

L'Unione Europea e l'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale: nuovi confini tra mito e realtà

MICHELA GALATI

Ministero Affari Esteri (Roma)

. Sommario:

§1. Introduzione. §2. Le competenze della CE e del COMECON: due sistemi a confronto durante la "guerra fredda". §3. Gli Accordi commerciali di "prima generazione". §4. Apertura dei rapporti tra CE e paesi dell'Europa centro-orientale. §5. I Programmi. §6. Gli Accordi europei di associazione. §7. Il Consiglio europeo di Copenhagen del 1993 e le condizioni dell'adesione. §8. L'ampliamento dell'Unione Europea ai PECO. §9. Il Trattato di adesione e le implicazioni per i soggetti dell'ampliamento. §10. Alcune brevi note conclusive.

§1. Introduzione

Con la fine dei regimi comunisti nell'Est europeo, fra il 1989 e il 1991, si apriva una nuova fase nelle relazioni fra Stati per lungo tempo appartenenti a sistemi di alleanze diverse mentre l'ideale della unità europea faceva rapidamente breccia, tra i governi come fra le popolazioni, sostenuto anche da considerazioni politiche ed economiche¹. Già in quei primi anni era chiaro, peraltro, che l'incerta e difficile transizione da un regime totalitario ad un'economia pianificata verso un modello democratico di economia di mercato, unitamente a cambiamenti politici strutturali di portata epocale, sarebbe stata per quei paesi fonte di tensioni politiche e sociali senza un forte sostegno esterno². A partire dal 1989, i primi Accordi commerciali siglati dopo la dichiarazione congiunta CE-COMECON furono ben presto sostituiti: mentre scoppiava la guerra nella ex-Jugoslavia, e dalle ceneri dell'URSS nasceva la Comunità degli Stati Indipendenti, dieci paesi dell'Europa centro-orientale – Bulgaria, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria e i tre Stati baltici, appartenenti un tempo all'impero sovietico – Estonia, Lettonia e Lituania – nascevano o

¹ Per quanto riguarda i caratteri generali circa la dissoluzione dell'Unione Sovietica e la fine dei regimi comunisti esistono molte pubblicazioni: tra le tante si segnalano alcune opere fondamentali quali: DI NOLFO E., *Storia delle relazioni internazionali*, Bari, 2001, cap. XII; DI NOLFO E., *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici*, Bari, 2003, cap. VII; DUROSELLE J. B., *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, Roma 1999, parte IV, III; Le BRETON M., *L'Europe centrale et orientale de 1917 à 1990*, Paris, 1994; MC ADAMS A. J., *Germany divided. From the Wall to the reunification*, Princeton, 1993; VAISSE M., *Les relations internationales depuis 1945*, Paris 1999, chap. 3; MILZA P., *Les relations internationales 1945-1973; de 1973 à nos jours*, 2 voll., Hachette 2006.

² Circa i rapporti tra la Comunità europea e i paesi dell'Europa orientale, a partire dal 1989, cfr. PINDER J., *La comunità europea e l'Europa orientale*, Padova 1992, che offre un quadro sistematico di questo periodo, sia da un punto di vista giuridico che storico-economico.

rinascevano come Stati, con tutte le dovute implicazioni³. Fra il 1991 e il 1996 questi paesi si candidavano ufficialmente per l'ingresso nella UE e firmando con essa gli Accordi europei⁴ – quadro giuridico di associazione fra i paesi candidati e l'Unione europea, successivi agli Accordi commerciali di “prima generazione” – puntavano contemporaneamente a favorire la progressiva integrazione politica e commerciale con i paesi dell'Unione Europea. La strategia di pre-adesione della UE per i Paesi candidati dell'Europa centrale e orientale si costruiva anche su gemellaggi e partenariati per l'adesione, sul programma PHARE e sull'assistenza tecnica di pre-adesione (programmi ISPI e SAPARD), che portavano alla chiusura dei negoziati per l'adesione, sanciti dal Consiglio europeo di Copenhagen del 2002; il 16 aprile 2003 si perveniva finalmente alla firma del Trattato di adesione tra i paesi dell'Europa Centro-Orientale e l'Unione europea (Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Slovenia e Slovacchia)⁵ giungendo nel 2004 alla loro entrata ufficiale in Unione Europea, diversamente da Bulgaria e Romania, che dovevano attendere il 2007. In altri casi, dopo aver subito una serie di guerre che destabilizzavano l'Europa Sud-Orientale, gli Stati balcanici, nati dallo smembramento della Jugoslavia (Croazia, Bosnia-Erzegovina, Repubblica federale Serbia-Montenegro⁶), e poi l'Albania, avviavano rapporti di cooperazione nel 1999, attraverso gli Accordi di Associazione, mentre per i nuovi Stati indipendenti, formati in seguito alla dissoluzione della URSS (Armenia, Arzerbajgian Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Moldavia, Russia, Turkmenistan, Ucraina, Uzbekistan, eccetto i tre paesi baltici) l'azione comunitaria si orientava verso Accordi di Partenariato e cooperazione (una particolare tipologia degli Accordi di cooperazione).

L'allargamento ha rappresentato dunque una delle occasioni più significative per l'Unione Europea e un compito storico unico nel suo genere per procedere all'integrazione economica, politica e culturale del continente europeo con mezzi pacifici, estendendo l'area di stabilità e prosperità a nuovi Membri.

Il presente studio, data la vastezza dell'argomento, si occuperà esclusivamente di ricostruire il processo storico-giuridico che ha condotto i

³ Per gli accordi di prima generazione è di fondamentale importanza l'articolo di LEQUESNE C., *Les accords de commerce et de coopération. Communauté européenne-Pays d'Europe de l'Est*, in GAUTRON J. C., (a cura di), *Les relations Communauté européenne-Europe de l'Est*, Parigi, 1991, 357-371.

⁴ Cfr. BARONCINI E., *Gli Accordi Europei di associazione con i Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1996, 130, nota 1.

⁵ Nel Trattato di Adesione sono inseriti anche Cipro e Malta che non sono oggetto di trattazione in questo lavoro.

⁶ In questo gruppo di paesi non è stata inserita volutamente la Slovenia, che pur facendo parte della ex-Repubblica di Jugoslavia, dopo la sua adesione nel 2004, si è rapidamente affermata sulla scena europea, costituendo un ponte tra l'Europa centrale e i Balcani. La situazione politica della Macedonia è anch'essa particolare: indipendente nel 1991, nel 1997 sigla con l'Unione europea un Accordo bilaterale di cooperazione economica; a seguito dei negoziati tenuti al Summit di Zagabria nel novembre 2000; l'anno successivo viene siglato un Accordo di Stabilizzazione ed Associazione e il 16 dicembre 2005 il Consiglio europeo decide di attribuirle lo status di candidato; tuttavia, a causa della difficile situazione politica con la Grecia, l'Albania e il Kosovo, il processo di allargamento ha subito un rallentamento. Di questo si scriverà in modo approfondito nel prossimo articolo di cui alla nota 7.

paesi dell'Europa centro-orientale ad uno dei più importanti cambiamenti storici che hanno segnato il corso del XX secolo⁷.

Con il Trattato di Roma del 25 marzo 1957 firmato dai sei Stati fondatori⁸ ed entrato in vigore il 1 gennaio 1958 nasceva la Comunità Economica Europea, come risultato di una cosiddetta integrazione orizzontale, nella realizzazione di un mercato comune in cui avrebbero dovuto circolare liberamente i vari fattori della produzione: lavoro, capitali, merci e servizi (art. 2). Nell'affrontare gli aspetti giuridici del fenomeno comunitario, è possibile evincere che la creazione della Comunità europea fu frutto di un accordo di diritto internazionale, creando diritti ed obblighi reciproci tra le nazioni⁹, il cui mercato comune si fondava sulla realizzazione di un'unione doganale tra gli Stati membri, ma anche sull'istituzione di una politica commerciale complessiva nei confronti degli paesi terzi (art. 3)¹⁰. Gli obiettivi non si limitavano alla eliminazione degli ostacoli circa lo scambio di merci tra gli Stati membri, ma era rivolto anche alla creazione di un'unione economica più stretta, tanto che esso non fu sottoposto ad alcun termine finale, come si evince implicitamente dall'art. 240.

Il Trattato che istituiva la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), firmato il 18 aprile 1951 a Parigi, entrato in vigore il 23 luglio 1952, scaduto il 23 luglio 2002 e successivamente quello che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), firmato insieme al Trattato CEE a Roma il 25 marzo 1957, entrato in vigore il 1° gennaio 1958, completarono ciò che viene spesso indicato come i "Trattati di Roma".

Successivamente venne siglato l'Atto Unico Europeo¹¹, firmato il 7 febbraio 1986 a Lussemburgo da nove paesi membri e all'Aia il 28 febbraio 1986 da ulteriori tre Stati membri¹², entrato in vigore il 1 luglio 1987, col quale si prevedeva il completamento del mercato unico entro il 31 dicembre 1992; seguiva il Trattato sull'Unione Europea¹³ (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1 novembre 1993, col quale si istituiva l'Unione Europea (UE), inclusiva delle Comunità europee e delle due politiche intergovernative in materia estera e di sicurezza comune (PESC) e di Giustizia e Affari interni (GAI).

Col successivo Trattato di Amsterdam¹⁴ del 2 ottobre 1997¹⁵ ed entrato in vigore il 1 maggio 1999, si introducevano funzioni aggiuntive alla Comunità, incorporando tutte le innovazioni in un unico testo.

⁷ Proseguendo la disamina dell'allargamento, è in corso di preparazione un articolo: M. Galati, *Dalla questione d'Oriente all'integrazione europea: la metamorfosi dei Balcani*.

⁸ Francia, Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.

⁹ A tale proposito POCAR chiarisce nell'introduzione al suo libro, *Diritto dell'Unione europea*, 1997, 1-6, gli aspetti giuridici che hanno contraddistinto la nascita delle tre comunità, CEE-CECA EURATOM, qualificandoli come comuni trattati internazionali.

¹⁰ POCAR F., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 1997, 21.

¹¹ In *GUCE* L 169 del 29.06.1987. [GUCE = *Gazzetta Ufficiale Comunità Europee*].

¹² I dodici paesi membri sono: Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Danimarca, Irlanda, Regno Unito, Grecia, Portogallo, Spagna.

¹³ In *GUCE* C 191 del 29.07.1992.

¹⁴ In *GUCE* 340 del 10.11.1997.

¹⁵ Ai dodici paesi membri vanno aggiunti Austria, Finlandia e Svezia.

Successivamente, il Trattato di Nizza, attualmente ancora in vigore, firmato il 26 febbraio 2001 dai quindici paesi membri ed entrato in funzione il 1 febbraio 2003¹⁶, prevedeva alcune riforme istituzionali funzionali alla riunificazione dell'Europa, in vista del suo allargamento.

