



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

L'APERTURA DEI NEGOZIATI DI
ADESIONE ALL'UNIONE EUROPEA
DELLA TURCHIA E DELLA
CROAZIA. ANCORA ALCUNE
RIFLESSIONI SUL RUOLO DEI
CRITERI POLITICI

Tanja Cerruti

marzo/2006

CSF PAPERS

Copyright ©, Centro Studi Federalismo 2007

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from documents in this site can be made according to copyright law, providing information on the source.

L'apertura dei negoziati di adesione all'Unione europea della Turchia e della Croazia. Ancora alcune riflessioni sul ruolo dei criteri politici.

Tanja Cerruti

SOMMARIO: 1. Il “sì” dell’Unione europea alla Turchia e alla Croazia. – 2. Le prime fasi delle relazioni tra la Turchia e le Comunità europee e la fissazione di criteri di adesione all’Unione. – 3. La candidatura della Turchia e la decisione sull’adesione. – 4. Il dibattito sull’adesione turca. – 5. La questione cipriota. – 6. La candidatura della Croazia. – 7. Le vicende croate dopo il rinvio dell’apertura dei negoziati del marzo 2005. – 8. La decisione del 3 ottobre. – 9. I criteri politici di adesione all’Unione.

1. Il “sì” dell’Unione europea alla Turchia e alla Croazia.

Il tre ottobre scorso i Ministri degli Esteri dell’Unione europea hanno deliberato (pur con molte cautele) l’apertura dei negoziati di adesione all’Unione della Turchia e della Croazia, con una decisione destinata ad incidere significativamente sul corso della storia del nostro continente, ma che suscita sicuramente alcune perplessità¹.

La prospettiva dell’ingresso nell’Unione di nuovi Stati Candidati (oltre alla Romania e alla Bulgaria, che hanno già siglato i Trattati di adesione), che la decisione dello scorso 3 ottobre ha reso più vicina, denota la continuazione e, anzi, l’avanzamento del processo di allargamento. Le modalità con cui è stato concordato quest’ultimo ampliamento – e soprattutto la forzatura dei criteri di ammissibilità che lo hanno caratterizzato – parrebbero però piuttosto indice del momento di stasi in cui versa l’Unione europea, per quanto in particolare concerne il suo processo d’integrazione. Le crescenti incertezze sulla natura e sul futuro dell’Unione, determinate in buona parte dal rigetto del Trattato costituzionale proprio da parte di due Stati fondatori delle Comunità europee, sembrano infatti riflettersi nella lettura, a sua volta incerta, dei criteri di adesione che emerge dalla vicenda di apertura dei negoziati con la Turchia e con la Croazia.

L’indebolimento dei parametri, soprattutto di quelli politici, che si potrebbe dedurre da tale vicenda, e la loro finalizzazione al perseguimento della politica dell’Unione paiono proprio rispecchiare la condizione di difficoltà in cui versa il processo d’integrazione europea.

¹ V. Conclusioni del Consiglio Affari generali e Relazioni esterne del 3 ottobre 2005, in www.consilium.eu.int.

Un ulteriore aspetto singolare della decisione del 3 ottobre scorso è poi la stessa connessione tra le vicende di due Paesi, la Turchia e la Croazia, il cui processo di avvicinamento all'Unione europea si è sino ad oggi evoluto con caratteristiche del tutto differenti, come emerge da un rapido raffronto dei rispettivi percorsi.

A questo proposito, basti qui ricordare, pur tenendo presenti le complesse differenze che dividono i due Stati, il notevole divario fra i rispettivi tempi di avvicinamento alle Comunità e all'Unione che, molto lunghi per la Turchia (per cui l'avvio dei negoziati è intervenuto a 42 anni dalla stipulazione dell'Accordo di Associazione, a 18 dalla domanda di adesione e a 6 dall'ottenimento dello status di Paese Candidato), si sono rivelati decisamente brevi per la Croazia (per la quale tutti i passaggi sopraccitati si sono evoluti in quattro anni), nonché la maggior "linearità" di cui hanno dato prova, pur con alcune eccezioni (v. *infra*), i rapporti di Bruxelles con Zagabria a fronte dell'andamento talvolta difficoltoso delle relazioni fra la Comunità e la Turchia.

2. Le prime fasi delle relazioni tra la Turchia e le Comunità europee e la fissazione di criteri di adesione all'Unione.

Le "aspirazioni" comunitarie della Turchia risalgono alle origini del processo d'integrazione europeo.

Già nel 1959 infatti il Paese aveva domandato di partecipare in qualità di membro associato alle organizzazioni cui i sei Stati fondatori avevano dato vita. In risposta alle richieste di Ankara, nel 1963 è stato stipulato fra la Comunità e la Turchia un Accordo di Associazione², il cui obiettivo era l'istituzione di un'unione doganale tra le due parti³.

² Gli Accordi di associazione costituiscono una delle categorie di accordi fra le Comunità e gli Stati terzi previste dai Trattati. Sono disciplinati dall'art. 310 (ex art. 238) del TCE, che recita: «La Comunità può concludere con uno o più stati o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari». I primi accordi di associazione furono stipulati dalla Comunità europea con Stati dell'area mediterranea (Grecia, 1961; Turchia, 1963; Malta, 1970; Cipro, 1972) e prevedevano la progressiva estensione dell'unione doganale a tali Paesi (in realtà già nel 1954 la CEECA aveva però stipulato con la Gran Bretagna un accordo riconducibile alla categoria di quelli di associazione). Gli Accordi di associazione prevedono altresì l'istituzione di organi comuni composti da rappresentanti della Comunità e dello Stato associato. Sul punto, v., fra i numerosi contributi, F. Pocar, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano, 2003, VIII ed., 74, ss.

³ L'Accordo di Associazione con la Turchia (noto come "Accordo di Ankara" dal luogo in cui, nel 1963, è stato siglato e pubblicato in GUCE, n. 217 del 29 dicembre 1964) è entrato in vigore il 1° dicembre 1964. Gli artt. 2-4 dell'Accordo prevedevano che il raggiungimento dell'unione doganale avvenisse attraverso il ricorso ad una prima fase di preparazione e ad una seconda fase transitoria. Per dare attuazione alla fase transitoria di cui all'art. 4 dell'Accordo, nel 1970 le due parti hanno sottoscritto un Protocollo aggiuntivo (in GUCE, 29 dicembre 1972, L 293, 4, ss.). L'unione doganale è entrata effettivamente in vigore solo nel 1996.

Nel 1987 il Paese ha avanzato domanda di adesione alla Comunità europea. Seguendo la procedura prevista dai Trattati⁴, il Consiglio ha così incaricato la Commissione europea di prendere in esame la candidatura della Turchia.

Le verifiche effettuate sul sistema politico ed economico del Paese hanno portato la Commissione europea a concludere, nel parere del 1989, che la Turchia non era idonea a divenire uno stato membro della Comunità⁵. Il responso negativo si è basato sul fatto che la situazione economica e politica del Paese non consentiva di ritenere che «*the adjustment problems which would confront Turkey if it were to accede to the Community could be overcome in the medium term*».

Elaborando il parere sulla domanda della Turchia, la Commissione non ha potuto in realtà fare riferimento ad un elenco codificato di parametri di accesso – analogo a quello utilizzato nel quinto allargamento (v. *infra*) -, ma proprio affermando che il Paese non raggiungeva gli standard economici e politici necessari per divenire uno Stato membro ha ribadito implicitamente l'esistenza di requisiti di ammissibilità nella Comunità⁶.

All'inizio degli anni '90, però, divenuta imminente, in seguito alla “Caduta del Muro” e al conseguente intensificarsi delle relazioni fra le due “metà” del continente, la prospettiva della candidatura di dieci Paesi dell'Europa Centro-Orientale, l'Unione ha provveduto ad elaborare un vero e proprio catalogo di parametri di accesso.

Si tratta dei c.d. “criteri di Copenaghen” (così denominati dalla sede del Consiglio europeo che, nel 1993, li ha delineati), notoriamente individuati nel: “raggiungimento di una stabilità delle istituzioni tale da garantire il rispetto della democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo e il rispetto e la tutela delle minoranze” (criteri politici); “l'esistenza di una economia di mercato funzionante nonché la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione” (criteri economici); “la capacità dei paesi candidati di assumersi gli obblighi dell'appartenenza, inclusa l'adesione agli obiettivi di un'Unione politica, economica e monetaria” (criteri dell'*acquis* o giuridici).

⁴ V. art. 237 CEE, art. 98 CECA ed art. 205 EURATOM.

⁵ V. *Commission opinion on Turkey's request for accession to the Community* (1989), SEC(1989) 2290, Bruxelles, 18/12/1989.

⁶ La presenza di requisiti di accesso era peraltro già emersa anche nel corso dei precedenti ampliamenti. In occasione degli allargamenti verso gli Stati mediterranei, in particolare, si era delineata in maniera più nitida la necessità che gli aspiranti Stati Membri delle Comunità corrispondessero, oltre che ai parametri di carattere economico, anche a determinati requisiti di natura politica. V. i pareri sulla domanda di adesione della Grecia, della Spagna e del Portogallo, rispettivamente in Boll. CE, *Suppl.*, 2/76, 3, ss; 9/78, 9, ss; 5/78, 3, ss. In proposito, v. anche K.E. Smith, *EU Membership Conditionality*, in M. Cremona (cur), *The enlargement of the European Union*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2003, 110; C. Hillion, *The Copenaghen criteria and their progeny*, in C. Hillion (cur), *EU Enlargement: a legal approach*, Hart Publishing, Portland, 2004, 4, ss; L. Cappuccio, *Le condizioni costituzionali di adesione all'Unione Europea*, in www.forumcostituzionale.it.

