

CONVINTI DALLA STORIA MA NON ANCORA PRONTI: LE PROSPETTIVE ITALIANE SULL'ALLARGAMENTO UE DEL 2004

Lorenzo Vai

January 2025



REWEU - Istituto Affari Internazionali

Convinti dalla storia ma non ancora pronti: le prospettive italiane sull'allargamento UE del 2004

Traduzione di: *Persuaded by history but not yet ready: Italian perspectives on the 2004 EU eastern enlargement*

© gennaio 2025 | Tutti i diritti riservati

Questa pubblicazione è il risultato del progetto di ricerca **(Re)uniting the East and West: Reflections on the 2004 EU enlargement (REWEU)**, finanziato dal Programma Citizens, Equality, Rights and Values (CERV), della Commissione europea. Il progetto si concentra sulla commemorazione del “big bang” dell'allargamento dell'UE del 2004, in occasione del suo 20° anniversario nel maggio 2024.

Il progetto è realizzato da:

- EUROPEUM Institute for European Policy (Repubblica Ceca)
- Hellenic Foundation for European and Foreign Policy - ELIAMEP (Grecia)
- Istituto Affari Internazionali (Italia)
- Egmont - Royal Institute for International Relations (Belgio)
- Latvian Institute of International Affairs (Lettonia)
- Finnish Institute of International Affairs (Finlandia)
- College of Eastern Europe (Polonia)

Il contenuto di questa pubblicazione è di esclusiva responsabilità dell'autore e non riflette la posizione della Commissione europea. Inoltre, la Commissione europea non è responsabile per l'uso che potrebbe essere fatto delle informazioni in essa contenute.

Autore

Lorenzo Vai è ricercatore associato dell'Istituto Affari Internazionali nell'ambito del programma 'UE, politica e istituzioni', e docente in Storia dell'integrazione europea presso l'Università degli studi di Torino¹.

¹ L'autore desidera ringraziare la Dott.ssa Daniela Rizzotto per il prezioso aiuto nell'elaborazione del contributo. Le opinioni espresse sono da attribuire esclusivamente all'autore.

Indice

| | |
|--|----|
| Introduzione | 3 |
| 1. La posizione italiana sull'allargamento a est: prospettive storiche, aspirazioni e sfide | 5 |
| 2. Le valutazioni italiane sull'allargamento a est: riforme istituzionali, questioni economiche ed equilibri regionali | 17 |
| 3. Sostegno positivo, conoscenze limitate: l'atteggiamento dell'opinione pubblica italiana verso l'allargamento | 24 |
| Conclusioni | 29 |
| Bibliografia | 33 |

Introduzione

“Non si potrà dare via libera all’allargamento finché non si sia deciso e avviato il rafforzamento”². Con queste parole, nel febbraio del 2000, l’allora Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi si esprime in merito a uno dei classici dilemmi del progetto europeo, quello tra approfondimento dell’integrazione e allargamento del numero di Stati membri.

Difatti, i mutamenti sistemici del 1989 avevano, da un lato, reso ancora più evidente la necessità di rafforzare le strutture politiche della Comunità economica europea (Cee), dando vita a un’Unione non fondata esclusivamente sulla creazione di un mercato comune; dall’altro, avevano sancito la vittoria del modello politico e di cooperazione occidentale, di cui la Cee – insieme alla Nato – rappresentava una delle espressioni di maggiore successo. In altri termini, la fine della Guerra fredda sembrava dovesse passare contemporaneamente da un rilancio del progetto di unificazione europea, e dalla sua apertura ai Paesi dell’Europa centro-orientale (Peco), avviati a un percorso di transizione democratica ed economica.

Ecco quindi ripresentarsi il vecchio dilemma, ma in una versione inedita. A differenza dei candidati coinvolti nei precedenti allargamenti, i Peco erano caratterizzati da livelli di sviluppo ben più arretrati, da istituzioni deboli e dai lasciti di un’economia collettivista durata decenni. Per la prima volta, gli effetti dell’adesione di un gruppo di Stati sul funzionamento dell’organizzazione non sarebbero stati solo quantitativi ma, soprattutto, qualitativi.

² C.A. Ciampi, “Approfondire e allargare l’Europa”, in *il Mulino*, n. 2, 2000, pp. 203-208, <https://www.rivistailmulino.it/a/approfondire-e-allargare-l-europa>.

Le Germania, decisa a creare un'area di stabilità e sicurezza ai suoi confini orientali, divenne il principale sostenitore dell'ingresso dei Peco, che trovarono nel Regno Unito un altro grande sponsor, mosso da un'intenzione ben diversa: stemperare l'integrazione sovranazionale in una vasta comunità, più economica che politica.

L'Italia non esitò nell'assicurare il suo sostegno alle prime iniziative comunitarie rivolte alle riforme interne dei Peco. Si trattava di un atteggiamento in linea con i progetti di dialogo e cooperazione che Roma aveva promosso verso la regione già nel 1989, con l'Iniziativa centro europea (Ince), che arrivò nel corso degli anni a coinvolgere cinque paesi (Austria, Jugoslavia Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia) prima di entrare in crisi. L'attivismo diplomatico italiano continuava però a essere oltremodo rivolto alla riforma delle istituzioni europee, che dalla conclusione dell'Atto Unico apparivano al di sotto delle aspettative dei Governi decisi a imprimere un serio approfondimento dell'integrazione, a cui il successivo Trattato di Maastricht aveva risposto solo in parte.

È su questi presupposti che si formarono le posizioni italiane nei confronti del grande allargamento a est. Un evento che le élite del Paese si trovarono ad accogliere inizialmente per la sua portata storica, ma che si trasformò rapidamente in una sfida per il cammino delle riforme intrapreso negli anni '90, culminato con il fallimento della Costituzione europea. Una sfida che l'Italia giocò accettando l'inevitabilità della storia, spingendo sul rafforzamento dell'UE e provando a influenzare il processo di allargamento sulla base dei propri interessi politici ed economici.

Il presente contributo ricostruisce, nella prima parte, l'evoluzione delle prospettive italiane attraverso un'analisi delle posizioni che tennero i governi che si avvicendarono dal 1992 al 2001, e del dibattito che coinvolse la società civile e i

cittadini. Nella seconda parte, sono presentate le valutazioni dei principali benefici e costi che vennero attribuiti in Italia al processo di allargamento, e quali furono le relative iniziative politico-diplomatiche che il Paese cercò di perseguire. Nella terza e ultima parte si descrive il sostegno all'allargamento mostrato dall'opinione pubblica italiana in quegli anni.

1. La posizione italiana sull'allargamento a est: prospettive storiche, aspirazioni e sfide

Sin dal Consiglio europeo di Roma nell'ottobre 1990, l'Italia si era dichiarata favorevole a rafforzare i legami politici, economici e culturali con i Peco, accettando

Il futuro ingresso dei Peco venne in larga parte presentato come la vittoria della democrazia sui regimi autoritari, come la fine di un'epoca di competizione tra est e ovest, e come il raggiungimento a lungo atteso della pacificazione del continente.

l'avvio dei negoziati per la conclusione degli accordi di associazione con Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria, primo passo del percorso che avrebbe portato all'allargamento del 2004³.

Negli anni successivi, tuttavia, l'attenzione italiana nei confronti dell'allargamento dell'UE apparve secondaria rispetto ad altri grandi temi riguardanti il processo d'integrazione. Tra questi, primeggiava

senza dubbio il lancio dell'Unione economica e monetaria: la partecipazione dell'Italia (apparsa inizialmente incerta) richiese sforzi finanziari e diplomatici che

³ M. Neri Gualdesi, "L'Italia e gli allargamenti dell'Europa", in S. Pons, A. Rocucci e F. Romero (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. Vol. I: Fine della Guerra fredda e globalizzazione*, Carocci, Roma, 2014, p. 324.

furono i veri protagonisti del discorso pubblico sull'Europa. D'altro canto, il Paese stava vivendo i primi anni di una fase di transizione dalla I alla II Repubblica, dopo gli scandali per corruzione che avevano travolto un intero sistema politico incapace, peraltro, di reggere agli effetti indiretti provocati dalla fine della Guerra fredda⁴.

In questa cornice di mutamenti profondi, tanto a livello interno quanto a livello internazionale, il futuro ingresso dei Peco – tornati liberi e sulla strada della transizione democratica – venne in larga parte presentato come la vittoria della democrazia sui regimi autoritari, come la fine di un'epoca di competizione tra est e ovest, e come il raggiungimento a lungo atteso della pacificazione del continente. A questa narrazione, prodotto dell'interpretazione dominante attraverso la quale venne raccontata la fine del sistema bipolare in Europa, si affiancò il radicato europeismo italiano che, seppur con alcune differenze, risultava trasversale a tutto l'arco politico nazionale e maggioritario nella popolazione⁵. L'UE sarebbe stata quindi pronta ad accogliere i Paesi dell'est, in modo da “rispondere alle aspettative dei popoli europei che per lungo tempo hanno visto negate le loro

⁴ A. Varsori, “Dalla caduta del Muro di Berlino a Tangentopoli: la dimensione internazionale della crisi della Prima Repubblica”, in S. Pons, A. Rocucci e F. Romero (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. Vol. I: Fine della Guerra fredda e globalizzazione*, Carocci, Roma, 2014, pp. 220–222.

