

FEDERICO SAVASTANO

ALLARGAMENTO E CONFINI DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. L'identità della *casa europea*. – 2. Come si entra nell'UE. 3. I criteri politici come prerequisito per la candidatura. – 4. I criteri economici e il libero mercato. – 5. *L'acquis communautaire*. – 6. I confini dell'Unione europea.

1. *L'identità della casa europea*

È sempre più frequente per tutte le discipline la necessità di confrontarsi con l'Europa. Assai ricco nel mondo giuridico è il dibattito su quale strada l'UE debba intraprendere per chiudere il processo di federalizzazione, ovvero per adeguarsi alle sfide – sempre più gravose – che si trova ad affrontare¹.

Molti studi sono stati condotti sui diversi aspetti che riguardano l'integrazione europea: temi base del diritto costituzionale quali le fonti del diritto, la forma di stato e di governo, i diritti e temi specifici relativi a singoli settori, come ambiente, agricoltura, servizi pubblici, banche, mercati finanziari, e così via².

Il dibattito principale riguarda l'interrogativo sul futuro dell'Unione: come rinnovare le istituzioni, aumentare il livello di partecipazione e consapevolezza dei cittadini, trovare un equilibrio nel rapporto tra sovranità statale e ordinamento sovranazionale³.

Questi temi sono legati ad una questione di fondo: la visione dell'Europa che si ha e dalla quale si parte nel formulare le varie ipo-

¹ Si veda B. Caravita, *La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino in federalismi*, n. 1/2012 e più in generale B. Caravita, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012.

² Nel 2012 la Rivista *federalismi* ha dedicato una serie di editoriali al tema della dimensione europea di diversi settori giuridici, a firma di S. Staiano, L. Violini, U. Triulzi, G.M. Roberti, G. Napolitano, T.E. Frosini, M. De Poli, A. Sciaudone, A. Poggi, F. Cintioli, A. Celotto e M. Cecchetti.

³ V. T.E. Frosini, *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, in *federalismi*, n. 5/2012.

tesi di sviluppo politico, istituzionale e sociale. *Quale Europa* – quale modello di Europa – perseguire è la scelta da operare aprioristicamente, dalla quale poi conseguono tutti i costrutti istituzionali che possono derivare dall'una o dall'altra visione dell'integrazione⁴.

Non si tratta più però, come in passato, di scegliere *Europa degli Stati* o *Europa dei popoli*, quanto piuttosto di capire in quale modo dotare un ordinamento – che appare sempre di più *necessario* – di strumenti che gli consentano di agire con efficacia sia nei confronti delle sue componenti interne sia nel contesto esterno del panorama internazionale, sia a livello economico e finanziario sia politico e diplomatico.

Cosa fare dell'Europa è dunque il problema di fondo, che non può essere risolto con più o meno fantasiosi progetti di architettura istituzionale che non tengano conto di ciò che l'Europa è e di come sia diventata ciò che è.

È necessario a tal proposito comprendere la natura dell'*identità europea*, studiarne approfonditamente le caratteristiche e da questo studio evincerne quelli che sono i suoi fondamenti innanzitutto culturali, quindi giuridici, istituzionali e sociali.

L'identità dell'Europa è un'identità non unitaria ma plurale, costituitasi in una dialettica senza soluzione di continuità tra fattori diversi entrati in relazione tra loro, sia dal punto di vista cronologico – armonizzazione tra esperienze e idee dell'Antico ed eventi e concetti del Moderno – sia dal punto di vista culturale, con particolare riferimento all'interazione con mondi *diversi ed esterni* che si sono nel corso della storia affacciati ai confini – sia geografici che, appunto, culturali – del Vecchio Continente.

Questa identità composita ha dato forma a una storia fatta di momenti di unità e comunanza di valori molto stretti.

Bisogna dunque leggere la storia del continente europeo come un alternarsi di momenti di unità e frammentazione⁵, che si sono susseguiti in una dialettica continua, lasciando ognuno un'eredità che è andata ad arricchire quel tessuto plurale che è la matrice dell'Europa quale oggi la si conosce⁶.

⁴ V. S. Fabbrini, *Which European Union. Europe after the Euro Crisis*, Cambridge, 2015, xvii.

⁵ Si vedano gli interventi tenuti al Convegno *Unità e frammentazione nella storia europea*, 10 maggio 2013, Napoli in occasione del decennale della Rivista *federalismi*; tra i relatori G. Galasso, P. Grossi, F. Gui, G.M. Salerno, M. Scudiero, S. Staiano.

⁶ Si veda P. Grossi, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2007.

Una matrice che ha creato un sistema di valori che accomuna tutti gli Stati membri e che oggi è il principale strumento per distinguere ciò che è Europa da ciò che Europa non è. L'idea stessa di Europa nasce infatti per contrasto nei confronti di ciò che era al di fuori e di ciò che era diverso: Greci e Persiani, Romani e Barbari, Occidentali e Orientali, Cristiani e Musulmani⁷.

