



**UNIVERSITÀ DI VERONA**  
**FACOLTÀ DI ECONOMIA - DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE**  
**37129 VERONA – Viale dell'Università, 4**

**Michela Sironi Mariotti**

**L' allargamento ad Est dell'Unione Europea.**

*Working paper n. 20 del dipartimento di Scienze Economiche*

**Maggio 2005**

## **L'allargamento ad Est dell'Unione Europea.**

- 1. Le grandi tappe storiche .**
- 2. Il Trattato di Amsterdam**
- 3. Il Trattato di NIZZA**
- 4. L'allargamento**
  - 4.1 I tre periodi dell'allargamento**
  - 4.2 Gli accordi di associazione**
  - 4.3 I criteri di Copenaghen**
    - 4.3.1 Criterio politico**
    - 4.3.2 Criterio economico**
    - 4.3.3 Criterio del recepimento dell'acquis comunitario**
    - 4.3.4 Criterio residuali.**
  - 4.4 I negoziati di adesione**
  - 4.5 Il parere della Commissione sull'adeguamento ai criteri**
    - 4.5.1 I criteri politici**
    - 4.5.2 I criteri economici**
    - 4.5.3 Il criterio del recepimento dell'acquis comunitario**
  - 4.6 L'importanza della strategia di preadesione**

### **1. Le grandi tappe storiche .**

L'Unione europea è il frutto del lavoro di quanti, uomini e donne, si adoperano concretamente per la costruzione di un'Europa unita. Non esiste al mondo altra organizzazione in cui un gruppo di paesi esercitino a tal punto, tutti insieme, la sovranità in settori d'importanza cruciale per i cittadini. L'UE ha creato la moneta unica e un mercato unico dinamico affinché persone, merci e capitali possano circolare liberamente, e grazie al progresso sociale e a una concorrenza leale fa in modo che tale mercato comune vada a vantaggio dei più. Le fondamenta costituzionali di tale edificio sono:

- il trattato di Parigi che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) nel 1951;
- i trattati di Roma che istituiscono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom) nel 1957.

I trattati istitutivi sono stati poi modificati:

- dall'Atto unico europeo nel 1986;
- dal trattato sull'Unione europea a Maastricht nel 1992;
- dal trattato di Amsterdam nel 1997;
- dal trattato di Nizza nel 2001.

I trattati hanno instaurato stretti legami giuridici fra gli Stati membri. La legislazione dell'Unione si applica direttamente al cittadino europeo cui conferisce diritti specifici.

Creando un mercato comune del carbone e dell'acciaio i sei paesi fondatori (Belgio, Repubblica federale di Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) intesero anzitutto garantire la pace fra i vincitori e i vinti della seconda guerra mondiale, associandoli e inducendoli a cooperare in un quadro istituzionale comune improntato al principio dell'uguaglianza.

I sei Stati fondatori decisero allora di costruire una Comunità economica europea (CEE) introducendo un mercato comune per una vasta gamma di prodotti e servizi. I dazi doganali furono definitivamente aboliti il 1° luglio 1968 e già negli anni Sessanta furono istituite le politiche comuni, prime fra tutte la politica agricola e quella commerciale.

L'avventura fu un tale successo che Danimarca, Irlanda e Regno Unito decisero di aderire alla Comunità.

Il primo allargamento del 1973 portò gli Stati membri da sei a nove e introdusse nuovi compiti e politiche comuni:

la politica sociale, la politica ambientale e quella regionale, per la cui attuazione fu creato nel 1975 il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR).

Agli inizi degli anni Settanta emerge la necessità di armonizzare le singole economie e con essa l'idea di un'unione monetaria. Nel contempo, gli Stati Uniti decidono di porre fine alla convertibilità del dollaro in oro inaugurando un periodo di grande instabilità monetaria sui mercati mondiali, aggravata dagli shock petroliferi del 1973 e del 1979.

Con il sistema monetario europeo (SME) introdotto nel 1979, i tassi di cambio si stabilizzano e gli Stati membri cominciano a attuare politiche di rigore, riuscendo così a mantenere legami di solidarietà reciproca e a disciplinare le loro economie.

Nel 1981 entra a far parte delle Comunità la Grecia, seguita dalla Spagna e dal Portogallo nel 1986.

Urge allora introdurre dei programmi strutturali, come i primi programmi integrati mediterranei (PIM), per ridurre il divario di sviluppo economico fra i dodici membri.

Nel frattempo la Comunità economica europea assume un ruolo prominente sulla scena internazionale siglando, fra il 1975 e il 1989, una serie di convenzioni (Lomé I, II, III e IV) per il commercio e l'aiuto allo sviluppo, con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (i cosiddetti "ACP"), culminate nell'accordo di Cotonou del giugno 2000.

È grazie a questi strumenti che l'Europa, prima potenza commerciale del mondo, si afferma a livello globale al punto da mirare, in ultima analisi, all'istituzione di una politica estera e di sicurezza comune.

Agli inizi degli anni Ottanta la recessione mondiale alimenta in Europa una corrente di "europessimismo".

Nel 1985 la Commissione europea, allora presieduta da **Jacques Delors**, pubblica un Libro bianco foriero di nuove speranze. La Comunità decide infatti di completare il mercato comune europeo entro il 1° gennaio 1993. Sancisce tale ambizioso obiettivo l'Atto unico europeo che viene firmato nel febbraio del 1986 ed entra in vigore il 1° lu-

glio 1987.

L'assetto politico del continente subisce una radicale trasformazione con la caduta del muro di Berlino nel 1989, la riunificazione tedesca del 3 ottobre 1990, la democratizzazione dei paesi dell'Europa centrale e orientale liberatisi dal controllo sovietico e l'implosione dell'Unione sovietica nel dicembre del 1991.

Anche le Comunità europee sono in piena evoluzione. Gli Stati membri aprono le trattative per elaborare un nuovo trattato che il Consiglio europeo (capi di Stato e di governo) adotterà a Maastricht nel dicembre 1991. Il "trattato sull'Unione europea" (TUE) entra in vigore il 1° novembre 1993 e la CEE diventa più semplicemente la «Comunità europea» (CE).

Integrando nel sistema comunitario un regime di cooperazione intergovernativa per taluni settori, il nuovo trattato crea l'Unione europea (UE) e impartisce agli Stati membri una serie di ambiziosi obiettivi: l'unione monetaria entro il 1999, la cittadinanza europea e nuove politiche comuni; la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la sicurezza interna.

Il dinamismo europeo e l'evoluzione geopolitica del continente convincono altri tre paesi ad aderire all'Unione. Il 1° gennaio 1995 l'Austria, la Finlandia e la Svezia diventano parte integrante di un'Unione di quindici membri che muove passi sinceri verso il suo più spettacolare obiettivo: introdurre un unico conio, l'euro, in sostituzione delle singole monete nazionali. Dal 1° gennaio 2002 le euromonete e le eurobanconote hanno libero corso nei dodici paesi dell'area dell'euro (detta anche 'zona euro').

La moneta unica assume così allo status di valuta internazionale di riserva, alla stregua del dollaro.

Il mondo entra nel XXI secolo e gli europei devono affrontare insieme le molteplici sfide della globalizzazione. L'economia mondiale si trasforma sotto l'impulso delle nuove tecnologie rivoluzionarie e l'esplosione di Internet, la società si disgrega e si moltiplicano gli scontri fra culture diverse.

Nel marzo 2000 il Consiglio europeo decide la cosiddetta "strategia di Lisbona". L'obiettivo è fare dell'economia europea un concorrente atto a confrontarsi sui mercati globali con colossi come gli Stati Uniti o i paesi di recente industrializzazione. Ciò presuppone che tutti i settori siano aperti alla concorrenza, che sia dato ampio spazio all'innovazione e all'investimento, e che i sistemi scolastici ed educativi siano in grado di rispondere alle esigenze della società dell'informazione.

Le riforme diventano tanto più urgenti quanto più aumenta la pressione sugli Stati membri delle spese pensionistiche e della disoccupazione.

L'opinione pubblica chiede ai governi, con insistenza crescente, di trovare una soluzione pratica ed equa a queste problematiche.

Siamo alla metà degli anni Novanta, l'Europa dei Quindici si è da poco costituita che già dodici nuovi paesi bussano alla sua porta. Presentano domanda di adesione le ex democrazie popolari del blocco sovietico (Bulgaria, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria), tre stati baltici dell'ex Unione Sovietica (Estonia, Lettonia e Lituania), una repubblica dell'ex Jugoslavia (Slovenia) e due paesi mediterranei (Cipro e Malta).

Spinta dal desiderio di stabilità sul continente e dall'impulso di estendere a tali giovani democrazie i benefici dell'unificazione europea, l'UE si prepara a un allargamento dalle proporzioni inaudite. I negoziati per l'adesione dei paesi candidati iniziano a Lussemburgo nel dicembre 1997 e a Helsinki nel dicembre 1999. Con dieci paesi dell'adesione tali negoziati si concludono il 13 dicembre 2002 a Copenaghen.

L'Unione europea consta di 25 Stati membri nel 2004 e nei prossimi anni continuerà ad ampliarsi con l'adesione di nuovi paesi.

Oltre mezzo secolo di integrazione europea ha profondamente segnato la storia del continente e la mentalità dei suoi abitanti. I governi degli Stati membri sanno tutti, indifferentemente, che l'era della sovranità nazionale assoluta è finita e che soltanto l'unione delle forze e la concezione di un "destino oramai condiviso" (per citare il preambolo del trattato CECA) permetteranno alle vecchie nazioni di progredire sul piano economico e sociale e continuare ad influire sul destino del mondo.

Il metodo comunitario, che dosa sapientemente interessi nazionali e interessi comunitari nel rispetto delle diversità nazionali pur promuovendo l'identità dell'Unione, mantiene tutto il suo valore originario. Concepito per sormontare gli antagonismi secolari e scongiurare il senso di superiorità e il ricorso alla forza nei rapporti fra gli Stati, tale metodo ha permesso all'Europa democratica e libertaria di restare coesa per tutto il periodo della guerra fredda. La fine dell'antagonismo Est/Ovest e la riunificazione politica ed economica del continente sono una vittoria per l'ideale europeo –un ideale di cui i popoli d'Europa hanno più che mai bisogno.

L'Unione europea ha una risposta alla globalizzazione, e l'attinge direttamente dall'enorme patrimonio dei valori europei. L'Unione europea ha la migliore "polizza assicurativa" per un futuro di pace e di libertà.

## **2. Il Trattato di Amsterdam**

E' stato firmato dai Paesi membri dell'Unione ad AMSTERDAM il 17 giugno 1997.

Il Trattato inaugura un'Europa più democratica e più sociale.

