

L'allargamento a est dell'Unione Europea nei documenti della Commissione europea: "un imperativo politico e una grande opportunità"

MASSIMO BUCARELLI

Abstract:

Nel maggio del 2004, si completava il più grande allargamento nella storia del processo d'integrazione europea con l'ingresso di dieci nuovi stati, la maggior parte dei quali erano paesi dell'Europa centro-orientale retti per quasi 45 anni da regimi comunisti. Il collasso politico ed economico dei paesi est-europei aveva spinto quelle nazioni a guardare alla costruzione europea per raggiungere il livello di benessere degli stati membri; e aveva costretto i paesi occidentali a farsi carico del bisogno di stabilità e sviluppo dell'Europa orientale, intravedendo nell'allargamento a est un'ulteriore opportunità di crescita. Il presente saggio ripercorre i passaggi fondamentali del processo di allargamento perfezionatosi nel 2004, alla luce della documentazione conservata presso l'Archivio storico dell'Unione Europea.

The Eastern enlargement of the European Union: "a political imperative and a major opportunity"

In May 2004, ten new states, most of which were Eastern European countries that had been ruled for almost 45 years by communist regimes, joined the EU. The political and economic collapse of the Soviet bloc that followed the fall of the Berlin Wall prompted the Eastern European countries to look to the EEC/EU hoping for achieving the prosperity from which the member states had benefited for decades; and urged the Western countries to take on the need for security and development in Eastern Europe, seeing in the eastward enlargement an additional opportunity for growth. This paper, which is mainly based on the records held in the Historical Archives of the European Union, aims to retrace the key steps of the largest enlargement in the history of European integration.

Sapienza Università di Roma,
email: massimo.bucarelli@uniroma1.it

Per citare l'articolo:

Bucarelli M. (2024), "L'allargamento a est dell'Unione Europea nei documenti della Commissione europea: 'un imperativo politico e una grande opportunità'", *Moneta e Credito*, 77 (308), pp. 341-355.

DOI:

<https://doi.org/10.13133/2037-3651/18809>

JEL codes: N14, E42, E58, F33

Keywords:

European Union, Eastern enlargement, European Commission, Eastern European transition, European integration

Homepage della rivista:

<http://www.monetaecredito.info>

Venti anni fa, nel maggio del 2004, dieci nuovi Stati, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia, entrarono a far parte dell'Unione Europea, i cui membri passarono così da 15 a 25 e la popolazione complessiva da 375 a 450 milioni di abitanti. Si trattava del più grande allargamento nella storia del processo d'integrazione europea (seguito negli anni successivi dall'adesione di Romania e Bulgaria nel 2007, e della Croazia nel 2013), grazie al quale si completava la transizione verso istituzioni liberali e democratiche, e verso l'economia di mercato, della maggior parte dei paesi dell'Europa centro-orientale retti per quasi 45 anni da regimi comunisti e appartenuti in prevalenza all'ex blocco

sovietico, vale a dire al blocco politico e militare ideologicamente antagonista di quel mondo occidentale con cui ora si riconciliavano.

Ad eccezione di Cipro e Malta, erano tutti paesi che avevano conosciuto un destino in gran parte comune e avevano avuto una storia recente assai diversa da quella dell'Europa occidentale, al cui interno negli anni Cinquanta dello scorso secolo aveva preso le mosse la costruzione europea, ampliata poi con successivi allargamenti fino a ricomprendere nel proprio perimetro quasi l'intera metà occidentale del continente: le tre Repubbliche baltiche erano state, loro malgrado, parte integrante dell'Unione Sovietica, la super potenza alla guida del campo socialista, alternativa agli Stati Uniti e all'Occidente, con cui ingaggiò un serrato confronto globale negli anni della guerra fredda; Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia (così come Romania e Bulgaria) erano state Democrazie popolari, caratterizzate da assenza di pluralismo e da sistemi economici pianificati, legate a Mosca da vari vincoli tra cui quello militare attraverso la comune appartenenza al Patto di Varsavia; la Slovenia aveva fatto parte della Jugoslavia socialista, retta anch'essa da un regime a partito unico con economia di piano, alternativo al modello occidentale, ma non allineato all'Unione Sovietica.

Il destino e la storia dei paesi dell'Europa centro-orientale cambiarono radicalmente tra il 1989 e il 1991, quando il crollo del muro di Berlino, la caduta dei regimi comunisti e la disgregazione dell'Unione Sovietica segnarono la fine del lungo confronto tra i due campi antagonisti in cui si era divisa l'Europa al termine della Seconda guerra mondiale, abbattendo definitivamente la cortina di ferro responsabile della separazione tra le due metà del Vecchio Continente. Il vuoto politico e strategico, di pari passo con il collasso degli assetti economici e sociali, spinse i paesi est-europei a guardare ad ovest per essere cooptati in quel sistema politico-economico che aveva garantito crescita e benessere all'altra parte dell'Europa; e costrinse i paesi occidentali a farsi carico in qualche modo del bisogno di sicurezza, stabilità e sviluppo dell'Europa orientale, intravedendo nell'allargamento a est un'ulteriore opportunità di crescita in grado di rendere la costruzione europea un attore globale all'altezza della competizione politica ed economica con i principali protagonisti del sistema internazionale.¹ L'ingresso in blocco dei paesi est-europei, però, poneva una serie di problemi e sollevava diverse criticità. L'allargamento a est, infatti, implicava l'adeguamento del processo decisionale e del funzionamento delle istituzioni europee ad un contesto destinato a mutare del tutto perché caratterizzato dalla partecipazione di 25 Stati nazionali (poi 27 dopo i successivi allargamenti e al netto della *Brexit*); imponeva la convergenza dei nuovi membri con gli standard politici, economici e sociali dei paesi già appartenenti alla UE; sollecitava, infine, il ripensamento del tipo di rapporti che si sarebbero stabiliti con i nuovi vicini dell'Unione, presenti nello spazio ex sovietico e nell'area balcanica e mediterranea, con tutte le conseguenti riflessioni e discussioni sulla definizione dell'identità europea e sul limite territoriale ultimo del processo integrativo (Patten, 2005, pp. 141 ss.; Karamouzi et al., 2019; Páun, 2019).

Obiettivo del presente saggio è la ricostruzione dei passaggi fondamentali che caratterizzarono il processo di allargamento perfezionatosi nel 2004, alla luce della documentazione conservata presso l'Archivio storico dell'Unione Europea concernente il ruolo recitato dalla Commissione europea in un processo politico ed economico senza precedenti, per ampiezza e complessità, nella storia dell'integrazione europea.

¹ *Interim report from the Commission to the European Council on the effects on the policies of the European Union of enlargement to the associated countries of Central and Eastern Europe*, 4.12.1995, in Historical Archives of the European Union - European University Institute (abbrev. HAEU), Fonds: Graham J. L. Avery (abbrev. GJLA), file 160. Da questa fonte è tratta anche la citazione nel titolo.