Allo stesso modo oggi i confini dell'Europa sono sempre meno confini geografici e sempre più confini che delimitano un'area di condivisione di valori costituzionali comuni e democrazia.

La loro individuazione equivale ad individuare quali sono i caratteri dell'integrazione europea. L'UE infatti è stata capace, soprattutto negli ultimi trenta anni, di proporsi come raccoglitore, catalizzatore e creatore di un sistema di diritti e di valori uniforme ereditato e riproposto con una veste nuova agli Stati membri che la compongono⁸.

Gli Stati che oggi vogliono entrare nell'Unione si trovano a dover sposare questo sistema di valori: pertanto lo studio dei requisiti che essi devono soddisfare per aderire riflette ciò che i Paesi già membri e le istituzioni europee considerano fondamentale per l'ordinamento europeo, e consente di comprendere appieno la natura e i contenuti di tali valori⁹.

A dieci anni dallo storico allargamento ad est del 2004 il tema dell'apertura delle porte dell'Europa a nuovi Paesi desiderosi di entrarvi a far parte resta centrale per la crescita e lo sviluppo politico dell'Unione.

Se l'ingresso di Bulgaria e Romania del 2007 rappresentò la coda della grande ondata di tre anni prima, quello della Croazia del 2013 potrebbe essere stato il primo di una nuova serie, comprendente Paesi concentrati nell'area dei Balcani occidentali¹⁰.

Si tratta di Stati attratti non solo dal mercato europeo, ma an-

⁷ Sul tema resta insuperabile F. Chabod, *Storia dell'idea d'Europa*, 8^a ed., Bari, 2010.

⁸ V. G. De Vergottini, *Tradizioni costituzionali comuni e costituzione europea*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

⁹ V. L. Cappuccio, *Le condizioni costituzionali di adesione all'Unione europea*, relazione al Convegno annuale del "Gruppo di Pisa" *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Capri, 3-4 giugno 2005, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

¹⁰ V. Commissione Ue, *Dichiarazioni del Commissario Füle per il 10° anniversario dell'allargamento*, Bruxelles, 30 aprile 2014.

che dall'Europa come concetto di appartenenza, in quanto loro casa culturale e loro imprescindibile punto di riferimento.

L'Unione europea preparò con grande attenzione il grande allargamento del 2004, elaborando un processo di avvicinamento graduale tra gli stati interessati all'ingresso e l'Unione stessa. L'obiettivo non era quello di limitare o rendere più difficile l'ingresso, bensì quello di trasformarlo in una vera e propria *adesione* non solo ad un sistema di valori ma anche e soprattutto ad un patrimonio giuridico la cui condivisione è considerata imprescindibile.

Ciò che l'Europa ha voluto chiarire è che l'Unione non si *allarga*, ma tiene spalancate le proprie porte a tutti quegli Stati che appartengono al contesto culturale europeo e che decidono di *aderire* ad un comune sistema di valori, come è possibile evincere dalla lettura combinata degli articoli 2 e 49 del Trattato sull'Unione europea (TUE), e come ribadito spesso dalla Commissione¹¹.

L'*allargamento ad est* del 2004 ha comportato un ampliamento proprio di questa sfera di valori: i nuovi Stati hanno rafforzato lo Stato di diritto, garantito un'ampia sfera di diritti e libertà ai propri cittadini, realizzato riforme dell'amministrazione e della giustizia e aderito al mercato comune, o meglio sono diventati parte del mercato interno, rendendosi *europei* nel modo di vivere nella società oltre che culturalmente.

L'art. 49 del TUE chiarisce come «*Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione*» e costituisce la base giuridica per la possibilità di accogliere nuovi membri. La Commissione cura con attenzione questo aspetto dal 1967, quando ha istituito la figura del Commissario per l'allargamento, ritenendo che *la politica di allargamento dell'UE contribuisce alla sicurezza e stabilità dell'Europa; ci consente di diventare più forti e di promuovere i nostri valori e permette all'Europa di svolgere il suo ruolo di protagonista sulla scena mondiale*, dando la misura di quanto il tema sia importante non solo per gli Stati che entreranno, ma anche per i membri e per l'Unione in generale¹².

¹¹ V intervista all'ex Commissario all'allargamento Verheugen in D. Denti, *Verheugen: allargamento e vicinato devono andare avanti*, in *East Journal*, 3 giugno 2014. Si veda anche Commissione Ue, *Le politiche dell'Unione europea: allargamento*, Lussemburgo, 2014, 3.