Oltre ai criteri sopracitati, concernenti l'ordinamento dei Paesi candidati, il Consiglio di Copenaghen del 1993 ha posto un'ulteriore condizione, che attiene più strettamente all'ordinamento comunitario. Il Consiglio europeo ha infatti sottolineato che «riveste parimenti grande importanza la capacità dell'Unione di assorbire nuovi membri mantenendo al tempo stesso inalterato il ritmo dell'integrazione europea»⁷.

3. La candidatura della Turchia e la decisione sull'adesione.

Nella seconda metà degli anni 90, mentre era in corso il processo di preparazione all'adesione dei dieci Stati dell'Europa orientale (che avevano nel frattempo avanzato la loro candidatura), nonché di Malta e di Cipro⁸, anche la domanda della Turchia veniva ripresa in considerazione.

A fronte della complessità e dell'elevato numero di atti e dichiarazioni degli organi comunitari che sono intervenuti sul tema, si ripercorreranno qui solo le tappe fondamentali del processo di avvicinamento di Ankara all'Unione.

Innanzitutto va detto che il Consiglio europeo di Lussemburgo del 1997, pur ritenendo che le condizioni economiche e politiche del Paese non consentissero di prospettare una possibile data di apertura dei negoziati con la Turchia, ne ha dichiarato ammissibile la candidatura e l'ha equiparata ai Paesi dell'Europa orientale per quanto riguarda i parametri di verifica imposti per l'adesione.

In questo modo, anche ad Ankara è stata estesa la "griglia di valutazione" elaborata nel 1993 dal Consiglio europeo di Copenaghen per gli Stati dell'Europa Centro-Orientale che intendessero avanzare domanda di adesione. Alla Turchia sono stati altresì estesi alcuni degli strumenti della strategia di preadesione predisposta per i Candidati dell'Est dallo stesso Consiglio di Lussemburgo del 1997⁹.

⁷ Le Conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993 (così come quelle degli altri Consigli europei citati in seguito) sono reperibili in internet sul sito dell'Unione europea (www.europa.eu.int/european_council/conclusions/index_it.html).

⁸ Mentre era in corso il processo di preparazione all'adesione di numerosi nuovi membri, reduci per la maggior parte da una lunga sottoposizione a regimi politici di stampo differente da quelli liberal-democratici dell'Europa occidentale, l'Unione si apprestava altresì a cementare i propri legami interni compiendo importanti passi in quello che è stato denominato il "processo costituente europeo". In particolare, gli anni '90 hanno segnato l'adozione dei Trattati di Maastricht ed Amsterdam ma anche la decisione di procedere all'approvazione di una "Carta dei diritti" europea. La connessione fra le caratteristiche dei membri che l'Unione si apprestava ad accogliere e il crescente rilievo che venivano acquisendo, nei suoi atti istitutivi, i principi di carattere costituzionale, emerge in modo palese, trovando peraltro riscontro in quanto già occorso in occasione dell'allargamento agli Stati mediterranei. Sui criteri per l'adesione v. anche S. Giusti, *Verso la grande Europa. I criteri per l'adesione*, in A. Manzella, S. Guerrieri, F. Sdogati, *Dall'Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2001, 95, ss.

⁹ Sulla strategia di preparazione da adottare per la Turchia, cfr. le Conclusioni, punti 31-36. Il Consiglio europeo di Lussemburgo (12 e 13 dicembre 1997) ha deliberato l'avvio dei negoziati di adesione all'Unione europea con alcuni Candidati dell'Europa orientale (Repubblica ceca, Ungheria, Slovenia, Polonia, Estonia)

Le vicende della Turchia hanno conosciuto una nuova svolta con il Consiglio europeo di Helsinki del 1999 che ne ha determinato lo status di Paese candidato all'adesione e ha ribadito la necessità che esso corrispondesse agli stessi criteri previsti per gli altri aspiranti membri¹⁰.

Il Consiglio europeo di Copenaghen del 2002 ha riscontrato i progressi compiuti dalla Turchia nell'avvicinamento ai parametri imposti e ha demandato al summit di due anni dopo la decisione sull'opportunità di procedere all'avvio dei negoziati di adesione¹¹.

Nel 2004, infine, alla luce del parere favorevole espresso dalla Commissione sulla base del rispetto dei criteri politici di Copenaghen¹², il Consiglio europeo, riunito a Bruxelles, ha sancito l'avvio delle trattative finalizzate all'adesione con la Turchia, fissando nell'ottobre dell'anno successivo la data di inizio dei negoziati. Richiamando i rilievi formulati dalla Commissione, il Consiglio ha però implicitamente subordinato l'effettivo avvio dei negoziati all'adempimento, da parte della Turchia, di due condizioni: l'attuazione di sei specifici atti legislativi (concernenti principalmente il sistema giudiziario e la tutela dei diritti umani)¹³ e

e con Cipro (cfr. le Conclusioni, punto 27). Fra gli strumenti del "processo di adesione" individuati dal Consiglio, particolare importanza nell'esplicazione dei requisiti di accesso all'Unione ha rivestito la redazione da parte della Commissione di rapporti annuali al Consiglio sui progressi compiuti dagli aspiranti Stati membri nell'avvicinamento ai criteri imposti per l'adesione. Tali rapporti, elaborati dalla Commissione a partire dal 1998, sono reperibili all'indirizzo www.europa.eu.int/comm/enlargement.

¹⁰ Continuando nel raffronto con le vicende dell'allargamento ai Paesi dell'Europa Centro-Orientale, occorre menzionare il fatto che il Consiglio europeo di Helsinki ha deliberato anche il via ai negoziati con Malta e con i Candidati dell'Est rimasti esclusi a Lussemburgo (Slovacchia, Lettonia, Lituania, Bulgaria, Romania), cfr. Conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki (10-11/12/1999), punto 10.

¹¹ Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen, 12 e 13 dicembre 2002, punto 19.

¹² V il rapporto del 2004 (*2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession*, in www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/) e la raccomandazione (*Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession*, COM(2004) 656 final, in www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/tr_recommendation_en.pdf). Si è detto nel testo che l'apertura delle trattative finalizzate all'adesione della Turchia è stata dichiarata possibile sulla base del rispetto dei parametri politici, senza che quindi venisse fatta espressa menzione dei criteri economici e di quelli giuridici. Una sorta di preminenza dei parametri politici sugli altri due tipi di criteri (confermata, pur nelle ambigue accezioni che verranno illustrate nel prosieguo del testo, anche dalle recenti vicende turco-croate) è stata peraltro espressamente sostenuta dagli stessi organi comunitari. Il Consiglio europeo di Lussemburgo del 1997 ha infatti decretato che ai fini dell'avvio dei negoziati era necessario che i paesi Candidati rispettassero i parametri politici, mentre per quelli di tipo economico e giuridico era possibile concordare periodi transitori (v. Conclusioni, punto 25). Sul punto, v. anche F. Hoffmeister, *Changing requirements for membership*, in A. Ott, K. Inglis (cur), *Handbook on European enlargement. A commentary on the enlargement process*, The Asser Press, The Hague, 2002, 99.

¹³ Si tratta in particolare dei nuovi codici penale e di procedura penale e delle leggi sulle "Intermediate Courts of Appeal", sull'istituzione della polizia giudiziaria, sull'esecuzione delle pene e sulle associazioni, v. rapporti annuali della Commissione del 2004 (cit.) e del 2005 (in www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/) e la raccomandazione del 2004 (cit.). I documenti citati, così come il quadro di negoziazione adottato il 3 ottobre (*Negotiating framework for Turkey*, in www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm, punto 4) contengono inoltre frequenti richiami alla Turchia a compiere ulteriori progressi in materia di diritti umani, soprattutto per quanto concerne i diritti delle donne, delle minoranze e in particolare di quelle religiose, la libertà di espressione, le associazioni sindacali e la repressione della tortura. Nella stessa dichiarazione di apertura della Conferenza intergovernativa che dà il via ai negoziati di adesione (v. documento n. 12823/1/05, in www.consilium.eu.int) la Turchia è esortata a continuare ad operare nei settori del giudiziario, dei diritti umani e del rapporto fra sfera civile e militare.

la sottoscrizione del Protocollo relativo all'adattamento dell'Accordo di Ankara, finalizzato ad estendere ai dieci nuovi membri dell'Unione le misure previste dall'Accordo di Associazione fra la Comunità europea e la Turchia¹⁴.

Lo stesso Consiglio ha infine statuito che, per ragioni di carattere finanziario, l'adesione del Paese non possa avvenire prima del 2014¹⁵.

Complessivamente - e se non si verificheranno ulteriori ritardi - è quindi prevedibile che il vero e proprio ingresso della Turchia nell'Unione europea abbia luogo parecchi anni dopo la sua domanda di adesione.