1. “*Adelante con juicio*”: con prudenza e cautela verso la “Grande Europa”

A differenza dei precedenti allargamenti, quello del 2004 vide un maggiore coinvolgimento della Commissione nell'elaborazione, oltre che nell'attuazione, delle strategie introdotte dalla Comunità europea (poi Unione europea) per affrontare le radicali trasformazioni degli assetti continentali seguite allo sgretolamento dell'ordine bipolare. Il ruolo crescente della Commissione derivava dalla forte accelerazione e dalle profonde modifiche impresses al processo integrativo dal trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio del 1992, in virtù del quale veniva creata l'Unione economica e monetaria (UEM), e si ponevano le basi per una più compiuta e stretta cooperazione nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, e in materia di giustizia e affari interni. Dal punto di vista procedurale, in realtà, non venivano introdotte novità fondamentali nell'iter politico e istituzionale previsto per l'adesione di nuovi Stati membri. Tanto nel trattato di Roma del marzo 1957, istitutivo della Comunità economica europea (CEE), quanto nel trattato di Maastricht, il ruolo della Commissione era prevalentemente consultivo nell'ambito di una decisione discussa e presa a livello intergovernativo in sede di Consiglio.² Tuttavia, era indubbio che la trasformazione complessiva della costruzione europea nel senso di una maggiore integrazione, non più limitata solo ai temi economici e alla crescita del mercato unico, ma estesa anche alle questioni squisitamente politiche, comportasse una maggiore centralità del ruolo recitato dalla Commissione con nuove e diverse responsabilità.³ In occasione dell'allargamento a est, la Commissione venne chiamata non solo a esprimersi sulle domande di adesione e sulle capacità dei paesi candidati di soddisfare i criteri previsti per la *membership*, monitorandone i progressi nell'attuazione del processo di riforme politiche ed economiche, e nel recepimento delle normative e degli obblighi giuridici della UE; ma fu anche incaricata di riferire al Consiglio europeo sui problemi posti dall'allargamento, al fine di valutarne l'impatto sulle politiche dell'Unione e di delineare la strategia più efficace per realizzarlo, ritagliandosi di fatto uno spazio di manovra non marginale nell'orientare contenuti e tempi dell'agenda politica dell'allargamento, nei limiti, ovviamente, di un processo politico la cui connotazione era e rimane ancora oggi fortemente intergovernativa.⁴

Gli avvenimenti est-europei del biennio 1989-1991 spinsero la Commissione, all'epoca presieduta dal francese Jacques Delors, ad avviare un profondo ripensamento della politica comunitaria nel suo complesso, non più finalizzata alla realizzazione del “grande mercato” unico, ma diretta a definire tempi e modi per la costruzione della “grande Europa”, ritenuta l'approdo finale inevitabile, ancorché senza orizzonti temporali ben definiti, delle radicali trasformazioni in atto nell'altra metà del Vecchio Continente.⁵ All'interno della Commissione (così come del resto all'interno di alcuni governi nazionali dei paesi membri⁶) si fece spazio la convinzione che fosse certamente necessario sostenere i cambiamenti politici ed economici in corso in Europa orientale,

² Cfr. l'art. 237 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (Roma, 25 marzo 1957) e l'art. 0 (diventato poi art. 49 nelle successive versioni consolidate) del Trattato sull'Unione Europea (Maastricht, 7 febbraio 1992), [disponibile online](#) (sito consultato il 29/12/2024).

³ *Reinforcing political Union and preparing for enlargement* (Commission Opinion), 28 February 1996, in HAEU, GJLA, file. 160.

⁴ *Enlargement of the Union: ordering the process* (note by Graham Avery), Brussels, 20 July 1995, in HAEU, GJLA, file 161; *Outline of oral progress report on enlargement to be made to the Florence European Council*, Brussels, 17 June 1996, *ivi*, file 160. Vedi anche Astroza Suarez (2005).

⁵ *Réflexions sur l'élargissement de la Communauté à la plus grande Europe*, 15 gennaio 1992 (appuntamento per il presidente Delors di Emile Noël, segretario generale della Commissione europea dal 1958 al 1987), in HAEU, Fonds: François Lamoureux (abbrev. FL), file 057. Vedi anche Zaccaria (2023).

⁶ Vedi Landuyt (2005, pp. 61-65).

senza però che tutto ciò si tramutasse obbligatoriamente o automaticamente in un rapido allargamento della costruzione europea.

All'epoca, mentre si negoziava e poi approvava la creazione dell'Unione Europea, non pochi in Europa occidentale e a Bruxelles ritenevano che l'ingresso nella UE dei paesi dell'ex blocco sovietico dovesse rappresentare un obiettivo di lungo termine, destinato a concretizzarsi solo a conclusione di un percorso non breve né rapido, durante il quale gli Stati candidati sarebbero stati chiamati ad attuare le riforme necessarie per la convergenza politica ed economica con gli altri Stati membri, i quali, a loro volta, si sarebbero impegnati nel rafforzamento e nell'adeguamento delle istituzioni e delle politiche comunitarie, per far fronte alle sfide dell'allargamento e del nuovo ordine internazionale, non più bipolare (Păun, 2019, pp. 173-174; Zaccaria, 2023, pp. 100-101). Si trattava di una sorta di compromesso o di bilanciamento tra le due posizioni prevalenti nel dibattito pubblico europeo sul futuro della costruzione europea, diviso tra la domanda di un maggiore approfondimento della collaborazione all'interno delle istituzioni europee, passo ritenuto necessario da alcuni per affrontare la competizione globale e assorbire il peso politico ed economico dei nuovi assetti ed equilibri continentali, e la richiesta di un allargamento immediato e inclusivo, considerato da altri la strada più efficace per proiettare stabilità e favorire la crescita. Le due opzioni rappresentavano a loro volta due diverse visioni del futuro dell'integrazione europea, dato che l'approfondimento avrebbe dovuto portare alla costituzione di un soggetto politico il più possibilmente unitario e coeso, prospettiva che difficilmente si sarebbe potuta realizzare in un'Europa composta da 25 o più Stati membri.⁷

In attesa che i governi nazionali risolvessero il dilemma approfondimento/allargamento, i primi passi compiuti dalle istituzioni europee per sostenere la transizione dei paesi dell'Europa centro-orientale non andarono tanto nella direzione di un ampliamento della *membership*, quanto verso l'avvio di nuove forme di *partnership*. La prima risposta messa a punto dalla Commissione e proposta all'approvazione del Consiglio europeo di Strasburgo del dicembre 1989, poche settimane dopo il crollo del muro di Berlino, fu l'attivazione del programma PHARE (*Poland and Hungary Assistance for Restructuring of the Economy*). Inizialmente diretto a sostenere le riforme economiche in Polonia e Ungheria, il programma fu poi esteso a tutti i paesi est-europei, al fine di favorire i progetti di modernizzazione dei vari settori produttivi e la costruzione di economie di mercato basate sulla libera impresa e sull'iniziativa privata (Vatta, 2004, pp. 222 ss.).

Più ampia e articolata fu la successiva iniziativa comunitaria, che nella prima metà degli anni Novanta vide la Commissione e il Consiglio impegnati nella negoziazione e nella conclusione di una serie di accordi di associazione con i paesi dell'Europa centro-orientale. Obiettivo degli accordi era quello di istituzionalizzare forme di cooperazione non strettamente legate alla dimensione economica e non finalizzate soltanto alla creazione di un'area di libero scambio, ma dirette anche a facilitare il rafforzamento del dialogo politico e della collaborazione in campo culturale. Negli accordi, però, non era ancora presente alcun impegno stringente sull'allargamento, poiché per i paesi membri e le istituzioni europee non rappresentava ancora una prospettiva concreta da realizzare nei tempi sperati dai partner est-europei.⁸ Anzi, all'interno

⁷ *Note pour le Président sur Confederation/Federation*, 31 gennaio 1990, appunto di Francois Lamoureux, vice capo di gabinetto del presidente Delors, in HAEU, FL, file 0046; *Réflexions sur l'élargissement de la Communauté à la plus grande Europe*, appunto di Emile Noël, cit., ivi, file 057. Vedi anche Formisano (2005) e Micheletta (2005).