¹² Dal 1999 al 2007 il livello degli scambi tra i «vecchi» Stati dell'UE (15 paesi)

2. *Come si entra nell'UE*

Fino al Trattato di Amsterdam non esisteva alcuna previsione nei Trattati in merito alle condizioni da soddisfare per poter entrare nell'Unione europea.

Il Trattato di Maastricht aveva enunciato i principi sui quali l'Unione si fonda e pertanto, attraverso un'interpretazione estensiva di quello che era l'art. F., potevano fare domanda gli Stati che a quei principi si ispiravano nei loro ordinamenti interni.

Originariamente dunque la CEE non aveva predisposto alcuna norma in merito all'adesione, se non la previsione dell'*ex art. 237* del Trattato CEE che sanciva l'unico requisito di essere uno *Stato europeo*.

Questa mancata previsione aveva una ragione ben precisa e ha avuto delle conseguenze importanti: la CEE è nata ispirandosi all'applicazione del metodo funzionalista, in virtù del quale l'integrazione deve essere progressiva e settoriale, e non può aversi tutta in una volta secondo un unico progetto generale¹³. È dunque comprensibile l'intenzione dei padri fondatori di glissare sui metodi di adesione, evitando di formalizzare le procedure di integrazione.

La conseguenza, come si vedrà, è stata quella di accentuare il carattere politico delle decisioni in merito al processo di adesione fino alla previsione di specifici criteri giuridici.

I requisiti si sono andati formando nel corso del tempo. Già in occasione del primo allargamento, quando le uniche condizioni da soddisfare erano l'essere uno Stato europeo e il concludere un accordo di modifica formale ai trattati, si chiarì come l'ampliamento non avrebbe dovuto corrispondere ad un depotenziamento della Comunità¹⁴.

Con il *Mediterranean Enlargement Round* degli anni Ottanta la Comunità iniziò a subordinare le relazioni con i candidati al rispetto dei diritti umani, dato che i Paesi coinvolti – Spagna, Grecia e Portogallo – erano reduci da dittature: la Commissione non si concentrò troppo sul grado di implementazione dei diritti, pun-

e i «nuovi» è passato da 175 mld di euro del 1999 a 500 nel 2007. Nel contempo gli scambi tra i «nuovi» Stati nello stesso periodo di tempo sono passati da 15 a 77 mld.

¹³ V. dichiarazione di Schuman sulla CECA in G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, Roma-Bari, 1998, 39.

¹⁴ V. F. Granell, *Les périodes transitoires des différents élargissements de la Communauté Européenne*, in *Revue du marché commun*, 294, 1986, 95 e ss.

tando sul fatto che la stessa adesione sarebbe stata fattore di stabilizzazione e di democratizzazione negli Stati in entrata¹⁵.

Un passo verso la formalizzazione dei criteri lo si compie alla fine degli anni '80 con l'analisi del rifiuto opposto dalla Commissione al governo turco grazie al quale fu possibile ricavare *a contrario* i requisiti d'ingresso. La Commissione infatti basò il proprio parere su tre elementi: l'impatto sul processo di integrazione, la situazione economica ed il contesto politico.

Sempre in questo decennio, per la prima volta, la Commissione utilizza anche il criterio della *non europeicità* di uno Stato per opporre il rifiuto alla storica domanda di adesione alla Comunità presentata dal Marocco¹⁶.

Il progressivo emergere di criteri di adesione fu accantonato in occasione dell'allargamento del 1995, quando Svezia, Finlandia e Austria furono valutate esclusivamente per i loro parametri economici, senza tenere in conto l'ordinamento dello Stato.

Parallelamente la definizione dei criteri stava vivendo uno slancio decisivo con il dibattito sull'adesione di Cipro, che aveva presentato domanda nel 1990. La Commissione si mostrò molto attenta alla situazione politica dell'isola e colse l'occasione per fornire una definizione di *Stato europeo*, facendo riferimento al fatto che Cipro lo fosse in virtù della sua situazione geografica e dei vincoli storici che la legano alla cultura e alla civiltà europee, con la quale condivide i valori e l'organizzazione della vita culturale, politica, economica e sociale.

In questo contesto interviene il Consiglio europeo di Copenaghen del 1993, in cui i capi di Stato e di Governo dell'UE proceduralizzano l'adesione. La ragione storica di questa svolta nell'approccio ai paesi terzi sta nell'inizio del processo di adesione dei PECO, che avrebbe portato al grande *allargamento ad est* del 2004. Si trattava infatti di paesi *ex sovietici* nei confronti dei quali l'attenzione per il funzionamento dello stato di diritto e della democrazia e per l'effettiva godibilità dei diritti umani meritava di essere più elevata.

¹⁵ V. G. Pridham, *Encouraging Democracy. The International Context of regime transition in Southern Europe*, Leicester, 1991, 1 e ss.