4. Il dibattito sull'adesione turca.

Nei mesi seguenti la decisione del Consiglio europeo di Bruxelles, però, la questione turca ha continuato ad essere al centro di accesi scambi di vedute, il cui livello polemico si è andato intensificando con l'approssimarsi della data di apertura dei negoziati.

Diversi fattori hanno contribuito ad alimentare il confronto di posizioni e di orientamenti politici sulla prospettiva di una Turchia "europea".

Oltre all'acceso dibattito che già da anni ha visto protagonisti studiosi e politici, negli ultimi mesi si sono registrate in proposito le prese di posizione non propriamente favorevoli - pur talvolta parzialmente rettificate a posteriori - di personalità di grande rilievo (il Capo dello Stato francese Chirac¹⁶ o l'allora leader dell'opposizione tedesca Merkel¹⁷), ma

¹⁴ Il Protocollo è pubblicato in GUCE 30.09.2005, L 254, 58. Per l'Accordo di Ankara, v. nota 3.

¹⁵ Trattando dei negoziati di adesione con i Paesi Candidati, il Consiglio ha enunciato infatti che: «I negoziati di adesione da aprire con i paesi candidati la cui adesione potrebbe avere notevoli ripercussioni finanziarie potranno essere conclusi solo dopo l'istituzione del quadro finanziario per il periodo a decorrere dal 2014, unitamente a eventuali riforme finanziarie conseguenti». Cfr. le Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles, 16-17/12/2004, punto 23.

¹⁶ Pur essendosi sempre annoverato fra i sostenitori dell'ingresso della Turchia in Europa, all'indomani del rigetto del Trattato costituzionale Chirac ha messo in dubbio la capacità dell'Unione di continuare ad espandersi in assenza di istituzioni idonee a consentirne il funzionamento. V., in particolare, quanto dichiarato in occasione del Consiglio europeo del 16 e 17 giugno (*Intervention du Président de la République, Document de travail*, Bruxelles, 16 giugno 2005 in www.elysee.fr e, fra i numerosi commenti, P. Wintour, *Chirac opens new front on accession*, in *The Guardian*, 17/6/2005, in www.guardian.co.uk/france/archive). All'indomani della dichiarazione turca su Cipro di fine luglio (v. *infra* §5), Chirac ha ancora dichiarato, pur in toni decisamente più moderati, che «*A la suite de sa déclaration unilatérale sur Chypre, la Turquie devra apporter des clarifications et donner l'assurance à l'Union à 25 de sa volonté de respecter pleinement ses obligations*» (v. il discorso pronunciato in occasione dell'apertura della XIII Conferenza degli Ambasciatori il 29 agosto 2005, in www.elysee.fr).

¹⁷ V. le dichiarazioni riportate nel sito del Cancelliere (www.angela-merkel.de, alla sezione "Äußeres und sicherei"). Anche dopo la decisione del 3 ottobre (in particolare, in occasione del suo *policy statement* davanti al Bundestag del 30 novembre 2005, in www.bundesregierung.de/en/), la Merkel ha ribadito la tassatività delle condizioni cui sarà subordinata l'adesione turca («*Without the support and trust of its citizens Europe is unthinkable. This also means that we cannot overload the EU's capacity to admit new members. Countries wishing to join the EU must fulfil the conditions for membership in their entirety. The accession negotiations with Turkey launched on 3 October 2005 are an open-ended process with no automatic conclusion and whose outcome cannot be guaranteed at the outset. Should the EU not be able to admit Turkey, or should Turkey not be able to fully comply with the obligations of membership, Turkey must be*

soprattutto la dichiarata e ferma opposizione dell'Austria. Fino all'ultimo, con la decisa opposizione del Governo turco, Vienna ha insistito infatti nel proporre che fra gli esiti dei negoziati venisse considerata accanto alla possibilità dell'adesione in qualità di stato membro a tutti gli effetti anche quella, da Vienna preferita, dell'acquisizione di uno status di partnership privilegiata¹⁸.

Più in generale, le perplessità sull'ingresso della Turchia sono parse sostanzialmente legate a due ordini di motivi.

Il primo deriva dalle stesse caratteristiche del Paese, non solo per l'effettiva originaria lontananza dai parametri imposti per l'adesione, ma anche per i suoi connotati geografici, economici, demografici e culturali - efficacemente sintetizzati nella definizione di "*too big, too poor and too muslim*" - che lo rendono significativamente diverso dagli altri Stati europei. D'altro canto, però, proprio la posizione geo-politica della Turchia gioca un ruolo non indifferente nella valutazione dell'opportunità di consentirne o meno l'ingresso nell'Unione.

Il secondo ordine di motivi che ha alimentato il dibattito sull'adesione turca trae invece origine dalla situazione di crisi in cui innegabilmente versa il processo d'integrazione europea e che è testimoniata dalla bocciatura del Trattato costituzionale proprio da parte di due degli Stati fondatori delle Comunità. Benché i sondaggi effettuati successivamente ai referendum in Francia ed Olanda abbiano rivelato che il rigetto della Costituzione non sia da porre in stretta relazione con la prospettiva di ulteriori ampliamenti dell'Unione, il responso di Parigi ed Amsterdam è stato da più parti letto come un'indiretta manifestazione di dissenso nei confronti dell'ingresso in Europa di nuovi Stati Membri in generale, e della Turchia in particolare.

Se così fosse, si potrebbe però quasi sostenere che il processo di allargamento stia cominciando ad evolversi a scapito di quello d'integrazione, e quindi nel mancato rispetto delle stesse regole che il Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 ha posto a suo fondamento. In particolare, leggendo una relazione fra la prospettiva dell'ingresso turco e il rigetto del Trattato costituzionale, si dedurrebbe violata la condizione per cui il processo di allargamento non deve in ogni caso pregiudicare quello di integrazione.

linked to European structures as closely as possible in a way that further develops its privileged relationship with the EU»). Affermazioni analoghe sono contenute nell'accordo di coalizione fra CDU-CSU-SPD, nella sezione dedicata al ruolo della Germania in Europa e nel mondo (in www.cducsu.de).

¹⁸ Tra le numerose prese di posizione del Governo austriaco in tal senso, v. le dichiarazioni del Ministro degli Esteri austriaco, in particolare quelle rilasciate in data 30/08/2005, riportate nel sito del Ministero, all'indirizzo www.bmaa.gv.at o l'intervista rilasciata dal Ministro delle Finanze al *Financial Times* il 18 luglio 2005.

5. La questione cipriota.

Le perplessità che hanno preceduto il via libera ai negoziati euro-turchi hanno trovato poi un fondamento concreto nell'asserito mancato rispetto, da parte dello Stato candidato, di un requisito di accesso, individuato, in particolare, nell'annosa questione cipriota. Il rifiuto del riconoscimento, da parte della Turchia, di uno degli Stati Membri dell'Unione sembrava minare i presupposti per l'appartenenza di Ankara all'Unione stessa, oltre a rappresentare una violazione di quelle relazioni c.d. "di buon vicinato" che, a partire dal Consiglio europeo di Essen del 1994, sono state spesso accostate ai parametri politici di Copenaghen nella verifica dell'ammissibilità dei Candidati nell'Unione¹⁹.

La soluzione al problema è sembrata offerta dall'obbligo, gravante sulla Turchia, di sottoscrivere il Protocollo relativo all'adattamento dell'Accordo di Ankara. Come già ricordato, lo stesso Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2004, deliberando l'avvio delle trattative di adesione, aveva infatti ribadito l'importanza della firma, da parte della Turchia, del Protocollo, dando altresì atto del consenso espresso dal Governo turco in tal senso. Sottoscrivendo un atto siglato anche dai dieci nuovi membri dell'Unione, la Turchia sarebbe venuta infatti implicitamente a riconoscere Cipro, che rientrava tra i firmatari.

Sotto quest'ultimo aspetto, però, la Turchia non ha inteso scendere a compromessi. Sottoscrivendo il Protocollo, nel luglio scorso, Ankara si è premurata anzi di allegare una dichiarazione in cui affermava che tale atto non implicava il riconoscimento di Cipro²⁰.

In reazione alla presa di posizione del Paese candidato, l'Unione ha adottato a propria volta una dichiarazione, nel mese di settembre, con la quale ha espresso disappunto per le affermazioni del Governo turco, ne ha precisato l'unilateralità e auspicato l'effettiva applicazione del Protocollo e la sua attuazione nei confronti di tutti gli Stati Membri, specificando altresì che l'appartenenza all'UE implicava il riconoscimento di tutti i componenti. L'Unione si è impegnata a verificare il rispetto dell'Accordo e ne ha ribadito la portata determinante sull'andamento dei negoziati²¹.

Nel quadro di negoziazione predisposto in vista del 3 ottobre è stato infatti previsto che fra le condizioni che permetteranno di proseguire nelle trattative di adesione della Turchia

¹⁹ M. Maresceau, *Introduction* a M. Maresceau (cur.), *Enlarging the European Union, Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, Longman, London-New York, 1997, 9.

²⁰ Il contenuto della dichiarazione è illustrato nella "enlargement newsletter" del 7 settembre 2005. Le *enlargement newsletters*, diffuse a cura della Commissione europea, sono reperibili all'indirizzo: http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/latest_weekly.htm.