⁸ *Towards a new partnership with Central and Eastern Europe* (Report by the Commission to the European Council of Edinburgh, 11-12 December 1992), Brussels, 25 November 1992, in HAEU, GJLA, file 163. Vedi anche Karamouzi et al. (2019, pp. 529-533)

della stessa Commissione si commentava negativamente l'ipotesi dell'allargamento, considerato una sorta di tabù, su cui non si potevano fare previsioni o pianificazioni.⁹

Nonostante i radicali cambiamenti politici e istituzionali avviati in tutti i paesi dell'Europa centro-orientale, la situazione economica dell'intera regione rimaneva "molto preoccupante"¹⁰ e le prospettive per l'immediato futuro non erano affatto promettenti. L'eventuale ingresso dei paesi associati est-europei avrebbe comportato un aumento della popolazione della UE del 20%, senza apportare, però, un contributo proporzionale in termini di crescita economica, dato che, ancora a metà degli anni Novanta, il Prodotto interno lordo complessivo della regione rappresentava soltanto il 5% del Pil dei 15 Stati membri della UE, mentre il reddito pro capite era il 30% di quello della UE. Il peso economico dei partner dell'Europa centro-orientale – si faceva osservare all'interno della Commissione – equivaleva grossomodo a quello dei Paesi Bassi, ma con una popolazione sette volte più numerosa¹¹. Nessun paese al mondo, prima di quelli del blocco ex sovietico, aveva mai tentato di "creare un'economia di mercato sulle macerie di un'economia di piano inefficiente e mal gestita"¹². La Spagna e il Portogallo, che pure erano state governate a lungo da regimi dittatoriali e avevano dovuto affrontare una difficile transizione verso la democrazia, avevano ereditato economie ugualmente deboli, ma almeno basate sull'iniziativa privata¹³. Nel caso delle ex Democrazie popolari e delle ex Repubbliche sovietiche, invece, si dovevano ricostruire interi sistemi economici e produttivi dalle fondamenta.¹⁴

Per tale motivo gli accordi di associazione, cruciali per sostenere i grandi processi di riforma degli assetti politici ed economici est-europei, non potevano essere considerati come la "anticipazione" o tantomeno la "promessa" di un ingresso automatico nelle istituzioni europee, come sembravano ritenere le ex Democrazie popolari. La loro attuazione implicava una lunga e complessa transizione verso la costruzione di sistemi politici ed economici in linea con quelli realizzati nel dopoguerra in Europa occidentale. La ratio stessa degli accordi presupponeva un'asimmetria di posizioni tra Stati membri e associati, perché basata sulla logica assistenziale del sostegno allo sviluppo e al processo di riforme, ben distante, quindi, dal senso e significato di *membership* quale comune partecipazione al processo decisionale e condivisione paritaria delle responsabilità politiche e istituzionali. L'adesione alla costruzione europea comportava l'adozione "incondizionata" e il recepimento all'interno delle legislazioni nazionali tanto degli impegni e dei vincoli comunitari, previsti dal trattato di Roma, quanto del più ampio e ambizioso programma politico disegnato con il trattato di Maastricht. I contenuti degli accordi di associazione non prevedevano nulla di tutto questo, delineando, invece, un rapporto di mera cooperazione piuttosto che un percorso lineare verso l'adesione.¹⁵

La distanza tra l'estrema cautela delle istituzioni europee e le aspirazioni dei paesi dell'Europa centro-orientale emerse chiaramente nell'autunno del 1992, quando alcuni paesi dell'ex blocco sovietico provarono a sollecitare i vertici di Bruxelles per avere certezze sulla loro futura partecipazione alla costruzione europea. A incalzare il Consiglio e la Commissione furono in

⁹ Intervista a Graham Avery, all'epoca direttore della Commissione europea per le relazioni con i paesi dell'EFTA e dell'Area economica europea, membro della task force per l'allargamento e successivamente consigliere capo per l'allargamento, in Păun, (2019, p. 174).

¹⁰ *Enlargement – European Association Agreement versus full membership of the European Community*, Brussels, 14 February 1992 (draft report from Wolfgang Kist to Graham Avery), in HAEU, GJLA, file 277;

¹¹ *Interim report from the Commission to the European Council*, cit., ivi, file 160.

¹² *Enlargement – European Association Agreement versus full membership of the European Community*, Brussels, cit., ivi, file 277.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Vedi anche Praussello (2005).

¹⁵ *Enlargement – European Association Agreement*, cit., in HAEU, GJLA, file 277.

particolare i governi dei paesi del “gruppo di Visegrad”, costituito nel febbraio del 1991 da Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia (poi Repubblica Ceca e Slovacchia, dopo la separazione consensuale del 1993) per favorire la comune collaborazione politica ed economica in vista della piena integrazione nel mondo occidentale attraverso la duplice adesione alla Comunità europea e all'Alleanza atlantica. Nel settembre del 1992, in vista del Consiglio europeo che si sarebbe tenuto a Edimburgo nel dicembre successivo, i governi polacco, ungherese e cecoslovacco sottoposero alla Commissione un memorandum per ribadire che il motivo per cui avevano negoziato e sottoscritto gli accordi di associazione era l'ingresso nella Comunità europea (o nell'Unione Europea, una volta istituita), unico e ultimo obiettivo di tutta la loro azione politica ed economica. I tre governi si aspettavano e chiedevano una conferma in tal senso anche da parte dei vertici europei. A Varsavia, Budapest e Praga, si riteneva di avere ultimato la parte più importante del processo di riforme politiche ed economiche richieste da Bruxelles. Le istituzioni democratiche erano state rafforzate e i sistemi economici erano stati radicalmente modificati in senso favorevole al mercato e all'iniziativa privata. La valutazione dei risultati raggiunti nell'attuazione della transizione doveva basarsi non tanto sul livello di ricchezza prodotta, quanto sulla salute complessiva dei loro sistemi politici ed economici. I governi del gruppo di Visegrad erano convinti, pertanto, che non fosse necessario attendere molto oltre e che, una volta effettuata la verifica dei requisiti (a loro parere già raggiunti), i negoziati per l'adesione dovessero iniziare immediatamente, in ogni caso non oltre il 1996. Tutti gli sforzi posti in essere dai tre paesi dell'ex blocco sovietico con convinzione e determinazione erano finalizzati “a riprendere il loro posto nel cuore di un'Europa stabile e pacifica”. Per questo chiedevano ai vertici europei di premiarne i sacrifici e l'impegno, dichiarando apertamente e con nettezza che la *membership* comunitaria, a coronamento dell'integrazione delle loro economie e delle loro società nelle istituzioni europee, era un obiettivo condiviso e voluto anche da Bruxelles e degli Stati membri: “Una dichiarazione del genere, semplice, ma di importanza storica”, si concludeva nel documento, “rappresenterebbe l'ancora di salvezza di cui abbiamo bisogno”.¹⁶