Infine, il 13 dicembre 2007, gli ormai 27 leader della Unione Europea, mettendo fine a diversi anni di negoziati sulla riforma istituzionale, hanno firmato il Trattato di Lisbona che modifica il Trattato della Unione Europea e quello che istituisce la Comunità europea, attualmente, in vigore, senza tuttavia sostituirli, dotando la Unione del quadro giuridico e gli strumenti necessari per far fronte alle nuove sfide del futuro¹⁷.

Questo brevissimo *excursus* vuole semplicemente evidenziare il fatto che la Comunità ha subito continue evoluzioni giuridico-politiche, differenziandosi così da una classica Organizzazione Internazionale, divenendo, da quel lontano 1957, una Comunità di Stati legati tra loro da un legame giuridico, che, pur ponendosi sul piano del diritto internazionale, al momento della sua istituzione, divenne, nel corso degli anni, qualcosa di più forte e consolidato, e in cui il diritto comunitario, grazie anche alla funzione fondamentale e preziosa della Corte di Giustizia, col compito di rendere uniforme il diritto comunitario rispetto a quello delle legislazioni nazionali, permise di uniformare le politiche della Comunità.

§2. Le competenze della CE e del COMECON: due sistemi a confronto durante la "guerra fredda"

Il Consiglio di mutua assistenza economica, comunemente chiamato COMECON, era stato fondato nel 1949 per "sostenere lo sviluppo economico dei suoi Stati membri attraverso lo scambio delle risorse e il coordinamento delle attività"¹⁸. I suoi membri erano la Bulgaria, Cuba (dal 1972), la Cecoslovacchia, la Mongolia (dal 1962), la Polonia, la Repubblica Democratica Tedesca, la Romania, l'Ungheria, l'URSS, il Vietnam (dal 1978), mentre l'Albania aveva smesso di partecipare alle attività del Consiglio alla fine del 1961. Gli osservatori di alcuni organi del COMECON erano l'Afghanistan, l'Angola, l'Etiopia, il Laos, il Mozambico, il Nicaragua mentre la Jugoslavia, a partire dal 1965, poteva partecipare ad alcune ben definite attività.¹⁹ Scopo del COMECON era quello di unificare e coordinare gli sforzi degli Stati membri per migliorare l'integrazione economica socialista, per un più rapido progresso tecnologico ed economico e in particolare un maggiore livello di industrializzazione, con un miglioramento costante delle condizioni di vita. Il commercio internazionale era una delle

¹⁶ In *GUC* 80 del 10.03.2001.

¹⁷ Il Trattato di Lisbona, siglato dai leader della Unione il 13 dicembre 2007, in attesa della ratifica da parte dei paesi membri, mette fine a diversi anni di negoziati sulla riforma istituzionale, soppiantando di fatto il progetto di Costituzione europea, fallito a causa della mancata ratifica di alcuni Stati membri. Di ciò si parlerà in un prossimo articolo.

¹⁸ Cfr. tutto il primo capitolo della pubblicazione a cura dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, denominato "ISPI", *I rapporti commerciali fra CEE e COMECON*, Milano, 1989; inoltre ved.: SCHIAVONE G., *Il COMECON dalla cooperazione all'integrazione*, in *La Comunità internazionale*, 1975, 15-48.

¹⁹ Cfr. SCHIAVONE G., *op. cit.*, 16.

forme più importanti di cooperazione economica, e nel 1985 rappresentava circa il 60% del commercio totale degli Stati membri²⁰. Lo Statuto del COMECON, del 13 aprile 1960, revisionato nell'estate del 1974²¹, non prevedeva alcuna politica commerciale comune verso gli Stati terzi, diversamente da quanto stabilito dal Trattato di Roma²². Venne sciolto ufficialmente il 28 giugno 1991²³.

L'epoca della “guerra fredda” era stata contrassegnata dalla mancanza di un riconoscimento reciproco fra la Comunità europea, il Consiglio di mutua assistenza economica (CMAE o COMECON) e i suoi Stati membri. La Comunità intratteneva relazioni contrattuali solo con l'ex-Jugoslavia non allineata e con la Romania di Ceausescu attraverso due intese: l'Accordo preferenziale di commercio e cooperazione del 1970 con la Jugoslavia e l'Accordo generale sugli scambi commerciali del 1980 con la Romania, entrambi sospesi per motivi politici, rispettivamente nel novembre 1991 e nell'aprile 1989²⁴. Inoltre, erano stati siglati alcuni patti di rango minore per facilitare alcune derrate dell'Est sul mercato della Comunità, partendo dalla Polonia, e proseguendo poi con Bulgaria, Ungheria e Romania²⁵. Il periodo intercorso tra il 1957 e il 1970 fu quello del disaccordo più profondo tra le due Organizzazioni, durante il quale si manifestò un atteggiamento di rifiuto ideologico nei confronti della CE, quale nuovo soggetto di diritto internazionale. Il rifiuto, da parte dell'URSS, a riconoscere la Comunità, impediva qualsiasi tipo di accordo bilaterale tra la CE e i paesi aderenti al COMECON, dovendo questi ultimi adeguarsi alla politica sovietica²⁶. Non bisogna dimenticare che a partire dal 1969, dopo la fine del periodo transitorio, si doveva instaurare il mercato comune e ai sensi dell'art. 113 del trattato di Roma (ora 138) la competenza a stipulare gli accordi commerciali si era trasferita dagli Stati membri alla Comunità²⁷. Successivamente, dal 1972 al 1984, poiché il Segretario generale del PCUS, BREZNEV, aveva sostenuto una posizione pragmaticamente più aperta nei confronti della Comunità europea, si era diffusa ad Est l'idea che la CE costituiva un “processo obiettivo” col quale era possibile cercare un accordo. Nel luglio 1973 si registrarono conseguentemente i primi contatti tra le due Organizzazioni, che conducevano, nel febbraio del 1976, all'inaugurazione formale del dialogo tra i due Gruppi: tuttavia, una diversità di vedute su alcune questioni portò progressivamente ad un raffreddamento degli scambi

²⁰ Cfr. ISPI, *op. cit.*, par. 1.1.

²¹ Cfr. SCHIAVONE G., *op. cit.*, 25.

²² Cfr. ISPI [= Istituto per gli Studi di Politica Internazionale], *op. cit.*, par. 1.2. Vedi anche l'articolo di MARINI L., *I rapporti tra la Comunità europea e i paesi dell'Europa Centro-Orientale nella prospettiva dell'adesione*, in *La Comunità internazionale*, 1998, 331, nota 15.

²³ Cfr. MARINI L., *op. cit.*, 333.

²⁴ I due accordi CEE-Romania sono entrati in vigore il 1.1.1981; cf. *GUCE* L 352 del 29.12.1980. LEQUESNE C., *Les accords de commerce et de coopération*, in *Les relations Communauté européenne-Europe de l'Est*, a cura di JEAN-CLAUDE GAUTRON, Parigi, 1991, 358 e sgg. Vedi anche PINDER J., *La Comunità europea e l'Europa orientale*, Padova, 1992, 34 e sgg.

²⁵ PINDER J., *op. cit.*, 34.

²⁶ BARONCINI E., *op. cit.*, 131.

²⁷ MARINI L., *op. cit.*, 331, nota 13.

intercorsi²⁸. La ulteriore distensione cominciò a prendere il posto della guerra fredda grazie alla *Ostpolitik* del Cancelliere tedesco W. BRANDT che consisteva non tanto nel cambiamento di regole e divisioni esistenti, quanto nel cercare di costruire un ponte fra le due parti dell'Europa, favorendo così un miglioramento dei rapporti.²⁹ Con tutto ciò, le due istituzioni, nonostante l'apertura data dalla *Ostpolitik*, sia da un punto di vista politico che economico, non riuscirono a trovare dei punti in comune e conseguentemente i negoziati si protrassero senza successo fino al 1979, quando, con l'invasione sovietica dell'Afghanistan, si trasformò nuovamente il clima politico³⁰. Dal giugno 1984 al giugno 1988, con l'avvento del nuovo corso politico a Mosca, si sviluppò la fase decisiva per l'evoluzione dei rapporti e in occasione della riunione del vertice del COMECON tenutasi a Mosca tra il 12 e 14 giugno 1984, venne approvato un documento in cui si auspicava l'instaurazione di relazioni tra COMECON e le "organizzazioni economiche dei paesi industriali capitalisti", indicando la disponibilità dei paesi comunisti a concludere un accordo con la CE³¹. Con l'avvento al potere di GORBAČEV, insediatosi al Cremlino l'11 marzo 1985, le relazioni conobbero una svolta e il 14 giugno del 1985 il Segretario generale del COMECON propose ufficialmente alla Commissione l'avvio di negoziati preliminari sulla base di uno schema di dichiarazione comune già elaborato. Questo ulteriore impulso all'avvio delle relazioni derivava da una enunciazione di GORBAČEV della primavera del 1985, in cui si riconosceva che gli Stati membri della Comunità "costituiscono un'unità politica", venendo così a configurarsi per la Comunità la possibilità di una normalizzazione dei rapporti sia con il COMECON che con ciascuno dei paesi che vi aderivano, intendendo con il termine "normalizzazione" la disponibilità a negoziare accordi commerciali e l'accreditamento di missioni diplomatiche presso la Comunità. In aggiunta, si consolidava anche il principio di una differenziazione nella conduzione dei singoli Accordi bilaterali, quale riconoscimento della specificità di ciascun paese del COMECON³².

Il superamento di questi ostacoli accelerò notevolmente le trattative, che giungevano, il 25 giugno 1988, alla firma della Dichiarazione Comune di Lussemburgo, con la quale si aprivano le relazioni diplomatiche tra la CE e il COMECON³³. Tale documento venne approvato con una decisione del Consiglio, basata sull'art. 235 CE³⁴, col quale si instauravano le relazioni ufficiali fra la Comunità Economica Europea e il Consiglio di

²⁸ Cfr. ISPI [= Istituto per gli Studi di Politica Internazionale], *op. cit.*, par. 1.3.

²⁹ Per quanto riguarda gli aspetti storico-politici, cf. E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali*, Bari, 2001, 1202-1204.

³⁰ PINDER J., *op. cit.*, 35-39.

³¹ Cfr. ISPI, *op. cit.*, par. 1.3.

³² Cfr. ISPI, *op. cit.*, par. 1.3. Cfr. anche tutto il capitolo 2 del libro di PINDER citato.

³³ In *GUCE* L 157 del 24.06.1988.

³⁴ Dichiarazione Comune sull'instaurazione di relazioni ufficiali fra la Comunità economica europea e il Consiglio di Mutua assistenza economica del 25 giugno 1988, in *GUCE* L 157/75 del 24.6.1988.

Mutua Assistenza Economica,³⁵ dando così l'avvio ad una nuova fase tra i due "blocchi"³⁶.