²¹ Il testo della contro-dichiarazione dell'Unione europea, adottata il 20 settembre, è riportato nell'*enlargement newsletter* del 10 ottobre 2005 nonché in <http://europa-eu-un.org/articles>. Una delle implicazioni del mancato riconoscimento di Cipro su cui più si è posto e si pone l'accento in sede comunitaria per chiederne la venuta meno è il divieto di accesso, per i mezzi ciprioti, ai porti ed aeroporti turchi.

rientrano, oltre ai criteri di Copenaghen, l'impegno dimostrato dal Paese nell'intrattenimento di relazioni di buon vicinato e nel risolvere le questioni relative ai confini secondo quanto previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, gli sforzi nel tentativo di raggiungere una soluzione generale per la questione cipriota nonché l'adempimento degli obblighi derivanti dall'Accordo di Ankara e dal Partenariato di Accesso²².

Come già in passato²³, l'Unione è persa però nuovamente accontentarsi di non risolvere in via definitiva la questione turco-cipriota ma di rimandare il problema ad un momento successivo.

6. La candidatura della Croazia.

Le vicende turche si sono quindi sino ad ora caratterizzate per la notevole difficoltà e lentezza con cui si sono evolute. Gli eventi che sino al mese di marzo 2005 hanno visto protagonista la Repubblica di Croazia nel suo processo di avvicinamento all'Europa hanno invece destato stupore per l'apparente rapidità con cui si sono succeduti.

Coinvolta nelle prime forme di cooperazione dell'Unione con i Balcani dalla seconda metà degli anni 90²⁴, la Croazia ha aderito, come gli altri Paesi della regione (Serbia e

²² V. *Negotiating framework for Turkey*, cit., punto 6. La subordinazione dell'avanzamento dei negoziati ai progressi dimostrati dai Paesi candidati nel rispetto di determinati parametri, in parte corrispondenti a quelli di adesione, era peraltro già stata prevista anche nei quadri di negoziazione stilati per gli Stati coinvolti nel quinto allargamento.

²³ Già nel parere del 1989 la Commissione ha espresso considerazioni negative sulle relazioni turco-cipriote e ne ha auspicato una soluzione. Nella seconda metà degli anni '90, pur non essendo intervenuti significativi cambiamenti nel settore, le relazioni fra Ankara e Bruxelles hanno ripreso ad evolversi, arrivando appunto alla prospettiva di una, pur lontana, adesione. Per quanto invece concerne Cipro, l'Unione aveva a suo tempo dichiarato che il raggiungimento di una soluzione sull'assetto politico dell'isola ne avrebbe facilitato l'adesione ma che non avrebbe costituito una condizione per l'adesione stessa. Sul punto v. in particolare, le Conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki (10-11/12/1999, punto 9) e, *amplius*, M. Soysal, *Constitutional problems in Turkey (Addendum)*, in E. Kellermann, J.W. de Zwaan, J. Czuczai, *Eu enlargement. The constitutional impact at EU and national level*, TMC Asser Presse, The Hague, 2001, 264; K.E. Smith, *op. cit.*, 132, che rileva in particolare come l'Unione europea abbia dimostrato verso Cipro una flessibilità nella valutazione della rispondenza ai parametri maggiore rispetto a quella applicata ad altri Candidati e soprattutto alla Turchia.

²⁴ Cessate le ostilità che hanno accompagnato la disgregazione della Jugoslavia titina, l'Unione europea ha prontamente manifestato la sua intenzione di stringere relazioni più strette con gli Stati dei Balcani occidentali, allo scopo di contribuire al ristabilimento della pace e al miglioramento delle condizioni politiche ed economiche nella regione. Sin dall'inizio, però, l'Unione ha subordinato il proprio intervento al rispetto, da parte degli Stati interessati, di determinate condizioni, per lo più connesse alla necessità di tener fede agli impegni assunti con la sottoscrizione degli Accordi di Pace (v. note 32 e 33). L'intervento dell'Unione nell'area balcanica, soprattutto all'inizio, si è inoltre caratterizzato per il c.d. "approccio regionale" che, pur prevedendo percorsi autonomi per gli Stati coinvolti, ha presupposto, oltre alla comunanza dei programmi e degli strumenti di attuazione, l'instaurazione di forme di cooperazione fra i cinque Paesi. Fra i documenti comunitari più significativi per la delineazione delle relazioni dell'Unione con i Balcani, v. le Conclusioni del Consiglio Affari Generali dell'ottobre 1995, del febbraio, del maggio e dell'ottobre 1996, rispettivamente in Boll. UE 10/95, 106 e 164, ss; Boll. UE 1-2/96, 119; Boll. UE 5/96, 85; Boll. UE 10/96, 92, s, nonché le Conclusioni del Consiglio europeo di Firenze (21-22/6/1996) e la "Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sui principi comuni per le future relazioni contrattuali con alcuni Paesi dell'Europa sudorientale", in Boll. UE, 10/96, punto 1.4.65.

Montenegro, Bosnia Erzegovina, Macedonia ed Albania), al c.d. Processo di Associazione e Stabilizzazione, proposto dalla Commissione europea nel 1999²⁵. Nell'ambito di tale Processo, la Croazia ha stipulato nel 2001 un omonimo Accordo²⁶, vicino per finalità e contenuti ai documenti di associazione siglati dall'Unione con i Paesi dell'Europa Centro-Orientale nel decennio scorso²⁷.

Per quanto in particolare concerne la fissazione dei criteri cui i Paesi coinvolti si sono dovuti (e si devono) attenere, portata determinante assumono le Conclusioni del Consiglio Affari Generali del 29 aprile 1997 ("Conclusioni del Consiglio sul principio di condizionalità al fine di sviluppare le relazioni dell'Unione europea con taluni paesi dell'Europa sudorientale", in Boll. UE 4/97, 158), sulle quali, come si avrà modo di vedere, si è basata la successiva evoluzione delle relazioni fra l'Unione e la regione dal punto di vista appunto della c.d. "condizionalità". Per quanto concerne la verifica del rispetto di tali criteri, effettuata dal Consiglio sulla base di valutazioni della Commissione, v. le Conclusioni del Consiglio Affari Generali del 27 aprile 1998, in Boll. UE 4/98, 67.

²⁵ Proposto dalla Commissione europea nel 1999 ("La Commissione propone un Processo di Stabilizzazione e Associazione per i Paesi dell'Europa sud-orientale", COM(1999) 235, 26/5/99), il Processo di Stabilizzazione e Associazione si è prefissato di rafforzare le relazioni (avviate negli anni precedenti con l'impostazione regionale) fra l'Unione e i Paesi dei Balcani occidentali, ai fini di una integrazione di tali Stati nelle strutture comunitarie (sul punto v. anche le Conclusioni del Consiglio Affari Generali del 31/5 e 21/6/99, rispettivamente in Boll. UE 5/99, 88 e 6/99, 112). Il principale obiettivo (e strumento) di tale Processo consiste nella stipulazione di Accordi c.d. di Stabilizzazione e Associazione con ognuno dei cinque Paesi della regione, una volta che questi abbiano soddisfatto determinate condizioni (v. *infra*, nota 32). Proposto nello stesso anno del Patto di Stabilità per l'Europa sud-orientale, il Processo ha costituito la base per il raggiungimento di altri traguardi fondamentali nell'evoluzione delle relazioni euro-balcaniche, sempre più palesemente finalizzate all'integrazione nell'Unione dei Paesi della Regione. Non potendosi qui procedere ad un più attento studio della varie tappe, basti menzionare come momenti particolarmente significativi i Consigli europei di Colonia (3-4/6/99) e di Feira (19-20/6/2000, in cui i Paesi dei Balcani sono stati definiti «tutti candidati potenziali all'adesione all'UE», v. Conclusioni, punto 67), il summit di Zagabria del 2000, il riconoscimento, da parte del Consiglio europeo di Bruxelles (20-21/3/2003), del "futuro nell'Unione europea" dei Balcani occidentali, nonché l'adozione dell'Agenda di Salonicco e l'omonimo vertice (2003; cfr. il sito della Commissione, nella sessione allargamento). Sul punto, v. anche S.Gozi, *I Balcani e la Grande Europa: tra allargamento e vicinato*, in S. Gambino (cur), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Giuffrè, Milano, 2003, 363, ss. e M.A. Vachudova, *Strategies for Democratization and European Integration in the Balkans*, in M. Cremona, *The enlargement of the European Union*, cit., 141, ss.

²⁶ L'Accordo di Stabilizzazione e Associazione fra l'Unione europea e la Croazia (in GUCE, 28.1.05, L 26, 3, ss.), stipulato nel maggio del 2001, è entrato in vigore nel febbraio del 2005.

