Strategia di preadesione

La “strategia di preadesione” fu istituzionalizzata dal Consiglio europeo di Essen del 9-10 dicembre 1994. Tale espressione andò ben presto a designare l’insieme delle iniziative elaborate dall’Unione Europea (UE) per avvicinare le condizioni sociali, economiche, politiche e giuridiche dei candidati a quelle dell’Europa integrata, in modo da rendere l’ingresso meno traumatico, sia per gli *applicants* che per l’UE stessa. Concepita in preparazione dell’apertura dei negoziati di adesione (v. Criteri di adesione) per il quinto ampliamento, la strategia di preadesione proseguì a fianco e in funzione di questa, combinando due componenti bilaterali – costituite dagli Accordi europei e da quelli di Associazione, inerenti alle questioni commerciali, al rafforzamento del dialogo politico e ad altri settori di cooperazione, i cui organi rivestivano un’importanza particolare nel monitoraggio dell’applicazione dell’*Acquis* comunitario, e dal rafforzamento del Programma di aiuto comunitario ai paesi dell’Europa centrale e orientale (PHARE, Pologne, Hongrie assistance à la restructuration economique/Poland, Hungary aid for the reconstruction of the economy) – con una multilaterale: il “dialogo strutturato”.

Il summit di Essen stabilì che con gli accordi europei e di associazione, «l’UE incoraggia[va] i paesi associati a estendere la relazione bilaterale di libero scambio che ciascuno di essi [aveva] con l’Unione alle loro rispettive relazioni. In questo contesto l’iniziativa per creare una zona centro-europea di libero scambio [andava] nella giusta direzione» (Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo http://europa.eu/european_council/conclusions/index_it.htm, rilevamento dell’8 ottobre 2006). In merito al programma di aiuto PHARE, creato dal regolamento della Comunità economica europea (CEE) n. 3906 del 18 dicembre 1989 e operativo dall’anno successivo, si decise che il Consiglio avrebbe

sottoposto a riesame i finanziamenti. Infine, il “dialogo strutturato” tra i candidati e le Istituzioni comunitarie, consistente in riunioni tra capi di Stato e di governo (di norma una volta all’anno) e in incontri multilaterali a livello ministeriale (due volte all’anno), spesso a margine delle riunioni del Consiglio dei ministri, riguardava lo sviluppo della cooperazione tra i governi degli Stati membri e dei paesi associati nei settori della Giustizia e affari interni, della Politica estera e di sicurezza comune e in quelli aventi una dimensione transeuropea (compresi energia, ambiente, trasporti, scienza e tecnologia, ecc.).

A tali strumenti si sarebbero aggiunti i *Regular reports on the accession process in the candidate countries*, che la Commissione europea 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 (v. Criteri di adesione).

Parte della strategia di preadesione fu anche il Libro bianco (v. Libri bianchi) *Preparazione dei paesi associati dell’Europa centrale e orientale all’integrazione del mercato interno dell’Unione*, presentato dalla Commissione europea nel maggio 1995 e adottato dal Vertice (v. Vertici) di Madrid del dicembre successivo. Nel documento, l’“esecutivo” di Bruxelles 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 europeo dopo l’Allargamento.

L’approfondimento della strategia di preadesione spinse i ministri europei, durante i vertici successivi, a sollecitare 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", che la Commissione presentò al Parlamento europeo il 16 luglio 1997, al termine della Conferenza intergovernativa (v. Conferenze intergovernative) (CIG) di Amsterdam. Nelle 1300 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". A oggi, "Agenda 2000" è il documento che maggiormente si avvicina a un Libro blu sull'allargamento, e a 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.

Il Vertice di Lussemburgo del 12 e 13 dicembre 1997 previde la cosiddetta "strategia rafforzata di preadesione", la quale, affiancandosi agli accordi europei e riprendendo gli elementi di "Agenda 2000", aveva lo scopo «di porre tutti i paesi candidati dell'Europa centrale e orientale in grado di divenire, a termine, membri dell'Unione europea e, a tal fine, di allinearsi il più possibile all'*acquis communautaire* già prima dell'adesione. Con gli accordi europei, che restano la base delle relazioni dell'Unione europea con tali paesi, questa strategia si articola intorno ai partenariati per l'adesione e al rafforzamento dell'aiuto alla preadesione» (Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo, http://europa.eu/european_council/conclusions/index_it.htm, rilevamento dell'8 ottobre 2006).

Era infatti emerso che il monitoraggio dell'applicazione dell'*acquis* effettuato dagli organi istituiti dagli accordi europei e di associazione non era sufficiente a contribuire alle riforme necessarie al rispetto dei "criteri di Copenaghen". A questo scopo, fu adottata allora la componente

“attiva” della strategia di preadesione, costituita dai “partenariati per l’adesione” (PA). Presentati ufficialmente il 30 marzo 1998 – in occasione dell’avvio solenne del processo di ampliamento – e basati sulle relazioni periodiche, i PA intendevano determinare le priorità a breve e medio termine che ciascun paese avrebbe dovuto affrontare per conformarsi ai criteri di adesione, riunendo in un unico quadro tre elementi fondamentali: la programmazione dell’assistenza finanziaria dell’Unione; le condizioni degli aiuti, basati sul rispetto degli obblighi derivanti dagli accordi europei e sui progressi nel rispetto dei tre “criteri di Copenaghen”; i settori prioritari per recepire l’*acquis* che, pur variando da paese a paese, interessavano ambiti comuni come le riforma dell’apparato istituzionale e amministrativo, la privatizzazione dell’economia, la riforma del settore bancario, quella dell’agricoltura, la tutela della proprietà intellettuale, la Libera circolazione delle merci, i servizi finanziari, gli Aiuti di Stato, gli affari interni e la giustizia, la tutela dell’ambiente (v. anche Politica ambientale), la sicurezza nucleare e alcune riforme politiche. Il sistema fu organizzato da un regolamento quadro del Consiglio del 15 marzo 1998 (reg. 622/98, “Gazzetta ufficiale delle Comunità europee” L 85/98) e venne posto sotto il controllo della Commissione e degli organi degli accordi europei. I principi, le priorità e gli obiettivi intermedi furono specificati paese per paese, con decisione del Consiglio dell’Unione europea, e pubblicati sulla “Gazzetta ufficiale delle Comunità europee” (GUCE L 121/98 e L 335/99).