⁵ M. Piermattei, “Le culture politiche italiane e il Trattato di Maastricht (1992-1994)”, in *Officina della Storia*, 2011; N. Conti e L. Verzichelli, “La dimensione europea del discorso politico in Italia: un'analisi diacronica delle preferenze partitiche (1950-2001)”, in M. Cotta, P. Isernia e L. Verzichelli (a cura di), *L'Europa in Italia: élite, opinione pubblica e decisioni*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 61-116.

radici storiche e culturali”⁶ e per raggiungere “l’obiettivo dominante di questo processo [che] è in ultima istanza la pace europea”⁷.

Al di là di una certa retorica da “fine della storia”, e dell’entusiasmo provocato dalla congiuntura dell’89, la posizione italiana si mostrò in realtà più sfaccettata e prudente verso l’accettazione di un allargamento in mancanza di un previo avanzamento dell’integrazione, di un adeguato equilibrio geografico e di una maggiore attenzione alle sue implicazioni economiche. Una posizione che mostrò dei punti fermi, seppur modificandosi in parte nel corso degli anni e con il cambio dei governi che si avvicenderanno nel decennio 1993-2003.

Da una prospettiva storica, l’entusiasmo italiano per l’ingresso di nuovi membri nella Cee, poi UE, è declinato col tempo. Se il primo allargamento nel 1973 fu promosso da Roma per controbilanciare l’asse franco-tedesco tramite l’entrata del Regno Unito, e quelli degli anni ’80 (Grecia nel 1981, Spagna e Portogallo nel 1986) vennero incoraggiati per promuovere un bilanciamento geografico verso una Comunità più mediterranea (al netto della perdita di qualche beneficio economico), gli ampliamenti realizzati (Finlandia, Svezia e Austria) e prospettati negli anni ’90 incontrarono maggiore freddezza da parte dei governi italiani.⁸

Le ragioni erano molteplici. In primo luogo, pesavano i risultati reputati insufficienti della lunga stagione delle riforme istituzionali inaugurate con l’Atto

⁶ Queste le parole del Presidente della XIV Commissione (Politiche dell’Unione europea), Giacomo Stucchi, pronunciate durante un’audizione sul futuro dell’UE: Camera dei Deputati, XIV Legislatura, *Indagine conoscitiva sul futuro dell’Unione europea*, 7 marzo 2002, p. 5-6, https://legislature.camera.it/_dati/leg14/lavori/stencomm/0314c0314/indag/futuro_unione_europea/2002/0307/pdf001.pdf.

⁷ Ciampi, op. cit.

⁸ A. Landuyt, “L’Italia e l’allargamento ai PECO”, in A. Landuyt e D. Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE-UE: 1961-2004. Tomo I*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 61.

Unico Europeo (Aue) nel 1986, e proseguita con i Trattati di Maastricht (1992) e Amsterdam (1997). Sin dall'Aue, le revisioni approvate avevano disatteso le aspettative italiane, che miravano a un deciso approfondimento dell'integrazione, attraverso una serie di modifiche di natura sovranazionale, quali un'estensione delle competenze della Cee/UE, un ampliamento dei poteri del Parlamento europeo, un rafforzamento della Commissione, la riponderazione dei voti-paesi e l'estensione del voto a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio⁹. Così, sin dall'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia nel 1995, la questione dell'allargamento venne legata dai governi italiani alla necessità delle riforme istituzionali, con l'obiettivo di impedire soluzioni di compromesso "destinate ad incidere pesantemente sull'efficacia del processo decisionale e, in ultima analisi, sul futuro sviluppo della costruzione comunitaria¹⁰". Una posizione che l'Italia ripropose con forza in previsione di un'UE a 25, già durante i lavori del Consiglio europeo di Essen (9-10 dicembre 1994), durante il quale venne lanciata la Strategia di preadesione rivolta ai Peco:

"Nella prospettiva della futura adesione di questi paesi all'Unione, i lavori della Conferenza intergovernativa del 1996 dovranno essere volti a ridisegnare l'assetto interno della Comunità, al fine di creare le premesse indispensabili per il nuovo allargamento. Il lasso di tempo che ci separa da tale evento dovrà essere dunque utilmente impiegato nella ricerca di quelle condizioni che consentiranno

⁹ A. Missiroli, "Allargamento, riforme istituzionali e difesa comune", in R. Aliboni et al. (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2000*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 273; L. Dini, "Il programma di Presidenza dell'Unione europea", in *il Mulino*, n. 2, 1995, p. 49.

¹⁰ *Negoziati di adesione: questioni istituzionali. Elementi per la posizione italiana, nota del Ministero degli Esteri per il Consiglio Europeo informale di Joanina, 26-27 marzo 1994*, p. 1, in Archivio storico diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (ASDMAE), Fondo DGAP I, busta n. 4, 1994.

*uno sviluppo ordinato di tale processo, che non alteri l'efficienza dei meccanismi decisionali dell'Unione.*¹¹

I medesimi obiettivi si ritrovarono al centro del programma della Presidenza italiana assunta all'inizio del 1996, a cui spettò il compito – “di maggiore responsabilità” – di aprire la conferenza intergovernativa (Cig) per la revisione del Trattato di Maastricht, prospettando di accompagnare i cambiamenti che avrebbe richiesto l'arrivo dei nuovi membri con un “lungo periodo di graduale adattamento”¹². I negoziati che seguirono disattesero le aspettative italiane, e le mancate innovazioni del Trattato di Amsterdam portarono l'Italia, la Francia e il Belgio a formulare una dichiarazione congiunta inclusa nel testo finale dell'accordo, per rimarcare con chiarezza la posizione dei tre paesi di fronte al dilemma tra approfondimento e allargamento:

*“sulla base dei risultati della Conferenza intergovernativa, il Trattato di Amsterdam non risponde alla necessità, riaffermata al Consiglio europeo di Madrid, di progressi sostanziali sulla via del rafforzamento delle istituzioni. Questi paesi considerano che un tale rafforzamento è una condizione indispensabile per la conclusione dei primi negoziati di adesione.”*¹³

Il copione ebbe modo di ripetersi con i successivi tentativi di riformare l'UE. Prima con il Trattato di Nizza e poi con la stesura della Costituzione europea, firmata a Roma il 29 ottobre 2004 e mai entrata in vigore a causa dell'esito negativo dei

¹¹ *Relazione con i PECO, strategia di preadesione. Elementi per la posizione italiana, nota del Ministero degli Esteri per il Consiglio Europeo di Essen, 9-10 dicembre 1994, p. 1, in ASDMAE, Fondo DGAP I, busta n. 2, 1994.*

¹² Dini, op. cit., p. 49-50.

¹³ Dichiarazione n. 6 del Belgio, della Francia e dell'Italia relativa al protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea. Per un'analisi dei limiti del Trattato di Amsterdam dalla prospettiva italiana si veda l'analisi del diplomatico Maurizio Massari, tra i negoziatori della delegazione italiana alla Cig: M. Massari, “L'Europa di fronte alla sfida dell'allargamento”, in *il Mulino*, n. 5, 1997, p. 930.

“Visto che l’allargamento non si può sospendere, o si procede alla riforma delle regole, oppure, se si realizzasse detto allargamento senza che tale riforma sia intervenuta, noi non saremmo dinanzi ad una nuova associazione dell’Europa, ma all’inizio della sua implosione”.

referendum in Francia e Paesi Bassi. All’interno della maggioranza di Governo guidata da Silvio Berlusconi, così come tra i rappresentanti dell’opposizione, l’importanza dei cambiamenti istituzionali su cui stava lavorando la Convenzione sul futuro dell’UE – “ideata proprio in vista dell’allargamento”¹⁴ – era centrale. Si trattava di una convergenza di visione generale che non eliminava le tante

differenze su quali riforme attuare, ma che trovava un punto in comune in merito ai possibili effetti di un suo fallimento. Come ben sintetizzò l’allora deputato dell’opposizione Lapo Pistelli (Margherita): “visto che l’allargamento non si può sospendere, o si procede alla riforma delle regole oppure, se si realizzasse detto allargamento senza che tale riforma sia intervenuta, noi non saremmo dinanzi ad una nuova associazione dell’Europa, ma all’inizio della sua implosione”¹⁵.

La seconda fonte delle preoccupazioni italiane era rappresentata dalla direttrice geografica dell’allargamento che, dopo gli ingressi del 1995, avrebbe continuato a sbilanciare l’Unione verso nord e, più nello specifico, ad aumentare la presenza di paesi di area germanica a dispetto di quelli mediterranei, con un conseguente impatto sulle priorità dell’agenda politica europea. Per Stati membri come l’Italia, la Francia o la Spagna, le future sfide alla stabilità e alla sicurezza dell’Europa

¹⁴ Senato della Repubblica, XIV Legislatura, *Indagine conoscitiva sul futuro dell’Unione europea*, 29 maggio 2002, p. 18, https://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/RiuniteCongiunte/3_gaeiii_xiv/Indagini%20conoscitive/st008d.pdf.