§3. Gli Accordi commerciali di "prima generazione"

La dichiarazione congiunta CE-COMECON aprì la strada allo stabilimento delle relazioni diplomatiche con tutti i paesi appartenenti alle due organizzazioni ad eccezione, in un primo momento, della Romania, che aveva stabilito autonomamente, a differenza degli altri, un accordo commerciale con la Comunità³⁷.

Tra il settembre 1988 e il mese di ottobre del 1990 vennero siglati sette Accordi bilaterali di tipo non-preferenziale, con una durata di dieci anni, con l'Ungheria, la Polonia, la Cecoslovacchia, la Repubblica Democratica tedesca, la Bulgaria, la Romania, e l'URSS, in un momento di travolgenti cambiamenti politici nell'Europa orientale. L'art. 113 del Trattato CE (ora 133) costituiva la base giuridica per gli Accordi di tipo commerciale a cui la Comunità ritenne opportuno aggiungere l'art. 308 (235), utilizzato per quanto non previsto in modo specifico dal Trattato³⁸. Si

³⁵ BARONCINI E., *op. cit.*, 132.

³⁶ Si riporta qui di seguito la dichiarazione congiunta, che può essere utile per comprendere la base giuridica sulla quale, dopo la caduta dei regimi comunisti, la CEE ha potuto subito dopo, instaurare i primi accordi commerciali con i paesi dell'Est europeo. La **Comunità Economica Europea** da un lato il **Consiglio di Mutua Assistenza Economica** dall'altro *tenendo conto* degli atti costitutivi della Comunità economica europea e del Consiglio di mutua assistenza economica, in particolare del Trattato di Roma, basandosi sull'atto finale della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa e tenendo parimenti conto dei risultati raggiunti nelle tappe successive del processo avviato dalla CSCE, desiderosi di contribuire con le loro attività, svolte nell'ambito delle rispettive competenze, all'ulteriore sviluppo della cooperazione economica internazionale, importante fattore della crescita economica e del progresso sociale, *dichiarano quanto segue*:

1. Con l'adozione della presente dichiarazione, la Comunità economica europea ed il Consiglio di mutua assistenza economica instaurano tra di loro relazioni ufficiali.
2. Le parti svilupperanno la cooperazione nei settori delle rispettive competenze e di comune interesse.
3. I settori nonché le modalità ed i metodi di cooperazione verranno stabiliti dalle parti mediante contatti e colloqui fra i rispettivi rappresentanti all'uopo designati.
4. Sulla base dell'esperienza acquisita nell'ambito della loro cooperazione, le parti esamineranno, se del caso, la possibilità di definire nuovi settori, modalità e metodi di cooperazione.
5. Per quanto riguarda l'applicazione alla Comunità della presente dichiarazione, essa si applica ai territori nei quali si applica il trattato che istituisce la Comunità economica europea, alle condizioni da questo fissate.
6. La presente dichiarazione è redatta in duplice esemplare, nelle lingue bulgara, ceca, danese, francese, greca, inglese, italiana, mongola, olandese, polacca, portoghese, rumena, russa, spagnola, tedesca, ungherese e vietnamita, ciascuno di questi testi facente ugualmente fede.

³⁷ LEQUESNE C., *op. cit.*, 358 e sgg.

³⁸ L'art. 308 (235) così recita: «Quando un'azione della comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso». Tale articolo viene comunemente denominato in dottrina «applicazione della teoria dei poteri impliciti al Trattato CE» e utilizzato nei limiti di una interpretazione estensiva o analogica qualora serva a garantire ad un organo il pieno esercizio delle sue funzioni, in opposizione alla precedente tendenza alla interpretazione estensiva dei trattati internazionali. Esso fu necessario, in quanto il Trattato consolidato della CE non disponeva di un articolo specifico atto a stipulare accordi di questo tipo. Cfr. CONFORTI B., *Diritto Internazionale*, Napoli 2006, par. 12.2, 97; in DAILLIER P., PELLET A., *Droit international Public*,

ha così l'Accordo con l'Ungheria concluso il 26.9.1988 ed entrato in vigore il 1.12.1988³⁹; l'Accordo con la Polonia del 19.9.1989 ed entrato in forza il 1.12.1989⁴⁰; l'Accordo con l'URSS del 18.12.1989 entrato in vigore il 1.4.1990⁴¹; l'Accordo con la Cecoslovacchia concluso il 7.5.1990, entrato in vigore il 1.11.1990⁴²; l'Accordo con la Germania orientale concluso il 8.5.1990 e mai entrato in vigore, a causa dell'unificazione tedesca, avvenuta il 3 ottobre 1990; l'Accordo con la Bulgaria del 8.5.1990 ed entrato in vigore il 1.11.1990⁴³; l'Accordo con la Romania firmato il 22.10.1990 ed entrato in vigore il 1.5.1991⁴⁴.

Nonostante gli sforzi compiuti, la Dichiarazione di Lussemburgo perse rapidamente tutto il suo valore a causa del crollo dei regimi socialisti dell'Europa dell'Est, e con la scomparsa sia del COMECON che del Patto di Varsavia⁴⁵ la Comunità dovette passare molto rapidamente ad una fase ulteriore attraverso i cosiddetti Accordi europei di seconda generazione, unitamente a programmi specifici quale il PHARE, nato come aiuto temporaneo a Polonia e Ungheria.

§4. Apertura dei rapporti tra CE e paesi dell'Europa centro-orientale

Nel corso del 1989 l'Europa veniva travolta da eventi epocali: la caduta simbolica del muro di Berlino e nel giro di poco tempo, con effetto domino, il crollo dei sistemi socialisti nell'Europa centro-orientale e dell'Unione Sovietica, modificavano in modo drammatico e sostanziale l'ordine geopolitico creatosi dopo il 1945, ponendo fine ai precedenti modelli di equilibrio internazionale.

La volontà dei paesi dell'Europa orientale ad avere un legame sempre più stretto con la Comunità rese gli Accordi di prima generazione non più confacenti alle nuove esigenze, in quanto non erano stati ideati per aiutare il processo di transizione da un'economia pianificata ad un'economia di mercato, e i paesi emergenti avevano urgenti bisogni di natura macroeconomica e di cambiamenti strutturali in ambito politico. Un certo numero di paesi appartenenti all'Europa centrale e orientale manifestarono fin dai primissimi mesi il desiderio di stabilire solide relazioni con la

Paris 2002, è utile consultare l'indice alfabetico *Compétences des organisations internationales*, 1347, che rimanda a vari capitoli e paragrafi del manuale.

³⁹ In *GUCE* L 237 del 30.11.1988.

⁴⁰ In *GUCE* L 339 del 22.11.1989.

⁴¹ In *GUCE* L 339 del 22.11.1989.

⁴² In *GUCE* L 291 del 23.10.1990.

⁴³ In *GUCE* L 291 del 23.10.1990.

⁴⁴ in *GUCE* L 79 del 26.3.1991.

⁴⁵ Il Patto di Varsavia era nato 14 Maggio 1955 da Albania, Bulgaria, Cecoslovacchia, Repubblica democratica tedesca, Ungheria, Polonia, Romania e Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche (URSS), la quale mantenne sempre un controllo serrato sui paesi alleati. Organi principali dell'alleanza erano il comitato consultivo politico (responsabile delle attività non militari) e il comando unificato delle forze armate, che aveva autorità diretta sui contingenti messi a disposizione dagli stati membri. Rinnovato nel 1985 per altri vent'anni, il patto non resse ai radicali mutamenti verificatisi alla fine degli anni ottanta; mentre l'URSS ritirava le sue truppe dai paesi alleati, la Germania orientale se ne distaccò al momento della riunificazione con quella occidentale (ottobre 1990). Tutte le funzioni militari congiunte cessarono nel marzo 1991 e il 1° luglio seguente i capi dei sei governi membri ne concordarono lo scioglimento.

Comunità, iniziando ad effettuare una transizione verso un sistema democratico pluralistico e un'economia di mercato⁴⁶. Del resto, anche la Comunità avvertiva tutto l'interesse ad integrare a sé i paesi dell'Est, aprendosi davanti un vasto mercato con oltre 100 milioni di persone, con un'economia estremamente fragile ma anche potenzialmente capace di espansione. L'interesse europeo era anche politico: la separazione introdotta dalla "cortina di ferro" dopo la fine del secondo conflitto mondiale, aveva introdotto un elemento di artificialità che doveva essere ora ricomposto e i popoli emersi dalla cortina di ferro, se abbandonati a se stessi, potevano costituire un elemento di forte instabilità per l'Europa intera⁴⁷.

Iniziava così un nuovo corso di relazioni tra l'Occidente e i paesi dell'Europa centro-orientale (PECO), con il Summit delle principali nazioni industrializzate (G-7) che si tenne a Parigi il 14-16 luglio 1989⁴⁸. In questa occasione, gli Stati partecipanti presero posizione nei confronti dei cambiamenti che stavano trasformando la geopolitica europea, in modo particolare verso la Polonia e l'Ungheria, i primi paesi PECO a rompere *the iron curtain*, decidendo di concretizzare le loro parole attraverso "un aiuto economico coordinato, inteso a trasformare e ad aprire prospettive a lungo termine per le loro economie"⁴⁹. Inoltre il Vertice, nella storica Dichiarazione sulle relazioni Est-Ovest del 15 luglio 1989, sottolineava vari punti, tra cui la speranza che democrazia e delle libertà sarebbero ben presto nate in Europa orientale, unitamente al desiderio di un nuovo rapporto di collaborazione tra Est e Ovest. Il Summit chiese alla Commissione della Comunità di coordinare l'aiuto dei paesi industrializzati nei confronti di Polonia e Ungheria e nei giorni successivi la CE, avendo raccolto ciò che era stato deciso a Parigi, presentava un programma chiamato "Polonia-Ungheria: aiuto alla ricostruzione economica" (PHARE)⁵⁰.

Il 1 agosto 1989 venne convocata a Bruxelles una riunione allargata ai G-24, che comprendeva i membri della Comunità Europea, i paesi appartenenti all'Associazione di Libero Scambio (EFTA), l'Australia, il Canada, il Giappone, la Nuova Zelanda, gli USA, la Turchia⁵¹. Questo vertice rappresentò un fondamentale punto di svolta poiché in tale occasione la Comunità assunse un ruolo più determinante sul piano delle relazioni internazionali, consolidando una interna coesione politica tra gli Stati membri⁵². Aiutando l'Est nella transizione verso la democrazia e in direzione di un'economia liberale e di mercato, gli occidentali pensavano di preservare la stabilità del continente europeo e difendere gli interessi di tutti gli europei,

⁴⁶ VAN DEN BEMT P., *L'Adhesion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne: espoirs et problèmes*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1993, n. 369, 579-580; NOWINA KONOPKA P., *A quel type de société aspirent les pays d'Europe centrale?*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1993, 497-501.