Apporta notevoli miglioramenti in materia di politica estera comune e di libera circolazione dei cittadini per cercare di rendere l'Unione Europea più funzionale e democratica, per cercare di creare occupazione e per avere più voce in capitolo a livello internazionale.

Garantisce ai suoi cittadini il diritto di circolare liberamente e consente di lottare contro la criminalità organizzata in maniera più efficace.

A seguito della firma ufficiale dei testi, le nuove disposizioni sono state oggetto di un dibattito pubblico nei singoli Paesi e sottoposte all'approvazione degli elettori mediante *referendum* o decisione parlamentare; e quindi ciascun Paese ha avuto la possibilità di pronunciarsi a favore o contro.

Si ritiene che lo sviluppo dell'Unione non è più un semplice processo tecnico per il quale possono decidere le istituzioni o i governi da soli.

La sicurezza, l'occupazione, la politica estera, la difesa, la legittimità delle nostre istituzioni, interessano direttamente ogni cittadino.

Il TRATTATO DI AMSTERDAM ha quattro grandi obiettivi:

- porre l'occupazione e i diritti dei cittadini come punto focale dell'Unione.
- eliminare gli ultimi ostacoli alla libera circolazione e rafforzare la sicurezza.
- permettere all'Europa di esercitare una maggiore influenza sulla scena mondiale.
- rendere più efficace l'architettura istituzionale dell'Unione in previsione del prossimo ampliamento.

Il Trattato consolida così ciascuno dei **tre** grandi pilastri sui quali l'Unione poggia la sua azione dall'entrata in vigore del TRATTATO DI MAASTRICHT.

*Il primo obiettivo: l'occupazione*, riguarda il 6% della popolazione mondiale che però produce il 20% della produzione complessiva in termini di capacità produttiva. Al momento c'erano 18 milioni di disoccupati di lunga durata e un quarto dei giovani che non possono entrare nella vita attiva.

Al momento della firma del Trattato ritenevano che fosse lecita ogni speranza : nulla impedisce che la crescita economica si mantenga ad un livello annuo del 3-3,5% per la maggior parte del prossimo decennio, se gli investimenti si tradurranno in nuova capacità produttiva.

Il TRATTATO DI AMSTERDAM, pur ribadendo che la responsabilità in materia di occupazione appartiene in primo luogo agli Stati membri, pone in primo piano la necessità di agire insieme con orientamenti politici comuni e linee direttrici per ciascun Paese in modo che la politica sociale ottenga lo stesso status della politica economica e la promozione di un elevato livello di occupazione sia uno dei grandi obiettivi politici dell'Unione.

Con il Trattato i governi si impegnano concretamente a dare alle politiche nazionali un indirizzo coerente con quello della politica economica comunitaria, a promuovere una manodopera qualificata e capace di adattarsi, e mercati del lavoro in grado di reagire rapidamente alle trasformazioni dell'economia. S'impegnano inoltre a sviluppare la politica sociale anche in quei settori come la previdenza, i licenziamenti o la rappresentanza dei lavoratori dove l'azione dell'Unione è meno efficace dato che è necessaria l'unanimità dei membri per le relative risoluzioni.

Il Trattato arricchisce e rafforza i diritti individuali con una serie di nuove disposizioni che sottolineano che l'Unione è fondata sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e sullo stato di diritto. L'Unione inoltre può prendere misure necessarie per combattere *“qualsiasi discriminazione fondata su sesso, razza, origine etnica, religione, opinioni politiche, handicap, età o preferenza sessuale”*. Promuove gli interessi dei consumatori e il diritto all'informazione di tutti i cittadini nei confronti dei documenti emanati dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione.

*Il secondo obiettivo* è di eliminare gli ostacoli alla **libera circolazione dei cittadini** e rafforzare la sicurezza. Gran parte delle iniziative di cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni è ormai soggetta alle norme comunitarie: partecipazione di tutte le istituzioni, controllo di legalità da parte della Corte di Giustizia Europea e impiego di strumenti giuridici efficaci. Il TRATTATO DI AMSTERDAM integra il siste-

ma di SCHENGEN che prevede uno spazio territoriale dal 1990 comprendente all'inizio GERMANIA, FRANCIA, BENELUX dove sono state elaborate numerose norme comuni in materia di visti, diritto di asilo e controllo alle frontiere esterne.

E' stato istituito il SIS (Sistema d'Informazioni Schengen) per segnalazioni in tempo reale, tra gli Stati membri, su persone o cose sospette, è stata istituita una cooperazione tra le polizie degli Stati membri e disciplinata la facoltà di inseguire un ricercato anche entro i confini di un altro Paese; è poi prevista un'assistenza giudiziaria reciproca, la collaborazione antidroga e l'armonizzazione delle leggi sulle armi.

Con questo Trattato i cittadini europei disporranno non solo della garanzia di un controllo democratico ma anche della possibilità di efficaci ricorsi giudiziari qualora i loro diritti siano messi in discussione.

*Il terzo obiettivo* è volto ad accrescere **l'influenza dell'Europa a livello mondiale** che può essere esercitata solo se i Paesi membri agiscono insieme e non in ordine sparso.

Il TRATTATO DI AMSTERDAM propone una difesa migliore degli interessi economici dell'Unione estendendo le competenze dell'Unione anche ai settori chiave della proprietà intellettuale e dei servizi. A livello di politica estera e di sicurezza i capi di Stato e di governo hanno stabilito consensualmente strategie comuni per guidare l'azione dell'Unione, per cercare di prevedere le crisi e creare le condizioni per agire rapidamente dato che nel mondo attuale le missioni dirette a mantenere o imporre la pace e le stesse azioni umanitarie nelle zone di crisi rivestono un'importanza cruciale sempre maggiore.

*Il quarto obiettivo* del Trattato è di rendere le **istituzioni più efficienti** anche in previsione del prossimo ampliamento. Sul piano pratico, l'aumento del numero di Stati membri accentuerà le difficoltà di lavorare insieme: lingue più numerose, riunioni più lunghe, condizioni storiche e culturali diverse che costituiscono altrettanti problemi da risolvere. Il TRATTATO DI AMSTERDAM aumenta considerevolmente la responsabilità del Parlamento, facendo della procedura di codecisione una regola di applicazione quasi generale. In previsione del prossimo ampliamento, il Trattato estende le decisioni che possono essere adottate dalla maggioranza qualificata del 71% dei voti a nuovi campi. L'unanimità resta la norma per le questioni di natura costituzionale e per problemi particolarmente delicati come il regime fiscale.

Le diversità tra Stati membri, già notevoli con quindici Paesi, aumenteranno con i prossimi ampliamenti della Comunità. E' molto probabile che non tutti i Paesi coinvolti nella "grande avventura europea" possano o vogliano procedere allo stesso ritmo. Il Trattato rende possibili le "cooperazioni forzate" e circonda questa nuova flessibilità con una serie di barriere e garanzie destinate a preservare gli obiettivi e le conquiste della Comunità e ad evitare che il gruppo di testa dei Paesi diventi irraggiungibile per i "ritardatari".

Con il TRATTATO DI AMSTERDAM l'Unione si è impegnata ad avviare formalmente le discussioni con i Paesi dell'Europa centroorientale (UNGHERIA, POLONIA, ROMANIA, SLOVACCHIA, LETTONIA, ESTONIA, LITUANIA, BULGARIA, REPUBBLICA CECA, SLOVENIA) e con CIPRO che hanno chiesto di farne parte. L'ampliamento rappresenta un passo fondamentale nell'organizzazione di un'Europa riconciliata, pacifica e democratica. Il conseguimento di questo obiettivo è storico, si è

prospettato concretamente per la prima volta nel novembre del 1989 allorché la caduta del muro di Berlino segnò la fine della cortina di ferro e della guerra fredda, aprendo così la strada alla riunificazione tedesca e ad elezioni libere e democratiche in tutti i Paesi dell'Europa centro-orientale. Da quel momento l'Unione ha immediatamente apportato il proprio sostegno alle nuove democrazie dell'Est, stipulando una serie di accordi di associazione che progressivamente hanno portato alla liberalizzazione degli scambi tra l'Europa occidentale e l'Europa centro-orientale. Al tempo stesso sono stati concessi rilevanti incentivi finanziari (programma PHARE) per facilitare la transizione dell'economia centralizzata all'economia di mercato.

Il TRATTATO DI AMSTERDAM giunge dopo cinquant'anni di pace nell'Europa occidentale e risponde alle preoccupazioni odierne dei cittadini. Ci si prospetta un futuro di grandi sfide, ma anche di notevoli opportunità. Per la prima volta da oltre cinquecento anni, l'intero continente europeo potrebbe realisticamente riconciliarsi con se stesso grazie all'ampliamento dell'Unione. Prima di estendere l'Unione verso Est e verso Sud occorre però conferirle una nuova identità.

E' quanto ha fatto il TRATTATO DI AMSTERDAM.



### 3. Il Trattato di NIZZA

Il trattato di Nizza riveste una particolare importanza perché modifica alcune regole della UE in relazione dell'allargamento attuato nel 2004.

È altresì importante perché se i paesi membri non approveranno la Costituzione le regole di Nizza sono quelle che regoleranno l'attività decisionale dell'UE.

Si riporta di seguito una Sintesi del trattato di Nizza, compilato dalla Commissione il 18 gennaio 2001.

#### Sintesi del trattato di Nizza

La conferenza intergovernativa (CIG) ha concluso i suoi lavori l'11 dicembre 2000 a Nizza con un accordo sulle questioni istituzionali che non erano state regolate ad Amsterdam e che dovevano esserlo prima dell'ampliamento, nonché su una serie di altri punti senza collegamenti diretti con quest'ultimo.

#### I. LE ISTITUZIONI

##### A. Evoluzione delle istituzioni durante il processo di ampliamento.

A titolo preliminare, è opportuno osservare che, poiché s'ignora in quale momento e in quale ordine i paesi candidati aderiranno all'Unione, la nuova ripartizione dei seggi al Parlamento europeo, la nuova composizione della Commissione e la nuova definizione della maggioranza qualificata al Consiglio sono determinati dal trattato di Nizza per una Unione comprendente 15 Stati membri. Il trattato si limita a fissare i principi e i metodi di evoluzione di questo sistema via a via che l'Unione si allarga.

Tali principi e metodi sono ripresi nel **protocollo sull'ampliamento** e nelle **dichiarazioni** allegate, in particolare nella dichiarazione relativa all'ampliamento che fissa la «posizione comune» che gli attuali Stati membri adotteranno al momento dei negoziati di adesione con i paesi candidati. Pertanto il numero di seggi al Parlamento europeo dei nuovi Stati membri, il numero di voti che sarà loro attribuito al Consiglio e in particolare il tipo di maggioranza qualificata applicabile in futuro dovranno essere determinati giuridicamente **nei trattati di adesione**.