¹⁵ Ibid. p. 20.

sarebbero giunte dal fronte sud, e per questa ragione “bisognava mantenere un parallelismo tra le attenzioni e le risorse dedicate ai Peco e quelle riservate ai Paesi del bacino mediterraneo”¹⁶, interessati a partire dal 1995 del processo di Barcellona¹⁷.

Una posizione che a livello diplomatico prese forma nella promozione di un avvio inclusivo dei negoziati di adesione, al fine di non ritardare l'ingresso di Stati come Cipro, Bulgaria e Romania, i quali avrebbero assicurato un maggior equilibrio geografico (su questo tema si veda la sezione 2).

Il terzo argomento che animò il dibattito nazionale prendeva in considerazione gli effetti economici dell'allargamento. Dopo gli iniziali timori circa le ricadute sul bilancio comunitario (sulla riduzione dei fondi di coesione destinati all'Italia), e le conseguenze dell'arrivo dei Peco in alcuni ambiti (come la Politica agricola comune e l'immigrazione), la posizione dei governi italiani cominciò a dare maggior peso ai vantaggi che l'apertura del mercato unico ai nuovi paesi avrebbe assicurato al suo tessuto economico¹⁸. Non a caso, l'Italia rappresentava il secondo partner commerciale dei Peco dopo la Germania, vantando quote di mercato “particolarmente elevate” in Slovenia e Romania e una significativa presenza nella Repubblica Ceca, in Polonia e in Ungheria¹⁹ (su questo tema si veda la sezione 2).

¹⁶ *Politica mediterranea dell'Unione. Elementi per la posizione italiana, nota del Ministero degli Esteri per il Consiglio Europeo di Essen, 9-10 dicembre 1994*, p. 1, in ASDMAE, Fondo DGAP I, busta n. 2, 1994.

¹⁷ Landuyt, op. cit., p. 63-64.

¹⁸ Dini, op. cit., p. 50; Massari, op. cit., pp. 930-932.

¹⁹ Ibid., p. 935. Per un quadro sullo stato delle relazioni economiche e commerciali tra l'Italia e i Peco alla vigilia dell'allargamento si veda G. Massimiliano, “Paesi dell'Europa centro-orientale, Italia e allargamento”, in *Affari Sociali Internazionali*, n. 3, 2004, p. 74; A. Majocchi, “L'integrazione economica dei paesi dell'Europa centrale e orientale: il ruolo delle piccole e medie imprese”, in A. Landuyt e D. Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE-UE: 1961-2004. Tomo II*, Il Mulino, Bologna 2005, p. 1035.

Sulla base di questi presupposti, l'atteggiamento dei diversi governi italiani non conobbe mutamenti radicali di visione, sebbene alcune differenze siano riscontrabili.

L'arrivo del primo governo Berlusconi nel 1994, in una complicata fase di assestamento del nuovo sistema politico e risanamento dei conti pubblici, mostrò un'inedita diffidenza nei confronti dell'approfondimento del progetto europeo, che non risparmiò il processo di allargamento²⁰. Il successivo governo tecnico con a capo Lamberto Dini espresse un impegno verso i temi europei più in linea con lo storico europeismo italiano, ma senza rinunciare alle perplessità nei confronti di un rapido allargamento sia – come si è detto – nei riguardi della salvaguardia del percorso di riforme, sia in termini di costi economici. Sarà con i governi di centro-sinistra tra il 1996 e il 2001, presieduti da Romano Prodi, Massimo D'Alema e Giuliano Amato, che la posizione governativa iniziò a mostrare un maggior ottimismo nei confronti dell'allargamento, in parte per ragioni politiche²¹, in parte per i crescenti interessi economico-finanziari che l'Italia stava sviluppando nei paesi candidati²². Il secondo governo Berlusconi sancì infine un ritorno a posizioni meno europeiste, manifestate attraverso un impegno più tiepido sul fronte delle riforme istituzionali, sopravanzate da un "nuovo corso europeo del paese"²³. Si

²⁰ Landuyt, op. cit., p. 64.

²¹ Gli sforzi che, in un secondo momento, Romano Prodi infuse al processo di allargamento in qualità di Presidente della Commissione (1999-2004) trovano conferma e motivazioni nelle sue stesse parole: "Sin dai suoi primissimi giorni di attività, questa Commissione ha sempre considerato l'allargamento una priorità assoluta. L'allargamento costituisce infatti l'esatta misura, la prova concreta e la responsabilità storica dell'Europa, dei suoi poteri e dei suoi doveri, delle sue potenzialità e delle sue ambizioni. Con l'allargamento vale a dire con l'unificazione del continente si chiude di fatto un capitolo della storia d'Europa e si pongono le premesse per costruire il suo futuro." Discorso di Romano Prodi al Parlamento europeo, Strasburgo, 13 novembre 2001, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_01_531.

²² Landuyt, op. cit., p. 66.

²³ Ibid., p. 72.

andava difatti affermando una visione teleologica dell'UE concentrata sugli aspetti economici e di mercato, più minimalista nella sua architettura istituzionale, e indissolubilmente legata agli Stati Uniti e alla Nato²⁴. L'esplicita difesa degli interessi nazionali combinata a una rinnovata narrazione polemica nei confronti della politica "dirigista" dell'UE – fatta di vincoli e parametri – iniziò a sollevare dei dubbi anche sui vantaggi e sui costi dell'allargamento, dubbi che trovarono una sponda in alcuni rappresentanti del settore economico-industriale²⁵. Così, se il ministro dell'Economia Giulio Tremonti giungeva ad affermare che l'allargamento "non è più un 'dovere morale' seguito alla caduta del Muro ma un'esigenza di ampliamento del mercato"²⁶, il ministro della Cultura Giuliano Urbani rimarcava il fallimento del connubio approfondimento-allargamento, difendendo la necessità di rafforzare i processi intergovernativi a discapito di quelli comunitari:

L'esplicita difesa degli interessi nazionali combinata a una rinnovata narrazione polemica nei confronti della politica "dirigista" dell'UE iniziò a sollevare dei dubbi anche sui vantaggi e sui costi dell'allargamento, dubbi che trovarono una sponda in alcuni rappresentanti del settore economico-industriale.

"Parliamoci chiaro: l'idea che l'allargamento dell'Unione e l'ampliamento dei poteri delle istituzioni comunitarie potessero andare di pari passo è un mito irresponsabile. Già adesso, con 15 paesi membri, il funzionamento di questi

²⁴ S. Giusti, "Verso una razionalizzazione dell'allargamento", in A. Colombo e N. Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2002*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 98.

²⁵ Landuyt, op. cit., pp. 73-75.

²⁶ G. Radice, "Politica europea ambigua, siamo poco credibili", in *Corriere della Sera*, 9 settembre 2002.

organismi è complesso, quando saranno 25 o più diventerà un rompicapo. Quindi è proprio il processo di allargamento che fa del rafforzamento del Consiglio e della Presidenza di turno un tema ineludibile. Serve un'Europa che prenda meno decisioni comuni e le affidi ai rapporti diretti tra governi nazionali".²⁷

Il diverso grado di sostegno nei confronti dell'integrazione europea tra i partiti di centro-destra e centro-sinistra ebbe pertanto analoghi riflessi sull'allargamento a est che, pur non venendo mai rimesso in discussione dai governi Berlusconi, suscitò maggior scetticismo all'interno di una maggioranza sostenuta da partiti con posizione eterogenee sui temi europei²⁸.

Il racconto che i media fecero dell'allargamento risultò in linea con le priorità e le posizioni politiche, sposando inizialmente la retorica dell'Europa pacificata e finalmente libera di unirsi, per poi spostarsi su un resoconto degli sviluppi condotto attraverso lo sguardo degli interessi italiani. Trovarono così spazio articoli sulla necessità preliminare delle riforme²⁹, sulle richieste di assicurare un equilibrio geografico e un processo inclusivo³⁰, e analisi sugli effetti economici attesi, sia positivi che negativi³¹. In linea generale, la copertura riservata al tema da parte dei media fu limitata, e ristretta alla puntuale cronaca delle decisioni che scaturivano dai Consigli europei³².

²⁷ "Urbani e Tremonti: in Europa, più potere agli Stati nazionali", in *L'Unità Europea*, n. 341-342, luglio-agosto 2002, p. 15, https://www.unitaeuropea.it/sito/fileMfe/archivio/UE/UE_2002_7_8.pdf.

²⁸ S. Giusti, op. cit., p. 99.

²⁹ M. Caprara, "Ciampi ai Paesi fondatori dell'Europa: riforme entro il 2003", in *Corriere della Sera*, 30 novembre 2002.

