

Le condizioni costituzionali di adesione all'Unione Europea*)

Di Laura Cappuccio

il concetto di Europa deve formarsi per contrapposizione, in quanto c'è qualcosa che non è Europa, ed acquista le sue caratteristiche e si precisa nei suoi elementi, almeno inizialmente, proprio attraverso il confronto con questa non-Europa. La coscienza europea, al pari della coscienza nazionale, per dirla con Carlo Cattaneo, è "come l'io degli ideologi che si accorge di sé nell'urto col non io"

(F. Chabod, *Storia dell'idea d'Europa*)

1. Premessa. 2. La genericità delle condizioni costituzionali di adesione nel Trattato di Roma. 3. Il primo allargamento della Comunità al Regno Unito. 4. La successiva emersione delle condizioni di adesione nel contesto: **a)** dell'azione esterna della Comunità a tutela dei diritti; **b)** dell'allargamento a Grecia, Spagna e Portogallo. 5. La prima verifica "sul campo" dei requisiti di partecipazione alla Comunità e la funzione assunta dagli accordi di associazione e cooperazione nell'estensione giurisprudenziale dei diritti ai cittadini extracomunitari. 6. La flessibilità delle condizioni costituzionali di adesione nei pareri della Commissione dei primi anni novanta. 7. La procedimentalizzazione dell'allargamento a seguito delle domande di adesione dei Paesi dell'Europa centrale e orientale. 8. I parametri utilizzati per valutare il rispetto delle condizioni politiche di adesione. 9. La specificazione dei requisiti di adesione nei pareri negativi della Commissione. 10. L'ampliamento del catalogo delle condizioni costituzionali di adesione. 11. La necessità della ratifica della CEDU e la diversa portata della tutela dei diritti nel versante interno ed in quello esterno.

1. L'individuazione dei caratteri dell'integrazione europea, attraverso il rapporto con chi ancora non è membro dell'Unione, ma aspira ad esserlo, costituisce, secondo una nota corrente storiografica, uno dei modi per ricostruire la stessa evoluzione dell'idea di Europa.^[1] La coscienza di essere europei è emersa progressivamente, confrontandosi con coloro i quali non sono europei: l'idea di Europa nasce per contrapposizione, per contrasto. Trasferendo in un'ottica istituzionale tale intuizione, lo studio dei processi di allargamento consente di individuare, attraverso la enucleazione dei requisiti che devono possedere gli Stati che vogliono diventare membri della Comunità, il "nucleo duro" dell'identità dell'Unione europea; come in un gioco di specchi, ciò che si chiede ai Paesi terzi non può che riflettere ciò che i Paesi membri e le istituzioni europee ritengono essere alla base dell'ordinamento comunitario.

Una tale operazione ermeneutica è ostacolata dall'assenza, fino al Trattato di Amsterdam, dell'esplicita previsione delle condizioni costituzionali di adesione, imponendosi come unico requisito di partecipazione all'ordinamento comunitario la qualità di Stato europeo. Il Trattato di Maastricht, enunciando all'art. F i principi su cui si fonda l'Unione, ha colmato, in parte, tale lacuna; pur lasciando immutata la disciplina dell'allargamento (art. O)^[2] ha consentito, attraverso un'interpretazione sistematica, di affermare che possono diventare membri dell'Unione esclusivamente gli Stati i cui ordinamenti siano compatibili con quei principi. Per circa quarant'anni il processo di allargamento è stato gestito dalle istituzioni comunitarie senza alcuna disciplina, se non di carattere procedurale, da parte dei Trattati; lo stesso art. 49 del Trattato di Amsterdam, affermando che «ogni Stato europeo che rispetti i principi sanciti dall'art. 6, paragrafo 1, può domandare di diventare membro dell'Unione»^[3], assegna agli organi comunitari un potere largamente discrezionale in ordine al controllo sulla democraticità e sul rispetto dello Stato di diritto e delle libertà fondamentali dei Paesi candidati.

La ricerca, muovendo dall'esame delle scelte compiute dalle istituzioni comunitarie prima e dopo l'approvazione del Trattato di Amsterdam, si prefigge tre obiettivi: in primo luogo, verificare se l'art. 49, nello stabilire un indissolubile nesso tra l'ammissione di nuovi Stati ed il rispetto dei principi di cui all'art. 6, abbia codificato la prassi sviluppatasi nel corso degli anni. In secondo luogo, individuare in base a quali fattori, e a conclusione di quali procedimenti, si sia affermata l'esistenza di un ordinamento democratico, che rispetta lo stato di diritto e le libertà fondamentali. In terzo luogo, determinare se il catalogo delle condizioni costituzionali di adesione ex art. 49 sia stato uniformemente applicato, ovvero si siano aggiunti nuovi presupposti, a seconda delle caratteristiche dei Paesi candidati e dei problemi posti da ogni singolo allargamento.

2. L'art. 237 del Trattato CEE, analogamente a quanto previsto dal Trattato istitutivo della CECA (art. 98) e da quello dell'EURATOM (art. 205), sanciva come unico requisito per essere ammessi alla Comunità l'essere uno Stato europeo. I Trattati CECA, CEE ed EURATOM si differenziano dallo Statuto di coeve organizzazioni a carattere regionale, come il

Consiglio d'Europa (art.4)[4] ed il Patto del Nord Atlantico (art. 10)[5]; diversamente da questi ultimi due Trattati, nei quali si imponeva allo Stato aderente di rispettare alcuni principi, nei Trattati istitutivi delle tre Comunità manca tale ulteriore specificazione.[6].

La Comunità, pur nascendo con l'aspirazione di incrementare i propri membri, non si preoccupa di delineare le condizioni di adesione: il solo richiamo, nel Preambolo, alla pace ed alla libertà, unito ad un non meglio precisato concetto di Stato europeo, segna il "verso" cui dovranno dirigersi i futuri allargamenti. La vaghezza dei requisiti comporta l'accentuarsi del carattere politico del processo di adesione; non a caso, nel corso del primo allargamento al Regno Unito, il Presidente della Commissione Hallstein, riferendo al Parlamento europeo sulle cause dell'interruzione dei negoziati, affermava che «il Trattato, per quanto preveda la partecipazione delle istituzioni comunitarie - Consiglio e Commissione - subordina, in ultima analisi, la questione dell'ingresso di nuovi Stati membri alla decisione sovrana ed unanime dei Governi membri e introduce in tal modo il diritto di veto»[7].

Le ragioni di tale reticenza sembrano ricondursi alla nascita della Comunità economica, di poco successiva al fallimento della Comunità europea di difesa (CED) e della Comunità politica europea (CPE)[8]. L'insuccesso del piano CED, e la disfatta delle ambizioni federaliste, determina l'affermarsi di una prospettiva di stampo funzionalista, che prospetta un'integrazione progressiva e settoriale, ben rappresentata dalle parole di Robert Schuman: «l'Europa non verrà creata tutta in una volta e secondo un unico progetto generale, ma verrà costruita attraverso realizzazioni concrete dirette a creare solidarietà reali»[9]. La differenza tra l'impostazione funzionalista e quella federalista si manifesta esemplarmente sul terreno delle condizioni costituzionali di adesione, come risulta dalla semplice lettura dell'art. 116 CPE: «l'adesione alla Comunità è aperta agli Stati che fanno parte del Consiglio d'Europa e ad ogni altro Stato che garantisce la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali». Il riferimento alle condizioni di adesione, peraltro, si ritrova anche nei successivi tentativi di dotare la Comunità di un Trattato costituzionale (si pensi, ad esempio, al Progetto di Trattato adottato dal Parlamento europeo il 14 febbraio del 1989, in cui pure si esprime il legame tra l'adesione e la qualifica di Stato europeo democratico [10]).

La laconicità dell'art. 237 si spiega, allora, con l'esigenza di de-politicizzare la creazione della Comunità[11]; il Trattato non contiene né i caratteri che devono possedere gli Stati candidati, né gli obiettivi politici da perseguire. D'altro canto, l'ampiezza dei poteri conferiti al sistema comunitario, tali da incidere sulle competenze nazionali in modo certamente più invasivo delle altre organizzazioni regionali ad esso coeve, giustifica, in parte, la limitazione del tasso di integrazione politica. Il compromesso di cui è espressione il Trattato di Roma è figlio della volontà di cominciare a porre in comune alcuni aspetti delle economie nazionali, senza formalizzare espressamente i valori politici da realizzare, paventando un grado di integrazione non ancora accettato da tutti.