Questo protocollo sull'ampliamento e le dichiarazioni relative prenderanno in considerazione solamente i (dodici) Stati candidati con i quali sono effettivamente iniziati i negoziati di adesione.

Le modifiche apportate dal trattato di Nizza alla composizione della Commissione e la ponderazione dei voti **sono applicabili solo a partire dal 2005** e la nuova composizione del Parlamento europeo si applicherà a partire dalle elezioni del 2004. Per i paesi candidati che aderiranno prima di queste date, i trattati d'adesione dovranno quindi fissare il numero di deputati europei, di commissari, di voti al Consiglio che saranno loro

attribuiti, nonché il tipo di maggioranza qualificata, sino all'entrata in vigore delle nuove regole. Queste disposizioni transitorie dovranno essere determinate secondo i principi che sono prevalsi sino ad oggi nei negoziati di adesione, vale a dire il recepimento del sistema attuale rispettando una uguaglianza di trattamento con gli Stati membri di dimensioni comparabili.

## **B. Parlamento europeo**

### – Composizione

La CIG ha proceduto ad una **nuova ripartizione dei seggi** al Parlamento europeo nella prospettiva di una Unione comprendente 27 membri applicabile a partire delle prossime elezioni europee nel 2004.

Il **numero massimo** di deputati europei (attualmente fissato a 700) è portato a **732**.

Il numero di seggi attribuiti agli Stati membri attuali è stato diminuito di 91 seggi (dagli attuali 626 a 535). Solo la Germania e il Lussemburgo conservano lo stesso numero di deputati. È da notare tuttavia che tale riduzione sarà integralmente applicabile solo per l'assemblea eletta nel 2009.

In effetti, poiché l'Unione non comprenderà probabilmente ancora 27 Stati membri nel 2004 è stato deciso, per le elezioni europee di quell'anno, di aumentare proporzionalmente il numero di deputati da eleggere (negli attuali Stati membri e nei nuovi Stati membri con i quali saranno stati firmati trattati di adesione al più tardi il 1° gennaio 2004) per raggiungere il totale di 732 (senza tuttavia che il numero di deputati da eleggere in ciascuno Stato membro possa essere superiore al numero attuale).

Dal momento che è probabile che nuovi Stati membri aderiranno all'Unione durante la legislatura 2004-2009 – e che pertanto altri deputati europei saranno eletti in questi paesi – è previsto che il numero massimo di 732 seggi del Parlamento europeo potrà essere superato temporaneamente per accogliere i deputati degli Stati che avranno firmato trattati di adesione dopo le elezioni europee del 2004.

### – Altre modifiche

L'articolo 191 CE è stato completato da un base giuridica che consente l'adozione, secondo la procedura di codecisione, di uno **statuto dei partiti politici a livello europeo** e in particolare di norme relative al loro finanziamento.

Lo **statuto dei membri** del Parlamento europeo sarà approvato dal Consiglio, deliberante a maggioranza qualificata, ad eccezione delle disposizioni relative al regime fiscale (articolo 190 CE)

Il Parlamento europeo avrà d'ora in poi la possibilità, come il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri, di presentare **ricorsi di annullamento** contro atti delle istituzioni senza dover dimostrare un interesse particolare (articolo 230 CE) e di raccogliere un **parere previo** della Corte di giustizia sulla compatibilità di un accordo internazionale con il trattato (articolo 300 numero 6, CE).

Come sarà indicato più avanti in modo più particolareggiato, le **competenze** del Parlamento europeo sono state ampliate estendendo il campo di applicazione della codecisione e tramite il parere conforme che sarà richiesto per instaurare una cooperazione rafforzata in un settore disciplinato dalla codecisione.

Il Parlamento europeo sarà inoltre chiamato a pronunciarsi quando il Consiglio si accinge a constatare l'esistenza di un rischio evidente di violazione grave dei diritti fondamentali.

### C. Il Consiglio

– Definizione della maggioranza qualificata

A partire dal 1° gennaio **2005**, il sistema di adozione di decisioni a maggioranza qualificata sarà modificato. D'ora in poi la maggioranza qualificata sarà considerata raggiunta quando sussisteranno **due condizioni**:

- la decisione raccoglie almeno **un numero di voti determinato** (la soglia della maggioranza qualificata) e
- la decisione raccoglie il voto favorevole della **maggioranza degli Stati membri**.

Il **numero di voti** attribuito a ciascuno Stato membro è stato modificato.

Anche se il numero di voti è stato aumentato per tutti gli Stati membri, l'aumento è più importante per gli Stati membri più popolosi.

I cinque Stati membri maggiori per popolazione disporranno, in una Unione di 15 membri, del 60% dei voti (oggi è il 55%).

La **soglia della maggioranza qualificata** è stata al centro delle discussioni nel corso delle ultime ore della CIG. Il compromesso finale è complesso.<sup>1</sup>

In ogni caso, la soglia della maggioranza qualificata sarà fissata nei trattati di adesione successivi, sulla base dei principi determinati dal trattato di Nizza.

Il trattato prevede inoltre la **possibilità** per un membro del Consiglio **di chiedere che sia verificato** che la maggioranza qualificata rappresenta **almeno il 62% della popolazione** totale dell'Unione. Se risulta che tale condizione non sussiste, la decisione non è adottata.

Tuttavia, tale condizione è determinante solo se viene richiesta la verifica.

### D. Commissione

– Composizione

La CIG ha deciso di differire nel tempo la determinazione del numero massimo di membri della Commissione.

**A partire dal collegio** che entrerà in funzione all'inizio del **2005**, la Commissione sarà composta da **un commissario per ciascuno Stato membro**. Gli Stati membri più popolati perderanno quindi, da quel momento, la possibilità di proporre un secondo commissario, qualunque sia a quella data il numero di Stati membri dell'Unione.

---

<sup>1</sup> Per l'Unione dei 15 Stati membri, la soglia è stata fissata (in modo probabilmente teorico, poiché l'Unione, quando la nuova ponderazione entrerà in vigore nel 2005, dovrebbe contare più di 15 Stati membri) a 169 voti su 237 (vale a dire una soglia del 71,31%, leggermente superiore all'attuale percentuale di 71,26%). Successivamente, la soglia evolverà in funzione del ritmo delle adesioni a partire da una percentuale inferiore a quella attuale (71,26%) sino a un massimo del 73,4%. Nell'Unione di 27 Stati membri, la soglia della maggioranza qualificata raggiungerà il 73,91% dei voti

A partire della prima Commissione che sarà nominata **quando l'Unione comprenderà 27 Stati membri**, il numero di commissari sarà **inferiore al numero degli Stati membri**. I membri saranno scelti sulla base di una **rotazione egualitaria**.

In concreto, il Consiglio, deliberando all'unanimità, determinerà dopo la firma del trattato di adesione del 27 Stato membro:

- il numero di membri della Commissione;
- le modalità della rotazione egualitaria, sapendo che tutti gli Stati membri saranno trattati su uno stretto piede di eguaglianza e che ciascun collegio dovrà riflettere in modo soddisfacente le varie caratteristiche demografiche e geografiche degli Stati membri.

- Nomina

La CIG ha deciso di modificare la procedura di nomina della Commissione (articolo 214 CE).

D'ora in poi, la **designazione del Presidente** spetta al **Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata**. Tale designazione è approvata dal Parlamento europeo.

Successivamente, il **Consiglio, deliberante a maggioranza qualificata e di comune accordo con il presidente designato, adotta la lista delle altre personalità** che intende nominare membri della Commissione, stabilita in conformità con le proposte fatte da ciascuno Stato membro. Questa ultima formula tende unicamente a fare in modo che il Consiglio non possa designare come membro della Commissione una personalità che non sarà stata proposta dal governo dello Stato membro di cui è cittadina. Essa non modifica la prassi secondo la quale il presidente designato, prima di dare il suo accordo su tale elenco, avvia contatti politici con ciascun governo affinché il nuovo collegio sia composto in modo armonioso ed equilibrato.

Infine, il presidente e i membri della Commissione sono **nominati dal Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, dopo l'approvazione del collegio da parte del Parlamento europeo**.

- Rafforzamento dei poteri del presidente

Il nuovo dispositivo dell'articolo 217 CE rafforza i poteri del presidente: egli decide l'**organizzazione interna della Commissione**; **attribuisce le responsabilità** dei membri della Commissione e può modificarle nel corso del mandato; nomina, dopo approvazione del collegio, i **vicepresidenti**, di cui il trattato non fissa più il numero; un membro della Commissione deve presentare le sue **dimissioni** se il presidente, previa approvazione del collegio, gliene richiede.

## **E. Sistema giurisdizionale dell'Unione**

La CIG ha approvato **importanti riforme** del sistema giurisdizionale dell'Unione.

Le disposizioni essenziali relative al **Tribunale di prima istanza**, in particolare le sue competenze, si trovano d'ora in poi nel **trattato**. Inoltre, il trattato prevede la possibilità di creare **sezioni giurisdizionali** incaricate di conoscere in prima istanza in merito a taluni ricorsi in materie specifiche.

Il trattato ha introdotto **una maggiore flessibilità per adeguare il sistema giurisdizionale** in futuro, disciplinando un certo numero di questioni nello **statuto** della Corte,

che potrà d'ora in poi essere modificato dal Consiglio deliberante all'unanimità su richiesta della Corte o della Commissione. L'approvazione dei regolamenti di procedura della Corte e del Tribunale da parte del Consiglio è passata alla maggioranza qualificata.

– Composizione

Come in passato, la **Corte di giustizia** è composta da **un giudice per Stato membro**. Sono state tuttavia adottate misure volte a mantenere l'efficacia della giurisdizione e la coerenza della sua giurisprudenza. La «**grande sezione**», che comprende undici giudici (tra cui il presidente della Corte e i presidenti delle sezioni a cinque giudici), giudicherà in linea generale sulle cause che sono oggi trattate dalla seduta plenaria. I presidenti delle sezioni a cinque giudici sono eletti per un mandato di tre anni, rinnovabile una volta.

Il **Tribunale di prima istanza** comprende **almeno un giudice per Stato membro** (il numero è fissato nello **statuto**; attualmente sono previsti quindici giudici). Come in passato, il numero dei giudici al TPI (iscritto sino ad oggi nella decisione che istituisce il TPI) può essere modificato. Da notare che, in base a una domanda presentata a tal fine dalla Corte indipendentemente dalla CIG, il Coreper ha dato il suo accordo per aumentare di sei membri il numero di giudici del TPI. Resta da decidere il sistema di rotazione per le nomine.

– Ripartizione delle competenze tra la Corte e il Tribunale

**Il trattato fissa la ripartizione delle competenze tra la Corte di giustizia e il Tribunale di prima istanza, ma la delimitazione potrà essere adeguata dallo statuto.**

Il **Tribunale di prima istanza** diviene il giudice di diritto comune per l'insieme dei **ricorsi diretti** (in particolare i ricorsi per annullamento (articolo 230 CE), per carenza (articolo 232 CE), per risarcimento danni (articolo 235 CE), ad eccezione di quelli che saranno attribuiti ad una sezione giurisdizionale e di quelli che lo **statuto** riserverà alla Corte.