La presentazione del memorandum da parte dei paesi del gruppo di Visegrad sollecitò l'avvio di un confronto all'interno della Commissione, chiamata a fornire il proprio parere al Consiglio europeo in procinto di riunirsi nella capitale scozzese. Secondo i funzionari della Commissione, pur riconoscendo l'enorme sforzo compiuto negli ultimi tre anni dai paesi est-europei nel portare avanti il processo di transizione, non si poteva non constatare che “la strada da percorrere [era] ancora lunga”. I profondi cambiamenti dei sistemi economici avevano avuto gravi ripercussioni economiche e sociali (recessione, disoccupazione, drastica diminuzione del reddito reale) e si riteneva che “il peggio [dovesse] ancora venire”. Si temeva, soprattutto, che le gravi difficoltà economiche e sociali potessero causare grandi flussi migratori, rivolte sociali, rigurgiti nazionalistici e fenomeni di estremismo politico, le cui conseguenze avrebbero destabilizzato la regione e minacciato gli equilibri dell'intero continente.¹⁷

¹⁶ *Memorandum of the Governments of the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Hungary and the Republic of Poland, on strengthening their integration with the European Communities and the perspective of accession*, September 1992, in HAEU, GJLA, file 163. Il memorandum fu presentato e discusso nel corso di un incontro tra i ministri degli Esteri dei paesi del gruppo di Visegrad con i ministri degli Esteri dei paesi membri e il vicepresidente della Commissione, responsabile per le relazioni esterne, Frans Andriessen, svoltosi a Lussemburgo il 5 ottobre 1992: *Meeting of the Ministers of Foreign Affairs of the European Community and the Visegrad Countries*, Luxembourg, 5.10.92, ivi.

¹⁷ *Report to the European Council of Edinburgh on a new partnership with the Countries of Central and Eastern Europe (Annotated Outline)*, Brussels, 16th October 1992; *Towards a new partnership with Central and Eastern Europe – Report by the Commission to the European Council, Edinburgh, 11-12 December 1992* (bozza approvata dal vicepresidente

Per questo, si suggeriva che i vertici comunitari dichiarassero chiaramente di condividere l'obiettivo dei paesi dell'Europa centro-orientale di aderire alla costruzione europea, rimandandone però l'attuazione a una fase successiva e senza definirne già con esattezza il percorso o fornire scadenze ben precise, come invece veniva chiesto dai paesi del gruppo di Visegrad, perché non era ancora possibile prevedere quando (e se) quei paesi avrebbero completato la transizione e sarebbero stati pronti per l'adesione. La dichiarazione si rendeva comunque necessaria, perché avrebbe dato una prospettiva concreta e tangibile ai sacrifici e agli sforzi che i popoli est-europei stavano sopportando nel percorso di riforme strutturali e, allo stesso tempo, avrebbe fornito ai loro governi degli argomenti validi per continuare a chiedere ai propri cittadini di sopportare quei sacrifici e quegli sforzi.¹⁸ In buona sostanza, si proponeva di applicare anche all'Europa orientale il concetto di "vincolo europeo", ben noto in alcuni paesi membri, in Italia su tutti (Pasquinucci, 2022), per spingere governi e opinioni pubbliche ad accettare le riforme necessarie a tenere il passo del processo integrativo. La speranza era che anche a est, come in parte accaduto a ovest, lo slogan "ce lo chiede l'Europa" potesse funzionare come motore della trasformazione.

La dichiarazione proposta dalla Commissione, però, non sembrò trovare riscontri particolarmente positivi all'interno dei vertici di Bruxelles, né da parte della presidenza di turno della Comunità (affidata all'epoca al governo britannico, secondo il principio delle turnazioni), né da parte del Consiglio europeo del dicembre 1992. Nel summit tra il premier britannico, John Major, in qualità di presidente della Comunità europea, e i leader dei paesi del gruppo di Visegrad (József Antall, Hanna Suchocka, Václav Klaus e Vladimír Mečiar, rispettivamente primi ministri di Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia) tenutosi a Londra il 28 ottobre 1992, alla presenza del presidente della Commissione Delors, il tema dell'allargamento e della *membership* fu affrontato solo brevemente, al contrario di quello del rafforzamento della *partnership* politica ed economica istituita con gli accordi di associazione. L'incontro – secondo le parole di Major – era la conferma e la dimostrazione dell'ampio sostegno che la Comunità e gli Stati membri intendevano assicurare al difficile processo di riforme in atto nei paesi dell'Europa centro-orientale, mentre per i governi del gruppo di Visegrad era l'occasione per esprimere la loro determinazione ad entrare il prima possibile nella costruzione europea, considerata da Varsavia, Praga, Bratislava e Budapest, la "pietra angolare" del loro "ritorno nella famiglia delle nazioni democratiche in Europa"; una circostanza che il premier britannico affermava di aspettare personalmente con impazienza. In buona sostanza, Major diede sostanzialmente spazio alle speranze e agli auspici degli interlocutori, senza chiarire se fossero anche le speranze e gli auspici dei vertici di Bruxelles e dei paesi membri, ad eccezione del suo personale augurio.¹⁹

In realtà, la precarietà della situazione economica e le difficoltà nel percorso di transizione rimanevano per Bruxelles e per molti paesi membri un ostacolo difficilmente superabile, perché era convinzione diffusa che in quelle condizioni l'ingresso dell'Europa orientale non sarebbe stato economicamente e finanziariamente "sopportabile" né per i paesi membri, né tantomeno per gli aspiranti tali dell'ex blocco sovietico.²⁰ Il pessimismo e lo scetticismo all'interno delle istituzioni europee e dei governi nazionali erano ascrivibili anche alle difficoltà cui stava andando incontro il processo integrativo all'indomani della firma del trattato di Maastricht. Il grande balzo in avanti che avrebbe dovuto compiere la costruzione europea rischiava di essere compromesso fin dai suoi

Andriessen, allegata a una nota del 24 novembre 1992 del capo di gabinetto aggiunto del vicepresidente, Sipke Brouwer, per il capo di gabinetto del Presidente Delors, Pascal Lamy), in HAEU, GJLA, file 163.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ *Summit meeting of EC and Visegrad Leaders*, London, 20 October, in HAEU, GJLA, file 163.

²⁰ *Note sur l'élargissement de la Communauté*, febbraio 1992, in HAEU, FL, file 046.

primi passi a causa dell'esito negativo del referendum di ratifica svoltosi in Danimarca nel giugno del 1992 (dove il 50,7% dell'83% dei votanti si esprime contro l'accordo), cui fece seguito la consultazione referendaria tenutasi in Francia nel settembre successivo con un risultato di poco favorevole, ma nel complesso assai deludente (solo il 51% con una partecipazione pari al 69,7%). Nelle stesse settimane, alcuni paesi membri, il Regno Unito e soprattutto l'Italia, furono investiti da una crisi finanziaria dovuta all'innalzamento dei tassi d'interesse tedeschi, che costrinse le banche centrali dei due paesi a massicci interventi per evitare la svalutazione delle monete nazionali nei confronti del marco in applicazione degli impegni previsti dalla comune appartenenza al Sistema Monetario Europeo (SME). La gravità della situazione e la magnitudine delle manovre speculative furono tali che nel settembre del 1992 le autorità britanniche e italiane decisero di abbandonare i vincoli derivanti dallo SME, a pochi mesi dalla firma del trattato istitutivo dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) (Varsori, 2023, pp. 256 ss.).