²⁷ Gli Accordi di Associazione stipulati dall'Unione europea con i Paesi dell'Europa Centro-Orientale negli anni '90, denominati "accordi europei", vengono classificati dalla dottrina come "accordi di seconda generazione". Diversamente dagli altri accordi di associazione, tali atti – che paiono in parte anticipare o riprendere nei loro contenuti le condizioni sancite per l'adesione dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 (compreso il riferimento ai c.d. criteri politici) – assumono infatti, nell'ambito della strategia di preadesione, la funzione di preparare il Paese con cui sono stretti alla futura adesione all'Unione. Fra i numerosi contributi sugli Accordi di Associazione con l'Europa Centro-Orientale v. D. Tosi, *La préparation du quatrième élargissement de l'Union Européenne: une vue d'ensemble de sa dernière phase*, in *Est-Ovest*, 2001, 6, 80; M. Maresceau, *Introduction* a M. Maresceau (cur.), *Enlarging the European Union, Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, cit., 7-8; P.C. Müller-Graff, *Legal framework for relations between the European Union and Central and Eastern Europe: general aspects*, *ibidem*, 31; F. Cameron, *The European Union and the challenge of enlargement*, *ibidem*, 245; E. Letta, *L'allargamento dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003, 24; F. Hoffmeister, *General principles of the Europe agreements and the association agreements with Cyprus, Malta and Turkey*, in A. Ott e K. Inglis, *op. cit.*, in particolare 349-356 e, ancora, P. Acunzo, *Gli Accordi europei di "seconda generazione"*, in <http://www.eurit.it/gfe/allargam.html>.

Avanzata la domanda di adesione nel 2003²⁸, la Croazia ha ricevuto già nell'anno successivo lo status ufficiale di candidato e la conferma definitiva all'apertura dei negoziati, fissata per il 17 marzo 2005²⁹.

Il parere che, secondo quanto previsto dall'art. 49 del Trattato sull'Unione Europea, la Commissione ha redatto sull'ordinamento croato nell'aprile del 2004 è risultato infatti sostanzialmente favorevole, consentendo così di prospettare un'imminente apertura dei negoziati³⁰.

Nel Parere della Commissione, la Croazia (primo Stato dei Balcani occidentali ad aver avanzato la propria domanda di adesione)³¹ è stata giudicata alla stregua dei criteri di Copenaghen e di alcuni ulteriori criteri delineati nell'ambito del Processo di Stabilizzazione e Associazione, cioè la cooperazione regionale ed una serie di parametri legati alle vicende belliche che hanno interessato il Paese durante la secessione dalla Federazione jugoslava³². Per la Croazia, tali parametri sono individuati nell'attuazione degli Accordi di

²⁸ La domanda di adesione all'Unione europea della Croazia è catalogata fra i documenti comunitari con il numero 6991/03. Nella domanda si fa riferimento alla risoluzione del 18 dicembre 2002, con cui il Parlamento croato (Sabor) ha deliberato di avanzare la candidatura del proprio Paese (in www.sabor.hr).

²⁹ Il Consiglio europeo di Bruxelles del giugno 2004 ha attribuito alla Croazia lo status di Paese candidato e ha disposto che nei primi mesi dell'anno successivo si procedesse all'avvio dei negoziati, con la convocazione di un'apposita Conferenza intergovernativa e previa predisposizione del quadro di negoziazione. Nel mese di dicembre dello stesso anno, sempre a Bruxelles, i Capi di Stato e di Governo hanno confermato l'imminente apertura dei negoziati, fissandone per il 17 marzo dell'anno successivo la data di avvio. In entrambe le occasioni, il Consiglio europeo ha raccomandato però al Paese l'impegno nella collaborazione con il Tribunale Penale Internazionale, segnatamente per quanto concerneva la cattura dell'«ultima persona incriminata» (cfr. Conclusioni dei Consigli europei di Bruxelles, 17-18/6 e 16-17/12/2004, v. nota 34).

³⁰ Riprendendo in buona parte quanto previsto dai Trattati fondativi delle Comunità sull'adesione di nuovi membri, l'art. 49 (ex art. O), par. I, del Trattato sull'Unione europea recita: «Ogni Stato europeo che rispetti i principi sanciti nell'art. 6, paragrafo 1 può domandare di diventare membro dell'Unione. Esso trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono». Il Parere della Commissione sulla domanda di adesione della Croazia (*European Commission opinion on the application of Croatia for membership of the European Union*, COM(2004) 257 final) è reperibile all'indirizzo: www.europa.eu.int/comm/enlargement/croatia/pdf/cr_croat.pdf. La raccomandazione del Parlamento europeo sulla domanda della Croazia (*European Parliament recommendation to the Council on the application by Croatia for accession to the European Union*) è reperibile sul sito del Parlamento croato, in www.sabor.hr.

³¹ Tra i cinque Paesi dei Balcani occidentali coinvolti nel Programma di Stabilizzazione e Associazione, oltre alla Croazia solo la Macedonia ha sinora presentato domanda di adesione all'Unione, nel marzo 2004 ed ha ricevuto lo status ufficiale di Paese candidato nel dicembre 2005. Secondo quanto previsto dall'Agenda di Salonicco (2003), i parametri applicati dalla Commissione europea alla Croazia sono stati utilizzati per la Macedonia e verranno estesi anche a Serbia e Montenegro, Bosnia Erzegovina e Albania (con i dovuti adattamenti per quanto concerne i criteri più strettamente connessi alla guerra di secessione dell'ex Jugoslavia a seconda del tipo di coinvolgimento o del mancato coinvolgimento dei singoli Paesi nella stessa, v. *amplius* nota successiva). Il Parere sulla domanda di adesione della Macedonia è reperibile in internet all'indirizzo www.europa.eu.int/comm/enlargement.

³² Proponendo il Processo di Stabilizzazione e Associazione, la Commissione ha proceduto ad elencare i requisiti cui i Paesi dei Balcani si sarebbero dovuti attenere per stipulare un Accordo di Stabilizzazione e Associazione con l'Unione. In particolare, ai fini dell'apertura dei negoziati per la conclusione degli Accordi, le condizioni sono state individuate in «Stato di diritto, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle minoranze (anche a livello di media), elezioni libere e regolari, corretta applicazione dei risultati, assenza di

pace³³, per quanto in particolare concerne il trattamento di profughi e rifugiati e, soprattutto, la necessità della piena collaborazione con il Tribunale Penale Internazionale per i Crimini nella ex Jugoslavia, che ha sede all'Aja. La principale forma di collaborazione con tale organo consiste proprio nella consegna o perlomeno nella piena cooperazione alla cattura di soggetti contro cui all'Aja pendono capi d'accusa.

Proprio la mancata consegna, da parte delle autorità croate, di un comandante militare ancora latitante ha fatto sì che, per la prima volta nella storia dell'Unione, proprio alla vigilia del giorno fissato per il loro avvio la data di apertura dei negoziati di adesione venisse rimandata, peraltro *sine die*³⁴.

discriminazioni, attuazione delle prime fasi della riforma economica (privatizzazione, abolizione dei controlli sui prezzi), effettiva disponibilità ad intrattenere relazioni di buon vicinato; applicazione degli accordi di Dayton (tribunale penale internazionale, rimpatrio dei profughi, ecc.) per la Bosnia-Erzegovina, la Croazia e la Repubblica federale di Jugoslavia». La conclusione dei negoziati presuppone invece «notevoli progressi nel conseguimento degli obiettivi previsti dalle condizioni per l'apertura dei negoziati, risultati tangibili per quanto riguarda le riforme politico-economiche (contesto economico stabile, liberalizzazione dei prezzi, quadro normativo, settore bancario competitivo, ecc.), cooperazione effettiva/relazioni di buon vicinato» (v. COM(1999) 235, cit.).

Molti dei parametri elencati coincidono quindi sostanzialmente con i criteri enunciati dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993. Peculiari del Processo di Stabilizzazione e Associazione sono invece quelli più specificamente legati alla guerra nell'ex Jugoslavia, nonché il puntuale riferimento alla cooperazione regionale.

Come già detto, poi, proponendo il Processo di Stabilizzazione e Associazione con i Paesi dell'Europa sud-orientale la Commissione ha richiamato le condizioni delineate dal Consiglio Affari Generali nell'aprile del 97 (le c.d. "Conclusioni sulla condizionalità"). I parametri cui il Consiglio del 97 ha subordinato l'affermazione di relazioni contrattuali preferenziate ma soprattutto l'apporto di aiuti alla regione sono in parte comuni ai cinque Paesi e in parte differenziati a seconda delle singole realtà (la principale differenza è costituita ancora una volta dal fatto che tre dei Paesi coinvolti, Croazia, Serbia e Montenegro e Bosnia Erzegovina, sono tenuti anche all'adempimento di una serie di obblighi discendenti dal loro coinvolgimento nella guerra nell'ex Jugoslavia). Le condizioni da rispettare si diversificano inoltre ulteriormente a seconda del tipo di relazioni con l'Unione per cui rilevano ("preferenze commerciali autonome", "attuazione del programma Phare" e "relazioni contrattuali"). Rinviando al testo del documento per l'elencazione esaustiva dei parametri, basti ricordare che oltre all'«approccio regionale, vale a dire la disponibilità del paese beneficiario a impegnarsi nella cooperazione transfrontaliera e a estendere, se del caso, vantaggi simili ad altri paesi della regione», requisito comune a tutti i Paesi e da valutarsi «in tutte le fasi dello sviluppo delle relazioni», fra le condizioni richieste figurano in ogni settore e per ogni Paese il rispetto della democrazia e dei diritti dell'uomo (v. le Conclusioni del Consiglio Affari Generali del 29 aprile 1997, cit.). Sul punto v. anche J. Marko, J. Wilhelm, *The Balkans and the Newly Independent States. Stabilisation and Association Agreements*, in A. Ott, K. Inglis (cur), *op. cit.*, 165-174.