⁴⁷ VAN DEN BEMT, *op. cit.*, 579-580.

⁴⁸ MARINI L., *op. cit.*, 333.

⁴⁹ *Ibid.*, 333.

⁵⁰ *Ibid.*, 334.

⁵¹ MARINI L., *op. cit.*, 333-334. Vedi anche BARONCINI E., *op. cit.*, 133, nota 29.

⁵² MARINI L., *op. cit.*, 334.

offrendo, al contempo, una *chance* all'Europa, per divenire nel XXI secolo, un importante punto di riferimento globale⁵³.

Perché l'Est, a sua volta, decise di aprirsi all'Europa? La risposta è semplice e complessa al contempo: i popoli appartenenti per storia, cultura e tradizione al continente europeo, divisi, a partire dal 1945, da un sistema politico e ideologico proprio, senza aver potuto usufruire di quel processo democratico, sociale, economico, intellettuale, culturale, avvenuto nella parte occidentale, desideravano recuperare il "tempo perduto" e dunque fin dal 1989, hanno cercato e voluto ricongiungersi non solo idealmente all'Europa occidentale, ma anche alla sua scala di valori economico-politici⁵⁴.

§5. I Programmi

PHARE (acronimo creato per indicare in inglese e in francese le iniziali di "*Poland Hungary Aid Reconstruction Europe*") venne istituito nel 1989 con il Regolamento n. 3906⁵⁵ per sostenere il processo di riforme e la transizione economica e politica in Polonia ed Ungheria⁵⁶. Tuttavia PHARE non era nato come uno strumento specifico degli Accordi di associazione, tanto che solo successivamente venne allargato agli altri paesi dell'Europa dell'Est, facendosi strumento tecnico nelle mani della Comunità.

In seguito alla riunione ministeriale G24 del 4 luglio 1990, si decise di estenderlo a Bulgaria, Romania, Cecoslovacchia, poi tra il 1991 e il 1992 all'Albania, ai paesi baltici e alla Slovenia⁵⁷, divenendo sempre più lo strumento principale o uno dei più importanti nell'ambito dei paesi PECO⁵⁸.

Una seconda azione di una certa importanza fu la creazione della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS), realizzata con lo scopo specifico di favorire la transizione dei paesi dell'Europa centro-orientale e dei nuovi Stati indipendenti dell'ex Unione Sovietica verso un'economia di mercato, promuovendo l'iniziativa libera e privata. Essa venne creata su proposta del governo francese con un accordo firmato il 31 maggio del 1990⁵⁹ e una partecipazione iniziale di 42 Stati, della Comunità e

⁵³ SZYMKIEWICZ K., *Le difficile retour à l'Europe des pays de l'Est*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1993, 527.

⁵⁴ Vedi l'interessante articolo di VAN DEN BEMPT P., *op. cit.*, 579-586. Su tale punto appare opportuno elaborare uno studio approfondito sulle radici comuni europee, nate già in epoca romana, che hanno probabilmente permesso un avvicinamento così repentino, da non poter essere spiegato soltanto in termini geo-politici.

⁵⁵ In *GU L* 375 del 23.12.1989, 11-12.

⁵⁶ PITRONE A., *L'evoluzione delle relazioni dei Paesi d'Europa centrale e orientale con l'UE ed il loro sviluppo economico e commerciale dalla caduta del muro di Berlino ai nostri giorni*, in *Est-Ovest*, 2000, n. 3, 205.

⁵⁷ VILELLA G., *Les relations économiques entre la communauté européenne et les pays de l'Europe de l'Est: un cadre general des lignes d'actions*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, fasc. 3 (giugno), 579-597, 593.

⁵⁸ SEGNI L., *Il Programma PHARE: strumento di integrazione per un'Unione europea allargata*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, 678.

⁵⁹ La Banca venne istituita con un accordo firmato a Parigi il 31 maggio 1990 e poi siglato anche dalla Comunità; vedi in *GU L* 372 del 31.12.1990 4-26.

della Banca Europea per gli Investimenti (BEI)⁶⁰; pur non essendo uno strumento prettamente comunitario, le sue funzioni apparvero fin dagli inizi di una certa rilevanza.

§6. Gli Accordi europei di associazione

Durante la seduta del Consiglio europeo di Strasburgo del 8-9 dicembre 1989, la Comunità manifestò il suo interesse per lo stabilimento di legami di associazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale e nell'aprile del 1990 la Commissione presentò per la prima volta una prima bozza sui futuri Accordi di associazione, sviluppando ben presto una sorta di quadro generale, proposto nella comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo del 27 maggio 1990, ravvisando la necessità di dare il via a colloqui iniziali con Cecoslovacchia, Ungheria e Polonia⁶¹.

La Commissione, con una certa prudenza, il 27 agosto 1990 presentò una Comunicazione relativa alla sola politica di "associazione" (non di adesione)⁶² e dopo la autorizzazione del Consiglio, nel dicembre 1990 vennero aperti ufficialmente i negoziati, rispettivamente con la Cecoslovacchia⁶³, l'Ungheria e la Polonia, che proseguirono poi a ritmo sostenuto lungo il corso di tutto il 1991, fino alla storica firma del 16 dicembre 1991⁶⁴. Successivamente gli Accordi con la Romania e la Bulgaria, firmati nel 1993, furono facilitati dal fatto che era già nato un modello di testo e gli Accordi europei con i paesi baltici vennero siglati nel 1995.

Sono stati dieci i paesi PECO che hanno sottoscritto gli Accordi Europei con la Comunità⁶⁵: Accordo con la Polonia, firmato il 16 dicembre 1991 ed entrato in vigore il 5 aprile 1994⁶⁶; Accordo con l'Ungheria del 16 dicembre 1991 ed entrato in vigore il 31 marzo 1994⁶⁷; Accordo con la Romania del 1 febbraio 1993 ed entrato in vigore 1 febbraio 1995⁶⁸; Accordo con la Bulgaria dell'8 marzo 1993 ed entrato in vigore 1 febbraio 1995⁶⁹; Accordo con la Repubblica Ceca del 4 ottobre 1993 ed entrato in vigore il 1

⁶⁰ VILELLA G., *op. cit.*, 594.

⁶¹ FRANZONE D., *Les relations entre la Communauté et les pays d'Europe centrale et orientale: vers une voie européenne des droits de propriété intellectuelle?*, in *Il diritto di autore*, 1993, 250.

⁶² COM (90) 398 def. del 27 agosto 1990.

⁶³ In seguito alla divisione della Cecoslovacchia in Repubblica Ceca e Slovacchia, a partire dal 1 gennaio 1993, l'accordo europeo firmato il 16 dicembre del 1991 con la Cecoslovacchia è stato rinegoziato e il Consiglio europeo del 5 aprile 1993, prendendo questa decisione, ha autorizzato la Commissione ad aprire i negoziati. Ved.: FRANZONE D., *op. cit.*, 250, nota 5.

⁶⁴ FRANZONE D., *op. cit.*, 250.

⁶⁵ Gli Accordi europei con la Polonia e l'Ungheria sono entrati in vigore il 1 febbraio 1994, quelli con la Romania, Bulgaria, Repubblica Ceca e Slovacchia il 1 febbraio 1995; quelle con i paesi baltici nel 1998 ed infine l'accordo con la Slovenia nel 1999.

⁶⁶ L. 30 settembre 1993, n. 386 in *GUCE* L n. 232, suppl. ord. del 2.10.1993, 3.

⁶⁷ L. 30 settembre 1993, n. 387 in *GUCE* L n. 232, suppl. ord. del 2.10. 1993, 259.

⁶⁸ L. 11 novembre n. 672 in *GUCE* L n. 286, suppl. ord. del 7.12.1994 (Romania, Bulgaria, Repubblica Ceca, Slovacchia).

⁶⁹ L. 11 novembre n. 672 in *GUCE* L n. 286, suppl. ord. del 7.12.1994 (Romania, Bulgaria, Repubblica Ceca, Slovacchia).

febbraio 1995⁷⁰; Accordo con la Slovacchia del 4 ottobre 1993 ed entrato in vigore il 1 febbraio 1995⁷¹; Accordo con l'Estonia del 24 novembre 1995⁷²; Accordo con la Lettonia del 13 ottobre 1995⁷³; Accordo con la Lituania del 8 dicembre 1995⁷⁴; Accordo con la Slovenia del 10 giugno 1996⁷⁵.

Gli Accordi vennero siglati in momenti diversi e quelli firmati tra il 1991 e il 1993, vale a dire prima di un nuovo orientamento politico dell'Unione, esplicitatosi al Consiglio europeo di Copenhagen del 1993, e contenevano solo alcuni brevi riferimenti all'Adesione; successivamente, a partire soprattutto dagli Accordi rinegoziati con le nuove Repubblica Ceca e Slovacchia nel mese di ottobre del 1993 (dopo il Consiglio di Copenhagen del giugno 1993) assunsero sempre più un ruolo importante nella strategia di pre-adesione, dal momento che nel Preambolo si parlava non solo di rispetto dei diritti umani e giuridici ma anche dei diritti e libertà delle minoranze, problema molto vivo in tutti i paesi dell'Europa centro-orientale, stabilendo che il mancato rispetto di questo punto avrebbe potuto portare ad una sospensione dei Patti⁷⁶. Gli Accordi europei di associazione, basati sull'articolo 310 (238) del Trattato, avevano lo scopo di stabilire una relazione stabile, duratura e strutturata con la Comunità, costituendosi come la forma più potente di cooperazione che la Comunità aveva condotto, fino a quel momento, con gli Stati terzi⁷⁷. Le principali materie disciplinate erano la libera circolazione delle merci, la circolazione dei lavoratori, lo stabilimento e la fornitura dei servizi, i pagamenti, i capitali, il riavvicinamento delle legislazioni, la cooperazione economica, culturale e finanziaria, e per la prima volta, un titolo veniva dedicato al dialogo politico⁷⁸. Essi non avevano dunque una struttura specifica, come per gli Accordi di prima generazione, ma erano di natura mista, poiché comprendevano competenze sia di natura comunitaria che nazionale e per questa ragione la loro entrata in vigore era subordinata all'approvazione dei Parlamenti nazionali degli Stati membri, oltre che a quella del Parlamento europeo. Dal momento che la ratifica di tali Accordi richiedeva l'autorizzazione sia dei parlamenti nazionali che del Parlamento europeo, le loro disposizioni commerciali e connesse al libero mercato erano entrate in

⁷⁰ In seguito alla scissione della Cecoslovacchia, si è reso necessario negoziare due nuovi testi: entrambi gli Accordi di associazione, con la Repubblica Ceca e la Slovacchia sono stati firmati il 4 ottobre 1993. cf. L. 11 novembre n. 672 in *GUCE* L n. 286, suppl. ord. del 7.12.1994 (Romania, Bulgaria, Repubblica Ceca, Slovacchia).