Di fronte alla tempesta che sembrò abbattersi sulla costruzione europea, divenne quasi inevitabile che la questione dell'allargamento a est venisse messa in secondo piano e che nessuna novità o modifica sostanziale fosse introdotta rispetto al percorso intrapreso con il programma PHARE e gli accordi associativi. Nel Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992, infatti, si ribadì l'importanza della collaborazione stabilita tra la Comunità e i paesi dell'ex blocco sovietico nel quadro degli accordi di associazione, che continuavano a essere considerati l'unico strumento per sostenere il processo di riforme. La strada maestra per accompagnare la transizione dell'altra metà del continente era il consolidamento della *partnership*, non la promessa della *membership*, il cui esame veniva rimandato al successivo Consiglio europeo di Copenaghen.²¹

2. "Politique d'abord": la necessità di stabilità e la svolta verso l'allargamento

A rendere l'allargamento a est un'ipotesi concreta e ravvicinata furono soprattutto considerazioni di carattere politico, legate alla necessità di immaginare nuove soluzioni per garantire pace e stabilità in Europa, vista la precarietà degli equilibri continentali divenuti inaspettatamente incerti dopo il tramonto del mondo bipolare. Lo sgretolamento del blocco sovietico e lo scioglimento del Patto di Varsavia avevano lasciato un enorme vuoto di potere nella regione, che in assenza di nuove cornici di sicurezza sembrava destinata a trasformarsi in una grande area di instabilità, capace di trascinare l'Europa tutta in nuove crisi o, addirittura, in nuovi conflitti dopo decenni di pace. Il riemergere di rivalità politiche e contrasti nazionali in un'area che era stata quasi cloroformizzata per 45 anni dalla presenza di regimi comunisti era un pericolo reale, che si concretizzò drammaticamente nelle guerre interetniche scoppiate nella ex Jugoslavia nel corso degli anni Novanta.

Il fallimento del multilateralismo e della sicurezza collettiva nel porre fine alla sanguinosa guerra civile esplosa prima in Croazia e poi in Bosnia fece scattare un drammatico campanello di allarme all'interno delle istituzioni europee. Dopo un primo momento di impotenza dovuta alla mancanza di poteri deterrenti da far valere nei confronti dei belligeranti e di incertezza per le divisioni tra i governi europei sul futuro della regione balcanica (con la Germania appena riunificata che sosteneva le repubbliche secessioniste per internazionalizzare il conflitto e permettere un intervento collettivo dall'esterno, al contrario di Francia e Italia, che auspicavano, invece, il mantenimento di una Jugoslavia unitaria, seppur profondamente riformata, per tutelare

²¹ *European Council in Edinburgh, 11-12 December, 1992 – Conclusions of the Presidency*, in HAEU, GJLA, file 163 (anche [online](#), sito consultato il 30/12/2024); *Towards a new partnership with Central and Eastern Europe* (Report by the Commission to the European Council of Edinburgh, 11-12 December 1992), cit., in HAEU, GJLA, file 163.

lo status quo ed evitare l'allargamento della crisi all'intera regione), i vertici comunitari avvertirono la precarietà della situazione internazionale e l'urgenza di un intervento profondo per preservare la pace e la stabilità europee (Bucarelli, 2017, pp. 263 ss.). Il nazionalismo xenofobo e l'odio interetnico, responsabili delle gravi violenze in atto nella ex Jugoslavia, riportarono al centro dell'agenda politica di Bruxelles alcuni dei motivi (forse i più importanti) per cui era stato avviato il processo d'integrazione: favorire la pacificazione tra le nazioni europee dopo decenni di conflitti, e proiettare stabilità (premesse fondamentali per il funzionamento del mercato e per la crescita economica, a loro volta cruciali per il consolidamento del mondo occidentale) (Patten, 2005, p. 155).

Fu in questo contesto che nel corso del 1993 le priorità del Consiglio europeo e della Commissione mutarono nettamente. L'esame del grado di avanzamento delle ristrutturazioni dei sistemi economici nazionali dei paesi est-europei, pur rimanendo rilevante, passò in secondo piano rispetto alla necessità politica di prevenire lo scoppio di crisi regionali, le cui conseguenze sarebbero state disastrose per tutto il Vecchio Continente. La preoccupazione primaria divenne non più o non tanto l'espansione dei mercati e la crescita economica dell'ex blocco sovietico, quanto il rafforzamento della pace, della sicurezza e della stabilità, che da quel momento in poi avrebbe rappresentato il principale metro di giudizio nel valutare l'opportunità e la convenienza dell'allargamento a est: "Pace, sicurezza e stabilità" si leggeva in un rapporto della Commissione europea "sono più difficili da quantificare rispetto agli aspetti economici, tuttavia sono di vitale importanza per i paesi dell'Europa centro-orientale e per gli Stati membri dell'Unione".²² Per la Commissione l'allargamento a est non rappresentava più un tabù o un'ipotesi remota. Anzi, proprio la prospettiva concreta della *membership* venne considerata lo strumento più efficace nelle mani di Bruxelles per fare politica estera e contribuire alla stabilizzazione continentale, perché avrebbe imposto ai paesi est-europei il completamento del processo di democratizzazione interno e la pacifica integrazione con gli altri popoli europei. L'impegno al consolidamento dello stato di diritto, al rispetto dei diritti umani, alla protezione delle minoranze, alla politica di buon vicinato e alla collaborazione tra le nazioni, pena il blocco delle procedure d'adesione, sembrò costituire il deterrente più efficace per prevenire lo scoppio di crisi interne e di conflitti regionali. *Idealpolitik* piuttosto che *Realpolitik* divenne la strategia adottata dalla UE, forte solo della capacità di *moral suasion*, per provare a recitare un ruolo significativo nel determinare e disegnare i nuovi equilibri europei (Patten, 2005, p. 143 e 156; Formisano, 2005, pp. 416-421; Karamouzi et al., 2019, p. 533).

Tra la fine del 1992 e la prima metà del 1993, mentre nella ex Jugoslavia il dramma della guerra riportava all'attualità immagini di violenze e barbarie che si riteneva non potessero più ripetersi in Europa (Pirjevec, 2001, *passim*), i termini del dibattito interno alle istituzioni europee e ai paesi membri cambiarono radicalmente: gli interrogativi che venivano posti non erano più sulla capacità della costruzione europea di assorbire e metabolizzare i costi politici ed economici dell'allargamento a est, quanto sui danni e le conseguenze del mancato o ritardato allargamento. Fu in questo contesto che, nel Consiglio europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993, venne deciso di accogliere nella costruzione europea tutti i paesi associati dell'Europa centro-orientale che avessero manifestato l'intenzione di farne parte, non appena si fossero dimostrati in grado di assicurare il rispetto di una serie di condizioni politiche ed economiche, ritenute indispensabili per ottenere la *membership*. In particolare, erano tre i criteri prioritari che i paesi est-europei erano chiamati a soddisfare (divenuti noti, poi, come i "criteri di Copenaghen"):

²² *Interim report from the Commission to the European Council*, cit., in HAEU, GJLA file 160.