La **Corte di giustizia** mantiene la competenza per gli **altri ricorsi** (in particolare i ricorsi per inadempienza, articolo 226 CE), ma lo **statuto** potrà affidare al Tribunale categorie di ricorsi diverse da quelle elencate all'articolo 225 CE.

L'idea è di mantenere al livello della Corte, in quanto supremo organo giurisdizionale dell'Unione, il contenzioso relativo alle questioni essenziali per l'ordine comunitario. A tal fine, la CIG ha chiesto alla Corte e alla Commissione di procedere quanto prima possibile ad un esame d'insieme della ripartizione delle competenze, affinché proposte adeguate possano essere esaminate sin dall'entrata in vigore del trattato di Nizza.

La **Corte di giustizia**, responsabile di garantire l'applicazione uniforme del diritto comunitario nell'Unione, conserva in linea di principio la competenza relativa alle **questioni pregiudiziali**; tuttavia, in virtù dell'articolo 225 CE, lo **statuto potrà attribuire al Tribunale** la competenza pregiudiziale in alcune materie specifiche.

– Le sezioni giurisdizionali

Il Consiglio potrà creare sezioni giurisdizionali incaricate di giudicare in prima istanza su alcune categorie di ricorsi in materie specifiche (ad esempio nel settore della proprietà intellettuale). Con una dichiarazione, la CIG chiede di preparare un progetto di

decisione per creare una **sezione giurisdizionale** incaricata di deliberare sulle **controversie in materia di personale** (articolo 236 CE).

Contro una decisione delle sezioni giurisdizionali, potrà essere presentato un ricorso «in cassazione» dinanzi al Tribunale di prima istanza.

– Brevetto comunitario

Infine, il nuovo articolo 229 bis CE consentirà al Consiglio, deliberante all'unanimità, di attribuire alla Corte di giustizia la competenza di decidere in merito alle controversie collegate a titoli comunitari di proprietà intellettuale. Tale disposizione riguarda essenzialmente i contenziosi tra privati nei quali sarà implicato il futuro brevetto comunitario. Tale decisione del Consiglio entrerà in vigore solo dopo la sua adozione da parte degli Stati membri (vale a dire dopo una ratifica).

## F. Corte dei conti

Il trattato prevede d'ora in poi in modo esplicito che la Corte dei conti è composta **da un cittadino di ciascuno Stato membro**. La Corte dei conti potrà creare sezioni incaricate di adottare alcune categorie di relazioni o di pareri.

## G. Banca centrale europea e Banca europea degli investimenti

Il trattato di Nizza non modifica la composizione del **consiglio dei governatori della BCE** (composto dai membri del comitato esecutivo e dai governatori delle banche centrali nazionali), ma crea **la possibilità di modificare le norme relative all'adozione di decisioni** (le decisioni sono attualmente adottate, in linea generale, a maggioranza semplice dei membri, ciascuno dei quali dispone di un voto – articolo 10 dello statuto della BCE). Questa modifica richiede una decisione unanime del Consiglio europeo, successivamente ratificata dagli Stati membri. La CIG ha dichiarato di auspicare che il consiglio dei governatori presenti quanto prima una raccomandazione sulla modifica delle regole di voto.

Quanto alla **BEI**, il trattato di Nizza prevede **la possibilità di modificare la composizione del consiglio di amministrazione e le regole relative all'adozione di decisioni**, attraverso una decisione del Consiglio deliberante all'unanimità.

## H. Comitato economico e sociale e comitato delle regioni

La CIG **non ha modificato il numero e la ripartizione per Stato membro** dei seggi del CES e del CDR. Il trattato prevede d'ora in poi che il numero dei membri dei comitati **non possa superare i 350** (articoli 258 e 263 CE), ma questo tetto non è raggiunto con i seggi previsti per i nuovi Stati membri.

La qualificazione dei membri del CES è stata modificata: tale organo è costituito da «rappresentanti delle varie componenti a carattere economico e sociale della società civile organizzata» (articolo 257 CE). Per quanto riguarda il Comitato delle regioni, il trattato prevede d'ora in poi in modo esplicito che i membri debbano essere titolari di un mandato elettorale regionale o locale o essere politicamente responsabili dinanzi ad una assemblea eletta.

## II. IL PROCESSO DECISIONALE

### A. Estensione del voto a maggioranza qualificata

Il trattato di Nizza estende in una certa misura il campo dell'adozione di decisioni a maggioranza qualificata. L'allegato comprende l'**elenco delle 27 disposizioni** che passano integralmente o parzialmente dall'unanimità alla maggioranza qualificata.

Le più importanti disposizioni che passano alla maggioranza qualificata **sin dall'entrata in vigore del trattato di Nizza** sono:

- le misure **che agevolano la libera circolazione dei cittadini** dell'Unione (articolo 18 CE);
- la **cooperazione giudiziaria civile** (articolo 65 CE);
- la conclusione **di accordi internazionali** nel settore del commercio dei **servizi** e degli aspetti commerciali della **proprietà intellettuale** (articolo 133 CE), con alcune eccezioni (vedi sotto);
- la **politica industriale** (articolo 157 CE);
- la **cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi** (articolo 181 bis CE, nuova disposizione volta ad adottare misure basate sino ad oggi sull'articolo 388 CE);
- l'approvazione dello **statuto dei deputati europei** (articolo 190 CE), salvo per quanto riguarda il regime fiscale;
- lo statuto dei **partiti politici a livello europeo** (articolo 191 CE, nuova disposizione);
- l'approvazione dei **regolamenti di procedura** della Corte di giustizia e del Tribunale di prima istanza (articoli 223 e 224 CE)

Da notare che le **nomine** dei membri di alcune istituzioni o organi saranno effettuate d'ora in poi a maggioranza qualificata (membri della Commissione, della Corte dei conti, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni; l'Alto rappresentante/Segretario generale e il segretario generale aggiunto del Consiglio; gli inviati speciali Pesc).

Il passaggio alla maggioranza qualificata è stato differito sino al **2007** per i **fondi strutturali e i fondi di coesione** (articolo 161 CE), nonché per l'adozione dei **regolamenti finanziari** (articolo 279 CE).

Infine, per le disposizioni del titolo IV del trattato CE (**visti, asilo, immigrazione** e altre politiche collegate alla libera circolazione delle persone), la CIG ha concordato un **passaggio alla maggioranza qualificata parziale e differito**, utilizzando vari strumenti (modifica dell'articolo 67 CE, protocollo o dichiarazione politica) e in base a varie condizioni (sia a partire dal 1° maggio 2004, sia dopo l'adozione di una legislazione comunitaria che definisca le regole comunitarie e i principi essenziali; cfr. allegato, punti 23 e 24).

Ne deriva che per i cinque settori che la Commissione aveva identificato come settori chiave, il bilancio è limitato;

- **fiscaltà** (articoli 93, 94 e 175 CE): mantenimento dell'unanimità per tutte le misure;
- **politica sociale** (articoli 42 e 137 CE): mantenimento dello statu quo. Tuttavia, il Consiglio può decidere, all'unanimità, di rendere applicabile la procedura di codecisione ai settori della politica sociale che sono attualmente ancora soggetti alla regola

dell'unanimità. Tale "passerella" non potrà tuttavia essere utilizzata per la sicurezza sociale;

– **politica di coesione** (articolo 161 CE): viene deciso il passaggio alla maggioranza qualificata, ma tale regime sarà applicato solo dopo l'adozione delle prospettive finanziarie pluriennali applicabili a partire dal 1° gennaio 2007;

– **politica in materia di asilo e di immigrazione** (articoli 62 e 63 CE): l'applicazione della maggioranza qualificata è stata differita nel tempo (2004) e non verterà su elementi essenziali di tali politiche, quali la "condivisione degli oneri" (articolo 63, numero 2, b) o le condizioni di entrata e di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi (articolo 63, numero 3,a).

– **politica commerciale comune** (articolo 133 CE): tale politica comprende d'ora in poi la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali nel settore del commercio dei servizi e degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale. Tali accordi sono conclusi a maggioranza qualificata, salvo quando l'accordo comprende disposizioni per le quali l'unanimità è richiesta per l'adozione di regole interne o quando l'accordo verte su un settore nel quale la Comunità non ha ancora esercitato le proprie competenze. Inoltre, gli accordi relativi all'armonizzazione dei servizi culturali e audiovisivi, i servizi didattici, i servizi sociali e quelli relativi alla salute umana continuano a rientrare nell'ambito della competenza ripartita con gli Stati membri.

Il trattato di Nizza ha **esteso il campo della codecisione**. Tale procedura sarà applicabile per sette disposizioni che passano dall'unanimità alla maggioranza qualificata (articoli 13, 62, 63, 65, 157, 159 e 191 CE; per l'articolo 161 CE, il trattato prevede il parere conforme). In tal modo, la maggior parte delle misure di natura legislativa che, dopo il trattato di Nizza, richiederanno una decisione del Consiglio deliberante a maggioranza qualificata, saranno decise attraverso la procedura di codecisione. D'altro canto, la CIG non ha esteso la procedura di codecisione alle misure di natura legislativa che già oggi vengono adottate a maggioranza qualificata (come è il caso della politica agricola o della politica commerciale).

## **B. Cooperazioni rafforzate**

La CIG ha proceduto ad una completa **rifusione** delle disposizioni relative alle cooperazioni rafforzate, in particolare riunendo in una disposizione le dieci condizioni necessarie per instaurare una cooperazione rafforzata («clausola A», doc. SN 533/1, pagina 12). Se **le caratteristiche essenziali di questo strumento sono state in gran parte mantenute** (come i principi secondo i quali una cooperazione rafforzata non può essere avviata se non come ultima opzione e deve essere aperta a tutti gli Stati membri), sono state tuttavia introdotte importanti **modifiche**.

Il **numero minimo** di Stati membri per instaurare una cooperazione rafforzata è d'ora in poi fissato a **otto Stati membri**, mentre il trattato prevede attualmente che è necessaria la maggioranza degli Stati membri. Pertanto, il numero minimo di Stati necessario per instaurare una cooperazione rafforzata passerà, con i successivi ampliamenti, a un terzo dei membri dell'Unione (come aveva proposto la Commissione) e anche meno.