¹⁶ Nel 1987 il Marocco fece domanda di adesione alla CEE. Gli venne opposto rifiuto perché non si trattava di uno Stato europeo. Le istituzioni europee non colsero l'occasione per fornire una definizione di Stato europeo, ma usarono una motivazione geografica di appartenenza all'area del Maghreb e dell'Africa da parte del Marocco.

Il Consiglio individuò tre macro-aree – politica, economica e giuridica – nelle quali i candidati dovevano dimostrare di essere in linea con gli *standard* europei, che assumeranno il nome di *criteri di Copenaghen*¹⁷.

La procedimentalizzazione operata fu una formalizzazione dei criteri che erano emersi negli anni precedenti¹⁸. Come detto essi furono elaborati prima dell'introduzione dell'art. 49 del Trattato di Amsterdam e non vennero utilizzati per l'allargamento del 1995.

Essi vennero poi specificati ed integrati dal Consiglio europeo di Madrid del 1995, che chiarì come anche le strutture amministrative degli Stati avrebbero dovuto essere adeguate in modo da permettere una sistematica e snella ricezione delle norme europee: serviva dunque non solo un formale recepimento ma anche un'effettiva attuazione a livello amministrativo¹⁹.

I criteri saranno poi definitivamente integrati dai Consigli europei di Helsinki e Colonia del 1999, che inseriranno i requisiti delle politiche di buon vicinato e la valutazione della sicurezza nucleare.

Per gli Stati balcanici è stata poi inserita una voce speciale che fa riferimento alla collaborazione con gli organi di giustizia internazionale, in particolare con il Tribunale speciale per l'ex Jugoslavia²⁰.

Riuscire a soddisfare i criteri di Copenaghen non è cosa banale: l'UE ha tal fine ha sviluppato una prassi di assistenza sia politica che finanziaria tesa ad accompagnare i candidati e i potenziali candidati a mettere in atto le riforme necessarie per il soddisfacimento dei requisiti.

Ogni adesione parte infatti con una *Strategia di preadesione* che definisce gli *step* che il candidato dovrà compiere a medio-lungo termine e gli strumenti che si utilizzeranno nel processo.

¹⁷ V. Conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen 21-22 giugno 1993, § 7, iii) (SN/180/1/93).

¹⁸ V. P.D. Kats, *Les Critères de Copenhague*, in *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, 440, 2000, 483 e ss.; Sui criteri di Copenaghen v. A. Lang, *Le procedure per l'allargamento dell'Unione europea: anno 2008*, in *DPCE*, 2009, 122 e *La politica di allargamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, 477-491; T. Marktler, *The Power of the Copenhagen Criteria*, in *CYELP*, 2006, 346 ss.; T. Cerruti, *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione e il ruolo dei nuovi stati membri*, Torino, 2010.

¹⁹ V. Conclusioni del Consiglio europeo di Madrid del 15-16 dicembre 1995, § III.A.

²⁰ Il criterio è stato utilizzato anche con la Croazia. V. T. Cerruti, *Il rinvio dell'apertura dei negoziati di adesione della Croazia. Un precedente insolito per il nuovo peso dato ai criteri politici*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

Il primo di questi è costituito dagli accordi bilaterali: si tratta dei cosiddetti trattati di associazione – che per i paesi dei Balcani occidentali hanno assunto il nome di *Trattati di stabilizzazione e associazione* – e servono da quadro per la gestione delle trattative.

La seconda fase è quella dei *dialoghi politico-economici*, che consiste in una assistenza tecnica molto specifica e molto concreta fornita agli Stati nelle loro riforme istituzionali e nella stabilizzazione del sistema economico.

Vi è poi la possibilità di sviluppare dei *partenariati per l'adesione* su singole materie dell'*acquis* nelle quali gli Stati devono fare uno sforzo più significativo in termini di riforme o infrastrutture.

A fronte di questi strumenti messi a disposizione dalle istituzioni europee, ogni Paese propone un *Programma nazionale per l'adozione dell'acquis (NPAA)*, nel quale presenta un calendario con le priorità e le azioni che intende seguire nei vari settori oggetto della valutazione.

L'assistenza da parte di Bruxelles non si limita al sostegno tecnico e politico: ben consapevole dei costi che comportano le riforme, l'Unione predispone anche strumenti di *Assistenza finanziaria di preadesione*. In occasione dell'allargamento del 2004 è stato usato il noto programma PHARE; nel periodo 2007-2013 il più flessibile IAP (strumento di assistenza preadesione), che è stato rinnovato per il periodo 2014-2020 per un ammontare complessivo di circa 13 miliardi.

La Commissione fornisce ogni anno i propri *Progress Report* che consistono in un monitoraggio dettagliato dei progressi degli Stati candidati. Grazie a questi *screening* gli Stati sanno se stanno operando nella giusta direzione e vengono redarguiti nei casi di inerzia o di allontanamento dalle norme europee. Il monitoraggio riguarda ogni singolo aspetto dei criteri politici, economici e giuridici.