³⁰ R.E., "Dini: un'Unione europea aperta a tutti", in *Corriere della Sera*, 22 luglio 1997; F. Debenedetti, "Europa dell'est e del sud", in *La Stampa*, 12 novembre 2002.

³¹ F. Podestà, "Italia solo vantaggi dell'allargamento", in *La Stampa*, 21 ottobre 2002; E. Singer, "Europa, appello di Prodi sull'allargamento", in *La Stampa*, 24 ottobre 2002.

³² Landuyt, op. cit., p. 75.

Più costanti e approfonditi furono l'attenzione e l'attivismo manifestati da alcuni attori della società civile, tra i quali Confindustria, i movimenti federalisti e la comunità dei think tank e centri studi.

La posizione della più rilevante associazione di rappresentanza degli interessi industriali, Confindustria, mostrò un comprensibile interesse nell'ampliamento del mercato comune e nelle possibilità che ne sarebbero derivate. La valutazione si basava sulle previsioni ottimistiche di numerosi studi, che convinsero gli industriali a dichiarare, alla vigilia dell'allargamento, che "le opportunità supereranno nettamente i sacrifici"³³. Non fu tuttavia un'adesione acritica. Gli imprenditori italiani condivisero e sollecitarono la preventiva necessità di riformare le istituzioni per assicurare il miglior funzionamento possibile dell'UE (e quindi del suo mercato), e mostrarono consapevolezza della sfida in termini di competizione e concorrenza³⁴.

L'attivismo dei movimenti federalisti, su tutti il Movimento Federalista Europeo (Mfe), contribuì ad alimentare il dibattito nella società civile in vista dell'allargamento, attraverso pubblicazioni, seminari e incontri³⁵. Il punto centrale della prospettiva del Mfe fu la massima priorità delle riforme istituzionali rispetto all'allargamento, giudicato ineludibile quanto pericoloso se non anticipato da un adeguato approfondimento. Un atteggiamento che, seppur teoricamente convergente con quello ufficiale dell'Italia, accentuava l'urgenza di una revisione

³³ F. Podestà, "Italia solo vantaggi dell'allargamento", in *La Stampa*, 21 ottobre 2002. Si veda anche F. Podestà, "Con l'allargamento ad Est basta aiuti di Stato", in *La Stampa*, 15 giugno 2002.

³⁴ Landuyt, op. cit., pp. 70-71.

³⁵ Nel dicembre 1999 l'editoriale di apertura del mensile del Mfe metteva in allarme: "O l'Unione si darà una identità politica federale prima dell'allargamento, oppure i rischi di una sua dissoluzione diventeranno incontenibili". "Verso l'Europa della signora Thatcher?", in *L'Unità Europea*, n. 310, dicembre 1999, p. 2, https://www.unitaeuropea.it/sito/fileMfe/archivio/UE/UE_1999_12.pdf.

dei Trattati in chiave federalista, e che non risparmiò aperte critiche all'azione del governo Berlusconi nel momento in cui – durante i lavori della Convenzione europea del 2003 – alcuni suoi ministri espressero preferenze per una Costituzione di natura più intergovernativa³⁶.

Il dibattito vide anche la partecipazione dei think tank e dei centri studi italiani più attenti alle tematiche europee, tra i quali l'Istituto Affari Internazionali (IAI) e l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), che vi contribuirono con approfondimenti e analisi. Le riflessioni sull'allargamento prodotte trovarono espressione in un documento comune sul futuro dell'UE elaborato in prossimità del Consiglio europeo di Laeken (14-15 dicembre 2001), e presentato in un'audizione al Parlamento il 26 ottobre 2001³⁷. Al di là dei classici timori italiani per un allargamento senza approfondimento, il comune parere sull'ingresso dei nuovi membri venne così sintetizzato da Rosa Balfour del Centro studi di politica internazionale (CeSPI):

"[...] si può affermare che in generale allargarsi conviene. Il rapporto tra costi e benefici è sostanzialmente positivo per l'Europa intera e anche per l'Italia. Gli studi più recenti confermano che in generale il Paese trarrà beneficio dai nuovi mercati di sbocco dei prodotti e investimenti italiani; tra l'altro, le previsioni di crescita dei paesi candidati sono più alte della media europea. Le aree più

³⁶ "L'Italia contro la federazione europea", in *L'Unità Europea*, n. 349, marzo 2003, pp. 1-2, https://www.unitaeuropea.it/sito/fileMfe/archivio/UE/UE_2003_3.pdf; Publis, "Con la nuova politica europea di Berlusconi l'euroscetticismo penetra nel cuore dell'Europa", in *Lettera europea*, n. 22, febbraio 2002, <https://www.letteraeuropea.eu/le-22>.

³⁷ Senato della Repubblica, XIV Legislatura, *Indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea*, 26 ottobre 2001, https://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/RiuniteCongiunte/3_gaeeiii_xiv/Indagine%20conoscitiva/st004d.pdf.

problematiche dell'allargamento hanno un impatto in realtà minore sull'Italia rispetto ad altri membri dell'Unione.³⁸

Infine, è doveroso menzionare tra le voci della società civile anche il ruolo mediatico che ebbe il primo Papa non italiano dell'epoca moderna, Giovanni Paolo II. Gli interventi pubblici del Papa polacco e il suo ruolo attivo nella caduta dei regimi comunisti, contribuirono ad accrescere la consapevolezza pubblica verso la condizione dei paesi dell'Europa orientale, e il sostegno dei cittadini italiani al loro percorso di transizione verso la democrazia e l'Europa unita³⁹.

2. Le valutazioni italiane sull'allargamento a est: riforme istituzionali, questioni economiche ed equilibri regionali

Al di là dell'affermazione di una stabilità dell'Europa orientale con ricadute positive per l'intera sicurezza regionale, nell'esame che l'Italia fece dei guadagni derivanti dall'allargamento dell'UE ai Peco gli argomenti economici risultarono prevalenti. L'Italia – come già accennato – vantava ottime relazioni economiche con un gran numero dei paesi candidati: era al secondo posto come partner commerciale della Repubblica Ceca dopo la Germania, aveva un saldo commerciale in positivo con la Polonia (esportando oltre il doppio di quanto importava) e contava circa 280 imprese operanti nella Repubblica Slovacca⁴⁰. Il livello degli scambi commerciali era soddisfacente anche con l'Estonia, la Lettonia e la Lituania, e ancor di più con l'Ungheria, la Bulgaria e la Romania, dove numerose piccole e medie imprese italiane avevano realizzato investimenti e iniziato a delocalizzare, esportando anche il modello produttivo dei distretti industriali, tipico dell'Italia

³⁸ Ibid. p. 27.

³⁹ L. Accattoli, "Il Papa all'Europa: allargati verso Oriente", in *Corriere della Sera*, 21 giugno 1998.

⁴⁰ Massimiliano, op. cit., pp. 74-75.

settentrionale⁴¹. Su queste basi, l'ingresso dei Peco nel mercato unico avrebbe contribuito ad accrescere il livello degli scambi, incrementando allo stesso tempo le opportunità di investimento e di delocalizzazione per le imprese italiane⁴². Opportunità che riguardavano oltremodo settori funzionali come quelli infrastrutturale ed energetico, come testimoniava il caso della società italiana Enel, già impegnata nella realizzazione di alcuni progetti idroelettrici in Bulgaria⁴³. La maggioranza degli studi concordava così nel prevedere degli effetti positivi per la crescita economica dell'Italia, quantificabili nell'ordine di mezzo punto percentuale di Pil all'anno⁴⁴.

D'altro canto, appariva più ampia la valutazione dei potenziali costi derivanti da un allargamento non debitamente preparato, governato ed equilibrato. Al primo posto, si collocava il rischio di una paralisi delle istituzioni europee a seguito delle incomplete riforme istituzionali. Come illustrato, l'approfondimento dell'integrazione era al centro delle richieste italiane, che si rivolgevano a questioni fondamentali per il buon funzionamento dell'architettura europea. Il mancato raggiungimento di obiettivi quali una riduzione dell'unanimità a favore del voto a maggioranza qualificata; una migliore

La preferenza per un'Europa unita attraverso una struttura federale non risultava maggioritaria nei Peco, dove altri modelli di unione, meno strutturati e più flessibili, sembravano maggiormente compatibili con la ritrosia nel cedere a Bruxelles la sovranità nazionale appena riconquistata.

⁴¹ Sin dalla metà degli anni '90 diverse imprese del nord-est realizzarono cospicui investimenti nella regione di Timisoara in Romania. Si veda Majocchi, op. cit., p. 1035.

⁴² E. Riva, "L'allargamento ad est farà bene alle imprese", in *La Stampa*, 14 ottobre 2002.

⁴³ Landuyt, op. cit., p. 72.