- 1) la presenza di istituzioni stabili a garanzia della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti umani, del rispetto e della tutela delle minoranze;
- 2) un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione;
- 3) la capacità di accettare gli obblighi derivanti dall'adesione, tra cui le regole, le norme e le politiche che costituiscono il corpo del diritto dell'Unione (*l'acquis* comunitario), nonché l'adesione agli obiettivi dell'Unione politica, economica e monetaria.²³

In estrema sintesi, si stabiliva una sorta di automatismo nel caso in cui i paesi associati dell'Europa centro-orientale fossero riusciti a dimostrare di sapersi adeguare ai criteri di Copenaghen. Si trattava di una decisione che affiancava l'altra iniziativa, presa in quegli stessi anni e di portata altrettanto storica, di dare il via libera al processo di allargamento a est anche dell'Alleanza atlantica, per incorporare gli ex membri del Patto di Varsavia e le tre Repubbliche baltiche, vale a dire gli stessi paesi che premevano per entrare nella UE, a conferma della motivazione, per lo più politica e dettata dalla necessità di prevenire crisi e conflitti, di estendere a est modelli e strategie che avevano preservato e consolidato il mondo occidentale nella sua prosperità e stabilità (Micheletta, 2005, pp. 265-268; Bucarelli, 2023, pp. 23 ss.).

Considerazioni di opportunità politica avevano prevalso sulle preoccupazioni di ordine economico, spingendo i vertici europei a superare la cautela e la prudenza iniziali. Nell'analizzare il senso e il significato di quanto era stato approvato nella capitale danese, la Commissione precisò che i criteri economici – così come erano stati formulati dal Consiglio europeo – andavano interpretati e considerati in termini qualitativi e non quantitativi. Non sarebbero stati l'aumento del Pil e il tasso di crescita economica i parametri da prendere in considerazione per valutare la possibilità e l'opportunità dell'ingresso dell'ex blocco sovietico nella costruzione europea, ma il corretto funzionamento dell'economia di mercato e la capacità di far fronte alle pressioni della libera concorrenza. Anche per l'accesso all'Unione economica e monetaria, agli eventuali nuovi membri non sarebbe stato chiesto di soddisfare *in toto* i criteri per la convergenza economica, ma piuttosto di "aderirne agli scopi".²⁴

Di fatto, i vertici europei fecero proprie le osservazioni contenute nel memorandum che i paesi del gruppo di Visegrad avevano presentato nel settembre 1992, allorché avevano chiesto che venissero giudicate non le loro performance economiche, ma lo stato di salute complessiva dei loro sistemi politici ed economici. L'ampiamiento dei mercati a est e il sostegno al completamento del difficile processo di riforme non erano più il fine ultimo della politica dell'Unione Europea verso paesi i cui assetti economici erano stati indeboliti da più di quarant'anni di economia di piano, ma erano diventati gli strumenti che Bruxelles riteneva di avere a disposizione per assicurare la pace e la stabilità di tutto il continente.²⁵

Ciò che ora sembrava contare di più era la piena e rapida condivisione anche tra le nazioni dell'Europa centro-orientale dei valori fondamentali su cui era stata edificata la costruzione europea: la stabilità delle istituzioni politiche, garanti dei processi democratici e del rispetto dei diritti umani, e la totale disponibilità alla cooperazione regionale, presupposto fondamentale per la pacificazione continentale. Attraverso l'allargamento, la UE intendeva estendere anche

²³ *Conclusions of the Presidency*, Copenaghen, June 22-23, 1993, in HAEU, GJLA file 164 (anche [online](#), sito consultato il 30/12/2024). Vedi anche Zaccaria (2024)

²⁴ *Enlargement: commentary on conclusions of European Councils* (notes by the Task Force for Enlargement), Brussels, 9 September 1994, in HAEU, GJLA file 164.

²⁵ *Conclusions of the Presidency*, Copenaghen, cit., in HAEU, GJLA file 164.

all'Europa orientale la zona di stabilità che era stata istituita da quasi mezzo secolo in Europa occidentale: "una zona al cui interno la guerra era stata abolita e le differenze che inevitabilmente [emergevano] in ambito politico [potevano] trovare adeguata soluzione in una cornice di legalità".²⁶ Dal Consiglio europeo di Copenaghen in poi, il punto centrale nell'agenda politica della UE in relazione alla transizione dell'ex blocco sovietico non fu capire se e in che modo quei paesi un giorno avrebbero potuto far parte della costruzione europea, ma solo stabilire quando sarebbero entrati a farne parte.²⁷

Tra il marzo del 1994 e il giugno del 1996, dieci paesi dell'Europa centro-orientale, già legati a Bruxelles dagli accordi di associazione, fecero richiesta di adesione all'Unione europea. Oltre ai quattro paesi del gruppo di Visegrad, avanzarono la propria candidatura anche la Romania e la Bulgaria (ex democrazie popolari ed ex membri del Patto di Varsavia, come i quattro di Visegrad), le tre Repubbliche baltiche, Estonia, Lettonia e Lituania, ex Repubbliche sovietiche) e la Slovenia (ex Repubblica della Jugoslavia socialista). In considerazione del fatto che l'allargamento era ormai considerato soprattutto un "imperativo politico" per garantire la sicurezza e la stabilità europee, oltre che una "grande opportunità" per dare impulso alla crescita economica e al benessere complessivo delle società europee, la UE decise di mettere in campo una "strategia di preadesione" per aiutare i paesi candidati a ridurre in tempi rapidi il gap politico, istituzionale, normativo ed economico che li separava dagli Stati membri dell'Unione.²⁸ La strategia, approvata in occasione del Consiglio europeo di Essen del 9 e 10 dicembre 1994, delineava una sorta di *road map*, che avrebbe progressivamente condotto i paesi est-europei all'integrazione nel mercato interno dell'Unione, attraverso la graduale adozione dell'*acquis* comunitario e l'attuazione di forme di cooperazione sempre più stretta nell'ambito della politica estera e di sicurezza, della giustizia e degli affari interni, così come della cooperazione regionale, energetica, ambientale, scientifica, tecnologica, culturale e logistica. I principali strumenti erano rappresentati dal "dialogo strutturato" tra gli Stati associati e le istituzioni dell'Unione, per promuovere la fiducia reciproca e consentire l'esame delle numerose questioni di comune interesse all'interno di uno specifico quadro di riferimento, l'approfondimento degli accordi di associazione già in essere e la trasformazione del programma PHARE in uno strumento finanziario di medio termine per sostenere concretamente le varie forme di cooperazione.²⁹

La "strategia di preadesione" venne successivamente ampliata e perfezionata su iniziativa della Commissione europea presieduta dal 1995 al 1999 dal lussemburghese Jacques Santer. La proposta di rafforzamento della strategia era contenuta in un documento strategico sulle prospettive di sviluppo della UE, sui problemi connessi all'ampliamento e sul futuro quadro finanziario di un'Unione più grande e auspicabilmente più forte, che la Commissione era stata chiamata a preparare su richiesta del Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995.³⁰ Il

²⁶ *The challenge of enlargement for the candidate countries*, discorso del Commissario europeo alle Relazioni esterne e all'allargamento, Hans van den Broek, in occasione della conferenza "Accession of the Central and East European Countries", tenutasi a Bruxelles il 7 giugno 1996, in HAEU, GJLA file 167.

²⁷ *Enlargement of the Union*, 16 July 1996 (report from the Commission), in HAEU, GJLA file 160; *European Council. Meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen. Presidency Conclusions*, ivi, file 164 (anche [online](#), sito consultato il 31/12/2024).

²⁸ *Interim report from the Commission to the European Council*, cit., in HAEU, GJLA file 160.

²⁹ *Report from the Council to the Essen European Council on a strategy to prepare for the accession of the associates CCEE (Presidency Conclusions, Annex IV)*, 9-10 December 1994, in HAEU, GJLA file 164; *Progress report on the pre-accession strategy with the associated Countries of Central and Eastern Europe*, (senza data ma 1996), ivi, file 165. Vedi anche Karamouzi et al. (2019, pp. 530-533).