⁷¹ L. 11 novembre n. 672 in *GUCE* L n. 286, suppl. ord. del 7,12.1994 (Romania, Bulgaria, Repubblica Ceca, Slovacchia).

⁷² In *GU L* 68 del 9.3.1998.

⁷³ In *GU L* 26 del 2.2.1998.

⁷⁴ In *GU L* 51 del 20.2.1998.

⁷⁵ In *GU L* 51 del 26.2.1999.

⁷⁶ MARESCAU M., *Pre-accession*, in *The enlargement of the European Union*, (a cura di CREMONA M.), Oxford, 2003, 14-17; questo articolo, nella sua interezza (9-42), è anche prezioso per i riferimenti bibliografici circa alcuni aspetti degli Accordi europei.

⁷⁷ FRANZONE D., *op. cit.*, 251.

⁷⁸ BARONCINI E., *op. cit.*, 134.

vigore, in attesa di dette ratifiche, mediante Accordi interinali basati sull'articolo 133 (113) CE⁷⁹.

Nel preambolo degli Accordi si delineava con precisione il fondamento su cui realizzare l'associazione e gli impegni politici che il Paese associato doveva adempiere⁸⁰, vale a dire l'impegno dei paesi PECO nei confronti del pluralismo democratico basato sullo stato di diritto, i diritti umani, le libertà fondamentali, e la previsione di un sistema multipartitico con libere elezioni; si mostrava anche fondamentale l'applicazione dei principi di un'economia di mercato e di giustizia sociale, che costituivano "le fondamenta dell'associazione"⁸¹ e un altro riferimento di rilievo era quello relativo all'impegno assunto per il processo della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE, dal 1 gennaio 1995 trasformata in OCSE, Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa)⁸². La parte centrale era dedicata alla libera circolazione, completata da disposizioni riguardanti la cooperazione economica, finanziaria e culturale e per la cui realizzazione i paesi associati dovevano riavvicinare in modo graduale le loro legislazioni a quelle della Comunità⁸³.

§7. Il Consiglio europeo di Copenhagen del 1993 e le condizioni dell'adesione

I cambiamenti continui e stringenti imposero alla Comunità ulteriori riflessioni in quanto gli Accordi europei non erano stati previsti come uno strumento specifico all'adesione dei PECO; questa prospettiva, auspicata dai paesi dell'Europa centro-orientale, venne recepita formalmente al Consiglio europeo del 21-22 giugno 1993⁸⁴, dando l'avvio ai fondamentali "criteri di Copenhagen", che potevano sostanzialmente ricondursi alla adozione di principi politici, economici, con l'adozione e l'applicazione dell'*acquis* comunitario⁸⁵. Per quanto riguarda i fondamenti politici, venne deciso che ogni paese candidato doveva raggiungere un adeguato livello di democrazia e rispetto dei diritti umani, oltre che dei diritti delle minoranze. I paesi dell'Est, infatti, a partire dal 1990, avevano progressivamente aderito alla Convenzione

⁷⁹ MARESCAU M., *Les Accords Européens: analyse générale*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1993, n. 369, 508; vedi anche: INOTAI A., *Une vision stratégique des Accords d'associations entre la CE et les Pays de l'Europe centrale*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1993, 520-526.

⁸⁰ Vedi l'articolo di JOVANOVIĆ M., "Festina lente". *Prospettive e limiti dell'allargamento ad Est dell'Unione Europea*, in *La Comunità internazionale*, 1998, 529-544; vedi anche GASPARD M., *Elargissement, cohesion et croissance*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1998, 600-616.

⁸¹ BARONCINI E., *op. cit.*, 138 e sgg. Vedi anche l'articolo di MARINI L., *La democratizzazione all'Est e l'ampliamento dell'Unione Europea*, in *Affari Esteri*, 1998, 131.

⁸² RYBA J., *L'Union européenne et l'Europe de l'Est. L'évolution des relations de la Communauté avec l'Europe de l'Est et les perspectives d'avenir*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1994, 564-582.

⁸³ VILELLA G., *Les relations économiques entre la communauté européenne et les pays de l'Europe de l'est: un cadre général des lignes d'actions*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, 582.

⁸⁴ In *Bollettino CE* n. 6, 1993.

⁸⁵ CONSTANTIN F., *L'Agenda 2000 e i negoziati per l'adesione di Slovenia, Ungheria, Repubblica Ceca, Polonia ed Estonia in Est-Ovest* n. 4, 1998, 6-9.

del Consiglio d'Europa sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo⁸⁶. Più complessa si rivelava la questione dell'adeguamento economico, in quanto le difficili condizioni in cui i paesi PECO si erano venuti a trovare, dopo decenni di economia collettiva socialista, rendevano certamente questo secondo punto bisognoso di ampie riforme strutturali⁸⁷. Infine, l'adozione e l'applicazione dell'*acquis* comunitario, rappresentava una sfida maggiore rispetto a quella dei precedenti ampliamenti della Comunità in quanto, i paesi candidati dovevano adottare progressivamente l'*acquis* relativo agli obblighi sanciti negli Accordi europei (accordo di stabilimento, libera circolazione delle merci, appalti pubblici, trattamento nazionale, proprietà intellettuale), alle direttive del mercato interno (imposizione fiscale, sistema bancario) e alla legislazione concernente le altre politiche comunitarie (ambiente, agricoltura, energia, industria, telecomunicazioni, trasporti, affari sociali, amministrazione doganale, affari interni e giudiziari)⁸⁸.

Durante il Consiglio europeo di Essen del dicembre 1994, venne compiuto un ulteriore passo in avanti sulla via dell'integrazione europea⁸⁹, definendo una strategia di pre-adesione per integrare i paesi che avevano firmato un accordo di associazione con la Comunità. Nel maggio 1995, la Commissione preparava un Libro bianco che fissava le misure chiave in ciascun settore del mercato interno, definendo alcune priorità per il ravvicinamento delle legislazioni⁹⁰, confermate dai successivi Consigli europei⁹¹. Per queste ragioni, la Commissione europea decise di produrre un documento d'insieme sull'allargamento, che comprendesse un'analisi dettagliata degli effetti dell'allargamento sulle politiche comunitarie, un parere sulle candidature presentate dai paesi PECO e alcune proposte per sviluppare la "strategia di pre-adesione rafforzata".

Questi furono gli elementi fondanti della comunicazione Agenda 2000⁹² presentata il 16 luglio 1997 dalla Commissione al Parlamento europeo⁹³, tracciando una sorta di "*road map*" per l'allargamento e il futuro delle principali politiche comunitarie⁹⁴. La strategia di pre-adesione rafforzata utilizzava, oltre a PHARE, consolidato finanziariamente, i programmi ISPA e SAPARD, per finanziare progetti in ambito di infrastrutture, ambiente ed agricoltura. La strategia di pre-adesione prevedeva inoltre un elemento chiave, vale a dire i partenariati per

⁸⁶ Vedi MARINI L., *I rapporti tra la Comunità europea e i paesi dell'Europa Centro-Orientale* nella prospettiva dell'adesione, in *La Comunità internazionale*, 1998, 327-328 e nota 2; vedi anche CONSTANTIN F., *op. cit.*, 6-7. Tutte le nuove costituzioni dei paesi PECO, di cui si parla nelle conclusioni hanno inserito la parte che riguarda i diritti umani e il rispetto delle minoranze.

⁸⁷ CONSTANTIN F., *op. cit.*, 7; vedi anche PITRONE A., *op. cit.*, 206.

⁸⁸ CONSTANTIN F., *op. cit.*, 8.

⁸⁹ In *Bollettino UE* n. 12, 1994.

⁹⁰ TOSI D., *L'allargamento dell'Unione Europea ai paesi dell'Est: piattaforma giuridico-politica e fattori di condizionamento*, in *Est-Ovest*, 1996, n. 6, 31-33.

⁹¹ PITRONE A., *op. cit.*, 207; vedi anche MARESCAU M., *Pre-accession*, 21-23.

⁹² Agenda 2000 - Vol. I: Per un'unione più forte e più ampia - Vol. II: La sfida dell'ampliamento; vol III. Conclusioni, pubblicati il 15 luglio 1997 in COM/97/2000 Vol. I; COM/97/2000 Vol. II, COM/97/2000 Vol. III.

⁹³ CONSTANTIN F., *op. cit.*, 5.

⁹⁴ INOTAI A., *The 'Eastern Enlargements' of the European Union in The enlargement of the European Union*, (a cura di CREMONA M.), Oxford, 2003, 95.

l'adesione, istituiti dal regolamento 622/98⁹⁵, che riunivano in un unico quadro due elementi fondamentali: i settori prioritari per il recepimento dell'*acquis* comunitario e la programmazione dell'assistenza finanziaria dell'Unione. La strategia di pre-adesione subiva dunque un'accelerazione, diventando ciò che verrà comunemente denominata “strategia di pre-adesione rafforzata”, le cui conclusioni vennero approfondite durante il vertice di Lussemburgo del 1997 e dove furono prese importanti decisioni. In seguito alla pubblicazione di Agenda 2000 e alla conseguente intensificazione del processo di allargamento, PHARE venne nuovamente orientato sulla preparazione all'adesione dei paesi candidati⁹⁶ trasformandosi in un fondo di tipo strutturale, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo economico.

§8. L'ampliamento dell'Unione Europea ai PECO

Sulla base delle proposte della Commissione di Agenda 2000, presentate al Parlamento europeo il 16 luglio 1997, il 13 dicembre dello stesso anno l'Europa dei Quindici decideva ufficialmente di spalancare le porte ad Est. In tale data, il Consiglio europeo riunito a Lussemburgo⁹⁷ dava l'avvio al processo di ampliamento dell'Unione, con l'obiettivo di favorire l'adesione all'Unione degli Stati candidati e al contempo mettere a punto l'ampliamento⁹⁸.

Il 30 marzo 1998 si apriva ufficialmente il processo di adesione per i dieci candidati PECO⁹⁹: Bulgaria¹⁰⁰, Estonia¹⁰¹, Lettonia¹⁰², Lituania¹⁰³, Polonia¹⁰⁴, Repubblica Ceca¹⁰⁵, Romania¹⁰⁶, Ungheria¹⁰⁷, Slovenia¹⁰⁸ e Slovacchia¹⁰⁹. I negoziati vennero attuati dalla Comunità con ognuno dei paesi ritenuti idonei e in un primo momento avvennero solo con un primo gruppo di Stati, il cosiddetto “gruppo di Lussemburgo”, e cioè Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia e Estonia¹¹⁰. Successivamente, dando seguito alle decisioni del Consiglio di Helsinki del 1999, i negoziati vennero avviati il 15 febbraio 2000 con un secondo gruppo di paesi, il cosiddetto

⁹⁵ In *GUL* 085 del 20.03.1998.