⁴⁴ M. Nava, "L'allargamento dell'Unione Europea: questioni finanziarie, di competitività e di crescita", in *L'industria*, n. 2, aprile-giugno 2004, p. 226.

ponderazione dei voti attribuiti agli Stati per evitare un eccessivo sbilanciamento a favore dei Paesi più piccoli (ed evitare la formazione di minoranze di blocco capaci di paralizzare i processi decisionali); e una diversa composizione della Commissione, non più formata da un commissario per Stato, avrebbe reso l'allargamento foriero di problemi per il futuro dell'Unione⁴⁵. L'idea che una riforma dell'UE sarebbe stata più difficile a seguito dell'allargamento si reggeva ovviamente sulle complessità insite in un negoziato intergovernativo con più interessi nazionali in gioco, ma altresì su una considerazione – spesso tacita – fondata sulle divergenze che sarebbero sorte circa il fine ultimo del progetto europeo. La preferenza per un'Europa unita attraverso una struttura federale non risultava maggioritaria nei Peco, dove altri modelli di unione, meno strutturati e più flessibili, sembravano maggiormente compatibili con la ritrosia nel cedere a Bruxelles la sovranità nazionale appena riconquistata⁴⁶. È in quest'ottica che può essere in parte interpretato il nuovo atteggiamento che l'Italia mostrò nei confronti delle integrazioni differenziate. Storicamente sospettosa di fronte alle proposte di un'Europa a più velocità, per il timore di non essere compresa nel gruppo di testa, l'Italia iniziò, spinta dall'allargamento, a guardare con favore ai possibili strumenti di flessibilità in grado di evitare la minaccia di impasse istituzionale, dando vita a un nucleo politico (corrispondente all'area euro) più avanzato⁴⁷. La proposta avanzata dal ministro degli Esteri Beniamino Andreatta nell'ottobre del 1993 di creare un gruppo maggiormente integrato composto dai

⁴⁵ Massari, op. cit., p. 930; *Riflessioni italiane su allargamento UE, Appunto*, in ASDMAE, Fondo DGAP VI, busta n. 36, 1997.

⁴⁶ S. Giusti, op. cit., p. 94. Sui possibili che l'allargamento avrebbe causato alla natura del progetto europeo si veda J. Zielonka, "Europe Moves Eastward: Challenges of EU Enlargement", in *Journal of Democracy*, vol. 15, n. 1, gennaio 2004, pp. 22-35.

⁴⁷ Massari, op. cit., p. 935; Landuyt, op. cit., p. 69.

sei Stati fondatori e dalla Spagna, e l'iniziativa italo-britannico al successivo vertice di Copenaghen di associare inizialmente i Peco a un dialogo su questioni politiche e di sicurezza andavano esattamente in questa direzione: consolidare un gruppo di avanguardia e proporre cooperazioni alternative alla piena membership⁴⁸.

La valutazione dei costi dell'allargamento non tralasciò il campo economico. Se da un lato i benefici divennero con il tempo evidenti e condivisi, non mancarono analisi iniziali nelle quali il bilancio tra costi e vantaggi risultava meno ottimistico, soprattutto se si comparava la situazione dei paesi del sud Europa con quelli del centro e del nord⁴⁹. Vi furono peraltro due ambiti specifici nei quali l'arrivo dei Peco suscitò più timori che rassicurazioni: i fondi di coesione e la politica agricola comune (Pac). L'inferiore livello di sviluppo e la centralità del settore agricolo che caratterizzava le economie dei nuovi membri avrebbero avuto un impatto senza precedenti sul finanziamento della Pac attraverso il bilancio comunitario, i cui contributi nazionali e il rafforzamento delle risorse proprie erano oggetto di costante tensione negoziale⁵⁰. In questo scenario, l'aggravio del ruolo di contribuente netto al bilancio pesò sulle valutazioni italiane, sebbene la prospettata riforma della Pac suggerisse anche potenziali risvolti positivi, dati i

⁴⁸ Gualdesi, op. cit., p. 325; L. Leante, "Allargamento a Est: prospettive di un'Europa diversa", in *il Mulino*, suppl. n. 1, giugno 1995, p. 40.

⁴⁹ P.C. Padoan, "La dimensione economica e commerciale: costi e benefici per l'Italia", in *L'Italia e l'allargamento dell'Unione europea ai PECO: ricerca condotta dal CeSPI per il Ministero degli Affari esteri*, CeSPI, Roma, aprile 1997; P.C. Padoan, "Le prospettive per l'economia italiana in un anno di grandi cambiamenti in Europa", in R. Aliboni (a cura di), *L'Italia nella politica internazionale. Edizione 1994*, SIPI, Roma, 1994, p. 23-37 (citati in Neri Gualdesi, op. cit., p. 326).

⁵⁰ F. Prausello, "Le conseguenze economiche dell'allargamento", in A. Landuyt e D. Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE-UE: 1961-2004. Tomo II*, il Mulino, Bologna 2005, pp. 975 e ss.; Massari, op. cit., pp. 930 e ss. Sulla Pac si veda anche G. Laschi, "L'agricoltura: un tema fondamentale dell'allargamento", in A. Landuyt e D. Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/UE: 1961-2004. Tomo I*, Bologna, il Mulino, 2005.

modesti benefici che la politica aveva per il settore agricolo nazionale⁵¹. Dal lato delle politiche strutturali, nel Paese vi era la consapevolezza che le crescenti disparità regionali avrebbero ridotto la proporzione dei fondi europei destinati, in particolare, alle aree più povere del Mezzogiorno⁵². Una tendenza che suscitò preoccupazioni a livello politico-economico ma che si mostrava da tempo irreversibile, oltre a combinarsi con un tradizionale utilizzo dei fondi strutturali al di sotto delle loro potenzialità⁵³.

In merito all'immigrazione dai nuovi Stati membri, prima del 2004 la questione non fu considerata un vero problema per il mercato del lavoro o per lo stato sociale italiano. A differenza di come sarebbe stata poi affrontata negli anni successivi, quando nel dibattito nazionale si diffuse la paura dell'"idraulico polacco" e del *welfare shopping*. L'Italia inizialmente non fu esposta, se non moderatamente⁵⁴, ai flussi migratori provenienti dall'est Europa, fatto che spinse persino alcuni esperti a suggerire una immediata apertura delle frontiere⁵⁵.

⁵¹ *Riflessioni italiane su allargamento UE, Appunto*, op. cit., p. 27.

⁵² Dini, op. cit., 50.

⁵³ L. Mechi, "Abilità diplomatica, insuccessi economici, progressi amministrativi. Appunti per una storia dell'Italia e dei fondi strutturali", in P. Craveri e A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea: un bilancio storico (1957-2007)*, Franco Angeli, Milano, 2009, p. 187-210.

⁵⁴ G. Gabrielli e L. Andria, "Allargamento ad est dell'Ue e flussi migratori in Italia: valutazioni a seguito dei più recenti dati ufficiali", in *Rivista italiana di economia, demografia e statistica*, vol. 58, n. 1-2, gennaio-giugno 2004, pp. 281-288.

⁵⁵ T. Boeri, "Non chiudiamo la porta ai lavoratori dell'Est", in *La Stampa*, 20 febbraio 2004, p. 2; Senato della Repubblica, XIV Legislatura, *Indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea*, 26 ottobre 2001, op.cit., p. 27.

Infine, tra le conseguenze negative che l'allargamento sembrava prospettare all'Italia, vi era il problema di un disequilibrio regionale dell'UE, sempre più proiettata verso una direttrice nord-est a spese della dimensione mediterranea e di quella balcanica. La questione, come si è sottolineato in precedenza, era fonte di preoccupazione a livello governativo, al punto da sostenere il lancio di iniziative quali il Processo di Barcellona, e assumere posizioni volte ad assicurare un processo di allargamento "il più unitario e solidale possibile"⁵⁶, ovvero che non privilegiasse i quattro Paesi del Gruppo Visegrad (Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, Ungheria) lasciando indietro gli altri Paesi candidati. Così, sin dal Consiglio

Tra le conseguenze negative che l'allargamento sembrò prospettare all'Italia, vi fu il problema del disequilibrio regionale dell'UE, sempre più proiettata verso una direttrice nord-est a spese della dimensione mediterranea e di quella balcanica.

europeo di Essen, l'Italia si mosse – con parziale successo – affinché anche Cipro, Malta e Turchia fossero invitati a prenderne parte insieme ai Peco⁵⁷. Gli sforzi italiani continuarono nel 1997, opponendosi nel vertice di Lussemburgo alla scelta di un'apertura selettiva dei negoziati di adesione (proposta dalla Commissione e sostenuta da Germania, Paesi Bassi e Regno Unito) che avrebbe

interessato soltanto i Paesi che avevano raggiunto la convergenza con i criteri di Copenaghen (Cipro, Estonia, Repubblica Ceca, Polonia, Slovenia e Ungheria) lasciando gli altri (Bulgaria, Lettonia, Lituania, Romania e Slovacchia) a maturare

⁵⁶ Massari, op. cit., p. 936.

⁵⁷ *Lettera del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi al Cancelliere Federale della Germania Helmut Kohl*, in ASDMAE, Fondo DGAP I, busta 2, 1994.