³⁰ *Presidency Conclusions*, Madrid, 15 and 16 December 1995, in HAEU, GJLA file 160 (anche [online](#), sito consultato il 30/12/2024).

documento, denominato "Agenda 2000" e presentato il 15 luglio 1997, era un bilancio del percorso compiuto dal processo integrativo dopo l'Atto unico di metà anni Ottanta e, allo stesso tempo, un esame delle sfide da affrontare nel prossimo decennio, alla luce delle profonde trasformazioni prodottesi all'interno della costruzione europea e negli assetti globali europei, in seguito alla fine della guerra fredda e al crollo del blocco sovietico. Limitatamente alla "sfida dell'allargamento", nel documento la Commissione esprimeva la propria valutazione sui criteri di adesione, presentava uno studio sull'impatto che l'ampliamento avrebbe avuto sulle politiche comunitarie, in particolare la politica agricola e le politiche strutturali, e suggeriva il rafforzamento della strategia di preadesione, invitando il Consiglio a riunire tutte le varie forme di assistenza fornita dall'Unione in un unico quadro (i partenariati per l'adesione), a elaborare programmi nazionali *ad hoc* di preparazione all'adesione e a offrire ai paesi candidati la possibilità di partecipare a programmi e meccanismi comunitari per acquisire conoscenza e dimestichezza con le politiche e le procedure dell'Unione. La Commissione, inoltre, esprimeva il proprio parere sulle domande di adesione dei paesi est-europei, presentando un'analisi comparativa delle diverse situazioni alla luce dei criteri stabiliti a Copenaghen e arrivando alla conclusione che nessuno di essi soddisfaceva le condizioni previste per l'adesione; tuttavia, sulla base di quanto realizzato in termini di riforme politiche ed economiche, la Commissione riteneva che Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica Ceca e Slovenia sarebbero state in grado di soddisfare a medio termine tutti i criteri, se avessero proseguito a sostenere con forza e determinazione gli sforzi fatti fino ad allora; motivo per cui, nel loro caso, si raccomandava al Consiglio di passare dalla strategia di preadesione all'avvio del processo vero e proprio di adesione.³¹

Il dilemma allargamento/approfondimento era tornato ad affacciarsi e aveva spinto anche la Commissione Santer, così come accaduto a lungo all'interno di quella Delors, a preoccuparsi per la capacità dell'UE di sopportare il peso economico degli eventuali nuovi membri, e soprattutto di assorbire le conseguenze politiche di un ampliamento così esteso a paesi i cui assetti erano ancora molto distanti dai modelli prevalenti all'interno dell'Unione.

Ancora una volta, però, furono motivazioni e preoccupazioni di carattere politico a prevalere su ogni altra considerazione relativa alla preparazione dei paesi candidati e alla loro capacità di integrarsi nelle istituzioni europee. Il timore che il "vincolo europeo" cessasse di avere efficacia, una volta venuta meno la speranza di un ingresso relativamente rapido nella costruzione europea, sollevò alcuni dubbi all'interno del Consiglio europeo e degli Stati membri sulla proposta avanzata dalla Commissione Santer di differenziare le posizioni di partenza dei paesi candidati, avviando il processo di adesione di alcuni e rinviando a una fase successiva quello degli altri. Senza la prospettiva dell'ampliamento e il conseguente impegno ad adottare l'intero *acquis* comunitario, forse non si sarebbe completata la trasformazione del sistema politico ed economico dei paesi est-europei e non si sarebbe centrato l'ambizioso risultato di riunire in uno stesso perimetro le due metà del continente, superando le divisioni novecentesche dell'Europa, puntellandone la stabilità e favorendone la crescita. Anzi, forse si sarebbe causato l'effetto opposto, con la ricerca da parte degli esclusi di strategie politiche ed economiche alternative.³²

³¹ *Commission seminar: intervention by Mr. Van den Broek*, 10 July 1997, in HAEU, GJLA, file 177. Vedi anche Păun (2019, pp. 175-176) e Karamouzi et al. (2019, pp. 533-535).

³² *Enlargement: Why we should resist the Group Start*, Brussels, 10 April 1997 (note to Mr. Avery), in HAEU, GJLA, file 166; *COREPER Lunch, 17 July 1997 - Agenda 2000/Enlargement*, Brussels 18 July 1997 (appuntamento riservato sul colloquio tra Van den Broek e i membri del Comitato dei rappresentanti permanenti, organo responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio dell'Unione Europea), ivi, file 177.

Nel Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997, si decise, quindi, di adottare un approccio ampio e inclusivo, e di dare avvio al processo di adesione di tutti i paesi associati dell'Europa centro-orientale, lungo un percorso negoziale che avrebbe tenuto conto delle raccomandazioni per la strategia rinforzata formulate dalla Commissione nell'“Agenda 2000”.³³ Tra il 1998 e il 2000, in due distinte tornate, presero avvio i negoziati finali con Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica Ceca e Slovenia, prima, e con Romania, Bulgaria, Lituania, Lettonia e Slovacchia, poi (Karamouzi et al., 2019, pp. 533-535). Fu la nuova Commissione europea, guidata da Romano Prodi dal settembre 1999 al novembre 2004, a dare l'impulso definitivo al completamento dell'ampliamento a est, considerato dal nuovo Commissario all'allargamento, il tedesco Günter Verheugen, “non un indirizzo politico o un interesse economico, ma un obbligo storico e morale” (Păun, 2019, pp. 177-181). Per accelerare la fase conclusiva dei negoziati di adesione, all'interno della Commissione venne istituita una nuova direzione generale, interamente dedicata al perfezionamento del processo di allargamento e incaricata di affiancare e sostenere l'azione di Verheugen. I negoziati si conclusero nel 2003 con la firma ad Atene, il 16 aprile, del trattato di adesione tra gli Stati membri e i paesi candidati est-europei che, ad eccezione di Romania e Bulgaria (il cui accordo di adesione fu posticipato di due anni), entrarono ufficialmente a fare parte dell'Unione europea il 1° maggio del 2004, insieme a Cipro e Malta.³⁴

3. Conclusioni

Nella storia del processo d'integrazione europea non era mai accaduto che un gruppo così numeroso di paesi chiedesse di entrare a far parte della costruzione europea. Né era mai accaduto che le istituzioni europee e i governi nazionali dei paesi membri prendessero in considerazione o concepissero un allargamento di tale importanza per dimensioni e di tale complessità per la notevole differenza di condizioni socioeconomiche.

La pressante richiesta dei paesi dell'ex blocco sovietico di essere accolti a pieno titolo nelle istituzioni comunitarie suscitò, almeno inizialmente, incertezze e dubbi sulla loro capacità di autoriformarsi in profondità e pose interrogativi sulla possibilità dell'Unione stessa di far fronte a un compito così arduo, soprattutto alla luce delle difficoltà incontrate nella ratifica del trattato di Maastricht, cui si aggiunse la bufera monetaria di inizio anni Novanta. Di fronte, però, all'instabilità degli assetti est-europei e al timore che il contagio del nazionalismo e dell'odio interetnico, riemersi tragicamente nelle vicende balcaniche degli anni Novanta, potesse diffondersi nell'intera regione, le valutazioni quantitative sulla convenienza e sull'opportunità dell'allargamento lasciarono il passo alla necessità, tutta politica, di preservare la pace proiettando stabilità e sicurezza.

