

## **Estratto**

### **INTRODUZIONE**

Quello che segue è un lavoro contenente alcuni primi approfondimenti dei testi riconducibili complessivamente al Trattato di Atene che, nell’aprile del 2003, ha conferito un quadro finalmente definito di regole giuridiche al processo di allargamento dell’Unione europea a dieci Stati dell’Europa centrale.

Il carattere di “primi approfondimenti” deriva evidentemente dalla complessità e dalla vastità di argomenti sottesi al processo di allargamento attualmente in atto (diciamo che esso può essere riferito alle determinazioni del Trattato di Nizza, le cui riforme sono fondate su un’ipotesi di un’adesione di complessivamente dodici nuovi Stati). In altri termini, un vero e proprio studio di tutti gli argomenti ricavabili dalla lettura del Trattato di adesione avrebbe richiesto probabilmente un lavoro in due tomi, che non escludiamo di produrre, ma che tuttavia richiede un lasso di tempo necessariamente più lungo.

Il fattore – tempo, peraltro, incide non poco sull’attualità delle riflessioni qui contenute, ciò che vale a cogliere uno dei caratteri essenziali del diritto comunitario, riconducibile ad una sorta di cantiere sempre aperto sul quale ogni analisi richiede un confronto con una prassi in continua evoluzione. Se è pur vero, quindi, che il testo di un Trattato di adesione non è modificabile se non per revisione di tale stesso Trattato o stipulazione di un diverso accordo che modifichi in tutto o in parte i termini di quest’ultimo, le modalità applicative delle norme di quel Trattato e i concreti problemi che ne deriveranno potranno essere i più diversi e i più controversi. Pertanto, un’opera quale quella che si propone ha la finalità precipua di offrire una prima indagine in chiave prospettica, cercando cioè di ipotizzare le possibili questioni derivanti dalla concreta operatività di alcune norme contenute nel Trattato di adesione.

Chi scrive, peraltro, ha vissuto in prima persona l’esperienza comunitaria, partecipando come delegato italiano ai lavori svoltisi in seno al Consiglio dell’Unione europea nel Gruppo di redazione del Trattato che si cerca qui di illustrare. In quella sede, in primo luogo, il fattore tempo ha esercitato tutta la sua influenza, non consentendo quelle riflessioni che, probabilmente, avrebbero fatto slittare la produzione del testo finale a un anno o più oltre le cut off dates stabilite nei diversi Consigli europei succedutisi nel biennio 2001-2002. Successivamente, le analisi del testo finalmente prodotto già richiederebbero un ulteriore aggiornamento (sporadicamente operato in quest’opera) alla luce del progetto di Trattato costituzionale in discussione nella Conferenza Intergovernativa convocata a norma dell’art. 48 TUE. Tanto più alla luce di tale evenienza “fortunata”, è necessario fare il punto quantomeno sul Trattato di adesione che, nel bene e nel male, sosterrà l’inclusione di dieci nuovi Stati nel consesso comunitario nel periodo tra la metà del 2004 e il 2009.

L’opera riguarda, innanzitutto, una sintesi della struttura del Trattato che, segnaliamo, si compone di diversi allegati per un numero complessivo di circa cinquemila pagine. Si spera, in tal modo, di fare un servizio a quanti preferiranno dare un’occhiata sintetica ad alcuni aspetti – mettiamo in tema di Unione doganale o di trasporti – la cui analisi per l’appunto potrebbe essere rinviata ad un lavoro apposito.

Si dà invece centralità a quelli che sono i “principi” sottesi al Trattato di adesione. Essi ruotano intorno ad alcune norme dell’Atto di adesione (articoli da 4 a 6 in particolare) che traducono in termini giuridici posizioni di principio assunte dall’Unione a più riprese durante i negoziati. Anche qui, però, il taglio è quello di un’analisi volta a sottolineare, più che a risolvere, i problemi che derivano da una simile impostazione di principio.