In ogni caso, la sostanziale mancanza di espliciti limiti all'adesione non ha impedito al processo di allargamento di contraddistinguersi per la continua, anche se non uniforme, valutazione dei requisiti degli Stati candidati, come risulta dall'esame, secondo una prospettiva storica, del comportamento tenuto dagli organi europei.

3. Nel corso del primo processo di allargamento, occasionato dalla domanda di ammissione presentata nel 1961 dal Regno Unito[12], la Comunità non indica specifiche condizioni di adesione, né procede ad una verifica dei caratteri politici del Paese candidato, limitandosi, invece, a invocare il secondo comma dell'art. 237, che consente di apportare delle modifiche al Trattato di Roma, negoziando tra le Parti singoli aspetti dell'integrazione economica[13]. La domanda di ammissione presentata dal Regno Unito, inviata dal primo ministro Harold Macmillan al Presidente del Consiglio dei ministri europeo, pur premettendo che la partecipazione del Regno Unito costituisce «un passo storico nel cammino verso quella più salda unione fra i popoli d'Europa, che è la meta comune del Regno Unito e dei membri della Comunità», sottolinea le esigenze della Gran Bretagna, che nascono dalle relazioni con gli altri Paesi del Commonwealth e dagli interessi in tema di agricoltura.

I due commi dell'art. 237 rivelano due diverse fasi del processo di allargamento, rappresentate, rispettivamente, dalla qualità di Stato europeo - come preconditione per avviare i negoziati - e dalla successiva stipula di un accordo sugli adattamenti da apportare ai Trattati. Il primo comma individua un vero e proprio limite all'ingresso di nuovi membri, chiarendo ciò che non può essere oggetto di trattativa tra le Parti; il secondo comma codifica la flessibilità del processo di adesione, modulabile in relazione alle esigenze specifiche degli Stati candidati.

Nel caso del Regno Unito si valorizza quest'ultimo aspetto, come chiarito dal Consiglio europeo dell'Aja del 1969 e dalla dichiarazione della Comunità che, all'apertura dei negoziati, indica sia i presupposti del dialogo che il metodo del confronto tra le Parti; dal primo punto di vista, viene imposto al Regno Unito di accettare tutte le disposizioni del Trattato

e gli obiettivi politici della Comunità; dal secondo, si evidenzia la necessità che non vengano alterate le regole comunitarie, potendosi superare eventuali ostacoli attraverso misure di transizione[14]. Il rispetto dei Trattati, e delle norme derivate, costituisce, del resto, un elemento costante dei processi di allargamento; l'ampliamento della Comunità non deve corrispondere ad un suo depotenziamento, e le misure di transizione svolgono il ruolo di garantire il graduale ingresso di nuovi membri senza apportare significativi cambiamenti all'ordinamento europeo[15]. Le difficoltà che contrassegnano il primo allargamento, quindi, si collegano alla particolare struttura economica del Regno Unito ed al veto posto dalla Francia, che temeva, attraverso l'ingresso del Regno Unito, l'ingerenza degli Stati Uniti sulla Comunità[16].

Allo stesso tempo, nello stilare il parere che precede l'apertura dei negoziati, la Commissione sottolinea come «l'adesione di Stati che vantano tradizioni di equilibrio politico e di democrazia così antiche e profonde come i paesi candidati sarebbe di grande valore per la Comunità, sia per il loro sviluppo interno che per l'esercizio di maggiori responsabilità nella vita internazionale»[17]. Negli studi sulle conseguenze dell'ampliamento, poi, sempre la Commissione afferma che «per i paesi democratici giunti ad un sufficiente grado di sviluppo economico, l'adesione è la formula più conforme agli obiettivi dei Trattati»[18]. Tali documenti dimostrano come, sia pure in via incidentale e senza che sia considerata necessaria una qualche verifica da parte della Comunità, già in questo primo processo di ampliamento, gli organi europei richiamaivano alcuni caratteri costituzionali degli Stati candidati.

4. Una più esplicita enunciazione dei limiti all'adesione è rinvenibile allorché si esaminano le domande di Grecia (1975)[19], Spagna (1977)[20] e Portogallo (1977)[21]. Il riferimento ad alcune condizioni costituzionali (democrazia e tutela dei diritti), che apparentemente segna un salto nel processo di allargamento, va inquadrato nella scelta delle istituzioni comunitarie di subordinare le relazioni con gli Stati terzi al rispetto dei diritti inviolabili[22].

In quest'ottica, ancor prima che fossero presentate le candidature di Grecia, Spagna e Portogallo, gli organi comunitari avevano reagito all'instaurarsi di regimi dittatoriali in alcuni Paesi europei; per esempio, nel 1967, l'Accordo di associazione con la Grecia[23] fu sospeso a causa del colpo di stato[24], e il Parlamento europeo, considerata l'assenza di istituzioni elettive in Grecia, dispose che la Commissione parlamentare mista CEE-Grecia, istituita dall'Accordo di Associazione, non poteva operare. La Commissione europea, dal suo canto, espresse parere negativo in ordine ad un progetto di prestito della Banca europea degli investimenti, in quanto il blocco dell'attività della suddetta Commissione parlamentare determinava l'impossibilità di una corretta esecuzione dell'Accordo; il Consiglio dei ministri, infine, sottolineò come per effetto degli avvenimenti politici accaduti nel Paese, le agevolazioni economiche, subordinate ad una concertazione tra le parti, non erano più erogabili[25].

Le istituzioni europee manifestarono la propria opposizione anche a seguito del colpo di stato in Turchia del 1980, ed, in particolare, la Commissione, nell'ambito dell'Accordo di associazione[26], non raccomandò al Consiglio la conclusione di uno dei protocolli finanziari, provocandone il blocco del rinnovo[27]. Infine, i negoziati con la Spagna, per la conclusione di un nuovo accordo commerciale, furono interrotti in conseguenza della violazione dei più elementari diritti dell'uomo[28].

Nell'azione internazionale della Comunità, del resto, si sono storicamente utilizzati diversi strumenti per favorire la tutela dei diritti fondamentali - gli accordi di cooperazione allo sviluppo e l'adozione di sanzioni commerciali nei confronti dei Paesi che violano i diritti umani - grazie ai quali si è determinata l'estensione, al di là dello spazio comunitario, dei principi su cui si fonda l'Unione[29]. Per comprendere fino in fondo tale processo, che dimostra come l'individuazione di specifiche condizioni di adesione, a partire dagli anni settanta/ottanta, rappresenti un coerente sviluppo della politica estera della Comunità, è opportuna una sia pur breve esemplificazione.

4a. . Prima che il Trattato di Maastricht inserisse un Titolo esclusivamente dedicato alla Cooperazione allo sviluppo[30], la Comunità aveva stipulato accordi di associazione, diretti a promuovere la crescita economica e sociale dei Paesi associati, senza che vi fosse la prospettiva di una possibile adesione alla Comunità[31]. Similmente a quanto accaduto in tema di individuazione delle condizioni di adesione, anche in questo caso si assiste alla progressiva affermazione del rispetto dei diritti come elemento costitutivo dell'identità europea. Per esempio, la Convenzione di Lomé con i Paesi dell'Africa subsahariana[32] estende la zona di libero scambio ai prodotti ed alle materie prime, sancendone, in particolare, l'accesso preferenziale sul mercato, unita all'erogazione di pacchetti di aiuti e all'assistenza industriale e tecnica[33]. L'accordo inizialmente conteneva solo misure dirette a favorire il progresso economico degli Stati associati, senza alcun riferimento alla tutela dei diritti. Successivamente, però, le istituzioni comunitarie, ciascuna nell'esercizio delle proprie competenze, decisero di subordinare la concessione degli aiuti comunitari alle politiche interne dei Paesi meno industrializzati; così, nel 1977, la sanguinosa condotta del leader ugandese Idi Amin Dada condusse il Consiglio

a prendere posizione sulla violazione dei diritti umani, e ad operarsi affinché gli aiuti concessi in base alla Convenzione di Lomè arrivassero alla popolazione senza favorire il governo del Paese[34] (analoga esigenza si manifestò con riguardo allo Zaire ed all'Impero Centrafricano[35]).

In termini non dissimili, si giustifica la decisione della Comunità di non aggiornare il protocollo di assistenza tecnica e finanziaria con Israele, che pure non era uno Stato candidato all'adesione[36]. A seguito della repressione della rivolta palestinese in Cisgiordania e a Gaza, in particolare, il Parlamento europeo, chiamato ad esprimere parere conforme, non dette il proprio assenso al rinnovo degli impegni internazionali, con ciò impedendo la conclusione dell'accordo[37].