Nel trattato che istituisce la **Comunità europea** (primo pilastro), è stata **soppressa** la possibilità di opporsi all'instaurazione di una cooperazione rafforzata (il «veto»). Tale strumento è stato sostituito dalla possibilità per uno Stato membro di investire della questione il Consiglio europeo. Dopo tale misura, il Consiglio può tuttavia deliberare a maggioranza qualificata su qualunque progetto di cooperazione rafforzata. Inoltre,



quando la cooperazione rafforzata verte su un settore che rientra nella codecisione, è richiesto il **parere conforme** del Parlamento europeo.

Il trattato di Nizza ha introdotto la possibilità di instaurare cooperazioni rafforzate nel settore della **politica estera e della sicurezza comune** (secondo pilastro), per la **realizzazione di una azione comune o di una posizione comune**. Tali cooperazioni rafforzate non possono verte su questioni che abbiano implicazioni militari o sul settore della difesa.

L'autorizzazione ad instaurare una cooperazione rafforzata è concessa dal Consiglio previo parere della Commissione, in particolare per quanto riguarda la coerenza di tale cooperazione rafforzata con le politiche dell'Unione. Il Consiglio decide a maggioranza qualificata, ma ciascuno Stato membro può richiedere che il Consiglio così investito decida all'unanimità ("freno d'emergenza/emergency brake").

Per quanto riguarda la **cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale** (terzo pilastro), la possibilità del «veto» è stata soppressa, così come è avvenuto per le cooperazioni rafforzate nell'ambito del primo pilastro.

### III. ALTRE MODIFICHE

.....omissis .....

### IV. DICHIARAZIONE RELATIVA AL FUTURO DELL'UNIONE

La Conferenza intergovernativa ha adottato una dichiarazione relativa al futuro dell'Unione, con la quale auspica l'avvio **di una discussione più ampia e più approfondita sul futuro dell'Unione europea**.

Nel 2001, le presidenze svedese e belga, in collaborazione con la Commissione, incoraggeranno un'ampia discussione che associ tutte le parti interessate. Gli Stati candidati saranno associati a tale processo. Sulla base della relazione per il Consiglio europeo di Göteborg, il **Consiglio europeo di Laeken** (dicembre 2001) adotterà una **dichiarazione** riguardante le iniziative adeguate per proseguire tale processo che dovrebbe verte, tra l'altro su quattro temi (delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri; statuto della Carta dei diritti fondamentali; semplificazione dei trattati; ruolo dei parlamenti nazionali nella architettura europea).

La CIG ha stabilito che, una volta che tali attività preparatorie siano state concluse, sia convocata nel **2004** un **nuova Conferenza intergovernativa** per esaminare questi punti, senza che essa costituisca un ostacolo o una condizione preliminare per il processo di ampliamento.

## ALLEGATO

### Elenco delle disposizioni che prevedono d'ora in poi la maggioranza qualificata

#### 1. Maggioranza qualificata sin dall'entrata in vigore del trattato di Nizza

1. articolo 23, numero 1, TUE: nomina dei rappresentanti speciali
2. articolo 24, numeri 2 e 3, TUE: accordo internazionale che realizza un'azione comune o una posizione comune (ma con clausola di appello al Consiglio europeo)
3. articolo 13 CE: lotta contro le discriminazioni (solo per le misure d'incoraggiamento) (*codecisione*)
4. articolo 18 CE: facilitazione della libera circolazione dei cittadini dell'UE (ma limitazione del campo di applicazione) (*già in codecisione dal trattato di Amsterdam*)
5. articolo 65 CE: cooperazione giudiziaria civile (eccettuato il diritto di famiglia) (*codecisione*)
6. articolo 100 CE: assistenza finanziaria in caso di difficoltà grave
7. articolo 111, numero 4, CE: rappresentanza della Comunità europea a livello internazionale nel settore dell'UEM
8. articolo 123, numero 4, CE: misure necessarie all'introduzione dell'Euro
9. articolo 133 CE : per la negoziazione e conclusione di accordi internazionali relativi ai servizi e agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale (con eccezioni)
10. articolo 157, numero 3, CE: misure specifiche d'appoggio nel settore industriale (*codecisione*)
11. articolo 159, 3° comma, CE: azioni specifiche al di fuori dei fondi strutturali (*codecisione*)
12. nuovo articolo 181 bis, CE: cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi (*consultazione*)
13. articolo 190 CE: statuto dei deputati europei (salvo gli aspetti fiscali) (*approvazione della decisione del Parlamento*)
14. articolo 191 CE: statuto e regole finanziarie dei partiti politici a livello europeo (*codecisione*)
15. articolo 207 CE: nomina dell'Alto rappresentante/segretario generale e segretario generale aggiunto del Consiglio
16. articolo 214 CE: nomina del Presidente e dei membri della Commissione
17. articolo 223 CE: approvazione del regolamento di procedura della Corte di giustizia
18. articolo 224 CE approvazione del regolamento di procedura del Tribunale
19. articolo 247 CE: nomina dei membri della Corte dei conti
20. articolo 248 CE: approvazione del regolamento interno della Corte dei conti
21. articolo 259 CE: nomina dei membri del Comitato economico e sociale
22. articolo 263 CE: nomina dei membri del Comitato delle regioni

#### 2. Maggioranza qualificata differita:

23. articolo 62, numero 2, lettera a CE: (controlli alle frontiere esterne): previo accordo sul campo di applicazione di tali misure (dichiarazione della Conferenza) (*codecisione*)
- articolo 62, numero 3, CE: (circolazione dei cittadini degli Stati terzi soggetti a visto): nel 2004 (dichiarazione della Conferenza) (*codecisione*)

**24.** articolo 63, numero 1, CE: (politica d'asilo): previa adozione di un quadro comunitario (*codecisione*)

articolo 63, numero 2, lettera a CE: (persone sotto protezione temporanea): previa adozione di un quadro comunitario (*codecisione*)

articolo 63, numero 3, lettera b CE: (immigrazione clandestina): nel 2004 (dichiarazione della Conferenza) (*codecisione*)

**25.** articolo 66 CE: (cooperazione amministrativa nei settori del titolo IV): nel 2004 (protocollo) (*consultazione*)

**26.** articolo 161 CE (coesione ): a partire dal 2007 (*parere conforme*)

**27.** articolo 279, numero 1 CE: (regolamenti finanziari e regole relative alla responsabilità dei controllori finanziari, ordinatori e contabili): a partire dal 2007 (*consultazione*).

## 4. L'allargamento

L'Unione europea (Ue) ha ormai una frontiera che va dal Circolo polare artico al Mar Nero. Un bel passo in avanti se si pensa da dove si è partiti più di cinquant'anni fa.

Gli stati erano sei, le materie limitate a poche questioni commerciali ed economiche, le motivazioni legate al superamento del secondo conflitto mondiale. Da allora si è passati attraverso l'implosione dell'Unione Sovietica, il disfacimento della Jugoslavia, la crisi in Albania, sempre consolidando tra gli Stati membri la libertà e la pace. E oggi l'Europa si appresta ad accogliere paesi "ex nemici" e ad avvicinarsi ai Balcani occidentali, offrendo a questa regione una prospettiva d'integrazione di lungo periodo.

Quello attuato nel 2004 non è il primo allargamento e non sarà nemmeno l'ultimo. Non è la prima volta che paesi con performance economiche inferiori alla media europea entrano nell'Ue. E non è una novità che si tratti di paesi con un passato recente non democratico. Eppure oggi si parla di una svolta storica senza precedenti che incide su tutti i versanti dell'avventura comunitaria e ne modifica i profili culturali così come quelli economici e sociali.

D'altra parte, che sia un evento epocale lo dicono i richiami storici alla guerra fredda: basti citare le tre repubbliche baltiche (Estonia, Lettonia e Lituania), membri dell'Ue e fino a ieri parte dell'Unione Sovietica. Che le dimensioni di quest'avvenimento siano eccezionali lo testimoniano i numeri: dieci i paesi coinvolti in questo processo, ottanta milioni i cittadini che entreranno nell'Unione. Che il contraccolpo economico sarà rilevante lo dimostrano le previsioni: anche con un ritmo di crescita superiore a quello di questi anni, ai nuovi membri saranno necessari dai due ai quattro decenni per raggiungere l'attuale livello medio di benessere dell'Unione. E il fatto che il profilo istituzionale dell'Europa comunitaria non sarà più lo stesso è connesso al numero dei nuovi membri e alle ridotte dimensioni di molti di essi.

Ma ciò che preoccupa e impegna maggiormente l'Unione è la riforma dell'assetto istituzionale, da cui dipende il futuro stesso dell'Unione europea. Quest'ultima, infatti, dopo dieci anni di promesse, di rinvii e di negoziati, dal 2004 è composta da venticinque paesi e comprende ottanta milioni di abitanti in più; difficilmente potrebbe continuare a funzionare con le regole e con i meccanismi attuali. Gli stessi fautori di posizioni euroscettiche non hanno mai negato di sostenere l'allargamento stimando che un'Europa a venticinque, se non si avviassero le riforme, risulterebbe rallentata nella sua attività ordinaria come sui temi cruciali.

Finché si parla di allargamento a est in generale, prevale in molti paesi il consenso a un'Europa più grande, ma quando si scende nel dettaglio, quando si tratta di valutare l'opportunità di far entrare questo o quel paese, ecco prevalere le opinioni contrarie all'allargamento.

L'unico paese che i cittadini di tutti i membri attuali dell'UE sarebbero disposti ad accogliere a braccia aperte, fin da subito, è la Svizzera. Secondo i sondaggi, richiama nelle menti dei cittadini dell'Unione il ricordo del formaggio e delle mucche: ma non sono tanto questi rassicuranti e bucolici ricordi a renderci gradito questo paese, quanto il fatto che ha un reddito *pro capite* nettamente superiore a quello della media europea.

I paesi entrati nella primavera del 2004 sono, invece, più poveri dei "vecchi 15" membri dell'Unione, ed è proprio la loro distanza economica a farli apparire ancora troppo diversi a molti europei; il progresso compiuto dai paesi baltici e dell'Europa cen-

tro orientale nel trasformare un'economia pianificata in economia di mercato è davvero impressionante.

L'allargamento è destinato comunque a stimolare la crescita in Europa perché ci permetterà di entrare in mercati più vasti.

In questo note ci siamo proposti l'obiettivo di svolgere una analisi approfondita dei criteri politici, economici ed istituzionali che dovevano essere soddisfatti per poter entrare in Europa.

#### 4.1 I tre periodi dell'allargamento

L'allargamento ai paesi centro orientali vive tre periodi distinti. Il primo è quello legato agli accordi di associazione firmati tra l'Unione e i candidati all'ingresso, con l'obiettivo di stabilire un quadro certo di relazioni istituzionali ed economiche; il secondo periodo è quello legato all'applicazione dei criteri decisi a Copenaghen<sup>2</sup>, e quindi all'avvicinamento del paese candidato alle regole dell'Unione. Il terzo periodo, una volta che questo avvicinamento si è compiuto, è quello dell'apertura dei veri e propri negoziati di adesione.