³³ Si tratta degli Accordi di Dayton (*General Framework Agreement for Peace in Bosnia Erzegovina and the annexes thereto*), conclusi fra Repubblica Federale di Jugoslavia, Croazia e Bosnia Erzegovina il 21 novembre 1995 e siglati a Parigi il 14 dicembre dello stesso anno. Il testo degli Accordi è reperibile in internet all'indirizzo: www.ohr.int. Contemporaneamente a quelli di Dayton, a porre fine alla guerra nella ex Jugoslavia, per quanto in particolare concerneva le regioni contese della Croazia, sono intervenuti tra Croazia e Jugoslavia gli Accordi di Erdut, conclusi il 12 novembre 1995.

³⁴ Il comandante militare in questione è il generale Ante Gotovina, accusato di crimini contro l'umanità e della violazione delle norme di guerra durante la c.d. operazione "*oluja*" (tempesta) dell'agosto 1995 (e nei mesi successivi). Con l'operazione militare "*oluja*" fu riportata sotto il controllo di Zagabria la Krajina, regione della Repubblica di Croazia con forte presenza della minoranza serba, in cui nel 1991 si era costituita la *Republika Srpska Krajina* (Repubblica Serba di Krajina), sedicente stato autonomo sottratto alla sovranità croata. Nel 1992 la regione (come altre parti del territorio croato) era stata posta sotto la protezione delle Nazioni Unite. I capi di accusa contro Gotovina sono reperibili nel sito del Tribunale Penale Internazionale, all'indirizzo: <http://www.un.org/icty/>. Insieme a Radovan Karadzic e Ratko Mladic (rispettivamente leader dei Serbi di Bosnia e comandante militare dell'esercito dei Serbi di Bosnia, accusati di genocidio, crimini contro

Il 16 marzo 2005, il Consiglio Affari Generali dell'Unione europea, rammentando l'importanza per tutti i Paesi dei Balcani occidentali di dimostrare una piena collaborazione con il Tribunale Penale Internazionale, ha infatti stabilito di non convocare la Conferenza intergovernativa che avrebbe dovuto dare inizio all'ultima fase delle trattative finalizzate all'adesione della Croazia. Pur ricordando l'appoggio dell'Unione europea alla prospettiva dell'entrata del Paese ed accogliendo anzi il quadro di negoziazione predisposto dalla Commissione in vista dell'apertura delle trattative, il Consiglio si è limitato a sancire che la Conferenza intergovernativa sarebbe stata convocata una volta soddisfatto, da parte dello Stato candidato, il requisito concernente la collaborazione con il Tribunale Penale Internazionale³⁵.

La vicenda ha offerto sicuramente l'occasione per diverse considerazioni ma anche per alcune critiche. Da un lato essa ha ribadito il peso crescente attribuito dall'Unione europea alla rispondenza ai parametri politici. Dall'altro non si è potuto non constatare come si sia di fatto conferito ad un organo esterno all'Unione stessa e, nella fattispecie, al Procuratore Capo del Tribunale dell'Aja, il potere di decidere in ultima istanza su una questione totalmente comunitaria³⁶.

7. Le vicende croate dopo il rinvio dell'apertura dei negoziati del marzo 2005.

Il "no" dell'Unione del 16 marzo 2005 – e la mancata fissazione di una nuova data di apertura delle trattative - hanno determinato, come era prevedibile, un effetto di destabilizzazione per la Croazia, sia a livello di politica interna, con una considerevole perdita di consensi del Governo in carica, sia verso la stessa prospettiva dell'adesione, il cui sostegno ha registrato a propria volta un notevole calo. La drastica riduzione dell'entusiasmo per l'ipotesi dell'ingresso nell'UE è stata favorita dal fatto che un'elevata percentuale della popolazione considerava (e considera) il comandante militare ricercato all'Aja come un eroe nazionale.

Per tentare di risolvere la "crisi" sorta in seguito al singolare episodio di rinvio dei negoziati, l'Unione ha proceduto poco tempo dopo all'istituzione di una *task force* incaricata di sorvegliare il Paese e di valutarne gli effettivi progressi nella collaborazione con il Tribunale penale.

l'umanità e violazione delle norme di guerra in Bosnia tra il 1992 e il 1995), Gotovina è stato a lungo uno dei "tre grandi ricercati" dall'Aja.

³⁵ V. Conclusioni Consiglio Affari Generali del 16 marzo 2005, in www.consilium.eu.int.

³⁶ Sulla vicenda della mancata apertura dei negoziati con la Croazia sia consentito anche rinviare a T. Cerruti, *Il rinvio dell'apertura dei negoziati di adesione della Croazia. Un precedente insolito per il nuovo peso dato ai criteri politici*, in www.forumcostituzionale.it, rubrica "Telescopio".

Nei mesi successivi, però, la questione croata, pur rimanendo sostanzialmente immutata, è sembrata passare in secondo piano di fronte alle concomitanti e più impegnative vicende che hanno interessato la vita comunitaria: la questione del Trattato costituzionale, innanzitutto, ma anche le difficoltà di carattere finanziario nonché la prospettiva dei negoziati con la Turchia.

Nonostante la presenza della *task force*, il Tribunale Penale non ha rilevato comunque miglioramenti della situazione tali da far intravedere una probabile data di inizio dei negoziati³⁷. Di conseguenza questi negoziati sembravano anzi destinati a rimanere in un limbo d'incertezza favorita dalla più generale situazione di crisi in cui versava l'Unione.

In questo contesto, le relazioni tra il Tribunale Penale Internazionale ed il Paese sono state anzi ulteriormente incrinata da alcune dichiarazioni del Procuratore Carla Del Ponte che, accusando i francescani croati di proteggere il generale latitante, hanno coinvolto incidentalmente anche il Vaticano, non facendo così presagire imminente la prospettiva di una soluzione³⁸.

Ancora nei primi giorni di settembre³⁹, infatti, nonostante l'intensificarsi dei contatti fra le autorità croate, il gruppo di osservatori e il Procuratore dell'Aja, il giudizio sulla "piena collaborazione" della Croazia con il Tribunale Penale Internazionale, requisito indispensabile per l'entrata del Paese nell'Unione europea, pareva essere negativo, sulla base della non intervenuta cattura del generale ricercato.

La presa di posizione del Procuratore capo era alimentata peraltro dalla già citata tesi secondo cui, fungendo la Croazia da "esempio" nel processo di avvicinamento all'Unione per gli altri Stati dei Balcani, la sua ammissione in assenza della condizione prevista avrebbe sortito l'effetto di ridurre gli sforzi di altri Paesi dell'area, analogamente tenuti alla cattura e alla consegna di imputati⁴⁰.

³⁷ Il Consiglio Affari Generali del mese di giugno ha riscontrato che il Procuratore capo del Tribunale penale internazionale aveva indirizzato alla Presidenza dell'Unione una lettera in cui dichiarava che la Croazia stava dando prova di una maggiore collaborazione ma che sarebbero stati necessari ancora alcuni mesi per verificare se gli sforzi compiuti avrebbero portato a risultati effettivi (v. doc. n. 10129/05 del 14/6/05 in www.consilium.eu.int).

³⁸ All'"incidente" che ha coinvolto il Vaticano la stessa Del Ponte ha fatto riferimento nelle dichiarazioni rilasciate in occasione della decisione del 3 ottobre e riportate, pur senza carattere di ufficialità, nel sito del Tribunale Penale Internazionale (<http://www.un.org/icty/>).

³⁹ Si vedano in proposito le dichiarazioni rilasciate dal Procuratore capo del Tribunale dell'Aja Carla Del Ponte in occasione della Conferenza Annuale, "*Civilian Peace Building and Human Rights in South-East Europe*", svoltasi a Berna il primo di settembre (le dichiarazioni sono riportate, senza carattere di ufficialità, nel sito del Tribunale Penale Internazionale, all'indirizzo: <http://www.un.org/icty/>).

⁴⁰ La funzione esemplare della Croazia verso gli altri Paesi dei Balcani non viene peraltro sottovalutata dalla stessa Unione europea. Il Consiglio europeo del giugno 2004, attribuendo al Paese lo status di candidato, ha affermato che i progressi nelle relazioni con la Croazia, testimoniando l'impegno dell'Unione nell'attuazione dell'Agenda di Salonicco, «dovrebbero incoraggiare gli altri Stati dei Balcani occidentali a proseguire sulla via delle riforme» (cfr. Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles, 17-18/6/2004, punto 37).

Si è arrivati così alla vigilia del 3 ottobre.

8. La decisione del 3 ottobre.

Tra gli Stati Membri dell'Unione, la voce che si è levata con maggiore insistenza a sostegno della causa di Zagabria, chiedendo, in particolare, che non si differisse ulteriormente l'apertura dei negoziati, è stata quella austriaca, che già nel mese di marzo aveva difeso l'ipotesi dell'ingresso del Paese nell'Unione nonostante l'asserita formale mancanza di un requisito.