Le stesse sanzioni economiche, comminate dalla Comunità nei confronti di Paesi terzi che hanno violato i diritti umani, i principi democratici, la pace e la sicurezza internazionale, si collocano al confine tra le attribuzioni comunitarie, finalizzate al raggiungimento degli obiettivi del mercato comune, e l'affermazione dei principi ispiratori dell'identità europea, attraverso un'azione esterna incisiva e coerente[38].

Le istituzioni comunitarie intrecciano la natura commerciale del provvedimento adottato (la riduzione o l'interruzione dei rapporti economici con uno Stato) e il valore di fondo che si intende perseguire (porre fine alla violazione dei diritti in cui la Comunità si riconosce). Il rapporto tra l'utilizzo delle competenze funzionali alla realizzazione del mercato comune e la gestione delle crisi internazionali, pur manifestatosi, per la prima volta, nel caso della Rhodesia del Sud, si sviluppa, verso la fine degli anni settanta, con riguardo alla situazione dell'Iran. La Commissione, sulla scorta del parere 1/78, relativo alla conclusione di un accordo sulla gomma naturale, con il quale la Corte di giustizia aveva affermato che la nozione di politica commerciale doveva essere interpretata in modo aperto, potendo includere non solo «gli aspetti tradizionali del commercio estero», ma anche l'insieme delle relazioni economiche[39], propose di adottare ex art. 113 un regolamento comunitario, in grado di rendere efficaci e vincolanti le posizioni di condanna già assunte dagli Stati nella sede della cooperazione politica[40].

Un decisivo passo verso la comunitarizzazione delle sanzioni commerciali, poi, si ebbe a seguito della proclamazione della legge marziale in Polonia, nel 1981, che sospendeva le libertà fondamentali. In sede intergovernativa, i Ministri degli esteri deplorarono l'accaduto e preannunciarono delle contromisure consistenti nella riduzione degli aiuti economici e degli scambi commerciali[41]; successivamente, la Comunità interruppe i rifornimenti di prodotti alimentari, venduti a prezzi inferiori a quelli di mercato[42], ed emanò un regolamento sulle restrizioni degli scambi[43]. Nonostante i dubbi e le perplessità, da più parti avanzate, sul fondamento giuridico dell'adozione di un simile atto, la scelta di richiamare l'art. 113 è espressione di una chiara volontà delle istituzioni europee, ed in particolare del Consiglio, di impiegare le competenze di natura commerciale per fini di politica estera[44]. La necessità di realizzare l'obiettivo del mercato comune non si traduce più in finalità esclusivamente economiche, ma consente di promuovere la tutela dei diritti e dei principi democratici.

In definitiva, prima che il Trattato di Maastricht codificasse, all'art. 228 A (oggi art. 301 del Trattato di Amsterdam), il collegamento tra le decisioni assunte nell'ambito della PESC e le competenze comunitarie, le istituzioni europee si erano già orientate verso un'applicazione del potere commerciale come uno degli strumenti in grado di esprimere sulla scena internazionale la tutela dei principi su cui si fonda l'Unione.

4b. Nella stessa linea di tendenza si possono leggere le Conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del 1978[45] e i pareri resi dalla Commissione[46] sulle domande di adesione di Grecia, Spagna e Portogallo[47], che contengono il formale riconoscimento delle precondizioni di adesione alla Comunità.

La Dichiarazione sulla democrazia del Consiglio europeo di Copenaghen del 1978 muove dall'elezione diretta dei membri del Parlamento europeo, indicata come un evento di straordinaria importanza per il futuro della Comunità. Gli obiettivi del Trattato di Roma (la protezione della pace e della libertà) vengono messi in relazione con la Dichiarazione sull'identità europea, connotata dai principi della democrazia rappresentativa, dello Stato di diritto, della giustizia sociale e del rispetto dei diritti dell'uomo. Per i rappresentanti degli Stati, l'applicazione di tali principi necessita di una democrazia pluralista, in cui viene garantita la libertà di espressione, l'organizzazione costituzionale dei poteri e la tutela dei diritti. La Dichiarazione si conclude delineando un parallelismo tra i limiti interni di azione della Comunità e le condizioni di adesione; le istituzioni comunitarie si impegnano, nell'esercitare i propri compiti, a rispettare le libertà fondamentali, così come i nuovi Paesi membri devono garantire, al loro interno, il rispetto dei principi della democrazia pluralista e dei diritti dell'uomo.

I pareri resi dalla Commissione sulle domande di adesione di Grecia, Spagna e Portogallo si caratterizzano per il

metodo adottato; la circostanza che siano state emanate Carte costituzionali, ispirate al rispetto dei principi democratici, precede la stessa valutazione dei singoli settori dell'integrazione economica (unione doganale, agricoltura, pesca, industria, energia ecc.). La Commissione non esamina il contenuto delle Carte Costituzionali, né il grado di loro effettiva applicazione, limitandosi a sottolineare come l'adesione della Grecia, del Portogallo e della Spagna, non può che «rafforzare l'ideale europeo», contribuendo a stabilizzare la democrazia in quei Paesi, appena usciti dalla dittatura[48]. Una tale scelta trascura la non necessaria corrispondenza tra il riconoscimento formale di alcuni principi e la loro concreta applicazione; basti ricordare l'esperienza dell'inattuazione della nostra Costituzione negli anni immediatamente successivi alla sua approvazione, attraverso la distinzione tra norme precettive e norme programmatiche, il ritardo nell'avvio della Corte Costituzionale, le resistenze di parte della magistratura ad esercitare in via transitoria il sindacato di costituzionalità. Nella prospettiva comunitaria, la partecipazione ai Trattati è essa stessa fattore di democratizzazione delle istituzioni nazionali, come evidenziato, del resto, nel parere sulla domanda di adesione della Grecia[49]. Da questo punto di vista, l'esperienza dell'adesione della Grecia, della Spagna e del Portogallo contiene in sé i germi di un processo oggi enfatizzato dalla richiesta di avvicinamento all'Unione europea di democrazie di recente istituzione ed ancora di fragile struttura.

La scelta di non esaminare in concreto gli ordinamenti dei Paesi candidati si accompagna all'indicazione da parte della Commissione dei principi alla base del processo di integrazione comunitaria; nel parere conclusivo reso nei confronti della Grecia[50] si afferma che «i requisiti della democrazia pluralista e del rispetto dei diritti dell'uomo fanno parte del patrimonio comune dei popoli degli Stati riunitisi nelle Comunità europee e costituiscono pertanto elementi essenziali dell'appartenenza a detta Comunità». Si comincia così a colmare la lacuna del Trattato di Roma, assegnando ai suddetti valori il ruolo, al contempo, di limite da rispettare per chi, dall'esterno, chiede di entrare nella Comunità, e di elemento costitutivo dell'identità europea, secondo la prospettiva, interna, di coloro che già hanno sottoscritto i Trattati.

Merita di essere segnalato, peraltro, come manchi, anche in questo caso, una valutazione sulla condizione di "Stato europeo" dei Paesi richiedenti, che pure costituiva l'unico limite previsto dall'art. 237 del Trattato di Roma. La Commissione si accontenta di considerazioni di natura politica, senza alcun riferimento ai caratteri geografici e/o culturali degli Stati. Si tratta di una scelta che ha caratterizzato anche i successivi processi di allargamento, nel corso dei quali gli organi comunitari raramente si sono confrontati con la nozione di Stato europeo e ne hanno verificato gli elementi sintomatici. Il fenomeno può essere giustificato secondo due direttrici: da un lato, può immaginarsi che le istituzioni comunitarie intendano il concetto di Stato europeo alla stregua di parametri eminentemente politici, tali da identificarlo con gli Stati tradizionalmente appartenenti alle democrazie occidentali[51]; parimenti, potrebbe ipotizzarsi che la mancata individuazione di una definizione rigida di cosa debba intendersi per Stato europeo sia giustificata dalla sua natura elastica, in quanto tale passibile di interpretazioni ampie.

5. Il processo di accertamento delle condizioni di adesione subisce un'evoluzione, per molti versi simile a quella che contraddistinguerà l'allargamento dell'Unione ai Paesi dell'est, quando la Commissione, attraverso una più incisiva disamina della compatibilità dell'ordinamento esterno con quello comunitario, risponde alla candidatura della Turchia del 1987[52].

