motivo di seria preoccupazione fra i Nove, entrambi gli Stati non solo entravano in concorrenza con le agricolture mediterranee di Francia e Italia, ma apparivano temibili anche nella pesca, avendo la Spagna una capacità produttiva seconda soltanto a quella norvegese (ivi, p. 78).

Le resistenze, per lo più francesi, cedettero alla valutazione politica. Tra le finalità essenziali del progetto comunitario spiccava infatti la diffusione della pace e dei valori democratici. La firma dei Trattati di adesione, il 12 giugno 1985, diede il via all'Europa a Dodici, il 1° gennaio 1986. Permanevano tuttavia gli aspetti problematici riscontrati nella fase negoziale. Un articolato schema di misure transitorie, da applicarsi in un periodo compreso tra i sette e i dieci anni, favorì l'adeguamento dei due paesi iberici al meccanismo comunitario.

I tre nuovi membri divenivano i principali beneficiari dei programmi di sviluppo regionale, nonché del sostegno della PAC, con l'effetto di accelerare l'adeguamento economico-produttivo, specie di Portogallo e Spagna, al contesto della CEE. Più defilato l'atteggiamento greco nel periodo compreso tra il 1981 e il 1989, allorché il paese, guidato dal premier socialista Andreas Papandreu, accentuò la caratterizzazione nazionale del proprio indirizzo politico (ivi, pp. 78-79).

L’ingresso automatico della Repubblica Democratica Tedesca, 1990

Per ragioni di completezza, oltre che per l’impatto esercitato sul funzionamento e sulle dinamiche della CEE, non va dimenticato l’allargamento sui generis verso la Repubblica Democratica Tedesca (RDT), compiutosi il 3 ottobre 1990 con la riunificazione della Germania. Il “miniallargamento” determinava un improvviso mutamento degli assetti comunitari, conferendo alla Bundesrepublik una marcata preminenza di tipo territoriale, demografico, economico e per certi aspetti politico. Si trattò peraltro del primo episodio di apertura a est, che prefigurava, accanto alle potenzialità, tutte le difficoltà e i costi dell’incontro tra Occidente avanzato e Oriente arretrato (v. Letta, 2006, pp. 37-39). Non a caso, sempre nel 1990, il presidente francese François Mitterrand prospettava la creazione di una Confederazione europea da parte di un gruppo di paesi, fra cui i fondatori delle Comunità, la quale agisse da “nucleo duro” e motore propulsivo, guidando il processo di convergenza dei nuovi arrivati con la realtà comunitaria. A prevalere fu tuttavia la linea tradizionale degli accordi di associazione, riconosciuti dal Consiglio europeo di Strasburgo del dicembre 1989, all’indomani cioè della caduta del muro, come lo strumento più idoneo a fissare una cornice di rapporti stabili in cui avviare un nuovo processo di allargamento.

Per parte sua, il cancelliere Helmut Josef Michael Kohl, che aveva deciso di avvalersi della legge costituzionale tedesca per incorporare rapidamente la Germania orientale, indipendentemente dalla sorte degli altri paesi ex socialisti, si trovava di fronte alle sfide della riunificazione nazionale. Un impegno che richiedeva enormi investimenti e trasferimenti dalla Germania occidentale alle aree orientali mediante un massiccio ricorso al debito pubblico, ma non senza immediati riflessi sulla politica regionale comunitaria. La Germania, maggior contribuente del bilancio CEE, diveniva il

terzo beneficiario degli aiuti comunitari, dopo Spagna e Italia. (ivi, p. 102).

L'allargamento nordico ai paesi dell'EFTA, 1995

Come accennato, alla caduta del Muro e al successivo disfacimento dell'Unione Sovietica la CEE rispondeva con il decisivo approfondimento dell'unificazione politica ed economico-monetaria, sancito dal TUE. Nel frattempo veniva sommersa di richieste di adesione, non soltanto da parte degli Stati mediterranei ricordati e, più tardi, dai PECO, ma anche di Austria (18 luglio 1989), Svezia (1° luglio 1991), Finlandia (18 marzo 1992) e Norvegia (25 novembre 1992), nonché Svizzera (20 maggio 1992), aderenti con Liechtenstein e Islanda all'Associazione europea di libero scambio (EFTA), nata il 4 gennaio 1960 su iniziativa del Regno Unito – vi partecipava anche la Danimarca – come contraltare alla CEE.

Di fronte a istanze così eterogenee e numerose, il Consiglio europeo di Dublino, riunitosi nel giugno del 1992, seguì la via del pragmatismo privilegiando i paesi EFTA, in quanto caratterizzati da economie ed apparati politico-istituzionali più idonei a recepire le normative comunitarie. Del resto, a escludere i medesimi Stati dall'integrazione avevano contribuito ragioni strategiche, quali la neutralità, poco consona alla caratterizzazione occidentale della CEE, o le riserve dell'URSS.

Di fatto, l'intensità prolungata dei rapporti commerciali intereuropei, sancita dagli accordi di libero scambio del 1972-1973, dalla Dichiarazione di Lussemburgo del 9 aprile 1984, nonché dal Trattato di Oporto, firmato il 2 maggio del 1992, che istituiva dopo due anni di trattative lo Spazio economico europeo (SEE), testimoniava l'affinità dei candidati con i parametri normativi e produttivi comunitari. Inoltre l'ingresso di economie forti prometteva di contribuire al rafforzamento del bilancio brussellese, piuttosto pesantemente gravato dagli allargamenti degli anni Ottanta, dalla

riunificazione tedesca e dagli sforzi inevitabilmente crescenti di sostegno ai PECO.