“pericolosi sentimenti di emarginazione politica”⁵⁸. Un risultato che venne poi raggiunto nel 1999, quando al vertice di Helsinki venne presa la decisione – spinta dalla guerra in Kosovo – di accelerare l’allargamento aprendo i negoziati con tutti gli Stati candidati, compresa Malta.

Tra le opportunità e i rischi generali considerati nella prospettiva italiana, non mancò l’attenzione rivolta ad alcuni specifici paesi. La Slovenia, per ragioni storiche, geografiche ed economiche, fu uno di questi. La conclusione dell’accordo di associazione all’UE della Slovenia, dopo due anni di veti da parte dell’Italia in risposta al mancato riconoscimento da parte del governo di Lubiana del diritto degli esuli istriani all’acquisto di proprietà immobiliari, giunse nel 1996. Un risultato che venne raggiunto grazie all’azione diplomatica della presidenza spagnola e alle pressioni che gli Stati Uniti fecero sull’Italia affinché venisse sbloccato il percorso della Slovenia verso l’UE e la Nato⁵⁹. Risolto questo problema, l’Italia iniziò a coltivare buone relazioni bilaterali con la Slovenia, sostenendo sia il suo ingresso nella Nato, per assicurare la continuità dei confini a nord-est dell’Alleanza, sia nell’UE, per tutelare gli interessi economici e finanziari delle piccole e medie imprese che avevano realizzato numerosi investimenti oltreconfine. Nel caso della Romania e della Bulgaria, paesi che l’Italia cercò di non escludere dai negoziati di adesione, il medesimo interesse economico si univa a quello geopolitico del bilanciamento regionale.

La ricerca di un rafforzamento della dimensione mediterranea si manifestò nel pronto sostegno all’ingresso di Cipro, che i governi italiani – imboccando un arduo

⁵⁸ L. Dini, *Allargamento dell’Unione europea: metodologia negoziale e strategia di pre-adesione. Posizione italiana*, in ASDMAE, Fondo DGAP VI, busta n. 36, 1997; Cfr. anche L. Dini, “Europa, integrare l’Est senza creare altri muri”, in *Corriere della Sera*, 22 agosto 1997.

⁵⁹ Gualdesi, op. cit., p. 327, nota 41.

sentiero – cercarono di legare a un miglioramento delle relazioni greco-turche e all'avanzamento della domanda di adesione presentata dal governo turco nel 1987. Secondo la posizione italiana era importante portare avanti il dialogo con Ankara per sviluppare una relazione “sana e strutturata”, che non negasse a priori la (remota) possibilità di un futuro ingresso nell'UE⁶⁰. Un obiettivo che, prima di rivelarsi irraggiungibile, conobbe un piccolo successo nel 1999, con la concessione dello status di paese candidato alla Turchia.

3. Sostegno positivo, conoscenze limitate: l'atteggiamento dell'opinione pubblica italiana verso l'allargamento

Negli anni in cui il tema dell'allargamento ai Peco divenne via via più presente nel dibattito pubblico europeo e nazionale, in Italia si riscontrava ancora un forte europeismo, figlio del sostegno – funzionale e acritico – al progetto d'integrazione che contraddistinse sin dagli inizi il Paese. Allo stesso tempo, è proprio negli anni '90 che l'opinione degli italiani iniziò a mutare, mostrando le prime crepe in un sostegno all'UE messo alla prova dai sacrifici economici che i governi stavano richiedendo al Paese in vista dell'ingresso nell'Unione economica e monetaria (Uem)⁶¹.

Malgrado l'europeismo, nel 2004 la conoscenza vantata dai cittadini italiani dell'UE, delle sue istituzioni e delle sue politiche risultava al di sotto della media europea (in una scala da 1 a 10 si collocava a 4,44), mentre la maggioranza assoluta dei

⁶⁰ *Riflessioni italiane su allargamento UE, Appunto*, op. cit., p. 7.

⁶¹ Per una panoramica sulla caduta del sostegno italiano all'UE si veda R. Balfour e L. Robustelli, “Why Did Italy Fall Out of Love with Europe?”, in *IAI Commentaries*, n. 19|48, luglio 2019, <https://www.iai.it/it/node/10658>.

cittadini ignorava persino il numero esatto degli Stati membri⁶². L'analisi dei dati dell'Eurobarometro conferma anche il basso livello di conoscenza degli italiani riguardo al grande allargamento. A pochi mesi dall'ingresso dei nuovi Stati membri, soltanto l'1 per cento degli italiani era in grado di distinguere perfettamente i Paesi membri dai Paesi candidati, e solo l'8 per cento riusciva a identificare questi ultimi chiaramente⁶³. Ciò dipendeva, principalmente, da un dibattito pubblico poco sviluppato e limitato a contesti universitari ed elitari, nonché dalla marginale visibilità che i media riservavano alle tematiche europee (per il 50 per cento degli italiani i mezzi di comunicazione di massa parlavano troppo poco dell'UE)⁶⁴. Ciononostante, nel tempo il sostegno degli italiani all'allargamento è progressivamente aumentato.

Dopo il Trattato di Maastricht, si diffuse nel Paese un senso di insoddisfazione verso le mancate riforme che contribuì ad accrescere la convinzione che prima di procedere con l'allargamento fosse necessario concentrarsi sul rafforzamento della costruzione europea. Nel 1995 l'Italia era infatti tra i Paesi più favorevoli all'approfondimento (68 per cento) insieme alla Francia e ai Paesi Bassi, mentre presentava una posizione più cauta verso futuri allargamenti (16 per cento)⁶⁵. Nel 1999 l'allargamento non era considerato una priorità dal 54 per cento degli italiani, mentre era appoggiato dal 31 per cento, una percentuale nondimeno in crescita

⁶² Commissione europea, "National Report Italy", in *Standard Eurobarometer 61, Spring 2004*, p. 41, <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=45505>.

⁶³ Commissione europea, "Enlargement of the European Union", in *Flash Eurobarometer*, n. 140, marzo 2003, p. 18, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/299>.

⁶⁴ Commissione europea, "National Report Italy", op. cit., p. 27.

⁶⁵ Commissione europea, *Standard Eurobarometer*, n. 43, aprile 1995 p. 23, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1417>.

rispetto agli anni precedenti⁶⁶. Nell'anno successivo, il 43 per cento dell'opinione pubblica si dichiarava favorevole all'adesione di nuovi Paesi, registrando così una percentuale più alta rispetto alla media dei 15 paesi UE (38 per cento)⁶⁷. Nel 2002 gli italiani continuarono a mantenere una buona propensione verso l'allargamento, con oltre il 70 per cento favorevole all'adesione di alcuni o tutti i Paesi candidati, mentre solo il 7 per cento si dichiarava contrario⁶⁸.

Infine, secondo i dati registrati nella prima metà del 2004, il 55 per cento si dichiarava favorevole all'allargamento, mentre il 25 per cento era contrario⁶⁹. Tra i favorevoli vi erano soprattutto i giovani (53 per cento)⁷⁰, i quali ritenevano che l'Europa fosse pronta per questa sfida senza precedenti. Nell'autunno del 2004, l'atteggiamento italiano verso futuri allargamenti dell'UE era visto favorevolmente dal 61 per cento degli intervistati, rispetto alla media europea pari al 53 per cento. I contrari

I timori e le preoccupazioni legate all'allargamento non erano tuttavia assenti. La prima grande preoccupazione (condivisa dal 70 per cento degli intervistati) riguardava il fatto che senza le riforme istituzionali necessarie si sarebbe giunti alla paralisi decisionale dell'UE.

⁶⁶ Commissione europea, *Standard Eurobarometer*, n. 50, marzo 1999, p. 33, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1410>.

⁶⁷ Commissione europea, *Standard Eurobarometer*, n. 53, ottobre 2000, p. 55, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1407>.

⁶⁸ Commissione europea, "Rapporto Italia", in *Standard Eurobarometer*, n. 58, dicembre 2002, <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=45469>.

⁶⁹ Commissione europea, "National Report Italy", op. cit., p. 22.

⁷⁰ Commissione europea, "Enlargement of the European Union", op. cit., p. 31.

erano invece il 22 per cento, mentre la stessa percentuale in Europa era significativamente più alta, pari al 35 per cento⁷¹.

Nel bilancio tra costi e benefici dell'allargamento, l'opinione degli italiani propendeva nettamente per i secondi. Secondo il 73 per cento del campione, l'adesione dei nuovi Paesi membri sarebbe stata il risultato di un processo naturale di ricongiungimento storico e culturale con il resto dell'Europa⁷². Una percentuale ancora più alta (85 per cento) riteneva che l'allargamento avrebbe arricchito culturalmente l'Europa, mentre una gran parte dei cittadini, l'83 per cento, che sosteneva che l'Unione composta da 25 Stati membri avrebbe potuto ricoprire un ruolo più importante sulla scena internazionale⁷³.