La Commissione segnala, in via preliminare, la necessità che lo Stato aderente sia in grado, in un ragionevole lasso di tempo, di adeguarsi alla disciplina comunitaria; l'entrata in vigore dell'Atto unico rende indispensabile che l'eventuale allargamento non rallenti lo sviluppo del processo di integrazione. Alla luce di tale direttiva, si osserva come la situazione istituzionale ed economica della Turchia sia lontana dal consentire al Paese il raggiungimento di alcuni *standard*, di natura politica e commerciale. I presupposti minimi di adesione, peraltro, non vengono esplicitati dalla Commissione, ma si rinviangono attraverso un procedimento di tipo induttivo; in altri termini, dai pareri della Commissione si evincono le carenze dell'ordinamento turco, e, per contrasto, i requisiti per entrare nella Comunità.

Dal punto di vista economico, si osserva come, nonostante i progressi nel campo delle infrastrutture e della modernizzazione dell'economia, permangano disparità tra le strutture agricole e quelle industriali, e vi sia un eccessivo grado di protezionismo industriale; se a ciò si aggiunge un basso livello di copertura sociale, ne risulta una difficile integrazione con gli altri Paesi membri. Dal punto di vista politico-istituzionale, per quanto la Turchia si sia dotata di una nuova Costituzione, e si registrino alcuni miglioramenti nella tutela dei diritti umani e nella protezione delle minoranze, persistono molteplici settori nei quali la tutela delle libertà fondamentali non ha ancora raggiunto il livello richiesto in una democrazia, senza dimenticare il mancato rispetto delle risoluzioni delle Nazioni Unite sull'occupazione dell'isola di Cipro.

La struttura del parere è significativa; la Commissione, contrariamente a quanto accaduto in passato, svolge una più analitica verifica del possesso dei requisiti affermati dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1978, non accontentandosi, nel preambolo del parere, di definire il tipo di Costituzione adottata dal Paese, ma esaminando in concreto il grado di realizzazione dei parametri comunitari. Non si enunciano semplicemente i caratteri della nuova Carta costituzionale, così come era avvenuto per la Grecia, la Spagna ed il Portogallo, ma si svolge una disamina "sul campo", pur in mancanza dell'indicazione delle fonti e degli organismi consultati.

Il giudizio sfavorevole dato dalla Commissione appare, in sostanza, fondato su tre elementi, che insieme giustificano la valutazione negativa: l'interesse delle istituzioni comunitarie a non rallentare il processo di integrazione, la situazione economica ancora arretrata rispetto a quella dei Paesi membri, il contesto politico che non garantisce adeguatamente il rispetto dei diritti. La Commissione avvia così un processo le cui linee evolutive si apprezzeranno anche in seguito; il controllo circa il rispetto delle condizioni di adesione avviene su tre livelli: politico (democrazia e tutela dei diritti), economico (economia di mercato funzionante e capacità di reggere le pressioni concorrenziali del mercato comune) e di attitudine a recepire l'*acquis*. La scelta relativa all'opportunità di avviare i negoziati con i Paesi terzi, peraltro, avviene, anche in questo caso, senza una valutazione circa la connotazione "europea" del Paese candidato.

Ben diverso è l'approccio nei confronti della "provocatoria" domanda di adesione del Marocco. In questo caso la richiesta viene rigettata sul presupposto della natura non europea dello Stato; le istituzioni europee, dunque, per la prima volta invocano il limite rappresentato dal primo comma dell'art. 237[53].

Se la Comunità non ritiene realizzabili i benefici dell'integrazione economica attraverso l'allargamento, si assiste ad un fenomeno in qualche misura complementare; l'attribuzione ai cittadini turchi e marocchini di alcune posizioni giuridiche individuali, proprie delle popolazioni europee. L'integrazione, dunque, non si realizza dall'alto, attraverso la formale adesione degli Stati candidati, ma, per così dire, dal basso, riconoscendo a tutti coloro i quali risiedono e lavorano sul territorio europeo gli stessi diritti; l'astratta concezione di Stato europeo si trasforma progressivamente in un concreto fattore di espansione dei diritti individuali. Ancora una volta, l'identificazione delle condizioni di partecipazione alla Comunità europea avviene attraverso l'esame delle relazioni istituite dagli organi comunitari con i Paesi terzi. L'utilizzo degli accordi di associazione e di cooperazione illumina i caratteri del processo di integrazione, secondo un percorso che procede per linee parallele; la verifica della compatibilità dell'ordinamento esterno con quello comunitario e la promozione dei diritti fondamentali come elemento costitutivo dell'identità europea.

Si consideri la giurisprudenza della Corte di giustizia sull'Accordo di associazione con la Turchia. Sulla scorta della decisione del Consiglio di Associazione CE-Turchia n. 3/80, relativa all'applicazione ai lavoratori turchi dei regimi di sicurezza sociale, per esempio, la giurisprudenza ha riconosciuto ai cittadini turchi, residenti nel territorio comunitario, importanti diritti sociali. Indicativa di questa tendenza è la vicenda esaminata con la sentenza *Surul*; alla moglie di un lavoratore turco, che chiede la corresponsione degli assegni familiari previsti dalla normativa del Paese ospitante, viene negato tale diritto, sulla base dell'assenza dell'autorizzazione al soggiorno[54]. La sig.ra *Surul* chiede, allora, l'applicazione del principio di non discriminazione, contemplato dall'art. 3 della decisione 3/80, venendole imposto, ai fini del godimento della prestazione, un requisito non richiesto ai cittadini tedeschi. La Corte, riconosciuta la diretta applicabilità della disposizione, ritiene contraria al diritto comunitario la legge che impone la necessità di un determinato titolo di soggiorno; se la sig.ra *Surul* possiede i requisiti previsti dalla normativa nazionale per i cittadini tedeschi, non può essere soggetta ad una condizione ulteriore per ottenere la prestazione previdenziale. La sentenza, peraltro, tenendo conto delle osservazioni dei Governi tedesco, francese e britannico, volte ad evidenziare il rischio di eccessivi costi in termini di oneri di prestazioni sociali gravanti sugli Stati membri, limita soggettivamente gli effetti retroattivi della decisione a coloro che hanno intrapreso un'azione giurisdizionale[55].

Non meno significativa è la giurisprudenza sull'accordo di cooperazione con il Marocco[56]; nel caso *Alami*, un lavoratore marocchino, residente in Belgio, usufruisce di un'indennità di disoccupazione e chiede di ottenere, superati i cinquant'anni, il complemento di anzianità previsto dalla normativa belga, che sancisce, come ulteriore requisito per l'erogazione della prestazione, l'aver svolto un'attività lavorativa per almeno venti anni[57]. La domanda viene respinta, in quanto non sarebbe possibile computare, ai fini del diritto alla pensione, anche i periodi di occupazione svolti dal lavoratore in un altro Stato membro.

La Corte di giustizia, invocando il principio di non discriminazione in materia di previdenza sociale (sancito dall'art. 41 dell'accordo), afferma che i lavoratori marocchini non possono essere differenziati, ai fini dell'attribuzione della pensione, rispetto ai cittadini dello Stato membro[58]. Non è dunque accettabile una normativa nazionale che faccia dipendere il computo dei periodi lavorativi svolti all'estero dall'esistenza di una convenzione internazionale; non essendo

tale requisito richiesto per i cittadini belgi, che hanno lavorato presso un altro Paese membro, non può essere applicato ai cittadini marocchini[59].

Se il principio di non discriminazione rappresenta il valore di fondo alla cui stregua si estendono alcuni diritti ai cittadini dei Paesi terzi; gli strumenti utilizzati sono, però, sostanzialmente diversi, in funzione della possibile adesione all'Unione.

Nel primo caso, attraverso l'Accordo di associazione si riconosce ai lavoratori non comunitari un sistema di garanzie che li assimila il più possibile ai cittadini europei. Il divieto di discriminazione in base alla nazionalità appare, dunque, funzionale alla libera circolazione dei cittadini extracomunitari. Lo stesso principio, del resto, era già stato richiamato dalla giurisprudenza comunitaria, al fine di consentire ai cittadini comunitari di godere, nel Paese in cui svolgono la propria attività lavorativa, dei benefici sociali attribuiti dalla normativa nazionale[60]. Si favorisce l'integrazione, attraverso la libera circolazione nel territorio comunitario, anche dei cittadini di Stati che, pur non appartenendo alla Comunità, possono potenzialmente diventarne parte[61]. Non a caso, una parte della dottrina ha sottolineato che «se il diritto di accesso al lavoro comunitario si rivela, per i cittadini extracomunitari, una possente leva capace di schiudere le porte dell'Unione [...] il divieto di discriminazione in rapporto ai cittadini nazionali è l'altrettanto robusto grimaldello che consente [...] di raggiungere il godimento di diritti numerosi ed ampi»[62]. Il progressivo inserimento di nuovi Stati nell'Unione viene promosso attraverso il riconoscimento di alcuni diritti ai loro cittadini. La garanzia delle posizioni giuridiche individuali, infatti, è considerata un fattore di integrazione, in una duplice prospettiva; per un verso, avvicina i cittadini extracomunitari all'Unione, incentivandone la mobilità, per altro verso, realizza un modello di tutela, che aspira ad estendersi a tutti i Paesi membri..