I candidati presentarono a loro volta i Programmi nazionali per l’adozione dell’*acquis* (PNAA), in cui elaborarono le misure che intendevano adottare al fine di conseguire gli obiettivi di partenariato. L’“aiuto alla preadesione” fu rafforzato con il complemento del programma PHARE. Nell’ambito della strategia di preadesione furono inoltre inseriti gli *screenings* della legislazione comunitaria, avviati per i paesi dell’Europa centro orientale (PECO) e Cipro nell’aprile 1998,

e una procedura di verifica. La strategia di preadesione doveva procedere parallelamente ai negoziati di adesione, che stabilivano le condizioni (tra cui il recepimento, l'applicazione e il rispetto dell'*acquis communautaire*) in base alle quali ogni candidato sarebbe entrato nell'Unione.

Realizzando un accordo globale su "Agenda 2000", infine, il Consiglio europeo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999 pianificò gli strumenti finanziari a sostegno dell'allargamento. Si decise così di aumentare sostanzialmente l'aiuto di preadesione e di creare due strumenti specifici: lo Strumento strutturale di preadesione (ISPA, Instrument for structural policy for pre-accession) – inteso ad armonizzare il livello di tutela ambientale e di sviluppo delle infrastrutture di trasporto dei candidati con quello dell'UE – e lo Strumento di preadesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (SAPARD, Structural adjustment programme for agriculture and rural development), entrambi avviati nel 2000. Venne inoltre stabilito di lanciare alcuni Programmi comunitari in materia di istruzione e ricerca e di mantenere l'accento del programma PHARE su due obiettivi prioritari: il recepimento dell'*acquis*, cioè il rafforzamento dei sistemi amministrativi e giudiziari (fino al 30% del pacchetto) – in particolare attraverso il "gemellaggio", il meccanismo principale per la consegna di progetti di sviluppo della capacità istituzionale e amministrativa identificati nei vari partenariati per l'adesione – e il sostegno agli investimenti nei settori in cui era indispensabile contenere o evitare periodi di transizione dopo l'adesione (fino al 70%).

In merito ai candidati mediterranei, la strategia di preadesione previde misure differenti da quelle adottate per i PECO. Quando queste furono elaborate dal Consiglio europeo di Lussemburgo, Malta aveva congelato la sua domanda di adesione, chiedendo invece la creazione di un'area di libero scambio. Furono quindi previsti solo due schemi, uno per Cipro, l'altro per la Turchia.

Il primo prevedeva tre elementi: partecipazione a talune azioni mirate, in particolare nei settori del rafforzamento della capacità amministrativa e giudiziaria e nel settore della giustizia e degli affari interni; partecipazione ad alcuni programmi e Agenzie europee, così com'era stato fatto per gli altri candidati; uso dell'assistenza tecnica offerta dal Technical assistance information exchange office (TAIEX).

L'adesione di Cipro era resa complicata dalla divisione dell'isola, la cui parte settentrionale è occupata dalla Turchia sin dal 1974. Il Consiglio europeo di Lussemburgo aveva affrontato la questione, affermando che i negoziati di accesso avrebbero positivamente contribuito alla ricerca di una soluzione politica per la riunificazione e aveva chiesto che nella delegazione fossero inseriti anche i rappresentati turco-ciprioti. Successivamente, a Helsinki, fu stabilito che pur senza una formale decisione sul problema di Cipro, la parte meridionale dell'isola avrebbe potuto accedere all'Unione.

Per la Turchia fu stabilito che la strategia si dovesse basare sui seguenti punti: sviluppo delle potenzialità dell'accordo di Ankara; approfondimento dell'Unione doganale nei settori dell'agricoltura e dei servizi; attuazione della cooperazione finanziaria; assistenza finanziaria nell'ambito del programma MEDA II; Ravvicinamento delle legislazioni e recepimento dell'*acquis communautaire*.

Su richiesta del Consiglio europeo di Lussemburgo, il 14 marzo 1998, la Commissione adottò le prime proposte operative relative alla partecipazione della Turchia ad alcuni programmi e agenzie comunitarie e al rafforzamento della cooperazione in numerosi settori. Infine, nel marzo 2001 venne creato un partenariato d'adesione.

Contemporaneamente, l'Unione aveva preparato la strategia di preadesione per Malta, che il 10 settembre 1998 aveva riattivato la sua domanda d'ingresso. La strategia comunitaria

per l’isola mediterranea era basata sui seguenti punti: accordo di associazione e accordo di unione doganale; partenariato per l’adesione (dal marzo 2000) e programma nazionale per l’adozione dell’*acquis*; assistenza specifica di preadesione; apertura di programmi e di agenzie comunitarie.

Come Cipro, anche Malta non usufruì del programma PHARE. Questi due Stati ricevettero un aiuto di preadesione a titolo di uno specifico regolamento del Consiglio per il 2000-2004: l’assistenza era concentrata sul processo di Armonizzazione e, nel caso di Cipro, su misure comunitarie in grado di contribuire al raggiungimento di una soluzione politica della controversia turco-cipriota.

Lara Piccardo (2008)