Una volta soddisfatti i criteri, il Consiglio adotta una posizione comune che consente la chiusura dei negoziati e sviluppa un progetto di trattato di adesione.

Previa consultazione con la Commissione e approvazione del Parlamento europeo il Trattato viene firmato e ratificato dallo Stato candidato e da tutti i singoli Stati membri dell'UE.

Tra la firma e la ratifica, lo Stato candidato accede al godimento di taluni privilegi provvisori (osservatore attivo in molti

organi UE), che diventano definitivi quando l'ultimo Stato membro ratifica il trattato.

3. *I criteri politici come prerequisito per la candidatura*

L'art. 49 TUE fa esplicito riferimento al rispetto dei valori contenuti nell'art. 2 TUE come condizione necessaria per diventare membro dell'UE. Questo articolo, non a caso posto in apertura del Trattato, stabilisce che l'Unione *si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani* e prosegue chiarendo come si tratti di valori comuni a tutti i membri, caratterizzati a loro volta da una società basata sul pluralismo, la non discriminazione, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà e la parità di genere.

Le disposizioni citate erano state inserite nel TUE dal Trattato di Amsterdam del 1999 e costituivano il primo comma dell'art. 6. Con Lisbona gli Stati europei hanno deciso di dare maggiore enfasi ai valori fondanti dell'Unione trasformando, ampliando e specificando il primo comma dell'art. 6 in un nuovo articolo posto all'inizio del Trattato.

Le modifiche sono intervenute dopo il Consiglio del 1992, e quindi dopo la formulazione dei criteri di Copenaghen. L'art. 2 sembra recepirne i parametri politici: in questo senso si può parlare da una parte di una loro "costituzionalizzazione"²¹, dall'altra della dimostrazione del fatto che essi costituiscono la parte principale di quelli che il Trattato definisce *valori comuni*.

Tali parametri sono di ampia portata e molto generici, tanto che la Commissione è intervenuta nel corso del tempo – attraverso i monitoraggi dei progressi compiuti dagli Stati candidati – a specificarli e dar loro una maggiore concretezza²², in particolare per l'attuazione di concetti quali *democrazia* o *stato di diritto*²³.

²¹ V. T. Cerruti, *L'allargamento dell'Unione europea alla luce dei parametri politici imposti ai nuovi stati membri per l'adesione*, in *Centro Studi sul federalismo*, aprile 2007, 8.

²² *Ibid.*, 1.

²³ Sulla definizione di "rule of law" v. G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, 8^a ed., Padova, 2011, 368-372; L. Heuschling, *Rechtsstaat, Rule of Law, état de droit*, Parigi, 2002; F. Sorrentino, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, 2007. In relazione all'inserimento di tale principio tra i parametri politici di Copenaghen si veda M. Maresceau, *The EU Pre-Accession Strategies: a political and legal analysis*, in

Il primo che si tiene in considerazione nel monitoraggio dei progressi dei candidati consiste in *democrazia e stato di diritto*: nella valutazione la Commissione analizza la Costituzione dello Stato; le modalità di svolgimento delle elezioni, sia nazionali che locali; il funzionamento del Parlamento e dell'esecutivo; la trasparenza e l'efficienza della pubblica amministrazione; la presenza di un'istituzione che funga da *ombudsman*; le forze di pubblica sicurezza e la garanzia che esse siano controllate dal potere civile; il grado di partecipazione e coinvolgimento della società civile; l'indipendenza del sistema giudiziario, la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata.

Ben si comprende come l'ampiezza della definizione sia stata sfruttata dalla Commissione per entrare nello specifico di questioni fondamentali che riguardano il funzionamento politico-istituzionale di uno Stato che aspira all'ingresso nell'Unione.

Il secondo punto è intitolato *Diritti umani e protezione delle minoranze* e si occupa di valutare innanzitutto il rapporto tra i candidati e la Corte EDU. In particolare la Commissione procede ad un controllo del livello di compatibilità dell'ordinamento nazionale con le previsioni della Convenzione e del livello di attuazione delle sentenze della Corte di cui lo Stato è destinatario. Un tema cui la Commissione ha sempre posto attenzione nei *report* è quello del *gender* e della tutela di LGTBI. Per il resto essa ha proceduto concentrandosi sulle questioni peculiari di ogni candidato, a seconda della più o meno significativa presenza di minoranze all'interno del suo territorio: per ognuna ha valutato le misure adottate dai governi per garantirne la partecipazione politica e la situazione politico-sociale in cui versa.