Nel caso dell'Accordo di cooperazione con il Marocco, invece, l'estensione dei diritti di sicurezza sociale, consentita dalla clausola di non discriminazione, non trova la propria giustificazione nella finalità dell'integrazione; non si vuole favorire l'adesione all'Unione, quanto promuovere il progresso del Paese extracomunitario e la 'cultura' dei diritti. Come affermato dalla Corte nella sentenza *El-Yassini* lo scopo dell'Accordo con il Regno del Marocco è quello di contribuire alla crescita del Paese; i giudici comunitari delineando le differenze tra gli accordi di cooperazione e quelli di associazione, osservano che mentre questi ultimi sono diretti «a promuovere un rafforzamento continuo ed equilibrato delle relazioni commerciali ed economiche tra le parti contraenti», che può sfociare in un'adesione alla Comunità, nel caso del Marocco manca questa finalità, ma vi è piuttosto la volontà di «promuovere una cooperazione globale tra le parti contraenti al fine di contribuire allo sviluppo economico e sociale del regno del Marocco e favorire il consolidamento delle loro relazioni»[63].

L'estensione dei diritti sociali, in tema di occupazione e retribuzione, allora, appare collegata, più che alla garanzia della libera circolazione dei lavoratori comunitari, ad una volontà promozionale; lo sviluppo economico e sociale del Marocco, posto come obiettivo dell'accordo, si realizza anche attraverso l'estensione dei diritti che l'Unione garantisce ai propri cittadini. L'ambito delle relazioni esterne della Comunità finisce per coincidere con quello delle aree geografiche a cui si applicano i principi e i diritti riconosciuti ai cittadini comunitari.

6. L'esame dei pareri emanati dagli organi comunitari sulle richieste di adesione rivela, come visto, una progressiva emersione delle condizioni costituzionali di partecipazione alla Comunità. Il percorso sembra interrompersi nella prima metà degli anni novanta, in concomitanza con la valutazione delle domande di Austria[64], Finlandia[65], Svezia[66] e Norvegia[67]; i pareri della Commissione si preoccupano esclusivamente dell'integrazione economica e non contengono alcuna considerazione circa i caratteri dell'ordinamento dello Stato aderente[68]. Eppure la Commissione, nello studio su "*Le sfide dell'allargamento*" del 1992, aveva esplicitamente richiamato, come condizione necessaria ed imprescindibile per far parte dell'Unione, i principi politici ed economici che sono alla base del Trattato di Maastricht[69]. Nel solo caso della Norvegia, la Commissione sente il dovere di ricordare, in premessa, come «dal punto di vista geografico e storico la Norvegia è un paese europeo».

Quasi contemporaneamente, però, la Commissione, nell'esaminare la domanda di Cipro, mostra un approccio del tutto diverso, caratterizzato da continui riferimenti alla situazione politica dell'isola (divisa in due parti, ciascuna sorretta da diversi sistemi politico-istituzionali)[70]. Così come nel caso del parere del 1989 relativo alla Turchia, si verificano in concreto le condizioni del Paese candidato, nel caso di specie avvalendosi di informazioni ottenute attraverso missioni in loco e tramite la rappresentanza permanente della Repubblica di Cipro presso la Comunità; la valutazione sulla praticabilità dell'allargamento avviene sulla scorta di un accertamento effettivo dei requisiti, senza limitarsi ad un semplice controllo dei principi contenuti nella Carta costituzionale cipriota. Il parere descrive brevemente la storia della divisione dell'isola e l'organizzazione costituzionale della parte sud di Cipro: la «costituzione cipriota tutela i diritti delle

persone appartenenti alle tre minoranze nazionali, sancisce la libertà di espressione, il diritto di associazione e l'uguaglianza delle persone e vieta qualsiasi forma di discriminazione, oltre a garantire l'indipendenza della magistratura». Si sottolinea, tuttavia, come, per effetto della divisione dell'isola, «le libertà fondamentali dei cittadini di Cipro sono gravemente lese».

Il parere si segnala anche per il metodo utilizzato dalle istituzioni europee, di nuovo simile a quello adottato a proposito della Turchia; non vengono preliminarmente elencate le condizioni economiche e politiche alla cui stregua valutare l'ordinamento dell'isola, ma ci si limita, invece, a prendere atto di ciò che è garantito dall'ordinamento cipriota, senza indicare ciò che *dovrebbe* essere garantito, secondo le istituzioni europee. Nonostante, nello stesso anno, il Consiglio europeo di Copenaghen, nella prospettiva dell'allargamento ai Paesi dell'Est, avesse formalmente stabilito le condizioni di adesione (*infra* par. 7), nel parere sull'adesione di Cipro si ritrovano solo alcuni tratti del futuro atteggiamento degli organi comunitari, i quali valuteranno, a proposito dei successivi allargamenti, la tutela delle minoranze, il rispetto dei diritti, la separazione dei poteri, con particolare riferimento all'autonomia dell'ordinamento giudiziario.

Infine, per la prima volta, la Commissione afferma e motiva l'appartenenza del Paese candidato all'Europa, evidenziando che: «la sua situazione geografica, i profondi vincoli che, da due millenni, collocano l'isola alle origini della cultura e della civiltà europea, l'intensità dell'influenza europea sui valori comuni al popolo cipriota e sull'organizzazione della vita culturale, politica, economica e sociale dei suoi cittadini e l'importanza degli scambi di qualsiasi tipo con la Comunità conferiscono incontestabilmente a Cipro un carattere ed un'identità europei, e ribadiscono la sua vocazione a far parte della Comunità». Si specificano così gli elementi da cui desumere la natura di Stato europeo, al contrario di quanto accaduto a proposito della Turchia, per la quale non vi è stato alcun richiamo a tale requisito, o della Norvegia, ove la riconducibilità del Paese all'Europa non era giustificata. Si registra un atteggiamento flessibile degli organi comunitari, esplicitamente dichiarato nel già ricordato studio sulle "*Sfide dell'allargamento*", in cui la Commissione rifiuta di definire una volta e per tutte l'appartenenza all'Europa, sostenendo che «l'esperienza comune e condivisa di vicinanza, di idee, di valori, di integrazione storica non può essere condensata in una formula semplice, ed ogni generazione successiva la può esaminare in un'ottica diversa. Secondo la Commissione non è possibile né opportuno fissare oggi le frontiere dell'Unione europea, i cui contorni saranno delineati negli anni a venire»[71].

In definitiva, se il parere espresso sulla richiesta di Cipro è per molti aspetti simile, nel metodo e nel merito, a quello emanato nei confronti della Turchia, sussistono, tuttavia, notevoli differenze rispetto alle valutazioni espresse dalla Commissione sulle richieste di adesione dei Paesi scandinavi e dell'Austria. Ciò conferma come, fino all'allargamento ai Paesi dell'est, non sia rinvenibile un'unica linea di analisi delle domande degli Stati candidati. La Comunità individua i criteri di adesione secondo una logica del caso per caso, in una prospettiva pragmatica, che solo ove necessario invoca la democrazia e la tutela dei diritti come precondizioni. La struttura dei pareri della Commissione è sempre diversa; tale disomogeneità, che è funzionale alle caratteristiche dello Stato che intende aderire, mostra la tendenza degli organi europei a modulare le proprie risposte, senza seguire un unico *test* applicabile a tutti.

7. Nella seconda metà degli anni novanta, l'allargamento si proceduralizza, attraverso la partecipazione di diversi organi: il Consiglio europeo, che arricchisce le condizioni di adesione; la Commissione, che monitora lo stato di partenza ed i progressi compiuti da ciascun Paese candidato, integrando e specificando le condizioni indicate dal Consiglio europeo; il Consiglio dei ministri, che, attraverso l'adozione degli strumenti finanziari, contribuisce ad indicare gli obiettivi che devono raggiungere i nuovi Stati membri.