#### 4.2 Gli accordi di associazione

Gli accordi di associazione costituiscono il quadro giuridico dell'associazione fra i paesi candidati e l'Unione europea. Riguardano le relazioni politiche ed economiche fra i partner e si prefiggono di creare un quadro adeguato per la progressiva integrazione dei paesi candidati nella Comunità. Gli accordi europei sono stati conclusi con la Bulgaria, la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Polonia, la Romania, la Slovacchia, la Slovenia, l'Estonia, la Lettonia e la Lituania.

Tabella 1. Quadro degli Stati membri e dei paesi candidati

Stati membri dell'Ue	Nuovi Stati membri dell'Ue	Paesi candidati
Germania	Estonia	Bulgaria
Francia	Lettonia	Romania
Italia	Lituania	Turchia
Gran Bretagna	Polonia	
Spagna	Slovenia	
Belgio	Ungheria	
Grecia	Slovacchia	
P.Bassi	Rep.Ceca	
Portogallo	Malta	
Austria	Cipro	
Danimarca		
Irlanda		
Finlandia		
Lussemburgo		
Svezia		

<sup>2</sup> Si tratta dei criteri politici, economici ed istituzionali che devono essere rispettati per entrare in Europa.

Tabella 2 Gli Stati associati e l'Unione europea

Paese	Firma dell'accordo di associazione	Data di candidatura all'adesione
<i>Bulgaria</i>	01/03/93	14/12/95
<i>Cipro</i>	19/12/72	03/07/90
<i>Estonia</i>	12/06/95	24/11/95
<i>Ungheria</i>	16/12/91	31/03/94
<i>Lettonia</i>	12/06/95	13/10/95
<i>Lituania</i>	12/06/95	08/12/95
<i>Malta</i>	01/04/71	03/07/90
<i>Polonia</i>	16/12/91	05/04/94
<i>Rep.Ceca</i>	06/10/93	17/01/96
<i>Romania</i>	08/02/93	22/06/95
<i>Slovacchia</i>	06/10/93	27/06/95
<i>Slovenia</i>	10/06/96	10/06/96

Tali accordi, volti ad istituire una zona di libero scambio<sup>3</sup> entro il 2002, prevedono la liberalizzazione degli scambi dei prodotti industriali e la cooperazione economica in numerosi settori. Consentono di discutere dei progressi della preparazione all'adesione, a livello ministeriale e in sede di consigli di associazione.

Dato che gli accordi di associazione riguardano gran parte dei settori legati all'acquis comunitario, sono utilizzati per aiutare i paesi candidati ad elaborare un programma nazionale di recepimento dell'acquis e ad adottare le norme giuridiche comunitarie prima dell'adesione.

Gli accordi di associazione erano già stati individuati nel Vertice di Strasburgo del dicembre 1989 come lo strumento più idoneo a formalizzare, nei tempi più rapidi possibili, forme di collaborazione istituzionale con i paesi dell'Europa centrale ed orientale (Peco).

Essi infatti, sulla base dell'articolo 310<sup>4</sup> del Trattato di Roma, rappresentano la modalità con la quale la Comunità stabilisce legami permanenti con paesi terzi.

Normalmente gli accordi di associazione istituiscono forme di collegamento composte da una parte politica, con consultazioni bilaterali sulle questioni di interesse comune; da una parte commerciale, con l'obiettivo di instaurare una zona di libero scambio tra la Comunità e il paese associato; e da una parte giuridica, volta all'avvicinamento delle legislazioni.

Fu automatico quindi, da parte della Comunità, rivolgersi verso questo tipo di strumento. Peraltro la consapevolezza del fatto che il rapporto che andava a configurarsi

<sup>3</sup> Il primo passo di un percorso di integrazione è un'area di libero scambio: all'interno dei singoli paesi le frontiere non esistono per i beni e i servizi prodotti. Le tariffe doganali o le limitazioni quantitative del commercio tra i paesi facenti parte di tale accordo sono abolite, mentre ogni paese mantiene le proprie tariffe e le limitazioni nei confronti dei paesi non membri.

<sup>4</sup> L'art. 310 del trattato prevede che "La Comunità può concludere con uno o più Stati o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari".

con i Peco non era minimamente paragonabile agli accordi sino ad allora sottoscritti dalla Comunità con paesi terzi spinte a definire delle particolarità che rendessero questi accordi più adatti agli obiettivi specifici.

Si dette vita allora agli accordi europei, forme di accordi di associazione rinforzati: si prevedeva infatti una presenza di competenze nazionali accanto a quelle comunitarie, tipiche dei normali accordi di associazione, e si stabiliva una parte standard, che unificava le forme di dialogo istituzionale tra la Comunità e ogni singolo Peco, in modo da dare un significato il più possibile unitario all'inizio di questo processo di convergenza tra le due metà dell'Europa.

Dal punto di vista istituzionale, gli accordi europei prevedevano la creazione di un Consiglio di associazione a livello ministeriale, chiamato a riunirsi una volta l'anno e affiancato da un Comitato parlamentare permanente di associazione. Il Consiglio era composto da rappresentanti del Parlamento europeo e da membri dei parlamenti nazionali dei paesi associati. Tutti questi organi avevano il compito di seguire l'attuazione dei trattati di associazione.

Gli accordi furono siglati con l'Ungheria, la Polonia e la Cecoslovacchia il 16 dicembre 1991. Questi paesi firmarono il 15 febbraio del 1991 a Visegrad una Dichiarazione di cooperazione finalizzata a creare forme di integrazione che facilitassero il processo di convergenza con l'Unione europea.

La successiva divisione della Cecoslovacchia, accanto al non sempre lineare atteggiamento dell'Unione europea nei confronti di forme di integrazione regionale tra i paesi candidati, indebolì fortemente il processo di Visegrad; infatti, dopo che in una prima fase aveva fatto capolino l'idea che Bruxelles dovesse spingere per creare forme di aggregazione regionale tra i paesi candidati in funzione preparatoria dell'ingresso, in un secondo tempo si rafforzò la tesi che si dovesse considerare singolarmente il percorso di ciascun paese candidato.

Agli accordi con i primi quattro paesi, Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia, si aggiunsero gli accordi europei firmati nel 1993 con la Bulgaria e la Romania, nel 1995 con le tre Repubbliche baltiche (Estonia, Lettonia e Lituania), ed infine con la Slovenia nel 1996.

Gli altri tre paesi candidati, Cipro, Malta e Turchia, avevano legami con la Comunità europea precedenti agli accordi europei: l'accordo di associazione con la Turchia è in vigore dal 1964, quello con Cipro dal 1973 e quello con Malta dal 1971.

In ognuno di questi casi, gli accordi di associazione hanno visto un alternarsi di vicende, legate al mutare delle situazioni politiche, che solo negli ultimi anni hanno reso possibile un effettivo impiego di tutti gli strumenti finalizzati alla convergenza economica, giuridica e istituzionale fra i tre paesi candidati e il resto dell'Unione europea.

I temi sui quali gli accordi hanno operato sono stati quelli legati ai problemi di maggiore rilevanza nei processi di convergenza tra le due parti.

Il principale obiettivo da realizzare è stata la liberalizzazione degli scambi attraverso forme di unione doganale<sup>5</sup> che consentissero la libera circolazione dei beni, dei capitali, delle persone e dei servizi.

Accanto a questo obiettivo, si sono sviluppate forme di cooperazione economica e finanziaria finalizzate all'impiego, da parte dei paesi candidati, di tutti gli strumenti che consentissero loro di ristrutturare i propri sistemi verso un'economia di mercato.

---

<sup>5</sup> Con questo accordo si prevede la libertà di commercio dei beni all'interno di un'area e la creazione di una tariffa esterna comune verso i paesi non membri di quell'area.

Altro obiettivo perseguito dagli accordi europei è stato quello del dialogo politico mirato a far convergere le rispettive posizioni nel campo della politica estera e della sicurezza europea.

Gli accordi europei hanno operato con il fine principale di avvicinare le legislazioni dei paesi candidati a quelle dell'Unione europea, e il lavoro svolto in questo campo ha consentito di preparare il terreno al complesso e ampio lavoro di avvicinamento legislativo previsto dai negoziati di adesione veri e propri.

Tali accordi inoltre si sono nel tempo integrati con gli strumenti<sup>6</sup> previsti dall'Unione per aiutare finanziariamente lo sviluppo dei paesi dell'Europa centro orientale, e il rapporto tra i due strumenti è stato sempre più legato da un principio di condizionalità, cioè dalla necessità che i paesi candidati continuassero la loro marcia verso la stabilità istituzionale e il libero mercato, pena l'interruzione delle forme di aiuto da parte dell'Unione stessa.

Gli accordi europei hanno quindi funzionato in modo positivo come strumento di avvicinamento tra i paesi candidati e il resto dell'Unione. Tuttavia essi hanno spesso svolto una funzione difensiva dell'Unione stessa nei confronti di alcuni settori economici dei paesi candidati: è il caso ad esempio del settore agricolo, dove nel giudizio sugli accordi europei prevale la considerazione di un certo ruolo protezionistico che essi hanno svolto a favore dell'agricoltura comunitaria.

### 4.3 I criteri di Copenaghen

Il Vertice di Copenaghen del giugno 1993 fissa i criteri con i quali ha avuto inizio il lungo percorso di avvicinamento dei paesi dell'Europa centro orientale all'Unione.

Tali criteri riguardano:

- la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, il primato del diritto, i diritti umani, il rispetto delle minoranze e la loro protezione (*criterio politico*);
- l'esistenza di un'economia di mercato vitale nonché la capacità di far fronte alla pressione concorrenziale e alle forze del mercato all'interno dell'Unione europea (*criterio economico*);
- la capacità di rispettare i propri obblighi, in particolare di approvare gli obiettivi dell'Unione politica, economica e monetaria (*criterio del recepimento dell'acquis comunitario*);
- la capacità di commisurare le prospettive di allargamento con le spinte all'approfondimento interno dell'Unione.

La necessità di fissare in modo così approfondito un quadro di condizioni necessarie per l'ingresso è già di per sé una novità che denota la particolarità di questo allargamento rispetto a tutti i precedenti.

Infatti i criteri di Copenaghen fissano obiettivi che non era stato necessario fissare per i precedenti allargamenti, avvenuti nei confronti di paesi in cui l'economia di mercato e la stabilità democratica erano, al momento della candidatura all'ingresso, fatti acquisiti.

---

<sup>6</sup> Si tratta degli strumenti di preadesione ISPA, PHARE e SAPARD che saranno analizzati nel secondo capitolo.



I criteri fissati a Copenaghen sono quindi riconducibili a quattro obiettivi: per i primi tre, la responsabilità viene assegnata agli stati candidati, mentre il quarto riguarda il contesto generale di compatibilità tra l'allargamento e l'approfondimento della coesione interna all'Unione europea.