Come affermò Delors alla vigilia del Consiglio europeo di Copenaghen che diede avvio al percorso culminato nell'allargamento a est, non era la prima volta che la costruzione europea nella sua breve storia si trovava costretta ad affrontare difficoltà interne e criticità esterne. Come accaduto in passato, era “la visione dei padri fondatori”, ancora “viva e di scottante attualità”, a rappresentare “l'unico sentiero” percorribile in grado di consentire all'Europa di consolidare la

³³ Consiglio europeo di Lussemburgo – Conclusioni della presidenza, 12 e 13 dicembre 1997, [online](#) (sito consultato il 30/12/2024); *Enlargement: the Process*, Brussels, 28 January 1998 (note by Graham Avery), in HAEU, GJLA, file 166.

³⁴ Dichiarazione di Atene, 16 Aprile 2003, [online](#) (sito consultato il 30/12/2024); *Trattato di adesione della Repubblica Ceca, dell'Estonia, di Cipro, della Lettonia, della Lituania, dell'Ungheria, di Malta, della Polonia, della Slovenia e della Slovacchia* (2003), [online](#) (sito consultato il 30/12/2024).

pace, rafforzare la comprensione reciproca e affrontare le nuove sfide globali. I cambiamenti radicali in corso ad est imponevano ora di tradurre quella "visione" in un progetto più ampio e ambizioso, che riguardava la "Grande Europa", al cui interno i valori di pace e cooperazione dovevano essere destinati a diventare "il bene comune di tutti i popoli europei"³⁵.

L'approccio seguito da Bruxelles e dagli Stati membri fino ad allora, attraverso gli accordi di associazione con i paesi dell'Europa centro-orientale, per Delors non era più sufficiente, perché non assicurava la stabilità politica e la sicurezza collettiva. Si rendeva necessaria, quindi, "una sorta di inversione del processo" che aveva caratterizzato la storia della costruzione europea, per permettere alla cooperazione politica di avanzare più velocemente rispetto all'integrazione economica. Solo in questo modo, si sarebbe potuto combattere l'ultranazionalismo, estendere la tutela dei diritti umani e trovare soluzioni accettabili per il rispetto delle minoranze. Erano in gioco – affermava Delors – la pace e la democrazia europee, e la piena inclusione dell'altra metà del continente nel processo integrativo era senza dubbio la soluzione migliore per evitare nuove tragedie, come quella in atto nella ex Jugoslavia.³⁶

L'allargamento a est, quindi, passò dall'essere considerato motivo di preoccupazione economica e di complicazione per il funzionamento delle istituzioni comunitarie, a essere concepito come uno strumento di politica estera nelle mani di Bruxelles, capace di estendere l'ormai consolidato modello UE ai fragili Stati dell'Europa centro-orientale, al fine di prevenire conseguenze disastrose per il continente intero. In buona sostanza, la motivazione principale – non certamente l'unica – alla base del più grande allargamento nella storia della costruzione europea non sembrò essere tanto la pressione dei capitali occidentali in cerca di nuovi mercati e nuove possibilità di investimenti, o la volontà di imporre le ricette economiche e le trame finanziarie delle politiche neoliberiste all'ex blocco sovietico (Appel e Orenstein, 2016; van Apeldoorn, 2002; van Apeldoorn et al., 2009), quanto la necessità politica di agire per la sicurezza e la stabilità in Europa.

Riferimenti bibliografici

- Apeldoorn B. van (2002), *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*, London and New York: Routledge.
- Apeldoorn B. van, Drahokoupil J., Horn L. (2009), *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance. From Lisbon to Lisbon*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Appel H., Orenstein M.A. (2016), "Why did Neoliberalism Triumph and Endure in the Post-Communist World", *Comparative Politics*, 48(3), pp. 313-331.
- Astroza Suárez P. (2005), "La position de la Commission Européenne devant l'élargissement actuel", in Landuyt A., Pasquinucci D. (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/UE: 1961-2004* (tomo II, pp. 825 ss.), Bologna: il Mulino.
- Bucarelli M. (2017), "Le guerre della ex Jugoslavia e il fallimento della sicurezza collettiva", in Mugnaini M. (a cura di), *70 anni di storia dell'Onu. 60 anni di Italia all'Onu* (pp. 263-284), Milano: FrancoAngeli.
- Bucarelli M. (2023), "La Nato, la sicurezza europea e il ruolo della Russia alla fine della Guerra fredda", *Ventesimo secolo: rivista di studi sulle transizioni*, 52(1), pp. 9-34.
- Formisano M. (2005), "L'integrazione europea tra ampliamento e approfondimento: gli obiettivi strategici della Commissione Europea", *Studi Urbinati A – Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche*, 56(3), pp. 411-430.
- Karamouzi E., Romano A., Sierp A. (2019), "The opening of accession negotiations with the countries of central and eastern Europe", in Dujardin V., Bussière E., Ludlow P., Romero F., Schlenker D., Varsori A. (eds.), *The European Commission 1986-2000. History and Memories of an Institution* (pp. 528-535), Luxembourg: Publications Office of the European Union.

³⁵ *Discours de Jacques Delors, Président de la Commission Européenne*, Hannover, le 20 Avril 1993, in HAEU, FL, file 0046.

³⁶ *Ibidem*.

- Landuyt A. (2005), "L'Italia e l'allargamento ai PECO", in Landuyt A., Pasquinucci D. (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/ UE: 1961-2004* (tomo I, pp. 61-76), Bologna: il Mulino.
- Micheletta L. (2005), "Ex pluribus ... 25 e più. L'allargamento dell'Unione Europea in una prospettiva storica", *La Comunità Internazionale*, 60(2), pp. 245-267.
- Pasquinucci D. (2022), *Il frutto avvelenato. Il vincolo europeo e la critica all'Europa*, Milano: Mondadori.
- Patten C. (2005), *Not Quite the Diplomat. Home Truths about World Affairs*, London: Penguin Books.
- Păun N. (2019), "Preparations for the fifth enlargement of the European Union (2004-2007)", in Dujardin V., Bussière E., Ludlow P., Romero F., Schlenker D., Varsori A. (eds.), *The European Commission 1986-2000. History and Memories of an Institution* (pp. 173-181), Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Pirjevec J. (2001), *Le guerre jugoslave 1991-1999*, Torino: Einaudi.
- Praussello F. (2005), "Le conseguenze economiche dell'allargamento", in Landuyt A., Pasquinucci D. (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/ UE: 1961-2004* (tomo II, pp. 967 ss.), Bologna: il Mulino.
- Varsori A. (2023), *Storia della costruzione europea. Dal 1947 a oggi*, Bologna: il Mulino.
- Vatta A. (2004), "Lo sviluppo della società civile", in Mattina L. (a cura di), *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale* (pp. 215-255), Bologna: il Mulino.
- Zaccaria B. (2023), "Dal Grand Marché alla Grande Europe. La Commissione europea e la fine della guerra fredda", in Calandri E., Laschi G., Paoli S., "L'Europa si fa nelle crisi". *Integrazione europea e crisi esterne prima e dopo Maastricht* (pp. 91-112), Bologna: il Mulino.
- Zaccaria B. (2024), "A Statement of the Obvious? The European Commission and the Internal Rationale of the Copenhagen Criteria", in Lorenzini S., Tulli U. (eds.), *A More Democratic Community. The Place of Democracy in the History of European Integration* (pp. 119-138), New York: Berghahn Books.