Sul fronte economico, moltissimi cittadini sottolineavano le opportunità di investimento ed espansione delle piccole e medie imprese nazionali nei nuovi mercati (89 per cento), mentre solo il 31 per cento riteneva che l'allargamento avrebbe aumentato il tasso di disoccupazione⁷⁴. Infine, il 71 per cento riteneva che sarebbe stato molto più facile per un'UE più grande gestire le problematiche ambientali e combattere l'inquinamento⁷⁵. Soltanto alcune minoranze pensavano che l'Italia avrebbe visto il proprio peso ridursi in Europa (27 per cento), che un'Unione più ampia sarebbe stata più distante dai cittadini (35 per cento), e che

⁷¹ Commissione europea, "Rapporto nazionale Italia", in *Standard Eurobarometro*, n. 62, autunno 2004, p. 34, https://italy.representation.ec.europa.eu/system/files/2023-03/Standard_Eurobarometer_98_Winter_2022-2023_National_Report_IT_IT.pdf.

⁷² Commissione europea, "Enlargement of the European Union", op. cit., pp. 54-55.

⁷³ Ibid., pp. 74-75 e 43.

⁷⁴ Ibid., pp. 58 e 68.

⁷⁵ Ibid., p. 66.

l'allargamento avrebbe avuto delle conseguenze negative sul livello di welfare (28 per cento)⁷⁶.

I timori e le preoccupazioni legate all'allargamento non erano tuttavia assenti. La prima grande preoccupazione (condivisa dal 70 per cento degli intervistati) riguardava il fatto che senza le riforme istituzionali necessarie si sarebbe giunti alla paralisi decisionale dell'UE⁷⁷. Questa preoccupazione derivava dalla paura che l'allargamento comportasse il rischio di una crescente delocalizzazione delle imprese verso paesi con costi di produzione più bassi (65 per cento), anche se tale timore restava sensibilmente inferiore rispetto alla media europea (72 per cento)⁷⁸. Il 58 per cento dei cittadini italiani credeva inoltre che l'adesione dei nuovi Paesi avrebbe causato crescenti difficoltà agli agricoltori italiani⁷⁹. Un numero simile a coloro che stimavano un aumento del traffico di droga e del crimine organizzato (59 per cento), con un impatto negativo sulla sicurezza interna dell'UE⁸⁰. A differenza di altri paesi europei posti di fronte all'allargamento, la tematica migratoria era percepita come meno urgente e rilevante per i cittadini italiani (12 per cento), maggiormente preoccupati da problemi economici generali come l'inflazione (45 per cento) e la disoccupazione (34 per cento)⁸¹.

Tra i temi più divisivi per l'opinione pubblica italiana vi era la questione dei costi dell'allargamento, che secondo il 52 per cento del campione sarebbero stati molto elevati, contro il 48 per cento che li riteneva contenuti e compensati dai benefici

⁷⁶ Ibid., pp. 48-49, 52 e 70-71. Si tratta della percentuale più bassa registrata nei 15 Paesi membri dell'UE nel marzo del 2003.

⁷⁷ Ibid., pp. 50-51.

⁷⁸ Commissione europea, "National Report Italy", op. cit, p. 6.

⁷⁹ Ibid., p. 6.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid., p. 23.

derivanti dall'adesione dei nuovi Paesi⁸². Infine, il 75 per cento dell'opinione pubblica italiana riteneva che, accanto all'allargamento, l'UE dovesse sviluppare un altro tipo di relazione con i Paesi vicini, in particolare con quelli dell'area mediterranea e balcanica, che non si sarebbe dovuta per forza concretizzare nell'adesione, una convinzione condivisa anche dai cittadini di Grecia, Spagna, Irlanda, Austria e Germania⁸³.

Conclusioni

Quando la storia prende una direzione è molto difficile fargliela cambiare, ed è quasi impossibile fermarla. La storia dell'allargamento dell'UE a est non rappresenta un'eccezione a questa semplice constatazione. I mutamenti realizzatisi con la fine della Guerra fredda crearono le condizioni che resero l'ingresso dei nuovi paesi possibile, mentre il deteriorarsi della sicurezza in Europa durante gli anni 90 accelerò un processo già sostenuto con forza, all'interno dell'Unione, dalla Germania, dal Regno Unito e dalla Commissione europea e, all'esterno, dagli Stati Uniti. Per l'Italia, attenta sin dalla metà degli anni '80 a promuovere il rafforzamento dell'integrazione, la scelta tra approfondimento e allargamento fu un dilemma solo apparente. Se per quasi tutti i governi che si avvicendarono alla guida del Paese dal 1992 al 2001 il processo di allargamento costituì "una priorità storica ed un obiettivo da perseguire senza esitazioni⁸⁴", l'azione politica diplomatica messa in campo dimostra come l'atteggiamento

⁸² Commissione europea, "Enlargement of the European Union", in *Flash Eurobarometer*, n. 140, op. cit., p. 44-45.

⁸³ Ibid., p. 82-83.

⁸⁴ *L'allargamento dell'Unione e il rafforzamento istituzionale, telegramma a firma del Segretario generale Umberto Vattani, Ministero degli Affari Esteri, 19 settembre 1997*, in ASDMAE, Fondo DGAP VI, busta n. 36, 1997, p. 2.

italiano propese per il primo corno, giudicato essenziale per salvaguardare la tenuta del progetto europeo. Per ricorrere ancora una volta alle parole dell'allora Presidente della Repubblica Ciampi:

“Riflettendo sul doppio compito dell’«approfondimento» e dell’«allargamento», ci si chiede: ha uno di questi compiti la priorità, temporale o logica, sull’altro? Sono convinto che se si avvia l’allargamento senza aver realizzato il rafforzamento si rischia poi di non fare più l’Europa unita che vogliamo.”⁸⁵

Non avendo però la forza per interrompere gli effetti di un mutamento di sistema, l’Italia scelse la via (obbligata) di portare avanti sia la stagione delle riforme iniziata con Maastricht, sia di accettare il cammino di adesione, coltivando l’idea che i due processi “lungi dall’essere inconciliabili, si rafforzano mutuamente e possono e debbono essere perseguiti in parallelo⁸⁶”. Gli eventi, come si è visto, andarono diversamente. L’impulso a rafforzare l’architettura sovranazionale dell’UE in sintonia con la visione italiana perse di slancio nel corso degli anni, in gran parte per un rallentamento della volontà franco-tedesca unita alle consuete resistenze inglesi. I risultati raggiunti ad Amsterdam e Nizza furono così al di sotto delle aspettative mentre, nel frattempo, continuava ad avvicinarsi la data d’ingresso dei nuovi Stati membri. Di fronte allo sviluppo che andava affermandosi, l’Italia reagì cercando di influenzare – sulla base dei propri interessi economici e politici – tanto il risultato quanto il metodo dell’allargamento. Tentò pertanto di assicurare un maggior equilibrio geografico ad un’Unione potenzialmente sempre più sbilanciata verso il centro-nord, a discapito della sua dimensione mediterranea e

⁸⁵ Ciampi, op. cit.

⁸⁶ *L’allargamento dell’Unione e il rafforzamento istituzionale, Telegramma a firma del Segretario generale Umberto Vattani, Ministero degli Affari Esteri, 19 settembre 1997, ASDMAE, Fondo DGAP VI, busta n. 36, 1997, p. 5.*

balcanica; e di promuovere un'apertura inclusiva dei negoziati, che non lasciasse indietro nessun paese candidato. E attraverso queste lenti che va interpretato il sostegno che l'Italia alla fine assicurò all'ingresso di paesi quali Cipro, Malta, Bulgaria, Romania e Slovenia.

Dal lato delle riforme istituzionali, l'insediamento del governo Berlusconi nel 2001 rappresentò un cambiamento della tradizionale postura europeista del Paese, che contribuì a ridurre le già flebili attese per il raggiungimento di un vero balzo in avanti dell'UE. Attese che vennero definitivamente meno con il fallimento della Costituzione europea nel 2005.

Da una prospettiva economica, la valutazione che l'Italia fece dei benefici e dei costi vide la bilancia propendere in gran parte a favore dei primi. Vi furono dei dubbi sull'impatto che la presenza dei nuovi Stati membri avrebbe avuto sul bilancio comunitario e su alcune specifiche politiche (come la PAC e i fondi strutturali), ma i vantaggi creati dall'apertura di nuovi mercati per il commercio e le imprese nazionali convinsero sia la politica che l'imprenditoria a guardare all'ampliamento del mercato unico con ottimismo.

La copertura che i media diedero all'allargamento fu discontinua, e finì in secondo piano rispetto ad altri grandi temi comunitari considerati di maggior interesse, come il lancio dell'Uem. Così, se non all'interno di cerchie minoritarie composte da esperti, accademici e gruppi federalisti, il dibattito pubblico sull'allargamento risultò superficiale. D'altro canto, in una società caratterizzata da un diffuso europeismo retorico, si affermò col tempo un sostegno maggioritario all'ingresso dei nuovi paesi senza che questo fosse accompagnato da una solida conoscenza del tema da parte dei cittadini.