Il terzo paragrafo in cui si articolano i criteri politici riguarda le *questioni regionali e gli obblighi internazionali*. In questo campo la Commissione valuta il comportamento dei candidati nel loro contesto regionale, in particolare la loro disponibilità alla cooperazione con gli Stati limitrofi ovvero appartenenti allo stesso contesto, nonché la capacità di risolvere pacificamente le controversie transfrontaliere. È chiaro come anche in questo caso l'analisi si articoli e differenzi in funzione dello Stato monitorato: per la Turchia, ad esempio, sono presi in considerazione i rapporti con Cipro e Grecia, mentre

M. Maresceau, E. Lannon (a cura di), *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies. A comparative analysis*, Houndmills, 2001, 15.

per gli Stati balcanici si è fatta attenzione alla cooperazione nell'area balcanica e soprattutto alla collaborazione mostrata con il Tribunale speciale per i crimini commessi nei conflitti in *ex* Jugoslavia.

Il rispetto dei parametri di politici di Copenaghen è un requisito essenziale anche solo per presentare la domanda di adesione. L'art. 49 TUE infatti subordina al rispetto dell'art. 2 la possibilità di *domandare di diventare membro*. In base a tale condivisa interpretazione tutti gli Stati che hanno ottenuto lo *status* di candidato sono in linea con i criteri politici e con l'art. 2 del Trattato. Ciononostante la Commissione continua a monitorare il rispetto dei parametri politici per tutto il processo di adesione, in virtù del fatto che – come accaduto ad esempio in Turchia – possono esserci dei passi indietro da parte degli Stati.

Non è tuttavia mancato chi ha sottolineato come il Consiglio abbia talvolta forzato il parametro politico, indebolendolo e piegandolo agli obiettivi di politica estera dell'Unione²⁴.

4. *I criteri economici e il libero mercato*

La *membership* europea richiede anche il rispetto di parametri economici, quali la *esistenza di un'economia di mercato funzionante* e la *capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze del mercato all'interno dell'Unione*.

Anche in questo caso la Commissione ha specificato il contenuto dei parametri nel corso dei monitoraggi.

Le prime due voci in tema di *economia di mercato funzionante* consistono nel rispetto dei c.d. *parametri di Maastricht* contenuti nell'art. 140 TFUE, in forza dei quali ogni membro deve assicurare:

– raggiungimento di un alto grado di stabilità dei prezzi, e quindi stabilità del tasso di inflazione;

– sostenibilità della situazione di finanza pubblica, e quindi il rispetto dei parametri in tema di disavanzo pubblico (rapporto deficit/PIL non superiore al 3%) e debito pubblico (non deve superare il 60% del PIL e se lo fa deve essere ridotto costantemente anno per anno);

– rispetto dei margini normali di fluttuazione previsti dal meccanismo di cambio dello SME;

²⁴ V. T. Cerruti, *L'apertura dei negoziati di adesione all'Unione europea della Turchia e della Croazia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2007, 93.

– stabilità dei tassi di interesse a lungo termine, che non devono superare di più del 2% quelli degli Stati membri che hanno ottenuto i migliori risultati inflattivi.

I parametri di Maastricht sono raccolti in due voci che fanno riferimento alle basi essenziali di politica economica e alla stabilità macroeconomica.

Nell'analisi di quest'ultimo elemento la Commissione studia lo storico e le prospettive di crescita di ogni Stato, la composizione del PIL e tutti gli interventi operati (e non) dai governi in vista del miglioramento della situazione macroeconomica, nonché la loro possibilità di integrarsi con la *governance* economica europea²⁵.

Gli altri aspetti in cui si articola il primo punto dei parametri economici riguardano l'interazione delle forze del mercato (ad es. livello dei consumi e ruolo dello Stato); la facilità e le possibilità di entrata ed uscita dal mercato; il quadro giuridico entro cui il sistema si muove; lo sviluppo del settore finanziario.

Il secondo dei parametri economici tiene invece in considerazione le possibilità delle imprese nazionali di relazionarsi quelle europee, e di riuscire ad integrarsi nel mercato comune. In primo luogo la Commissione concentra la sua analisi sul capitale fisico e umano presente in uno Stato, quindi passa all'esame della struttura settoriale dell'economia e della struttura delle imprese. Un aspetto particolarmente rilevante, e spesso problematico, riguarda l'influenza che esercita lo stato nel mercato, e quindi il recepimento della normativa europea in tema di aiuti di Stato, cui tradizionalmente la Commissione pone molta attenzione.

L'ultimo aspetto riguarda l'integrazione economica con l'UE, e quindi l'apertura dell'economia interna a quella degli Stati già membri e i flussi di percentuali di PIL derivanti da importazioni ed esportazioni con i membri dell'UE.