L'emersione di un tale fenomeno avviene in occasione dell'allargamento verso i Paesi dell'Europa centrale e orientale. Il processo parte da una presa di posizione della stessa Comunità; nel Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 si afferma che i Paesi dell'Europa centrale e orientale, che lo desiderano, possono diventare membri dell'Unione europea. Dopo aver formalmente invitato i Paesi dell'est a presentare le proprie candidature, i Capi di Stato e di Governo enucleano i requisiti che devono essere posseduti dagli Stati: una stabilità istituzionale che garantisce la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze, l'esistenza di una economia di mercato funzionante, nonché la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali ed alle forze di mercato dominanti. Inoltre, essi devono essere in grado di assumere gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione, inclusi quelli di tipo politico, economico e monetario[72].

L'elenco delle condizioni di adesione formulato dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 si differenzia da quello stabilito dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1978, che, a seguito delle domande di adesione di Spagna, Grecia e Portogallo, aveva richiamato la necessità del rispetto dei diritti umani e della democrazia. Secondo il documento del 1993 il procedimento di verifica dei requisiti di partecipazione si muove su tre distinti piani, collegati ai caratteri politici,

economici ed alla necessità di recepire l'*acquis*. Nell'indicare i requisiti politici, peraltro, si attribuisce specifico rilievo al rispetto del principio di legalità ed alla protezione delle minoranze, che si aggiungono alla più generale tutela dei diritti fondamentali e del principio democratico[73]. Gli altri due fattori (l'adeguamento alla normativa comunitaria ed agli *standard* economici), invece, costituiscono dei requisiti valutati in tutti gli allargamenti, a partire dalla Gran Bretagna.

Il Trattato di Amsterdam, come ricordato, codificando le condizioni costituzionali di adesione, richiede che siano rispettati i soli principi di cui all'art. 6, senza fare riferimento ai parametri economici e all'idoneità a recepire l'*acquis*; diversamente dal documento di Copenaghen, che recepiva per larga parte la prassi che si era sviluppata nel corso di quarant'anni di vita dell'ordinamento comunitario[74]. Lo stesso riferimento alle condizioni politiche contiene elementi di novità, dal momento che nell'art. 49 del Trattato di Amsterdam non si fa cenno al tema delle minoranze, considerato con particolare attenzione dalla Comunità nel corso dei negoziati con i Paesi dell'est, e successivamente recepito dal Trattato costituzionale (art. I-58).

Se, dunque, l'art. 49 del Trattato di Amsterdam, sia pure solo in parte, sembra formalizzare le condizioni costituzionali affermatesi nella prassi, l'empirismo che ha caratterizzato i processi di adesione richiede che si dia risposta ad almeno due interrogativi, già richiamati in premessa come obiettivi della ricerca: **a)** secondo quali parametri le istituzioni comunitarie hanno ritenuto rispettati i requisiti della democrazia, dello stato di diritto e della salvaguardia delle libertà fondamentali; **b)** se, al di là della loro formalizzazione, tali requisiti siano gli unici esaminati dalla Comunità, ovvero si siano modificati nel corso del tempo ed in relazione ai singoli Paesi.

8. Nel 1997 vengono stilati dalla Commissione i pareri relativi all'avvio dei negoziati con i Paesi candidati (Ungheria, Slovenia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Polonia, Estonia, Lituania, Lettonia, Cipro, Malta, Bulgaria, Romania e Turchia)[75]. Dal punto di vista della struttura dei pareri, la Commissione, dopo aver formalmente richiamato i principi espressi dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 e di Madrid del 1995[76], utilizza lo stesso schema di giudizio, con alcune piccole varianti; nello stilare un parere per ogni Paese candidato - in virtù del principio per cui ogni Stato deve essere valutato singolarmente, in relazione ai propri pregi ed ai propri difetti - vengono presi in considerazione gli stessi fattori, sintomatici dei caratteri dell'ordinamento nazionale.

Delineata la storia delle relazioni tra lo Stato richiedente e la Comunità, si passa a verificare il rispetto dei criteri di Copenaghen, divisi in 4 punti: situazione politica, situazione economica, capacità di assumere gli obblighi che comporta l'adesione, capacità amministrativa e di applicazione dell'*acquis*. Ognuno di questi parametri viene poi ulteriormente specificato: i criteri politici, ad esempio, comprendono da un lato, democrazia e primato del diritto e, dall'altro, diritti dell'uomo e tutela delle minoranze. La democrazia ed il primato del diritto, a loro volta, vengono scrutinati utilizzando una griglia composta da organizzazione e funzionamento del Parlamento, del potere esecutivo e del potere giudiziario. La Commissione, nell'esaminare questi sottosectori, non si limita a descrivere per grandi linee i tratti dell'ordinamento interno dello Stato, ma si spinge a verificare se, sulla scorta di alcuni parametri, l'effettiva articolazione dei poteri corrisponde ad un ordinamento democratico[77]; molte delle Costituzioni dei Paesi dell'est, d'altronde, sono state elaborate sotto l'egida del Consiglio d'Europa e comprendono un catalogo di situazioni giuridiche che fa riferimento alla CEDU[78] ed ai diritti di "seconda e terza generazione", affermatasi sul piano convenzionale[79].

In questa prospettiva, si segnala come, nell'esaminare l'organizzazione ed il funzionamento del Parlamento, non manchi mai il richiamo allo svolgimento di elezioni libere, al rispetto del libero mandato parlamentare, alla partecipazione delle minoranze ai lavori dell'Assemblea, con particolare attenzione all'intervento ed ai poteri delle minoranze nelle commissioni di controllo sull'operato del governo. A proposito del potere giudiziario, poi, si esamina la sua indipendenza dagli altri poteri, sulla base di alcuni indici, quali il ruolo del governo nella nomina e nella progressione in carriera dei magistrati e l'esistenza di un organo di autogoverno della magistratura[80]. La Commissione concretizza così i concetti di democrazia e di primato del diritto, indicando le condizioni necessarie e sufficienti affinché un ordinamento si possa definire democratico.

Anche in riferimento alla tutela dei diritti dell'uomo e delle minoranze, il giudizio sui singoli Paesi avviene sulla scorta di un analogo catalogo di situazioni giuridiche soggettive, divise in diritti civili e politici, economici, sociali e culturali, e tutela delle minoranze. In particolare, i diritti civili e politici considerati sono: la tutela del diritto processuale di azione, l'abolizione della pena di morte, il diritto a non essere arrestati arbitrariamente, il diritto di voto, la libertà di associazione, la libertà di manifestazione del pensiero (con riferimento alla stampa ed al sistema radiotelevisivo), il diritto di proprietà, il rispetto della vita privata, l'assenza di trattamenti disumani e degradanti, la condizione dei rifugiati.

Il catalogo dei diritti economici, sociali e culturali è costituito dal diritto ad un minimo vitale ed alla previdenza sociale,

dalla libertà sindacale, dal diritto di sciopero, dalla libertà di insegnamento e dalla libertà religiosa.

Resta da stabilire se esista, ed eventualmente quale sia, una fonte da cui la Commissione ha desunto un tale catalogo di diritti, costantemente richiamati. Nel 1997 non era stata ancora approvata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, per cui l'ordinamento comunitario non aveva formalmente riconosciuto in un unico testo le libertà fondamentali. La stessa CEDU, che pure racchiude un insieme di diritti, espressione di un patrimonio costituzionale europeo, non viene invocata come parametro, ed è considerata dalla Commissione come elemento dell'*acquis*, che necessita di essere recepita dai Paesi membri[81]. Né l'origine di un siffatto elenco è ravvisabile nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, che non si è occupata di tutte le situazioni giuridiche ivi contenute.

L'impressione è che la Commissione abbia elaborato un catalogo di diritti non discostandosi dal (e presupponendo il) patrimonio costituzionale comune europeo[82]. Uguale metodo è utilizzato nell'individuare i caratteri in forza dei quali ritenere rispettoso del principio democratico un singolo ordinamento; per esempio, non si fa riferimento alla Carta di Parigi per una nuova Europa, approvata nel novembre del 1990, dove pure erano sanciti i tratti tipici di un sistema democratico[83]. Allo stesso tempo, se in ogni parere è considerata la partecipazione al Consiglio d'Europa, non si fa riferimento alla prassi dello stesso Consiglio d'Europa, che pure può essere richiamata, al fine di individuare gli elementi che si considerano sintomatici di un ordinamento democratico.