⁹⁶ Vedi l'articolo di SEGNI L., *op. cit.*, 677-682.

⁹⁷ In *Bollettino UE* n. 12, 1997, 1 e sgg.

⁹⁸ In *Bollettino UE* 3, 1999, 4-5. Per un commento approfondito su tale punto vedi l'articolo di MARESCAU M., *Pre-accession*, 34-37.

⁹⁹ Vedi l'articolo di GOYBET C., *Elargissement de l'Union à l'Est: la longue marche a commencé*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1998, 285-288; vedi anche GASPARD M., *op. cit.*, 600-616; HOLVEQUE S., *L'Union européenne s'ouvre à l'Est*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1998, n. 421, 514-523.

¹⁰⁰ Domanda presentata il 14 dicembre 1995 in *Bollettino UE* n. del 1995.

¹⁰¹ Domanda presentata il 28 novembre 1995 in *Bollettino UE* n. 11 del 1995 punto 1.4.42.

¹⁰² Domanda presentata il 27 ottobre 1995 in *Bollettino UE* n. 10 del 1995 punto 1.4.60.

¹⁰³ Domanda presentata il 8 dicembre 1995 in *Bollettino UE* n. 12 del 1995 punto 1.4.60.

¹⁰⁴ Domanda presentata l'8 aprile 1994 in *Bollettino UE* n. 4 del 1994 punto 1.3.19.

¹⁰⁵ Domanda presentata il 17 gennaio 1996 in *Bollettino UE* n. 1-2 del 1996 punto 1.4.75.

¹⁰⁶ Domanda presentata il 22 giugno 1995.

¹⁰⁷ Domanda presentata l'1 aprile 1994 in *Bollettino UE* n. 4 del 1994 punto 1.3.18.

¹⁰⁸ Domanda presentata il 10 giugno 1996 in *Bollettino UE* n. 6 del 1996 punto 1.4.49.

¹⁰⁹ Domanda presentata il 27 giugno 1995 in *Bollettino UE* n. 6 del 1995 punto 1.4.58.

¹¹⁰ CONSTANTIN F., *op. cit.*, 14-15.

“gruppo di Helsinki”, vale a dire Romania, Slovacchia, Lettonia, Lituania e Bulgaria¹¹¹.

Le conclusioni del Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001¹¹² sostenevano il processo di ampliamento, ad esclusione di Romania e Bulgaria, la cui entrata veniva rimandata al 2007. Inoltre, nel 2002, si confermava che i negoziati con l'Estonia, la Lituania, la Polonia, la Slovacchia, la Slovenia, la Repubblica Ceca e l'Ungheria, oltre che con Cipro e Malta¹¹³ si sarebbero potuti chiudere già alla fine del 2002¹¹⁴; col Consiglio europeo di Copenhagen del 12-13 dicembre 2002¹¹⁵ si concludevano i negoziati di adesione, stabilendo al 1° maggio 2004 la data in cui i nuovi paesi sarebbero divenuti membri dell'Unione, prevedendo inoltre la firma del Trattato di adesione per il mese di aprile del 2003¹¹⁶.

Per la prima volta in Europa, un formidabile numero di Stati sovrani e indipendenti decideva di sostituire alla divisione politica, giuridica, economica e sociale, la condivisione dei valori¹¹⁷. Il progetto di unificare l'Europa in un'entità politico-economica aveva avuto alcuni precedenti storici, pur sempre basati sull'uso della forza, quali i tentativi di CARLO MAGNO, CARLO V, NAPOLEONE, ed infine HITLER e STALIN¹¹⁸, mentre, a partire dagli anni '50, si era assistito alla volontà di conseguire un obiettivo simile agli esempi precedenti, ma con una metodologia completamente diversa, vale a dire raggiungere, attraverso il consenso, un'unificazione europea di natura economico-sociale¹¹⁹. La piccola ma importante entità originaria, definita allora Comunità Economica Europea (CEE), composta da sei Stati fondatori (Benelux, Francia, Germania, Italia), passava a nove nel 1973 (con l'ingresso di Danimarca, Gran Bretagna e Irlanda). Nel 1986 si verificava il secondo allargamento con una diversa collocazione geografica e precisamente nell'area mediterranea, con Grecia, Spagna e Portogallo; il terzo allargamento aveva luogo nel 1995 con l'entrata di Austria, Finlandia e Svezia¹²⁰.

Il 16 aprile 2003, ad Atene, veniva apposta la firma al Trattato di Adesione, aprendo la strada ai paesi del primo blocco che il 1 maggio 2004 sono diventati membri dell'Unione Europea; nel 2007, Bulgaria e Romania hanno completato questo straordinario ed imprevedibile percorso di riunificazione.

¹¹¹ PITRONE A., *op. cit.*, 212.

¹¹² In *Bollettino UE* n. 12, 2001.

¹¹³ In questa sede non ci occupiamo di questi due paesi.

¹¹⁴ RIZZO A., *Prime riflessioni sul Trattato di adesione*, in *La Comunità internazionale*, 2002, 613.

¹¹⁵ In *Bollettino UE* n. 12, 2002.

¹¹⁶ VILELLA G., (a cura di), *Verso la grande Europa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, fasc. 2, 467-471, 469.

¹¹⁷ BONINI M., *La costruzione della “nuova Europa”: l'impatto dell'allargamento a est sulla cornice giuridica dell'Unione e della Comunità europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, 271.

¹¹⁸ VALACCA RAMASSO A., *L'allargamento all'Est dell'Unione europea*, in *Affari sociali internazionali*, 2002, n. 1, 59.

¹¹⁹ VALACCA RAMASSO A., *op. cit.*, 59.

¹²⁰ VIGNES D., *Un marathon danois pour le cinquième élargissement*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2003, n. 464, 5-11.

§9. Il Trattato di adesione e le implicazioni per i soggetti dell'ampliamento

L'art. 49 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) recita che «*ogni Stato Europeo che rispetti i principi sanciti nell'articolo 6 può domandare di diventare membro dell'Unione*»¹²¹. I requisiti richiesti per aderire all'Unione si ricavano dunque dall'art. 6¹²², che sottolinea l'esigenza delle caratteristiche democratiche del paese candidato¹²³.

A conferma di ciò, l'art. 237 del Trattato Istitutivo della Comunità economica europea, che si può leggere alla luce dell'art. 49, in combinato disposto con l'art. 6 par. 1 del Trattato sull'Unione europea, stabilisce che ogni Stato che rispetta i principi di libertà, democrazia e salvaguardia dei diritti dell'uomo, può domandare di divenire membro dell'Unione Europea¹²⁴. Ai fini dell'adesione di un nuovo Stato europeo è necessaria la firma di un accordo internazionale, il Trattato di adesione, che deve essere sottoposto alla ratifica di tutti gli Stati contraenti in modo conforme alle loro norme costituzionali, e dunque, o attraverso la pronuncia parlamentare o quella referendaria¹²⁵.

Il Trattato di Adesione concluso ad Atene¹²⁶ comprende sostanzialmente tre articoli iniziali che riguardano l'inclusione dei paesi PECO come parti dei Trattati su cui è fondata l'Unione Europea, la possibilità, da parte del Consiglio dell'Unione Europea, di assumere una decisione di modifica dei testi che compongono il Trattato di adesione¹²⁷ e il deposito dei testi convenzionali, nelle diverse lingue nazionali¹²⁸. Le condizioni per l'ingresso nell'Unione e i conseguenti adeguamenti sono

¹²¹ BASSO R., *La procedura per l'accesso di nuovi Stati membri: l'Unione europea alla ricerca della propria identità*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, 359-383, che ricostruisce puntualmente la disciplina giuridica dell'ampliamento.

¹²² L'art. 6 del TUE così recita: «L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri. L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario. L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri. L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche».

¹²³ ADOBATI E., *op. cit.*, 503, nota 2. Sull'idea di Europa è di grande utilità la lettura delle sempre attuali lezioni del grande storico FEDERICO CHABOD, nel suo libro *Storia dell'idea d'Europa*, Bari, 2003, pubblicato sotto forma di articolo, per la prima volta nella rivista *Rassegna d'Italia*, nei mesi di aprile e maggio 1947, sotto il titolo *L'idea di Europa*.

¹²⁴ Con l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione Europea (TUE) si leggeva la disposizione dell'art. F §1 che disponeva nel modo seguente: «l'unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, i cui sistemi di governo si fondano sui principi democratici». Con il Trattato di Maastricht tale principio viene ribadito dall'art. F §2 in modo chiaro e preciso. Successivamente i principi riguardanti i diritti umani, le libertà e la democrazia sono stati confermati e rafforzati nel Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore, dopo le ratifiche nazionali degli Stati membri, il 1 dicembre 1999. Nel Trattato di Amsterdam si parla di «principi comuni agli stati membri». Per un'analisi approfondita di tale aspetto vedi l'articolo di MARINI L., *La democratizzazione all'Est e l'ampliamento dell'Unione Europea*, in *Affari Esteri* (1998), 131-140.

¹²⁵ I paesi aspiranti all'adesione per referendum, devono ratificare nel proprio diritto interno la decisione di entrare a far parte dell'Unione europea.

¹²⁶ Per una completa disamina del Trattato vedi l'articolo di RIZZO A., *op. cit.*, 613-634.

¹²⁷ Il Trattato è stato ratificato da tutti i paesi PECO.

¹²⁸ RIZZO A., *op. cit.*, 614.

contenuti nell'Atto di Adesione vero e proprio, relativo alle condizioni e agli adattamenti ai trattati, le cui norme forniscono contenuto giuridico agli obblighi reciproci assunti dagli Stati firmatari¹²⁹.

Il testo dell'Atto è stato impostato convocando un gruppo di lavoro con il compito di far confluire i testi giuridici e le posizioni comuni raggiunte tra i quindici membri dell'Unione europea e ciascun Stato candidato, per ogni capitolo dell'*acquis* comunitario¹³⁰.

L'Atto di Adesione è stato suddiviso nel modo seguente.

La *parte prima* contiene i principi che costituiscono l'ossatura giuridica generale, e laddove vengono definite nell'art. 1 le definizioni terminologiche, l'art. 2 dispone che i trattati originari e tutti gli atti adottati dall'Unione vincolano i nuovi Stati; l'art. 3 stabilisce che le disposizioni dell'*acquis* di Schengen diventano vincolanti per i nuovi Stati, mentre l'art. 4 recita che i nuovi paesi, pur partecipando all'Unione economica e monetaria possono usufruire di una deroga ai sensi dell'art. 122 del Trattato CE circa la loro diretta partecipazione alla moneta unica¹³¹.