5. *L'acquis communautaire*

Il terzo dei parametri stabiliti a Copenaghen è il cosiddetto *criterio giuridico*, che consiste nella *capacità di assumersi gli obblighi derivanti dalla membership*. Ciò significa recepire l'*acquis commu-*

²⁵ Sul tema R. Dickmann, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, 2013.

nautaire, inteso come complesso di norme e principi ricavabili dai Trattati, dalla prassi delle istituzioni, dalla giurisprudenza della Corte e da tutte le norme emanate in ambito europeo sulla base dei Trattati²⁶.

Il termine era usato inizialmente per far riferimento al diritto comunitario nel suo complesso, e si compone praticamente di tutti gli atti adottati in ambito europeo – da qui il nome *acquis*, che sta per *diritto acquisito*:

- principi, obiettivi politici e dispositivo dei trattati;
- legislazione adottata in applicazione dei trattati e giurisprudenza della Corte di giustizia;
- dichiarazioni e risoluzioni adottate nell'ambito dell'UE;
- atti che rientrano nella PESC;
- atti che rientrano nel GAI;
- accordi internazionali conclusi dalla Comunità e quelli conclusi dagli Stati membri tra essi nei settori di competenza dell'Unione.

Dopo Copenaghen e dopo il progressivo ampliarsi delle competenze dell'UE, in vista dell'allargamento del 2004, l'*acquis* è stato articolato in 31 capitoli (ora 35), che fanno riferimento ai più svariati ambiti della vita associata, partendo dalle quattro libertà e specificando temi già ricompresi nei criteri politici ed economici.

La vasta gamma dei capitoli dell'*acquis*²⁷ è la dimostrazione di quanto ampia sia l'azione dell'UE e di quanto forte sia la sua presenza all'interno della vita degli Stati membri²⁸.

La CE intavola dunque dei negoziati con i candidati per pianificare insieme il soddisfacimento di tutti gli *standard* previsti dall'*acquis* per ogni capitolo. Essa inizia la propria azione attraverso uno *screening* della situazione normativa ed amministrativa dello Stato candidato in ogni settore, dopo di che fissa dei *benchmark*, ossia degli obiettivi che lo Stato deve gradualmente soddisfare – e la Commissione monitorare – anno per anno. Una volta fissati gli obiettivi e una volta condivisi con il candidato, si aprono i capitoli negoziali.

²⁶ V. R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, 46.

²⁷ A quanto già citato si devono aggiungere pesca, agricoltura, diritto societario, energia, ricerca, cultura, tutela dei consumatori, ambiente, statistiche, solo per citarne alcuni.

²⁸ V. B. Caravita, *Il federalizing...*, op. cit.

L'apertura di un capitolo significa che lo Stato è pronto a mettere in atto a breve-medio termine le azioni normative ed amministrative necessarie per l'adeguamento. Come sottolineato, ogni anno la Commissione valuta lo stato di avanzamento dei lavori in ogni capitolo. Il Consiglio europeo di Madrid del 1995 ha chiarito come anche le strutture amministrative degli Stati avrebbero dovuto essere adeguate in modo da permettere una effettiva attuazione del diritto europeo.

In virtù delle Conclusioni del Consiglio europeo di Madrid la Commissione dunque non si limita ad analizzare gli atti normativi approvati in uno Stato ma si spinge fin nel dettaglio a valutare l'efficacia dei provvedimenti amministrativi adottati in vista dell'attuazione di tali normative.

Quando lo Stato candidato raggiunge quanto previsto dai suoi *benchmark* si arriva alla chiusura del capitolo. La chiusura del singolo capitolo non è però mai definitiva: si avrà formalmente solo quando tutti e trentacinque i capitoli negoziati saranno chiusi, e pertanto gli stessi possono essere soggetti a riapertura fino alla fine del processo di adesione.

6. *I confini dell'Unione europea*

L'obiettivo oggi più concreto in termini di allargamento riguarda i Paesi dei Balcani occidentali. L'ingresso di questa area all'interno dell'UE può dirsi iniziato con l'adesione della Croazia del 2013.

Nei Balcani occidentali oggi ci sono ben quattro dei sei candidati ufficiali: Serbia, Montenegro, FYROM e Albania. Stanno inoltre lavorando per ottenere lo *status* di candidato anche Bosnia Erzegovina e Kosovo.

Gli altri Stati che hanno ottenuto lo *status* di candidato appartengono ad aree geografiche diverse e lontane tra loro, ma hanno vissuto o stanno vivendo un processo di adesione travagliato. Si tratta dell'Islanda, che il 12 marzo 2015 ha ritirato sembra definitivamente la propria domanda di adesione, e della Turchia, la cui situazione interna e i cui rapporti con Bruxelles destano più di qualche perplessità circa le possibilità di giungere davvero all'adesione.

Sono inoltre legati all'UE da Accordi bilaterali di libero scambio la Norvegia (i cui cittadini in due occasioni hanno bocciato l'adesione con referendum) e la Svizzera.