Austria, Svezia e Finlandia inviarono le proprie delegazioni a Bruxelles nel febbraio 1993, la Norvegia il 5 aprile a Lussemburgo, mentre la Svizzera (in cui il 6 dicembre 1992 era fallito il referendum di ratifica dell'accordo SEE) si ritirò in anticipo per l'ostilità dell'opinione pubblica. Le trattative, come prevedibile, si conclusero in tempi eccezionalmente brevi e senza misure transitorie. Ancora una volta, tuttavia, mentre i referendum degli altri tre paesi risultavano positivi, quello norvegese, tenuto il 28 novembre 1994, sortiva esito negativo, impedendo l'accesso di Oslo. Il 1 gennaio 1995 nasceva ufficialmente l'Unione a Quindici. Benché i paesi aderenti non avessero taciuto le proprie perplessità ad abbandonare le tradizioni neutraliste per adottare le disposizioni della PESC, era pur vero che la politica estera e di sicurezza comune, almeno al momento, esisteva solo sulla carta del Trattato, per cui i tre finirono per sottoscriverlo.

Un particolare curioso, ma non trascurabile. Almeno un paese o, meglio, una regione autonoma della Danimarca, la Groenlandia, usciva dalla CEE, il 1° febbraio 1985, grazie a un trattato che le assicurava comunque lo statuto di paese e territorio d'oltremare. A norma dell'art. 48 del TUE, ossia con il consenso degli Stati membri, casi analoghi sono possibili (v. Beutler *et al*., 2001, p. 675).

Considerazioni conclusive

In estrema sintesi, il fortunato processo di allargamento ha visto l'antico "club dei vinti", costituito dai sei paesi fondatori delle Comunità, trasformarsi in una grandiosa istituzione politico-economica, chiamata a farsi carico delle sorti dell'intera Europa, una volta che essa, tramontata l'età degli imperi, ha ritrovato la sua antica, instabile libertà, caratterizzata da una vivace pluralità di nazioni e di Stati.

Addirittura, e non senza impulsi del governo USA, in taluni ambienti si ipotizza un'Unione europea estesa anche alla Russia.

Per contro, soprattutto con l'ultima fase di ampliamento a est e al Mediterraneo, non solo si è allontanata nel tempo la prospettiva della federazione europea ipotizzata dalla Dichiarazione Schuman (v. Piano Schuman) del 9 maggio 1950, ma è emersa tutta la difficoltà della formula, coniata da Jacques Delors, che vorrebbe l'Unione come federazione di Stati-nazione in divenire.

Nell'Europa a Ventisette sussistono infatti realtà statuali profondamente diverse e con eredità storiche variegate: alcune sono entità mononazionali e di grandi dimensioni, come la Francia, ovvero, seppur più composite, la Germania e l'Italia; altre risultano di tipo plurinazionale, sia di notevole entità, quali la Gran Bretagna e la Spagna, sia più ridotte, come il Belgio; altre ancora sono Stati nazionali di media grandezza, di consistenza spesso analoga a province o regioni degli Stati più grandi, sia mono che plurinazionali, che sono state anch'esse potenze sovrane in un passato relativamente recente; altre ancora, dalle proporzioni in taluni casi addirittura minuscole, non sono mai state potenze e tanto meno Stati nazionali in tutta la loro storia.

Questa complessità, in parte presente fin dai tempi dell'Europa a Sei, è risultata evidentissima con l'ingresso dei paesi PECO e delle isole mediterranee, ovvero con l'imminente arrivo degli Stati balcanici. Il fenomeno appare dovuto in parte alle caratteristiche proprie dell'Europa centro-orientale, in parte ai modi con cui è stato condotto l'allargamento. L'accettazione della divisione della Iugoslavia e il riconoscimento di Stato nazionale sovrano a ognuna delle sue repubbliche (per non parlare della divisione della Cecoslovacchia, o di altri casi) ha fatto sì che con i prossimi allargamenti il numero degli Stati nuovi possa superare quello dei Quindici.

In sé il processo potrebbe risultare politicamente gestibile, sia pure rivalutando l'Europa delle regioni contenute negli Stati più grandi, qualora l'UE fosse retta con istituzioni federali simili a quelle svizzere, o degli Stati Uniti, caratterizzati dalla compresenza di 50 Stati grandi e piccoli. Di fatto esso appare assai distorsivo per le istituzioni dell'UE, anche qualora il Trattato costituzionale venisse approvato. Infatti, il conferimento della prerogativa di Stati nazionali sovrani a realtà scarsamente significative, dovuto alla mancata messa in discussione del principio di sovranità nazionale, ha fatto sì che ognuna di esse disponga all'interno dell'UE del diritto di veto su materie fondamentali, nonché di esigere la presenza di un proprio cittadino nella Commissione europea, nella Corte di giustizia, nella Corte dei conti e in altre sedi, con effetti delegittimanti sulla composizione delle maggioranze in tali organi, rispetto alla consistenza dell'Europa reale. Senza contare l'alterazione dei rapporti di rappresentanza all'interno del Parlamento europeo.

Un ripensamento sulle scelte finora compiute, al di là di recenti prese di posizione di esponenti francesi, traspare dal crescente dibattito sulle "capacità di assorbimento" dell'Unione. Il Vertice europeo del 15-16 giugno 2006 ha affermato, nelle sue conclusioni, che tutte le adesioni successive a quella della Romania, della Bulgaria e della Croazia esigeranno di «verificare che l'Unione sia in grado di funzionare politicamente, finanziariamente e istituzionalmente».

Francesco Gui (2006)