Alla fine, l'ingresso di dieci nuovi Stati membri nel 2004 avvenne nello scenario che l'Italia cercò di evitare sin dall'inizio: si concretizzò un allargamento senza il necessario e preliminare approfondimento. Un risultato che, oltre alle dinamiche descritte, è anche riconducibile agli effetti di quella retorica post-'89 che premette per una rapida riunificazione del continente, sovrapponendo il significato di Europa a quello di Unione europea, e nella quale rimasero intrappolati numerosi politici – inclusi gli italiani⁸⁷.

Oggi, di fronte al futuro allargamento che guarda soprattutto all'area dei Balcani occidentali, l'Italia si colloca tra i più convinti sostenitori, per ragioni non dissimili da quelle che la convinsero ad impegnarsi per ottenere un ampliamento dell'Unione più bilanciato ed inclusivo alla fine degli anni 90. La grande differenza, semmai, risiede nella più tiepida convinzione che esso debba essere anticipato da una riforma dei Trattati. Un'opinione figlia della consapevolezza dell'attuale mancanza di una comune volontà politica tra i 27 Stati membri. Nonché una prova, indiretta, della lungimiranza che era insita nello sguardo italiano nei confronti del dilemma approfondimento-allargamento.

⁸⁷ Giusti, op. cit., p. 101.

Bibliografia

L. Accattoli, "Il Papa all'Europa: allargati verso Oriente", in *Corriere della Sera*, 21 giugno 1998

R. Balfour e L. Robustelli, "Why Did Italy Fall Out of Love with Europe?", in *IAI Commentaries*, n. 19 | 48, luglio 2019, <https://www.iai.it/it/node/10658>

T. Boeri, "Non chiudiamo la porta ai lavoratori dell'Est", in *La Stampa*, 20 febbraio 2004

Camera dei Deputati, XIV Legislatura, *Indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea*, 7 marzo 2002, https://legislature.camera.it/_dati/leg14/lavori/stencomm/0314c0314/indag/futuro_unione_europea/2002/0307/pdf001.pdf

M. Caprara, "Ciampi ai Paesi fondatori dell'Europa: riforme entro il 2003", in *Corriere della Sera*, 30 novembre 2002

C.A. Ciampi, "Approfondire e allargare l'Europa", in *il Mulino*, n. 2, 2000, pp. 203-208, <https://www.rivistailmulino.it/a/approfondire-e-allargare-l-europa>

Commissione europea, "Enlargement of the European Union", in *Flash Eurobarometer*, n. 140, marzo 2003, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/299>

Commissione europea, "National Report Italy", in *Standard Eurobarometer 61, Spring 2004*, <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=45505>

Commissione europea, "Rapporto Italia", in *Standard Eurobarometer*, n. 58, dicembre 2002,
<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=45469>

Commissione europea, "Rapporto nazionale Italia", in *Standard Eurobarometro*, n. 62, autunno 2004, https://italy.representation.ec.europa.eu/system/files/2023-03/Standard_Eurobarometer_98_Winter_2022-2023_National_Report_IT_IT.pdf

Commissione europea, *Standard Eurobarometer*, n. 43, aprile 1995
<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1417>

Commissione europea, *Standard Eurobarometer*, n. 50, marzo 1999,
<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1410>

Commissione europea, *Standard Eurobarometer*, n. 53, ottobre 2000,
<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1407>

N. Conti e L. Verzichelli, "La dimensione europea del discorso politico in Italia: un'analisi diacronica delle preferenze partitiche (1950-2001)", in M. Cotta, P. Isernia e L. Verzichelli (a cura di), *L'Europa in Italia: élite, opinione pubblica e decisioni*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 61-116

F. Debenedetti, "Europa dell'est e del sud", in *La Stampa*, 12 novembre 2002

L. Dini, "Europa, integrare l'Est senza creare altri muri", in *Corriere della Sera*, 22 agosto 1997

L. Dini, "Il programma di Presidenza dell'Unione europea", in *il Mulino*, n. 2, 1995, p. 41-52

- G. Gabrielli e L. Andria, "Allargamento ad est dell'Ue e flussi migratori in Italia: valutazioni a seguito dei più recenti dati ufficiali", in *Rivista italiana di economia, demografia e statistica*, vol. 58, n. 1-2, gennaio-giugno 2004, pp. 281-288
- S. Giusti, "Verso una razionalizzazione dell'allargamento", in A. Colombo e N. Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2002*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 91-104
- A. Landuyt, "L'Italia e l'allargamento ai PECO", in A. Landuyt e D. Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE-UE: 1961-2004. Tomo I*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 61-75
- G. Laschi, "L'agricoltura: un tema fondamentale dell'allargamento", in A. Landuyt e D. Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/UE: 1961-2004. Tomo I*, Bologna, Il Mulino, 2005
- L. Leante, "Allargamento a Est: prospettive di un'Europa diversa", in *il Mulino*, suppl. n. 1, giugno 1995, p. 28-46
- A. Majocchi, "L'integrazione economica dei paesi dell'Europa centrale e orientale: il ruolo delle piccole e medie imprese", in A. Landuyt e D. Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE-UE: 1961-2004. Tomo II*, Il Mulino, Bologna 2005, p. 1017-1039
- M. Massari, "L'Europa di fronte alla sfida dell'allargamento", in *il Mulino*, n. 5, 1997, p. 926-938
- G. Massimiliano, "Paesi dell'Europa centro-orientale, Italia e allargamento", in *Affari Sociali Internazionali*, n. 3, 2004, p. 69-80
- L. Mechi, "Abilità diplomatica, insuccessi economici, progressi amministrativi. Appunti per una storia dell'Italia e dei fondi strutturali", in P. Craveri e A. Varsori

(a cura di), *L'Italia nella costruzione europea: un bilancio storico (1957-2007)*, Franco Angeli, Milano, 2009, p. 187-210

A. Missiroli, "Allargamento, riforme istituzionali e difesa comune", in R. Aliboni et al. (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2000*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 265-279

M. Nava, "L'allargamento dell'Unione Europea: questioni finanziarie, di competitività e di crescita", in *L'industria*, n. 2, aprile-giugno 2004, p. 219-240

M. Neri Gualdesi, "L'Italia e gli allargamenti dell'Europa", in S. Pons, A. Roccucci e F. Romero (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. Vol. I: Fine della Guerra fredda e globalizzazione*, Carocci, Roma, 2014, p. 317-332

P.C. Padoan, "La dimensione economica e commerciale: costi e benefici per l'Italia", in *L'Italia e l'allargamento dell'Unione europea ai PECO: ricerca condotta dal CeSPI per il Ministero degli Affari esteri*, CeSPI, Roma, aprile 1997

P.C. Padoan, "Le prospettive per l'economia italiana in un anno di grandi cambiamenti in Europa", in R. Aliboni (a cura di), *L'Italia nella politica internazionale. Edizione 1994*, SIPI, Roma, 1994, p. 23-37

M. Piermattei, "Le culture politiche italiane e il Trattato di Maastricht (1992-1994)", in *Officina della Storia*, 2011

F. Podestà, "Con l'allargamento ad Est basta aiuti di Stato", in *La Stampa*, 15 giugno 2002

F. Podestà, "Italia solo vantaggi dell'allargamento", in *La Stampa*, 21 ottobre 2002

F. Prausello, "Le conseguenze economiche dell'allargamento", in A. Landuyt e D. Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE-UE: 1961-2004. Tomo II*, il Mulino, Bologna 2005, pp. 967-986

R. Prodi, *Discorso al Parlamento europeo*, Strasburgo, 13 novembre 2001, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_01_531

G. Radice, "Politica europea ambigua, siamo poco credibili", in *Corriere della Sera*, 9 settembre 2002

E. Riva, "L'allargamento ad est farà bene alle imprese", in *La Stampa*, 14 ottobre 2002

Senato della Repubblica, XIV Legislatura, *Indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea*, 26 ottobre 2001, https://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/RiuniteCongiunte/3_ga_eeiii_xiv/Indagini%20conoscitive/st004d.pdf

Senato della Repubblica, XIV Legislatura, *Indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione europea*, 29 maggio 2002, https://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/RiuniteCongiunte/3_ga_eeiii_xiv/Indagini%20conoscitive/st008d.pdf

L.S. Rossi, "Le posizioni dell'Italia sul futuro dell'Unione europea", in A. Colombo e N. Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2002*, il Mulino, Bologna 2002, pp. 79-90

E. Singer, "Europa, appello di Prodi sull'allargamento", in *La Stampa*, 24 ottobre 2002

A. Varsori, "Dalla caduta del Muro di Berlino a Tangentopoli: la dimensione internazionale della crisi della Prima Repubblica", in S. Pons, A. Roccucci e F.



Romero (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. Vol. I: Fine della Guerra fredda e globalizzazione*, Carocci, Roma, 2014, pp. 209-222

J. Zielonka, "Europe Moves Eastward: Challenges of EU Enlargement", in *Journal of Democracy*, vol. 15, n. 1, gennaio 2004, pp. 22-35