La *parte seconda* riguarda le modifiche di tipo istituzionale e l'ambito geografico di applicazione del Trattato medesimo. Nel Consiglio europeo di Bruxelles del 24 e 25 ottobre 2002, era stato già posto formalmente il problema di adeguare il nocciolo delle riforme istituzionali portate dal Trattato di Nizza circa il sistema della ponderazione dei voti, che non garantisce però il buon funzionamento dell'Unione dopo l'allargamento¹³².

La *parte terza* dell'Atto riguarda gli adattamenti di tipo permanente del diritto comunitario derivato (il cd. *acquis* comunitario)¹³³.

La *parte quarta* comprende le disposizioni temporanee sia di carattere istituzionale che alcuni aspetti di diritto materiale, mentre la *parte quinta* riguarda le disposizioni di applicazione dell'Atto medesimo.

Questo estesissimo *corpus* normativo presenta inoltre diciotto allegati, che sono richiamati dalle norme dell'Atto stesso (dal 20 al 22) e che servono a conferire agli emendamenti contenuti negli allegati lo stesso valore normativo dell'Atto di Adesione¹³⁴.

¹²⁹ RIZZO A., *op. cit.*, 615.

¹³⁰ RIZZO A., *op. cit.*, 615.

¹³¹ Avendo soddisfatto i criteri richiesti, la Slovenia è diventata il 13° membro della zona euro a partire dal 1° gennaio 2007 e dopo una carriera di appena 15 anni (nel 1992 aveva sostituito il dinaro della Jugoslavia socialista) il tallero ha lasciato il posto alla moneta simbolo dell'Europa unita, di cui Lubiana è un tassello di collegamento fondamentale tra Est e Ovest. Dei dieci nuovi Stati membri che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004, la Slovenia è stato il primo ad introdurre l'euro come moneta nazionale. Fatto storico senza precedenti, dal 1 gennaio 2008, la Slovenia, subentrando al Portogallo, è il primo paese tra i 10 entrati nel 2004 ad assumere la Presidenza dell'Unione europea. Inoltre, l'8 gennaio 2008 è stato proclamato a Lubiana "l'Anno europeo del Dialogo interculturale 2008" a seguito di una conferenza intitolata *Intercultural Dialogue as the Fundamental Value of the EU*.

¹³² MARESCAU M., *Pre-accession*, 41. Vedi anche SERENA L., *Cooperazione rafforzata e Trattato di Nizza: quali geometrie per l'Europa allargata? (Enhanced co-operation and the Treaty of Nice: which 'geometry' for the enlarged Europe?)* in *Diritto dell'Unione Europea*, 2001, n. 4, 791-802.

¹³³ RIZZO A., *op. cit.*, 615

¹³⁴ *Ibid.*, 615.

L'allegato I contiene le disposizioni dell'*acquis* di Schengen (richiamate dall'art. 3 dell'Atto di adesione). L'allegato II (art. 20 dell'Atto di Adesione) contiene le modifiche di tipo tecnico che riguardano tutti i capitoli dell'*acquis* comunitario¹³⁵. L'Allegato II (art. 21 dell'Atto) comprende invece le varianti complementari dell'*acquis* che riguardano quattro settori: la libera circolazione dei lavoratori, l'agricoltura, la pesca e le statistiche¹³⁶. L'allegato IV (art. 22 dell'Atto di adesione) racchiude le modifiche di tipo negoziale che riguardano alcuni capitoli dell'*acquis*, come ad esempio la libera circolazione dei capitali, il diritto comunitario con riguardo alla tutela della proprietà intellettuale nel campo farmaceutico, la politica di concorrenza, e altro le cui disposizioni modificheranno in futuro il diritto comunitario¹³⁷.

Gli allegati che vanno dal V al XIV (art. 24) includono i risultati raggiunti in ciascun ambito della politica comunitaria con ogni Stato candidato¹³⁸; il XV° prevede gli stanziamenti massimi di integrazione, come regolati dall'art. 32 dell'Atto e gli allegati dal XVI al XVIII racchiudono degli elenchi, che fanno parte dell'art. 52 dell'Atto.

Seguono poi 10 protocolli di intesa su varie questioni, che vanno dalla centrale nucleare di Ignalina in Lituania (protocollo n. 4) e la centrale nucleare di Bohunice V1 in Slovacchia (protocollo n. 9), al transito di persone tra la regione di Kaliningrad e altre parti della Federazione russa (protocollo n. 5). Seguono ancora le Dichiarazioni comuni e quelle di singoli paesi.

Il Parlamento europeo, con una risoluzione comune approvata il 12 novembre 2007, dopo la decisione favorevole del Consiglio dei ministri Giustizia e Interni dell'8 novembre 2007, ha dato il via libera alla proposta di estendere la piena applicazione dell'area Schengen a Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovenia, Slovacchia e Ungheria, che adottano con l'accordo la politica comune dei visti prevista dalla Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen, alla quale l'Italia aderisce dal 1997. A partire dal 21 dicembre 2007, questi Stati sono entrati nello spazio Schengen, proprio a seguito della firma del Trattato di Atene e i controlli alle frontiere interne terrestri e marittime tra questi paesi e i 15 attuali Stati membri sono aboliti. I nove paesi PECO, entrati nell'UE nel 2004, si sono aggiunti a Italia, Austria, Germania, Francia, Spagna, Portogallo, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Danimarca, Svezia, Finlandia, Grecia e ai Paesi 'extraeuropei' Norvegia e Islanda, sottoscrittori dell'accordo¹³⁹. Oltre 60 anni dopo la Conferenza di Yalta viene seppellito

¹³⁵ *Ibid.*, 615.

¹³⁶ *Ibid.*, 616.

¹³⁷ *Ibid.*, 616-617.

¹³⁸ *Ibid.*, 617.

¹³⁹ L'accordo di Schengen è l'atto fondamentale per la graduale abolizione dei controlli alle frontiere comuni firmato nel 1985, non nel quadro comunitario, da cinque Stati membri (Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi). Con un apposito protocollo allegato al Trattato di Amsterdam è stato deciso di incorporare gli accordi nel quadro giuridico ed istituzionale dell'Unione. La Convenzione di Schengen, firmata nel 1990, è l'atto di applicazione dell'accordo del 1985 e stabilisce l'abolizione dei controlli alle frontiere interne degli Stati firmatari, norme comuni sui controlli alle frontiere esterne e

uno degli ultimi brandelli della "cortina di ferro" che aveva contrapposto l'Europa e diviso il pianeta fino alla caduta del Muro di Berlino nel 1989. Con questo allargamento, che concerne direttamente circa 80 milioni di persone, salgono a 400 milioni le persone che risiedono nell'area di Schengen in 24 paesi. Le nuove frontiere dell'Unione europea toccano la Bielorussia (confinante della Polonia), l'Ucraina (confinante della Polonia, Slovacchia e Ungheria), la Romania (Ungheria), la Croazia (Slovenia) e addirittura la Russia sul Baltico. Particolari suggestioni ed emozioni si sono vissute sulle frontiere più critiche della guerra fredda, come quella tra la Germania unificata e la Repubblica Ceca e la Polonia e, guardando ai confini nazionali, il riferimento inevitabile va alla scomparsa del confine italo-sloveno che ha di nuovo reso "unita" Gorizia e Nova Gorica.

§10. Alcune brevi note conclusive

I movimenti europeisti che si formarono nel secondo dopoguerra si ritrovarono all'Aia nel mese di maggio del 1948 e pur ispirati da diversi credo politici, erano sostenuti da una identica vocazione, quella di lavorare per un'Europa unita, come affermava CHURCHILL, attraverso la formazione di una sovranità più larga, volta a costituire un *unicum* speciale e forse irripetibile.

Gli orientamenti politici dei governi e dei singoli protagonisti delle vicende europee influenzarono profondamente gli eventi comunitari: i padri fondatori, SCHUMANN, ADENAUER e DE GASPERI ebbero il senso profondo dell'interesse generale, la comunanza di un dialogo, una sensibilità sottile per la vocazione europea, favorita da un generale desiderio di riconciliazione e la necessità di ricostruzione di un mondo tremendamente ferito e lacerato, a cui si aggiunse l'inestimabile contributo del socialista SPAAK. Alla fine degli anni Ottanta, si assisteva, in ambito europeo, ad un fenomeno di straordinaria portata politica, destinato a cambiare i confini geo-politici di un'Europa divisa e spezzata dalla cortina di ferro: molte sfide attendono il nostro continente, e altrettanti rischi ed incertezze pesano sulle nostre teste.

disposizioni complementari che permettono l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne. La Convenzione di Schengen è entrata in vigore nel 1995 ed è stata integrata nel quadro dell'Unione europea con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam nel maggio 1999. Da allora, l'*acquis* di Schengen è stato applicato e sviluppato ulteriormente nel quadro giuridico ed istituzionale dell'Unione europea. L'*acquis* di Schengen è un insieme di norme adottate dal gruppo intergovernativo di Schengen, comprendente la convenzione stessa e l'accordo del 1985; i protocolli di adesione con l'Italia, la Spagna, il Portogallo, la Grecia, l'Austria, la Danimarca, la Finlandia e la Svezia; le decisioni e le dichiarazioni adottate dagli organismi di Schengen. Alcune di queste disposizioni sono state sostituite e modificate, se necessario con susseguenti strumenti legislativi CE/UE. Esso comprende una serie dettagliata di disposizioni per compensare l'abolizione dei controlli alle frontiere interne con il rafforzamento della sicurezza alle frontiere esterne dell'Unione. Un disposto fondamentale è quello che attribuisce agli Stati membri con una frontiera esterna la responsabilità di assicurare controlli adeguati e una sorveglianza efficace alle frontiere esterne dell'UE. Una volta all'interno dello spazio Schengen, una persona è libera di recarsi dove vuole per un breve periodo e di conseguenza è essenziale che i controlli alle frontiere esterne dell'UE siano sufficientemente rigorosi da fermare l'immigrazione clandestina, il contrabbando di droga ed altre attività illegali. Nel caso di una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale, una clausola di salvaguardia autorizza ogni Stato membro a ripristinare temporaneamente i controlli alle sue frontiere all'interno della Comunità europea.