Non c’è dubbio quindi che, quantomeno in tre settori essenziali (*acquis* Schengen, cooperazione giudiziaria penale e accordi internazionali dell’Unione) l’odierno allargamento dell’Unione presenta i suoi caratteri più ambigui e, forse per questo, più interessanti. Si segnalano in particolare la questione relativa all’adesione dei nuovi Stati ad accordi internazionali stipulati dall’Unione a norma dell’art. 24 TUE (in modo da ritenere tali accordi quale vero e proprio *acquis* riconducibile alla definizione datane nelle conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen ’93) e quella concernente l’esistenza, al momento dell’adesione, di accordi bilaterali tra uno dei nuovi Stati e uno Stato terzo (gli USA) contenenti elementi idonei a configurare un vero e proprio “scardinamento” delle regole essenziali dell’ordinamento comunitario. Altro tema “scottante” risulta essere quello delle cosiddette “clausole di salvaguardia”, la cui analisi, oltre che in un titolo apposito, è affrontata a diverse riprese. La sensibilità del tema deriva anche da alcuni dati “esteriori”, quale la dichiarazione di alcuni nuovi Stati membri sull’interpretazione di una particolare clausola di salvaguardia, che dà il tono di una trattativa assai delicata e durante la quale i Paesi aderenti hanno assunto un atteggiamento teso a non accettare trattamenti peggiori di quelli riservati in passato ad altri Stati aderenti alle comunità e all’Unione europea. Sta di fatto che, sotto il profilo giuridico, quelle clausole di salvaguardia testimoniano un’attitudine delle istituzioni e degli attuali Stati membri sulla quale preferiremmo lasciare ai lettori di esprimere l’ultima opinione.

I temi istituzionali e quelli finanziari hanno in realtà suscitato meno problemi di quelli che ci si sarebbe potuti aspettare. E’ intervenuta al riguardo una solida rete di sostegno che ha trovato nelle relazioni interistituzionali il suo fulcro, salvo l’accordo dell’ultima ora raggiunto a Copenaghen nel dicembre 2002. Completa il quadro degli accordi relativi a questi argomenti l’analisi delle modifiche apportate al settore agricolo e al settore fondi strutturali (richiamato nel primo), dove una miriade di previsioni specifiche offrono un’idea della complessità degli impegni assunti dalla Comunità europea in modo da soddisfare le esigenze dei Paesi aderenti: da tale quadro emerge essenzialmente lo sforzo di riequilibrare il dato secondo il quale, in base agli accordi, questi paesi riceveranno in effetti meno aiuti diretti di quelli ricevuti in passato da altri Stati aderenti alle comunità.

Sul piano istituzionale, è da dire che i nuovi Stati hanno forse guadagnato qualcosa rispetto a quanto conferito loro a Nizza. La successiva adesione dei due Stati esclusi (Bulgaria e Romania), tuttavia, renderà necessari altri adeguamenti numerici (si pensi alla redistribuzione dei seggi in Parlamento) che risulteranno tutt’altro che agevoli.

In tale ottica, la firma del progetto di Trattato costituzionale, contenente un sistema completamente nuovo, è da sostenere innanzitutto come ipotesi idonea a prefigurare una definitiva “via d’uscita” dal sistema attuale, che Nizza ha provveduto a “limare”, senza incidere sulla sua essenza (veramente perversa, nell’ipotesi di un consesso “a 27”).

Per quanto riguarda le modifiche e le misure concordate sulle regole dei diversi settori d’*acquis* comunitario, non tutti i settori sono stati analizzati. Era comunque necessario soffermarsi su temi quali le diverse libertà di circolazione, con particolare riguardo alla libera circolazione delle persone. Si tratta di temi tra loro notoriamente contigui, fatti oggetto di serratissime trattative nelle quali le misure possibilmente sospensive della libera circolazione dei lavoratori hanno rappresentato la contropartita, imposta dagli attuali Stati membri, per l’esistenza di alcune misure nazionali degli Stati aderenti tese a restringere l’accesso di capitali o di imprese stranieri.