La stessa voce, ormai isolata, si è levata alla vigilia della data di apertura dei negoziati con la Turchia per chiedere che le trattative non prevedessero necessariamente come esito l'assunzione della qualità di stato membro *tout court* ma contemplassero anche l'ipotesi di una forma rinforzata di partenariato⁴¹.

Il tre ottobre scorso, infine, con una decisione che rientrerà sicuramente tra le più sofferte della storia comunitaria, il Consiglio Affari Generali dell'Unione europea ha deliberato l'apertura dei negoziati con la Turchia e la Croazia, in uno strano connubio per cui le reticenze austriache sull'adesione a tutti gli effetti della Turchia sono state sedate "in cambio" – verrebbe proprio da dire – dell'ingresso croato nell'Unione, di cui sino a pochi giorni prima non erano ancora considerati maturi i tempi.

La conferma dell'apertura dei negoziati con la Croazia è stata resa possibile dal venir meno dell'ultimo ostacolo che vi si frapponeva, cioè la mancanza della piena collaborazione con il Tribunale dell'Aja (che, come già detto, si basava peraltro principalmente sullo scarso impegno dimostrato dal Paese nella cattura del Generale ricercato). In particolare, il giudizio favorevole sulla collaborazione del Paese è stato determinato dalla nuova presa di posizione, in merito, del Procuratore Del Ponte.

Il 3 ottobre, richiamando espressamente le valutazioni formulate negli ultimi giorni dal Procuratore capo del Tribunale Penale Internazionale, il Consiglio ha dichiarato infatti che il Paese rispondeva finalmente alla condizione richiesta, della quale ha continuato a sottolineare l'importanza anche ai fini del proseguimento nelle trattative⁴².

⁴¹ Si vedano ad esempio le dichiarazioni rilasciate dal Ministro degli Esteri austriaco (in www.bmaa.gv.at), in particolare il 30 agosto 2005 (mentre il 3 giugno dello stesso anno il Ministro ha ribadito l'importanza della «*close and dynamic partnership*» della Turchia con l'Unione europea).

⁴² Nelle Conclusioni del Consiglio si legge infatti che: «Il Consiglio ha accolto con grande favore la relazione indirizzata alla task force Croazia dal Procuratore Capo dell'ICTY secondo cui la Croazia sta ora cooperando totalmente con tale Tribunale... Ha preso atto della dichiarazione del Procuratore Capo la quale è fiduciosa che, se la Croazia continuerà a cooperare con la stessa determinazione e intensità, Ante Gotovina verrà presto trasferito all'Aja... Il Consiglio ha stabilito che un difetto di collaborazione con l'ICTY in qualsiasi momento comprometterà il progresso globale dei negoziati e potrà costituire motivo di innesco del meccanismo di cui al punto 12 del quadro di negoziazione». V. Conclusioni del Consiglio Affari Generali e

Da parte sua, il Procuratore capo ha giustificato il netto *revirement* della sua posizione specificando che il dovere di collaborazione con il Tribunale dell'Aja non veniva identificato nella consegna, da parte delle autorità croate, del c.d. "ricercato numero uno", ma nella "piena collaborazione" con il Tribunale. Benché il Generale non fosse stato infatti ancora catturato, nelle settimane precedenti la decisione del 3 ottobre la Croazia aveva "improvvisamente" dato prova, secondo la Del Ponte, di tale "piena collaborazione", secondo quanto previsto come requisito per la sua adesione⁴³.

Benché le fonti ufficiali dell'Unione abbiano smentito l'intervento di un collegamento fra i due processi (turco e croato), la presenza di un nesso tra i due risulta sicuramente innegabile, tanto che alcune fonti giornalistiche hanno parlato addirittura di "*marchandage* austriaco"⁴⁴. Altrettanto innegabile risulta poi il ruolo di estremo rilievo che nell'intera vicenda ha rivestito un organo formalmente estraneo all'Unione europea, cioè il Procuratore capo del Tribunale dell'Aja.

Il sette dicembre scorso il generale ricercato è stato peraltro catturato in territorio spagnolo e pochi giorni dopo trasferito all'Aja.

La decisione sull'adesione della Turchia porta sicuramente con sé molteplici conseguenze, sia a causa dei notevoli mutamenti che il Paese imprimerà agli equilibri dell'Europa, spostandone il baricentro geografico ed economico ma soprattutto demografico e culturale, sia per l'importanza strategica e politica che tale Stato riveste, sia infine per la sua stessa collocazione che, trovandosi per buona parte in Asia, potrebbe fornire il pretesto per l'avanzamento di candidature anche da parte di Stati extraeuropei.

Allo stesso modo l'episodio croato, pur incidendo in misura molto diversa rispetto alla Turchia sugli equilibri interni dell'Unione, presenta un certo rilievo per la già menzionata funzione di "esempio" verso gli altri Paesi dei Balcani occidentali, che vedono

Relazioni Esterne del 3 ottobre 2005, cit. Il collegamento fra le decisioni del Procuratore capo e quella del Consiglio dell'Unione emerge anche dal rapporto sulla Croazia pubblicato dalla Commissione il 9/11/2005 (*Croatia 2005 Progress Report*, SEC(2005) 1424, in www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/).

⁴³ A detta del Procuratore capo, la piena collaborazione manifestata nelle ultime settimane dalla Croazia si sarebbe concretizzata nel compimento di una serie di "passi concreti" volti a facilitare la cattura del Generale Gotovina. Nelle dichiarazioni pronunciate il 3 ottobre (cit.) il procuratore allude in proposito ad alcune forme di collaborazione di cui avrebbe dato prova il Paese, fra cui l'adozione, da parte del Governo, di un Piano d'azione per la cattura del generale nonché all'arresto, avvenuto in Grecia, di un suo stretto collaboratore. Un elemento singolare della vicenda è però dato dal fatto che i "passi" importanti compiuti dalla Croazia cui ha fatto allusione la Del Ponte risalgono alla primavera-estate del 2005 e comunque ad un momento antecedente alle dichiarazioni da lei stessa rilasciate ai primi di settembre (cit.), in cui reputava il Paese non ancora pronto per i negoziati per il mancato rispetto del requisito sulla collaborazione.

⁴⁴ A. Bouilhet, *Turquie: la négociation passe par Zagreb*, in *Le Figaro*, 28/09/2005.

approssimarsi la data di apertura delle relazioni finalizzate all'adesione forse anche nella mancata rispondenza a tutti i criteri previsti per l'accesso⁴⁵.

9. I criteri politici di adesione all'Unione.

Al di là delle considerazioni di tipo strettamente politico che l'episodio dell'ottobre scorso suscita, alcune riflessioni vanno spese sul ruolo che vi hanno rivestito i criteri di accesso.

Se fino ai recenti episodi si poteva infatti dedurre che i parametri per l'adesione, soprattutto quelli politici, assumessero un notevole rilievo nell'avvicinamento dei Candidati all'Unione, da questa vicenda tali parametri paiono invece emergere in qualche modo sminuiti nella loro importanza o perlomeno "strumentalizzati" di fronte ad esigenze di carattere prevalente.

Questo è testimoniato non solo dalla lettura della "piena collaborazione", richiesta alla Croazia, identificata di fatto a lungo con la consegna di un determinato soggetto e da un certo momento in poi con gli sforzi compiuti dal Paese per la sua cattura, ma anche dalla questione cipriota, sulla quale si è permesso ad Ankara di assumere una posizione differente da quanto richiederebbero i rapporti di buon vicinato ma soprattutto la stessa condizione di Stato candidato.

La vicenda di cui siamo stati protagonisti nel mese di ottobre sembra provare che l'Unione europea si sta muovendo, nella fase attuale, in direzioni differenti e talora divergenti. Le incertezze sull'evoluzione della sua natura che, forse sempre latenti, sono emerse in occasione dei referendum francese ed olandese sul Trattato costituzionale, hanno indotto ed inducono molti, nel contesto comunitario, ad ipotizzare l'opportunità di un temporaneo rallentamento del processo di allargamento, che consenta all'Unione di accogliere altri componenti solo dopo aver fissato determinati "punti fermi" sulla propria identità e, quindi, sul tipo di organizzazione di cui i nuovi membri dovrebbero entrare a far parte⁴⁶.

⁴⁵ A questo proposito è significativo ricordare che, insieme all'apertura a Turchia e Croazia, l'Unione ha deliberato l'avvio delle trattative per la stipulazione di un Accordo di Stabilizzazione e Associazione con la Serbia e Montenegro, a propria volta ancora inadempiente nella consegna all'Aja di "ricercati per eccellenza" (i già citati Radovan e Karadzic), iscrivendo così un altro Stato dei Balcani occidentali nella rosa dei futuri candidati all'ingresso. Il Consiglio europeo del 15-16/12/2005 ha invece ufficialmente dichiarato la ex Repubblica jugoslava di Macedonia (FYROM) Stato candidato all'adesione (cfr. le Conclusioni, punto 24). Nel febbraio 2006, a tre anni dall'avvio delle trattative, è stato siglato l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione con l'Albania.

⁴⁶ V., ad esempio, le già citate prese di posizione di Chirac o della Merkel.