#### **4.3.1 Criterio politico**

Il *criterio politico* condiziona l'ingresso a una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze.

La dizione scelta a Copenaghen, anche se di carattere molto generale, comprende in sé tutte le caratteristiche necessarie per quel tipo di paesi candidati.

L'aver infatti messo a fianco i temi della stabilità istituzionale e della legalità democratica con quelli del rispetto dei diritti umani e della tutela delle minoranze costruisce una rete di condizioni volta in particolare a eliminare da subito i problemi più rilevanti che potevano sorgere all'inizio del percorso di adesione, come era avvenuto nel caso di alcuni paesi dell'Europa centro orientale.

Il criterio politico di Copenaghen ha comportato negli anni interventi molto difficili nella legislazione dei paesi candidati, soprattutto per quanto riguarda il tema della tutela delle minoranze che compongono il mosaico etnico dell'Europa centro orientale.

#### **4.3.2 Criterio economico**

Il *criterio economico* di Copenaghen richiede l'esistenza di una economia di mercato funzionante e la capacità di rispondere alla pressioni della concorrenza e del mercato all'interno dell'Unione.

Data la particolare storia economica dei paesi candidati, questo criterio ha rappresentato la condizione sulla quale si sono concentrati significativi sforzi da parte dell'Unione per rendere più rapida la transizione economica<sup>7</sup> e per creare reali condizioni di mercato; l'obiettivo è quello di far sì che gli stati candidati possano reggere all'interno del Mercato unico europeo le spinte concorrenziali provenienti dagli stati membri.

#### **4.3.3 Criterio del recepimento dell'acquis comunitario**

Il terzo obiettivo di Copenaghen richiama la capacità istituzionale dei paesi candidati di assumersi gli obblighi dell'appartenenza all'Unione.

Si tratta di un criterio che segue sia cronologicamente sia logicamente i primi due: avere infatti una democrazia sostanziale e una economia di mercato funzionante è condizione necessaria per poter convivere all'interno dell'Unione.

Ma occorre anche che vi sia una similitudine di sistema statale tale da rendere possibile il *recepimento dell'acquis comunitario* nell'ordinamento dei paesi candidati.

Questo terzo criterio è quello probabilmente più complesso e impegnativo. Esso infatti coglie un processo dinamico, dovuto al fatto che negli ultimi anni l'Europa è cresciuta e l'acquis comunitario si è esteso: non è stato facile quindi per i paesi candidati seguire questo dinamismo e modellare il proprio sistema attraverso forme di recepimento automatico e di adeguamento costante.

L'altro aspetto che ha reso complessa l'applicazione del terzo criterio di Copenaghen è dato dalla enorme quantità di misure legislative che i paesi candidati hanno dovuto immettere nel proprio ordinamento e che ha obbligato la Commissione europea a desti-

---

<sup>7</sup> Si tratta della transizione a un'economia di mercato dei paesi a economia pianificata.

nare risorse e programmi di aiuto finalizzati all'assistenza tecnica per il recepimento dell'acquis nelle singole legislazioni nazionali.

#### **4.3.4 Criterio residuali.**

Il quarto criterio di Copenaghen richiama un'esigenza di carattere generale, che non è legata alle responsabilità dei singoli paesi candidati, ma rappresenta un obiettivo per i paesi membri dell'Unione e per le istituzioni comunitarie: è il criterio che fissa la necessità di commisurare le prospettive di allargamento con le spinte all'approfondimento interno dell'Unione.

Si tratta di un criterio di carattere generale e residuale, senza specificazioni, che ha segnato tutto il percorso degli anni successivi, fino alla decisione del Trattato di Nizza, del dicembre 2000, in cui la prospettiva dell'allargamento è stata formalmente svincolata dal percorso di riforma interna dell'Unione.

A Nizza infatti, pur individuando la necessità di una convenzione europea per completare le riforme, i Quindici hanno deciso di procedere nell'allargamento con le riforme fin lì già realizzate in modo che l'allargamento stesso non possa avvenire in esplicita funzione paralizzante e frenante del cammino dell'integrazione europea.

#### **4.4 I negoziati di adesione**

I negoziati di adesione riguardano la capacità dei paesi candidati di rispettare tutti gli obblighi di uno Stato membro dell'Unione europea e di applicare l'acquis comunitario alla data dell'adesione, in particolare le misure necessarie ad estendere il mercato unico, che dovranno essere attuate immediatamente.

Il negoziato riguarda inoltre gli aiuti di preadesione che l'Unione potrà fornire per agevolare il recepimento dell'acquis. Il negoziato potrà concludersi anche se il recepimento completo dell'acquis non sarà terminato, grazie all'applicazione di misure transitorie dopo l'adesione. Gli eventuali periodi di transizione dovranno però essere per quanto possibile brevi e riguardare soltanto un numero limitato di settori.

I negoziati si svolgono nel quadro delle conferenze intergovernative bilaterali, con riunioni ogni sei mesi a livello ministeriale e ogni mese a livello degli ambasciatori; la definizione esatta delle posizioni di negoziato viene effettuata soltanto in seguito a una procedura di valutazione nei particolari della situazione di ciascun paese candidato rispetto alla normativa comunitaria e le posizioni comuni di negoziato sono definite dalla Commissione e poi approvate all'unanimità dal Consiglio. In un secondo momento i risultati dei negoziati vengono integrati in un progetto di trattato di adesione, il quale deve essere prima approvato dall'Unione europea e poi ratificato dagli Stati membri e dai paesi candidati.

Anche nel caso dell'allargamento in questione il perfezionamento avverrà con la conclusione, entro il 1° maggio 2004 (data fissata per l'ingresso dei dieci nuovi paesi), delle procedure di ratifica del trattato di adesione.

Il percorso di avvicinamento dei paesi candidati all'Unione è stato caratterizzato da una non sempre lineare gestione, da parte dell'Unione, dei rapporti dei singoli paesi candidati tra di loro.

Dopo una prima fase in cui, grazie alla creazione degli accordi di Visegrad, si era creata una possibile sintonia tra Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia, e dopo che era nato il Consiglio baltico, sul modello di quello che unisce i paesi nordici tra di loro, a partire dalla strategia di preadesione fissata a Essen, si è creato un rapporto

bilaterale tra l'Unione e ognuno dei paesi candidati ed è stato disincentivato il percorso che spingeva i paesi candidati a integrarsi preliminarmente tra di loro.

La destrutturazione del dialogo tra l'Unione e i paesi candidati ha avuto come naturale conseguenza la possibilità che si arrivasse a ingressi differenziati e scaglionati nel tempo.

Se questa strategia ha avuto il pregio di mettere maggiore pressione addosso ai singoli paesi candidati, essa ha anche però perso l'occasione di far crescere parallelamente forme di integrazione regionale che in un'Europa di venticinque o ventotto paesi membri rappresenterebbero una prospettiva obbligata.

I vertici di Lussemburgo (1997) e Helsinki (1999) hanno tirato le fila dei singoli percorsi di convergenza creando due distinti gruppi di paesi candidati ammessi ai negoziati.

Del gruppo di Lussemburgo fanno parte Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Cipro, Estonia e Slovenia; del gruppo di Helsinki fanno parte Bulgaria, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Malta.

Il vertice di Helsinki ha inoltre deciso che i due gruppi si ricongiungessero e che i dodici paesi avessero tutti le stesse possibilità d'ingresso.

#### **4.5 Il parere della Commissione sull'adeguamento ai criteri**

A partire dal 1997 la Commissione ha elaborato pareri annuali sui progressi compiuti dagli stati candidati rispetto ai criteri stabiliti a Copenaghen per l'adesione; l'obiettivo è stato quello di passare in rassegna i passi fatti da ciascun paese candidato sulla via dall'adesione all'Unione europea e valutare in quale misura essi soddisferanno i criteri alla data prevista per l'adesione.

La Commissione ha sottolineato come gli impegni presi dai paesi candidati al momento dei negoziati di adesione siano stati ampiamente rispettati, nonostante siano state incontrate alcune difficoltà, soprattutto nei settori dell'agricoltura, dell'ambiente e della pesca; inoltre sono state adottate alcune misure transitorie che consentano di non applicare l'acquis comunitario al momento dell'adesione nei settori in cui l'applicazione richiede ingenti investimenti finanziari.

Nell'arco del periodo di tempo che va dal 1997 al Vertice di Copenaghen del dicembre 2002, i dieci paesi candidati hanno rapidamente soddisfatto i criteri politici. Più complesso invece è stato il progressivo adeguamento ai criteri economici.

Durante il secondo semestre del 2001 si è verificata una vera e propria accelerazione che ha portato alla scelta dell'ingresso simultaneo di quasi tutti i paesi candidati.

##### **4.5.1 I criteri politici**

Nel periodo 1997-2002, l'applicazione delle condizioni politiche per l'adesione tramite il consolidamento e la modernizzazione della pubblica amministrazione ha raggiunto livelli più che soddisfacenti secondo il giudizio della Commissione.

E' stato formalizzato in ogni paese il quadro legislativo per il pubblico impiego e la formazione dei funzionari statali; è stata completata anche la distinzione tra competenze politiche e amministrative e adottato un corpo di norme sull'accesso alle informazioni pubbliche.

In nessuno dei paesi candidati si sono riscontrati problemi nel corretto funzionamento dei sistemi democratici di governo, sia a livello nazionale sia a livello locale. Il potenziamento e la riforma del sistema giudiziario hanno reso possibile l'estensione dell'effettiva applicazione dell'acquis comunitario. Il terreno sul quale i progressi da

compiere sembrano essere ancora rilevanti è quello della lotta contro la corruzione, contro le frodi e contro la criminalità economica.

Tutti i paesi hanno adottato strategie anticorruzione e potenziato gli organismi competenti; sono migliorate la trasparenza, la responsabilità e l'efficienza della pubblica amministrazione, ma i rapporti della Commissione sottolineano la necessità di ulteriori passi avanti in questo campo.

Un altro settore nel quale i progressi sono stati notevoli, ma ancora non sufficienti, è quello delle pari opportunità, così come la protezione delle minoranze ha rappresentato nel periodo in questione il tema di maggiore impegno: il rafforzamento del quadro legislativo e istituzionale per la tutela delle minoranze è proseguito soprattutto nei paesi nei quali il tema è maggiormente sentito, come la Slovacchia, l'Ungheria e i paesi baltici.

Già a partire dal 2000 il giudizio complessivo della Commissione è che comunque tutti i paesi candidati soddisfano sostanzialmente i criteri politici richiesti per l'adesione.