Prospettive interessanti ci sono anche nel Caucaso: l'Azerbaijan e la Georgia sono interessati alla firma di Trattati di Stabilizzazione e Associazione, così come lo era l'Armenia prima che rientrasse nella sfera di influenza russa.

Ad est mancano poi ancora due tasselli. Non certo la Bielorussia, lontana anni luce dall'Occidente, pure confinando ormai con l'Unione, ma la Repubblica Moldova e l'Ucraina.

La prima dovrebbe affrontare un lungo percorso di riforme, ma può contare sull'amicizia quasi identitaria che la lega alla Romania, suo possibile sponsor nell'ambito delle istituzioni europee.

L'Ucraina sta invece affrontando un periodo difficile, cui ha contribuito anche la mancata firma dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione, che ha dato via al cosiddetto *Euromaidan*.

Dopo l'allargamento del 2004 e viste le future possibili adesioni è importante chiedersi fin dove può spingersi il processo di integrazione, e quindi andare a capire quali siano i potenziali confini di massima espansione dell'Unione.

Se si pensa alla previsione per cui solo uno *Stato europeo* può aspirare ad entrare nell'Unione, allora i limiti sono eminentemente geografici, ma non mancherebbero i problemi: quali sono i confini orientali e sudorientali dell'Europa?²⁹ È lecito prendere in considerazione il Caucaso? Stesso dubbio sorgerebbe in merito alla Turchia, dato che la gran parte del suo territorio è localizzato in una zona tradizionalmente associata all'Asia.

La Chiesa cattolica – in particolare con Benedetto XVI – ha evidenziato l'opportunità di sottolineare le *radici cristiane* dell'Europa anche nei Trattati³⁰. L'accoglimento di tale tesi avrebbe potuto

²⁹ Si veda A. Zotti, *I confini orientali dell'Europa: effetti inattesi di una storia antica*, in *ISPI Commentary*, 29 settembre 2014.

³⁰ Il tema è stato introdotto da Giovanni Paolo II (v. il discorso all'Angelus del 16 febbraio 2003), e poi ribadito da Benedetto XVI sia in encicliche (*Spe Salvi*, 2007), sia in interventi, tra i quali quello dell'allora Cardinale Ratzinger a Berlino nel 2000 e la storica *Lectio magistralis* "Fede, ragione e università. Ricordi e riflessioni", tenuta all'Università di Ratisbona il 12 settembre 2006; Papa Francesco ha trattato il tema nel suo intervento al Parlamento europeo del 25 novembre 2014. *Contra* v. J.F. Schaub, *L'Europe a-t-elle une histoire?*, Parigi, 2008, 190.

significare la coincidenza – di richiamo vagamente medievale – tra “Europa” e “Cristianità”. In questo caso Stati oggi in dialogo per l’ingresso nell’Unione come Turchia, Bosnia Erzegovina e Albania sarebbero rimasti fuori. In realtà la questione non ha mai avuto particolare rilevanza per due motivi fondamentali: da una parte le istituzioni europee rifiutarono il principio delle *radici cristiane* appellandosi a quello di laicità, dall’altra l’intento della Chiesa non voleva certo essere quello di escludere le popolazioni con un credo diverso ma semplicemente quello di veder riconosciuta una sorta di matrice storico-culturale.

L’approccio della Commissione è stato finora quello di non porre limiti chiarendo come l’Europa sia di volta in volta ciò che decide di essere, e che ogni Paese ha il diritto di presentare domanda di adesione, purché sia disposto a recepire l’*acquis* e – in prospettiva – ad adottare l’Euro.

La posizione della Commissione è dunque abbastanza chiara: *l’aggettivo europeo ingloba una serie di fattori geografici, storici e culturali che contribuiscono tutti insieme alla costruzione dell’identità europea. La condivisione di idee e di valori e l’esperienza comune di interazione storica non possono essere condensate in una formula immutabile, ma devono essere sottoposte all’esame di ogni nuova generazione*³¹.

Abstract

This article analyzes the accession process for a new member State of the EU as it has emerged over the years, putting the historical phenomenon of enlargement in the context of the Union’s values dissemination. The aim is to understand which are the boundaries of European enlargement and which is the role of the enlargement in EU’s future developments.

L’articolo analizza la procedura di adesione all’Unione europea così come si è delineata nel corso degli anni, inserendo il fenomeno storico dell’allargamento nel quadro dei valori identitari dell’Unione e cercando di intuire quali siano i confini dell’espansione europea e quale ruolo tale espansione possa avere negli sviluppi futuri dell’Unione.

³¹ V. Comunicazione della CE al PE e al Consiglio, *Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-07 comprendente una relazione sulla capacità dell’UE di accogliere nuovi membri*, Bruxelles, 8/11/2006, Doc. n. COM(2006)649 def.