L'allargamento è stata una delle occasioni più significative per l'Unione Europea alle soglie del ventunesimo secolo e rappresenta un compito storico unico nel suo genere per procedere all'integrazione del continente con mezzi pacifici, estendendo l'area di stabilità e prosperità a nuovi Membri. Gli eventi politici che hanno caratterizzato nel corso degli ultimi anni l'Europa hanno determinato un mutamento del precedente ordine geopolitico modificando nel frattempo la situazione tra gli Stati europei nelle relazioni internazionali con quelli dell'Europa orientale. L'allargamento a 27 paesi ha prodotto il maggiore cambiamento storico degli ultimi secoli e la politica di potenza delle nazioni europee, che ha dominato per secoli il nostro continente, è stata sostituita da un diverso metodo in cui «i popoli europei nel creare un'unione sempre più stretta hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni»¹⁴⁰. Il bellissimo libro di CHABOD spiega con limpidezza espositiva che l'idea di Europa non è costituita solo da un'entità geografica, ma ancor prima è un'entità civile e morale¹⁴¹. Il Romanticismo e il secolo XIX, secondo lo storico, hanno significato una ripresa dei valori religiosi, come ad esempio il MANZONI in Italia o lo CHATEAUBRIAND in Francia, nella storia e nella vita europea, con la rivalutazione del Medioevo, collocando anche questa età tra quelle fruttuose dello spirito umano. Alla tradizione classica greco-romana, fondamento del successivo sviluppo del pensiero europeo, al Rinascimento, al secolo di LUIGI XIV, il Romanticismo aggiunse il Medioevo, un'età in cui il volto dell'Europa, oltre che poggiare su basi greco-romane, aveva fondamento anche su basi cristiane¹⁴². Inoltre, il sentire europeo, come scriveva ROUSSEAU, fa sì che «tutte le potenze d'Europa costituiscono tra di loro una specie di sistema che le unisce con una stessa religione, con un identico diritto delle genti, con i costumi, con le lettere, con il commercio e con una sorta di equilibrio che è l'effetto necessario di tutto ciò. Aggiungeteci la particolare situazione dell'Europa, più ugualmente popolata, più ugualmente fertile, più unita in tutte le sue parti, l'intreccio continuo d'interessi che i vincoli di sangue e gli affari commerciali, le arti, le colonie hanno stabilito tra i sovrani (...) tutte queste cause fanno dell'Europa...una società reale che ha la sua religione, i suoi costumi, le sue abitudini e perfino le sue leggi, da cui nessuno dei popoli che la compongono può scostarsi senza provocare immediatamente dei torbidi»¹⁴³. Alcune domande si pongono in merito a questa nuova Europa. La definizione dei confini d'Europa può «essere assunta come variabile dipendente dalla questione dell'identità e a sua volta il tema dell'identità è il risultato della *imago mundi*, cioè della dimostrazione delle idee dominanti, delle formule politiche e culturali che vincolano l'elaborazione intellettuale e l'invenzione

¹⁴⁰ Carta dei diritti fondamentali proclamata solennemente dal Parlamento europeo, Consiglio e Commissione il 7 dicembre 2000 a Nizza, pubblicata in *GUCE* C 364 del 18 dicembre 2000, p. 1, preambolo.

¹⁴¹ CHABOD F., *Storia dell'idea d'Europa*, Bari 2003, 161.

¹⁴² *Ibid.*, 161 ss.

¹⁴³ ROUSSEAU J. J., *Extrait du projet de paix perpétuelle de M. l'abbé de Saint-Pierre*, in *Oevres*, Parigi, 1864, T. III, 76-77.

dell'Europa unita"¹⁴⁴. In un articolo recentemente, pubblicato nel numero di gennaio 2008 del *National Geographic*, lo storico e scrittore ALESSANDRO BARBERO si interroga sui rapporti intercorsi tra i Barbari venuti dal Nord e dall'Est e il mondo Mediterraneo, sgettolando, almeno in parte, l'immaginario occidentale greco-romano e giudaico-cristiano di una civiltà barbara rozza ed incolta. Secondo lo scrittore, al contrario, le "invasioni", dopo un momento di scontro, divennero luogo di "coabitazione ed osmosi", quello da cui si propagò il mondo cristiano, reincarnandosi da CARLO MAGNO in poi nell'idea di Sacro Romano Impero Germanico, di cui l'Austria-Ungheria fu l'ultima immagine terrena. Bisognerà che si rifletta proprio su questo per elaborare con maggiore chiarezza in cosa consista l'anima europea e domandarsi come costruire questa *imago mundi*, che dovrà necessariamente accompagnare l'Europa nella sua estensione fisica consolidando il diritto, rafforzando l'economia e animando la politica¹⁴⁵.

Il 13 dicembre 2007, dopo lunghe ed estenuanti trattative, si è giunti alla firma del Trattato di Lisbona, che dovrà essere ratificato da tutti gli Stati membri, per poter entrare in vigore. La Carta dei diritti è stata giustamente inserita nel nuovo Trattato e possiamo inoltre riflettere sul fatto che le indicazioni politiche messe in atto a partire dal Consiglio di Copenhagen del 1993 (democrazia, rispetto dei diritti umani, ruolo del diritto, protezione delle minoranze) hanno stimolato il dibattito se l'Unione Europea dovesse inserire questi valori di rango costituzionale dentro un nuovo sistema giuridico¹⁴⁶. Infatti, i criteri di accessione all'Unione non si sono basati soltanto su fattori politico-economici ma soprattutto negli ultimi tempi, anche sulla capacità dei nuovi paesi di inserirsi nei meta-valori europei¹⁴⁷. Del resto, basta osservare che tutti i paesi PECO hanno adottato nuove carte costituzionali o emendato le precedenti: ad esempio, la nuova Costituzione della Repubblica di Ungheria è stata approvata dal Parlamento il 23 ottobre 1989, con successivi emendamenti necessari per modificare quella del 1949. Dal punto di vista strettamente giuridico si dovrebbe parlare di un rimaneggiamento ed aggiornamento della Costituzione del 1949, ma

¹⁴⁴ Così SANTORO C. M., *I confini dell'Europa e l'Imago mundi del Novecento*, relazione presentata al convegno *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, Università degli Studi di Milano, Facoltà di Scienze politiche, Dipartimento di Studi internazionali, Milano 15-17 febbraio 2001, ripreso da BONINI M., *Verso l'allargamento dell'Unione: l'Europa come "espressione geografica" o come Rechtsgemeinschaft?* (Commento a: Commento a conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo, Göteborg 15 e 16 giugno 2001), in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* (2001), 657.

¹⁴⁵ BONINI M., *op. cit.*, 658.

¹⁴⁶ Per un'analisi delle nuove forme di normativa costituzionale nei paesi dell'Europa centro-orientale vedi l'articolo di LANCHESTER F., *La forma di governo parlamentare nell'Europa centro-orientale: prime considerazioni* (Relazione al seminario di studio organizzato dalla Fondazione Rosselli sul tema: "Sistema di governo e sistema partitico nell'Europa centro-orientale", Trieste, 7-8 maggio 1996), in *Quaderni costituzionali*, 1996, 259-279. In questa sede viene evidenziato il fatto che nella quasi totalità degli ordinamenti è stata adottata una nuova Costituzione (Bulgaria, Romania, Slovenia e Macedonia nel 1991); nella Repubblica Ceca, Slovacchia, Estonia, Lituania nel 1992; in Ungheria, Polonia e Lettonia si è invece scelta la strada delle modifiche parziali e incrementali (264). Per una disamina sul sistema delle fonti nelle Costituzioni dell'Est europeo vedi l'articolo di PEGORARO L., *Il sistema delle fonti giuridiche nelle Costituzioni dell'Est europeo* (Contributo agli atti del 17th World Congress, Bologna, June 16-21, 1995, "Challenges to Law at the End of the 20th Century"), in *Quaderni Costituzionali*, 1995, 111-127.

¹⁴⁷ DE WITTE B., *The Impact of Enlargement on the Constitution of the European Union*, in *The enlargement of the European Union*, (a cura di CREMONA M.), Oxford, 2003, 208-210.

per i principi che la ispirano e che configurano uno Stato di diritto si può affermare che si tratta di una vera e propria rifondazione della legge fondamentale della nazione. Le due revisioni costituzionali hanno portato ad un nuovo ordine costituzionale facendo ritornare la Repubblica di Ungheria agli ideali costituzionali europei, ovvero ai principi della separazione dei poteri, alla democrazia parlamentare ed alla difesa dei diritti umani¹⁴⁸. La Polonia ha adottato una nuova Costituzione il 2 Aprile 1997, confermata con un referendum nel mese di ottobre dello stesso anno¹⁴⁹. La Lituania ha ratificato la nuova Costituzione il 25 ottobre del 1992¹⁵⁰, L'Estonia il 28 giugno 1992¹⁵¹; la Lettonia aveva adottato la sua prima Costituzione nel 1922 e dopo l'indipendenza dall'Unione Sovietica, proclamata il 6 settembre 1991, l'ha emendata nel 1991 e successivamente nell'ottobre del 1998, avvalendosi sostanzialmente dei medesimi criteri del parlamento ungherese¹⁵²; la Costituzione della Repubblica Ceca è entrata in vigore il 16 dicembre 1992¹⁵³; la Costituzione slovacca il 1 settembre 1992¹⁵⁴; infine la Costituzione della Slovenia, è stata approvata il 23 dicembre 1992, emendata successivamente il 14 luglio 1997 e ancora il 25 luglio 2000¹⁵⁵. Tutte le nuove Costituzioni presentano o nel Preambolo o negli articoli iniziali, un preciso riferimento ai diritti fondamentali dell'uomo, al rispetto delle minoranze, ai valori democratici, al principio di autodeterminazione dei popoli¹⁵⁶.

In conclusione, mutuando un'espressione del poeta russo IVANOV, che pronunciava nel 1926 la sua professione di fede a Roma in San Pietro¹⁵⁷, è possibile affermare che: «*L'Europa deve tornare a respirare con due polmoni, quello d'Oriente e d'Occidente*». I due polmoni si sono ricongiunti ed è solo lungo questo percorso, tra «mito e realtà», nonostante le difficoltà, le ansie, le sfide e le paure che lo scetticismo in prospettiva verrà sconfitto, verso quel grande ideale e quel grande sogno che i padri fondatori della Comunità, nonostante le ceneri prodotte dal secondo conflitto mondiale, furono capaci di ideare.

MICHELA GALATI

¹⁴⁸ In: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/hu00t___html.

¹⁴⁹ In: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/pl__indx.html.

¹⁵⁰ In: http://64.49.225.236/rc_Lithuania.htm#Laws.

¹⁵¹ In: <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/home.html>.

¹⁵² In http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/lg__indx.html.

¹⁵³ In: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ez__indx.html

¹⁵⁴ In: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/lo__indx.html.

¹⁵⁵ In: <http://www.us-rs.si/en/index.html>.

¹⁵⁶ Così, ad esempio, il Preambolo della Costituzione Slovacca: «Noi, nazione slovacca (...) procedendo dal diritto naturale dei popoli all'autodeterminazione, insieme con i membri delle minoranze nazionali e dei gruppi etnici che vivono sul territorio della Repubblica slovacca, nell'interesse di una cooperazione pacifica e duratura con gli altri stati democratici, impegnandoci a realizzare la forma democratica del governo e le garanzie di una vita libera e lo sviluppo della cultura spirituale e della prosperità economica, adottiamo... la seguente Costituzione».

¹⁵⁷ LOSSKY V., *Essai sur la théologie mystique de l'Eglise d'Orient*, Paris 1944, 52.