A fronte di tali incertezze nel processo d'integrazione, pare però evidente (e ferma convinzione di diversi esponenti del mondo comunitario⁴⁷) che il processo di allargamento sia comunque destinato a proseguire, e renda anzi necessario un adeguamento delle richieste dell'Unione (apparentemente sempre più dettagliate e tassative) alla situazione dei vari Candidati. L'"adattamento" di cui Bruxelles sembra aver dato prova nelle recenti decisioni concernenti la Turchia e la Croazia può quindi essere interpretato o come soluzione per consentire l'inevitabile avanzata dell'allargamento o come riflesso delle minori certezze di cui l'Unione dispone al proprio interno.

Alcuni importanti aspetti che caratterizzano il processo di adesione della Turchia soprattutto e della Croazia (almeno per quanto riguarda i passi compiuti sinora) rispetto alle esperienze dei precedenti allargamenti sembrano deporre proprio a favore della parziale "forzatura" di cui è frutto la decisione del 3 ottobre.

Si pensi alla natura di *open-ended process*, attribuita ai negoziati con la Turchia e la Croazia dagli stessi *Negotiating Framework* che li disciplinano e più volte sottolineata nel dibattito europeo o alla maggiore incidenza con cui, sia in seno a tale dibattito, sia negli stessi documenti comunitari, trova menzione (soprattutto per la Turchia) il c.d. "quarto criterio" di Copenaghen (cioè la necessità che l'Unione si allarghi senza pregiudicare il processo d'integrazione) o, ancora, alla previsione di rigidi controlli sull'attuazione delle condizioni poste dai quadri di negoziazione⁴⁸ ma soprattutto all'introduzione, prevista nello stesso quadro, di una clausola di sospensione delle trattative se risulteranno violati «la libertà, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e lo stato di diritto»⁴⁹.

⁴⁷ La presidenza britannica, di turno nel secondo semestre del 2005, ha invece manifestato minori perplessità sull'opportunità di proseguire l'allargamento.

⁴⁸ Entrambi i quadri di negoziazione prevedono che l'avanzamento nei negoziati dipenderà dai progressi compiuti dallo Stato candidato in taluni settori, in parte comuni e in parte specifici delle singole realtà. Per la Turchia v. *supra*, nel testo, § 5 (*Negotiating Framework for Turkey*, punto 6); per la Croazia i settori vengono individuati nei criteri di Copenaghen, nelle condizioni poste dal Processo di Stabilizzazione e Associazione (in particolare, la piena collaborazione con il Tribunale Penale Internazionale e l'impegno nell'intrattenimento di relazioni di buon vicinato, con speciale riferimento alla collaborazione regionale con gli altri Paesi dei Balcani), nell'impegno a risolvere le controversie internazionali in conformità con quanto previsto nella Carta delle Nazioni Unite e nell'adempimento degli obblighi assunti con l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione e il Partenariato d'Accesso (v. *Negotiating Framework for Croatia*, in www.europa.eu.int/comm/enlargement/croatia/key_documents.htm, punto 3). Per entrambi i candidati, il peso preponderante attribuito, ai fini dei progressi nei negoziati, alla condizione che ha posto i maggiori problemi di attuazione (Cipro per la Turchia e il Tribunale Penale Internazionale per la Croazia) emerge anche nel documento programmatico adottato dalla Commissione in seguito all'apertura delle trattative (v. 2005 *Enlargement Strategy Paper*, COM(2005) 561 *final*, del 9/11/2005, in www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/pdf/package_v/package/com_561_final_en_strategy_paper.pdf).

⁴⁹ Cfr. *Negotiating Framework for Turkey*, punto 5 (cit) e *Negotiating Framework for Croatia*, punto 2 (cit). Le previsioni di cui ai punti sopracitati sono peraltro già state preannunciate dal Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2004 che, deliberando il via libera ai negoziati con Turchia e Croazia, ha disposto che questi

Tali aspetti, dovuti certamente in parte anche alle caratteristiche dei Paesi candidati (e della Turchia in particolare⁵⁰), consistono quindi sostanzialmente nel potenziamento di alcuni strumenti di cui l'Unione dispone per affiancare i parametri di accesso ai fini di consentire o meno l'effettiva ammissione di nuovi membri.

Ad una più attenta riflessione emerge però che anche la previsione, nei quadri di negoziazione, della "clausola di sospensione" assume una portata più o meno garantista, a seconda della maggiore o minore flessibilità con cui verranno letti i principi che essa tutela. Analoghe considerazioni si possono spendere per quanto concerne le condizioni che gli stessi documenti pongono a carico degli Stati candidati ai fini dell'avanzamento del processo di avvicinamento all'Unione o per la lettura del c.d. "quarto criterio".

D'altro canto, una certa libertà nell'interpretazione dei criteri era già emersa anche in occasione di precedenti allargamenti⁵¹. La recente vicenda, però, con gli inaspettati cambiamenti di indirizzo che l'hanno caratterizzata e nel contesto di maggiore incertezza per la storia europea in cui si colloca, sembrerebbe testimoniare più la già citata strumentalizzazione dei criteri di accesso che l'inevitabile duttilità di certe valutazioni.

possano però essere interrotti, secondo un'apposita procedura, nel caso in cui i Paesi Candidati si rendano colpevoli di una violazione grave e persistente dei principi di cui all'art. 6, I c. TUE (che coincidono quasi interamente con i criteri politici di Copenaghen). Nel delineare la possibilità di sospensione dei negoziati, il Consiglio europeo ha in realtà a propria volta recepito quanto proposto dalla Commissione nella Raccomandazione sulla Turchia del 6/10/2004 (cit.) e, per la Croazia, nel documento programmatico sull'allargamento del 2004 (*Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament. Strategy Paper of the European Commission on progress in the enlargement process*, COM(2004)657, final, 8/10/04, in www.europa.eu.int/comm/enlargement). La previsione di una clausola "sospensiva" delle trattative non trova riscontro nei quadri di negoziazione adottati nel corso del precedente allargamento dell'Unione europea, i cui principali strumenti di preparazione (Partenariati di Accesso e, in parte, Accordi di Associazione) erano comunque basati sul principio della condizionalità. La sua introduzione nei casi turco e croato parrebbe deporre, come taluni altri aspetti della vicenda presa in esame, o per un maggiore peso attribuito ai criteri politici (per la violazione dei quali si possono sospendere i negoziati) o per la ritenuta più alta probabilità che i due Paesi interessati commettano "serie e persistenti violazioni" di tali criteri.

⁵⁰ Lo stesso Olli Rehn, Commissario europeo all'allargamento, ha infatti dichiarato, a proposito del quadro di negoziazione predisposto per la Turchia, che «*The present negotiating framework is the most rigorous even presented by the Commission*», in O. Rehn, *Speaking points for the AFET meeting*, 4/7/2005, in http://europa.eu.int/comm/commission_baroso/rehn/speeches; ancora di recente, quasi a giustificare la lettura incerta dei criteri di accesso, Rehn ha poi dichiarato che se i negoziati di adesione sono stati aperti data la sufficiente rispondenza ai criteri politici di accesso, per divenire uno stato membro è invece necessario che vi si corrisponda pienamente (O. Rehn, *Accession negotiations with Turkey: the time for celebration is over, now comes the time for delivery*, 23/11/2005, in http://europa.eu.int/press_room/index_en.htm).

⁵¹ Si pensi ad esempio, per quanto riguarda il quinto allargamento, alla "generosità", riscontrata da alcuni, con cui la Commissione europea (sui cui giudizi si basavano poi le decisioni dei Consigli e dei Consigli europei di proseguire nelle trattative di adesione) avrebbe valutato il rispetto dei diritti delle minoranze negli Stati baltici e soprattutto in Estonia, v. M. Maresceau, *The EU Pre-Accession Strategy: a political and legal analysis*, in M. Maresceau e E. Lannon (cur), *The EU's enlargement and Mediterranean strategies. A comparative analysis*, Palgrave, Houndmills, 2001, 18.

Gli eventi culminati nella decisione del 3 ottobre 2005 si spiegano quindi o alla luce dell'esigenza di porre fine all'annosa questione turca, da cui, grazie alla posizione assunta dall'Austria, avrebbe ricevuto sostanzialmente vantaggio anche la Croazia, o in quanto sintomatici di una certa frizione fra allargamento e integrazione, come indurrebbe invece a credere anche la bocciatura del Trattato.

In entrambi i casi, è tuttavia auspicabile che l'evolversi del processo di allargamento – sia con l'effettivo ingresso nell'Unione dei Paesi attualmente in fase di trattativa, sia con l'eventuale e probabile profilarsi di nuove candidature – non arrivi a costituire un ostacolo per il contemporaneo sviluppo del processo d'integrazione. In particolare, occorrerebbe evitare che il "timore" degli Stati Membri di accogliere componenti nuovi e talvolta "problematici", nonché le oggettive difficoltà di consentire il funzionamento, con 28 o più membri, di un'organizzazione dai legami interni sempre più stretti si risolvano nella scelta di rallentare il ritmo del processo d'integrazione, pregiudicando magari gli importanti traguardi conseguiti sinora.

E' altresì sperabile che il rilievo dei criteri politici che sembrava emergere sino a poco tempo fa non stia venendo meno e che continui a caratterizzare come la sola e unica "misura" politica di giudizio i processi di allargamento dell'Unione e, più in generale, le sue relazioni con l'esterno.