Ne deriva un elenco di diritti in qualche caso carente, e comunque non uniformemente utilizzato; ad esempio, manca ogni riferimento al fondamentale diritto alla salute, ad eccezione della Polonia; si considera solo la libertà di insegnamento e non il diritto all'istruzione, preso in considerazione solo nel parere sulla Romania; la libertà di associazione e non la libertà di riunione, considerata nei pareri sulla Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia; non sono comprese la tutela delle formazioni sociali, come la famiglia, e le garanzie nei confronti dei soggetti deboli; la condizione dei minori è presente nei pareri sulla Bulgaria, sulla Romania e sulla Lituania; la condizione degli omosessuali è valutata nel parere sulla Romania; solo nel caso della Lituania, infine, si fa riferimento alla condotta delle autorità nazionali nei confronti dei criminali di guerra nazisti, che vivono nel Paese in completa impunità.

Il comportamento della Commissione, in sintesi, sembra funzionale all'obiettivo di non essere vincolata ad una determinata fonte, per poter diversamente articolare, di volta in volta, il contenuto delle condizioni costituzionali di adesione, a seconda dei singoli Stati. In ogni caso si segnala la particolare connotazione assunta, all'interno delle situazioni giuridiche considerate, dai diritti sociali. Gli organi comunitari non declinano i molteplici aspetti nei quali tali diritti possono articolarsi e non specificano sulla base di quali indagini, ed in presenza di quali indicatori, si sia verificata la loro realizzazione. Sembra emergere una graduazione all'interno delle stesse situazioni giuridiche considerate, nel senso che mentre i diritti civili e politici costituiscono il campo privilegiato di indagine delle istituzioni comunitarie, che ne hanno progressivamente precisato i contenuti, non uguale interesse è manifestato per i diritti sociali.

Particolare attenzione viene dedicata, invece, al tema delle minoranze, analizzandone il grado di inserimento sociale, utilizzando quali parametri il livello di occupazione, l'istruzione, la legislazione sull'uso della lingua e sulle procedure di nazionalizzazione[84]. Peraltro, l'inclusione della tutela delle minoranze nelle condizioni costituzionali da parte del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 rappresenta una novità, poi non recepita dai Trattati di Amsterdam e di Nizza. Il solo art. 13 del Trattato di Amsterdam prevede l'intervento della Comunità per combattere «le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali». Tale disposizione è alla base di due direttive, emanate nel 2000, tese a contrastare la discriminazione collegata all'origine etnica[85]. Naturalmente l'intervento comunitario è collegato alle politiche del mercato, essendo finalizzato a contrastare le disuguaglianze nell'accesso al mercato del lavoro, ma anche nel campo della protezione sociale, compresa la sicurezza sociale, l'assistenza sanitaria, l'accesso ai beni e servizi ed all'istruzione. I pareri della Commissione, dunque, non sono perfettamente sovrapponibili ai successivi interventi normativi, ampliandosi lo spettro del controllo della tutela delle minoranze anche in relazione ad ulteriori manifestazioni della vita sociale, compresi, ad esempio, il diritto di voto nelle elezioni locali, le violenze perpetrate dalle forze dell'ordine, l'accesso agli alloggi, l'uso della lingua.

Già nel corso dell'allargamento alla Norvegia, peraltro, si era avvertita la necessità di tutelare le minoranze. La Commissione esplicitamente esamina il trattamento ricevuto da una minoranza etnica nel suo parere sull'adesione, con ciò imponendo di fatto un ulteriore requisito di partecipazione alla Comunità[86]. La circostanza che una tale condizione riemerge solo a proposito dell'allargamento ad est non è casuale, derivando dalla presenza di minoranze etniche in tutti i Paesi dell'Europa orientale[87]. Si rivela, ancora una volta, il tratto tipico delle condizioni di adesione, costituito dall'empirismo dell'operato delle istituzioni comunitarie, che adeguano i limiti all'adesione alle singole situazioni

considerate; individuato nel rispetto della democrazia e della tutela dei diritti il nucleo forte delle condizioni costituzionali di adesione, si modulano gli ulteriori requisiti in funzione dello Stato richiedente.

9. I fattori in base ai quali evincere l'esistenza di un ordinamento democratico e del rispetto dei diritti fondamentali sono desumibili soprattutto dall'esame dei pareri negativi della Commissione; descrivendo gli ordinamenti non sufficientemente in linea con gli *standard* europei, si specifica ulteriormente il significato delle precondizioni politiche di adesione.

Nei pareri del 1997, la Commissione formula tre diverse raccomandazioni; propone di aprire i negoziati con Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica Ceca e Slovenia[88], segnala come altri Stati non rispettino le condizioni economiche e siano in difficoltà nel recepimento dell'*acquis* (come, ad esempio, Lettonia e Lituania)[89], dichiara la mancanza delle condizioni politiche di alcuni Stati (Slovacchia, Bulgaria, Turchia e Romania) sia pure, come vedremo, con una diversa gradazione. Significativo è l'atteggiamento assunto nei confronti della Slovacchia, il cui ordinamento è sottoposto ad una concreta disamina del rispetto dei requisiti politici. La Commissione constata che «il funzionamento delle istituzioni slovacche incontra numerose difficoltà». Si sottolinea, in particolare, che i diritti dell'opposizione non vengono rispettati; per esempio, il governo non aveva consentito ai deputati designati dalle opposizioni di partecipare ai lavori delle commissioni, impedendo di fatto alla minoranza di controllare l'operato dell'esecutivo. Senza dimenticare che l'opposizione non ha nemmeno una presidenza delle commissioni parlamentari permanenti. Il potere esecutivo, inoltre, «non rispetta pienamente le funzioni e le competenze delle altre istituzioni del paese e assume spesso un atteggiamento che va al di là degli scontri tradizionalmente ammessi in una democrazia»; così in occasione del *referendum* sulla partecipazione della Slovacchia alla NATO e sull'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale e diretto, l'esecutivo si è rifiutato di far distribuire nei seggi elettorali le schede. Il partito di maggioranza, poi, ha avviato una procedura di destituzione del Presidente della Repubblica, senza che ne ricorressero chiaramente i presupposti[90].

Anche l'indipendenza del potere giudiziario non è garantita a sufficienza, dal momento che i giudici sono nominati dal Parlamento, su proposta del Governo, e sottoposti ad un periodo di prova di quattro anni; il Ministro della giustizia ha il potere di trasferire i presidenti ed i vicepresidenti degli organi giurisdizionali.

Per contro, l'esame della tutela dei diritti civili, politici, economico-sociali e culturali conduce ad un giudizio positivo. La Commissione ritiene rispettati i diritti presi in considerazione, ad esclusione del pluralismo dell'informazione, vista l'ingerenza del governo sulle stazioni radiotelevisive pubbliche, e del trattamento delle minoranze.

La conclusione del parere ricapitola i motivi che consigliano di non avviare i negoziati con la Slovacchia: la limitazione dei diritti dell'opposizione, l'uso che il governo fa delle forze di polizia e dei servizi segreti, la necessità di una maggiore indipendenza della magistratura, il mancato rispetto da parte del governo delle competenze degli altri poteri. Se anche la Costituzione descrive una democrazia parlamentare fondata su libere elezioni, il «suo funzionamento non è per contro soddisfacente né dal punto di vista della stabilità delle istituzioni né da quello del loro radicamento nella vita politica».

Il ragionamento della Commissione, nella parte in cui scinde il profilo della tutela dei diritti da quello dell'organizzazione dello Stato, quasi come se seguissero due linee parallele, desta alcune perplessità: come si può affermare che i diritti elettorali sono garantiti, se il Governo impedisce di svolgere un *referendum* e le minoranze non sono messe in grado di partecipare ai lavori dell'Assemblea? Allo stesso modo, un sistema che non garantisce l'indipendenza della magistratura e che consente trattamenti inumani e degradanti da parte delle forze dell'ordine nei confronti di persone che si trovano in stato di detenzione, difficilmente può realizzare la tutela dell'*habeas corpus* e il diritto processuale di azione; il consapevole e libero esercizio dei diritti di partecipazione politica, poi, non si concilia con la dichiarata influenza del governo sul sistema radiotelevisivo. La Commissione sembra accontentarsi di una lettura minimale della tutela delle libertà fondamentali, e non coglie l'occasione per riaffermare, pur nell'ambito di una valutazione negativa dell'ordinamento considerato, come l'effettiva realizzazione dei diritti non possa prescindere dal concreto atteggiarsi dei rapporti tra i poteri dello Stato[91].