La materia della libera concorrenza, con particolare riferimento alla disciplina sugli aiuti di Stato, è confluita nelle determinazioni dell’Atto di adesione a seguito di un percorso che, dai primi accordi di associazione, è teso a modificare radicalmente il volto della politica economica di quei paesi. Sotto il profilo giuridico ciò comporta non pochi aspetti problematici per quanto concerne il controllo sull’adeguamento definitivo degli ordinamenti interni all’*acquis* comunitario, prefigurandosi, quale risultato vero e proprio dei negoziati, la sussistenza di diverse tipologie di aiuti di

Stato “esistenti”, cioè meritevoli di essere mantenuti, ma sotto stretto e “permanente” monitoraggio comunitario (art. 88 par. 1 TCE).

Per quanto riguarda apparenti *defaillances* del Trattato di adesione, rilevano alcune considerazioni relative al settore negoziale della giustizia e affari interni. Infatti, in tale ambito l’Unione non ha concesso in realtà nessun periodo transitorio, prefigurando, al momento dell’adesione, un pieno adeguamento degli ordinamenti interni dei Paesi aderenti ai parametri imposti dall’*acquis* rilevante in materia.

In realtà, alcuni recenti *reports* della Commissione in argomento dimostrano come tale pieno adeguamento rappresenterà invece l’oggetto di un ulteriore approfondimento delle relazioni tra ordinamenti nazionali e ordinamento comunitario cui solo la definitiva adesione a quest’ultimo potrà fornire strumenti realmente dotati di un margine di giuridicità (si pensi alla possibile competenza della Corte di giustizia in base all’art. 35 TUE). Temi, questi, che sono l’interfaccia di un ulteriore sviluppo anche delle relazioni internazionali dell’Unione, tenuto conto dell’implementazione della cooperazione internazionale nei settori di polizia e giudiziario che necessariamente si accompagna ad uno sviluppo delle relazioni politiche volte a definire il quadro di un “nuovo ordine mondiale”, che si spera resti fondato sui criteri del rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali.

L’autore di queste pagine deve necessariamente ringraziare lo staff della Direzione Generale dell’Integrazione europea del Ministero degli Affari esteri, a partire dal suo Direttore generale, il Ministro Rocco Antonio Cangelosi, il quale, assieme al Capo del Contenzioso del MAE italiano, prof. Umberto Leanza, ha avuto “l’azzardo” di conferire al sottoscritto l’incarico per seguire i lavori di redazione del testo oggetto di questo “primo” commento. Non si possono però dimenticare i tanti amici e colleghi di lavoro che hanno sostenuto l’impegno solo in parte confluito in queste pagine, a cominciare dal Cons. Giuseppe Buccino Grimaldi, Capo dell’Ufficio VI della menzionata Direzione generale del MAE, il Capo dell’Ufficio II Cons. Massimo Gaiani, il vice - Direttore generale, Min. Ferdinando Nelli Feroci. Devo ringraziare altresì il “titolare” per l’allargamento presso la Rappresentanza permanente dell’Unione europea, Cons. dott. Cosimo Risi ed il partner nel Gruppo di lavoro, prof. Piero Pennetta. Un ringraziamento generale va all’amico Cons. Francesco di Majo (co-autore da anni in altre opere su temi comunitari) e all’amico e maestro prof. Pietro Gargiulo, per la pazienza con la quale ha seguito i prodromi e, speriamo, gli sviluppi delle mie attività e riflessioni intorno all’allargamento e alle riforme dell’Unione europea. Infine, ringrazio il mio Maestro, prof. Luigi Ferrari Bravo, per il “pungolo” alle mie a volte incerte volontà e per i suoi suggerimenti, sempre ricchi di implicazioni e profondi.