#### **4.5.2 I criteri economici**

A partire dal 1997 i paesi candidati hanno registrato tassi medi di crescita economica decisamente superiori alla media dell'Unione europea. La crisi internazionale della seconda metà del 2001 e del 2002-2003 ha influito anche sulle economie dei paesi candidati, ma la tendenza a una crescita superiore a quella della media europea è stata confermata.

La crescita del Pil pro capite delle economie dei dieci paesi candidati si è mantenuta costante di anno in anno, passando, nell'ultimo anno esaminato al Vertice di Copenaghen, dal 38,5% della media Ue del 2000 al 39,3% del 2001. L'inflazione è costantemente calata, grazie anche al fatto che i paesi candidati hanno istituito banche centrali indipendenti, le quali hanno operato efficaci politiche antinflazionistiche finalizzate alla stabilizzazione dei prezzi.

L'occupazione ha registrato invece un andamento diverso per via delle pesanti fasi di ristrutturazione che i sistemi economici hanno dovuto subire per la transizione verso i regimi di libero mercato.

Nel 2002 l'aumento della disoccupazione si è mediamente arrestato ed è cominciata un'inversione di tendenza; inoltre la crisi del 2001-2002 ha fortemente influito sui disavanzi pubblici generali, che sono mediamente cresciuti a causa del ristagno dell'economia, di una politica fiscale meno rigorosa e di spese una tantum connesse alla transizione.

La trasformazione dei sistemi economici è proseguita a ritmo costante durante tutto il periodo 1997-2002. I rapporti della Commissione sottolineano come siano state efficaci le politiche che hanno invertito il rapporto tra i settori agricoli e terziari, tradizionalmente favorevole ai primi e oggi spostato a favore dei secondi. I processi di privatizzazione dell'economia hanno ormai raggiunto, secondo il giudizio della Commissione, livelli paragonabili a quelli dell'Unione, e il livello d'integrazione commerciale tra le due aree è cresciuto a ritmi costanti.

L'esistenza di una economia di mercato funzionante e la capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali all'interno dell'Unione sono gli aspetti dei criteri economici di Copenaghen che la Commissione ha preso come base per il suo giudizio sui progressi dei paesi candidati.

Considerando globalmente entrambi i criteri, Cipro e Malta sono stati promossi come paesi già in grado di soddisfare le esigenze di una economia di mercato; gli altri otto pa-

esi candidati (Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca, Polonia, Slovacchia e Slovenia), nel rapporto dell'ultimo anno, si sono visti assegnare dalla Commissione un giudizio positivo condizionato alla necessaria continuazione sulla via delle riforme.

La Bulgaria e la Romania hanno continuato a progredire verso un'economia di mercato funzionante e a medio termine dovrebbero poter far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato.

#### **4.5.3 Il criterio del recepimento dell'acquis comunitario**

L'altro criterio che la Commissione ha applicato per promuovere i paesi candidati è stato quello dell'adeguamento alle novità dell'acquis comunitario introdotte negli ultimi cinque anni.

L'allineamento secondo il giudizio della Commissione è stato significativo in molti dei settori che hanno visto profondi cambiamenti nella legislazione comunitaria proprio negli ultimi tempi: questo vale in particolare in materia di mercato interno, di servizi finanziari e di liberalizzazione dei movimenti di capitali.

Nel giudizio della Commissione sono necessari ulteriori riforme nel campo della sorveglianza del mercato, della sicurezza alimentare, degli appalti e delle commesse pubbliche; inoltre il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali e l'allineamento legislativo nelle professioni del settore sanitario appaiono ancora inadeguati.

Anche nel campo delle direttive sul riciclaggio del denaro sporco e sui servizi finanziari l'applicazione non pare ancora completamente corretta; nel campo della concorrenza i progressi compiuti negli anni 1997-2002 in materia di aiuti di stato sono stati ancora lenti. Lo stesso vale per la trasposizione dell'acquis ambientale e per quello nel settore dell'energia e delle telecomunicazioni.

Migliore appare la situazione nel settore dei trasporti e della politica sociale: inoltre i progressi dell'acquis sulla giustizia e gli affari interni sono stati notevoli e, fatta eccezione per la lotta contro le frodi, la corruzione e il riciclaggio del danaro sporco, il giudizio della Commissione è sostanzialmente positivo.

Le valutazioni della Commissione sui progressi compiuti sottolineano l'urgenza dei grandi sforzi ancora da compiere nelle due materie più importanti nella composizione del bilancio comunitario, la politica agricola comune e la politica regionale.

Per quanto riguarda l'agricoltura, data la lontananza dei punti di partenza, il giudizio positivo sui progressi di questi anni non esime la Commissione dallo stigmatizzare i ritardi; in particolare molti paesi candidati sono indietro sull'instaurazione di un Sistema integrato di gestione e di controllo che comprende anche il sistema degli appezzamenti, indispensabile per la gestione e il controllo dei pagamenti diretti della Pac.

Nel campo della politica regionale invece manca ancora la chiara definizione delle strutture di apporto e il rafforzamento delle capacità amministrative.

Sulla base di un giudizio sull'applicazione di tutti questi criteri la Commissione ha distinto le prospettive dei dieci paesi che entreranno nel 2004 da quelle di Bulgaria e Romania: per questi due paesi, infatti, per motivi diversi e con tempi diversi, sono necessari sforzi ulteriori per il soddisfacimento dei criteri.

La decisione finale è stata presa nel Vertice di Bruxelles nell'ottobre del 2002: Bulgaria e Romania, i due paesi più poveri dell'ex blocco sovietico, non entreranno nell'Unione nel 2004 come gli altri dieci candidati.

La loro ammissione è prevista per il 1° gennaio 2007; tre anni in più devono servire a colmare il gap tra lo standard dell'Unione e la struttura, soprattutto sul piano amministrativo ed economico, dei due paesi.

Anche se Bulgaria e Romania alla fine sono state "rimandate", la loro adesione viene considerata come la seconda fase dell'allargamento ad est e non come un processo distinto; nel decidere di ritardare la conclusione del processo di avvicinamento di Sofia e Bucarest all'Europa, il Consiglio europeo di Bruxelles ha infatti ribadito che la natura del processo di allargamento è irreversibile e per questo il Consiglio successivo (Copenaghen 2002) ha stabilito una tabella di marcia particolareggiata con una maggiore assistenza di preadesione per i due paesi.

Tabella 3 Disoccupazione

	% della forza lavoro			
	2000	2001	2002	2003
Estonia	13,8	12,7	12,5	11,9
Lettonia	13,2	12,9	12,5	11,2
Lituania	11,4	12,3	12,1	11,6
Polonia	16	18,2	19,9	19,6
Slovenia	6,9	6,4	6,3	6,2
Ungheria	6,4	5,8	5,8	6
Slovacchia	18,6	19,2	19	18,8
Rep.Ceca	8,8	8,9	8,8	8,6
Malta	6,5	6,5	6,7	6,9
Cipro	4,9	3,9	4,3	3,9

FONTE: Eurostat in base a fonti nazionali

Tabella .4 Salute

	Speranza di vita uomini (età media)	Speranza di vita donne (età media)	Mortalità infantile (% su mille)	Numero medici
Estonia	64,7	76,2	8,8	286
Lettonia	65,2	76,6	11	314
Lituania	65,9	77,4	7,9	379
Polonia	70,2	78,4	7,7	220
Slovenia	72,1	79,6	4,2	215
Ungheria	67,1	75,7	8,1	361
Slovacchia	69,1	77,2	6,2	358
Rep.Ceca	71,7	78,4	4	373
Malta	76,1	80,8	4,4	269
Cipro	75,3	80,4	4,9	248

FONTE: Eurostat in base a fonti nazionali

Tabella 1.5 Deficit pubblico

	% del Pil			
	2000	2001	2002	2003
Estonia	-0,4	0,2	0,1	0,3
Lettonia	-2,7	-1,7	-2,8	-1,8
Lituania	-3,3	-1,7	-1,8	-2,3
Polonia	-3,8	-5,6	-6,3	-5,6
Slovenia	-1,6	-1,3	-1,3	-1,2
Ungheria	-3,1	-4,3	-4,9	-4,6
Slovacchia	-4,8	-5,5	-5	-3,7
Rep.Ceca	-3,3	-5,5	-6,7	-6
Malta	-7	-7	-5,5	-4,5
Cipro	-2,7	-3	-2,6	-1,8

FONTE: Eurostat in base a fonti nazionali

#### 4.6 L'importanza della strategia di preadesione

La strategia di preadesione aiuta i paesi candidati a prepararsi ad essere membri (allineando le loro normative all'acquis comunitario) e comporta aiuti finanziari, la fissazione di priorità, gli accordi di associazione e la partecipazione ai programmi comunitari.

Gli *aiuti finanziari* vengono concessi ai paesi candidati attraverso tre strumenti finanziari: il programma PHARE<sup>8</sup>, ISPA<sup>9</sup> e SAPARD<sup>10</sup>.

Anche il cofinanziamento con le istituzioni finanziarie internazionali rappresenta inoltre una parte fondamentale di questa assistenza.

Le *priorità* nell'ambito della strategia di preadesione vengono fissate in base ai partenariati per l'adesione, i quali sono stati adottati nel dicembre 1999 per i candidati dell'Europa centrale e orientale e nel marzo 2000 per Cipro e Malta.

Essi indicano le priorità a breve e a medio termine per ogni paese candidato, al fine di rispettare i criteri di adesione e l'assistenza finanziaria della Comunità per rispettare tali priorità.

I partenariati per l'adesione costituiscono lo strumento più importante per il potenziamento della strategia di preadesione in quanto riuniscono in un unico quadro tre elementi fondamentali:

- i settori prioritari per recepire l'acquis comunitario;
- la programmazione dell'assistenza finanziaria dell'Unione;
- le condizioni degli aiuti, basati sul rispetto degli obblighi derivanti dagli accordi di associazione e sui progressi nel rispetto dei tre criteri di Copenaghen.

Gli *accordi di associazione*, firmati con i paesi candidati dell'Europa centrale e orientale, rappresentano il quadro ideale per soprintendere all'adozione dell'acquis e all'attuazione delle priorità.

La *partecipazione dei paesi candidati ai programmi comunitari* e la loro integrazione nelle agenzie europee rappresenta un altro elemento della strategia di preadesione; i paesi dell'Europa centrale e orientale partecipano in particolare ai programmi nel settore dell'istruzione, della formazione, della gioventù, della ricerca, dell'energia e dell'ambiente.

Inoltre i paesi candidati hanno da poco concluso i negoziati relativi alla loro associazione all'Agenzia europea per l'ambiente e in futuro diventeranno membri di altre agenzie.

---

<sup>8</sup> Regolamento CE n.3906/89 del 18 dicembre 1989.

<sup>9</sup> Regolamento CE n.1267/99 del 21 giugno 1999.

<sup>10</sup> Regolamento CE n.1268/99 del 21 giugno 1999.