Non del tutto soddisfacente, da questo punto di vista, è anche l'atteggiamento assunto nei confronti della Bulgaria: la Commissione afferma che i criteri politici potranno essere soddisfatti a breve termine, mentre più difficilmente il Paese riuscirà a realizzare quelli economici e quelli concernenti l'adeguamento alla normativa comunitaria. La condizione della Bulgaria appare incompatibile con l'ordinamento dell'Unione, non tanto con riguardo ai suoi tratti istituzionali - per quanto si sottolinei la necessità di migliorare il sistema giudiziario, potenziandone l'autonomia, e di affrontare la

corruzione dell'amministrazione[92] - quanto tenendo conto della insufficiente tutela dei diritti. Il diritto all'assistenza giudiziaria, ad esempio, non è assicurato nella fase delle indagini preliminari; nel caso di violenze esercitate dalla polizia, la vittima non può avviare un'azione, in presenza di un rifiuto della Procura; i giovani delinquenti sono detenuti nelle "scuole di rieducazione tramite il lavoro", senza che vengano rispettate le norme essenziali di procedura, con particolare riferimento al principio *audita altera parte*; il diritto alla vita privata è oggetto di ripetuti abusi da parte delle forze dell'ordine; si sono verificati casi di trattamenti disumani e degradanti, che hanno condotto alla morte di persone in stato di arresto durante l'interrogatorio. Infine, viene preso in considerazione un fattore nuovo, rappresentato dalla situazione dei minori: la condizione degli orfanotrofi, noto problema della Bulgaria, è evidenziata, nell'ambito dell'analisi dei diritti civili e politici. Ancora una volta, dunque, le condizioni di adesione si modellano in relazione ai caratteri ed alle specificità di ogni singolo ordinamento.

La Commissione, pur prendendo atto delle palesi violazioni di alcuni diritti fondamentali, riconosce comunque nell'ordinamento bulgaro la potenzialità a soddisfare, a breve termine, i criteri politici[93]; il giudizio è diverso da quello formulato nel caso della Slovacchia, ove più decisamente si afferma che il Paese non realizza in maniera adeguata i suddetti criteri. Sorprendentemente, nel rapporto dell'anno seguente, la Commissione «conferma» che la Bulgaria rispetta le condizioni politiche di adesione, considerando, quali cambiamenti particolarmente significativi, alcune modifiche al codice penale e l'adozione di una legge tesa ad evitare gli abusi della polizia. La Commissione ricorda, però, che persistono problemi in ordine alla tutela dei minori sottoposti alle "scuole di rieducazione tramite il lavoro", ai casi di violenza delle forze dell'ordine, alle ridotte garanzie nei confronti delle misure di coercizione amministrative ed all'esclusione degli zingari da tutte le sfere della vita sociale (educazione, lavoro, sicurezza sociale, sanità). Stupisce il mutamento di metodo utilizzato dagli organi comunitari, che - pur sottolineando l'assenza di rilevanti miglioramenti in ordine alla condizione dei minori e della minoranza etnica, oltre al persistere di una diffusa corruzione nella pubblica amministrazione - sembrano accontentarsi di mere modifiche ordinamentali, senza valutarne l'effettiva incidenza sulla tutela dei diritti individuali[94].

La scelta della Commissione, come evidenziato in dottrina, rivela un preciso orientamento, diretto ad emettere un parere negativo solo in presenza di *gross violations* dei diritti umani[95]. Vi è sotto questo profilo una simmetria tra versante interno ed esterno della tutela dei diritti: l'art. 7 del Trattato di Amsterdam (ora art. I-59 del Trattato costituzionale) è azionabile di fronte a comportamenti di macroscopica violazione dei diritti da parte degli Stati membri, che possono comportare anche la sospensione del diritto di voto[96]; ai fini dell'adesione, si prende in considerazione esclusivamente la dimensione «politico-sistemica» della tutela dei diritti, e non la loro sfera «individuale, giurisdizionale e ordinaria»[97].

Non molto diversa è la posizione manifestata dalle istituzioni europee nel caso della Turchia; nel 1998, la Commissione analizza le anomalie dell'ordinamento turco, a partire dalla mancanza di una separazione tra il potere militare e quello politico, rappresentata dall'anomalo ruolo del Consiglio nazionale di sicurezza. Si prosegue valutando le carenze dell'ordinamento giudiziario, per un verso segnato da una non sufficiente autonomia nei confronti del potere esecutivo, per altro verso dalla presenza di giudici straordinari, chiamati a giudicare esclusivamente su reati politici; per finire con la limitazione di alcuni diritti fondamentali, quali la libertà di espressione, la libertà di associazione, la parità tra uomo e donna, il riconoscimento dei diritti delle minoranze; senza dimenticare i frequenti casi di tortura, sparizioni, esecuzioni illegali.

La Turchia appare lontana dal soddisfare i criteri politici per l'adesione; viene comunque inclusa nell'ambito delle strategie di preadesione, al fine di consentire il progressivo avvicinamento dello Stato agli *standard* europei[98]. Ogni anno la Commissione descrive i limiti dell'ordinamento turco e le riforme approvate, secondo le priorità sancite nei partenariati di adesione; nel partenariato del 2001, ad esempio, sono indicati come obiettivi politici il rafforzamento delle garanzie della libertà di espressione «affrontando, in questo contesto, la situazione dei detenuti condannati per aver espresso opinioni non violente»; la necessità di «allineare ulteriormente le procedure giuridiche riguardanti la detenzione preventiva con le disposizioni della Convenzione europea» e di «abrogare tutte le disposizioni giuridiche che proibiscono ai cittadini turchi di usare la loro lingua materna nelle trasmissioni radiotelevisive».

Molteplici sono, almeno formalmente, le modifiche legislative dell'ordinamento turco che recepiscono le esigenze espresse nei partenariati; vengono aboliti i Tribunali di sicurezza dello Stato, abrogata la pena di morte e lo stato di emergenza, punita la tortura, rilasciate le persone condannate per le opinioni espresse in modo non violento, aumentata la libertà di espressione e di riunione[99]. L'insieme di queste riforme, di cui comunque andrebbe valutata l'effettiva attuazione (si pensi ai diritti delle donne, delle minoranze, alla libertà di religione e di espressione), ha consentito,

secondo la Commissione, l'apertura dei negoziati con la Turchia.

L'inserimento della Turchia nella strategia di preadesione ha suscitato, com'è noto, molteplici polemiche politiche[100], ma, soprattutto, ha costituito l'occasione per far emergere il problema della giuridicizzazione delle condizioni costituzionali di adesione, in quanto gli organi comunitari sono stati citati davanti al Tribunale di I grado da chi voleva ottenere il risarcimento del danno morale, subito per effetto del riconoscimento alla Turchia dello *status* di Paese candidato, nonostante il rifiuto delle autorità turche di ammettere il genocidio contro gli armeni del 1915[101]. La richiesta si fonda sulla risoluzione del Parlamento europeo del 1987, con la quale si era affermato che l'assenza del riconoscimento del genocidio rappresentava un ostacolo ineludibile all'adesione; secondo la prospettazione del ricorrente la risoluzione conteneva una speciale condizione di adesione. Di conseguenza la decisione del Consiglio europeo di Helsinki di conferire alla Turchia la qualifica di Paese candidato e di inserirlo nella strategia di preadesione si pone in violazione del diritto comunitario. Per il Tribunale il ricorso è manifestamente infondato in quanto la risoluzione è un documento politico che non produce effetti vincolanti e non è stato dimostrato il nesso di causalità tra il danno morale subito dal ricorrente ed il comportamento della Comunità. Al di là dell'esito della controversia, condizionato dalla natura squisitamente politica dell'atto richiamato come parametro, la vicenda dimostra come un problema che si potrebbe porre per effetto della scelta di consentire l'allargamento a Paesi non perfettamente allineati con gli standard europei è quello del ruolo della Corte di giustizia, chiamata in causa da tutti coloro i quali dovessero ritenere in contrasto con l'art. 49 del Trattato di Amsterdam le decisioni degli organi comunitari.

In ogni caso, va segnalato come l'obiettivo delle istituzioni comunitarie sia quello di determinare un processo di continua trasformazione dell'ordinamento turco; parallelamente alla discussione sui singoli capitoli dell'*acquis*, infatti, continueranno ad essere monitorate ed incoraggiate le riforme in campo politico.

In definitiva, l'esame dei pareri resi nei confronti di alcuni Paesi, i cui ordinamenti hanno più difficoltà a rispettare i parametri sanciti a Copenaghen nel 1993, e in parte ribaditi ad Amsterdam, rivela un coerente disegno: le condizioni di adesione vengono utilizzate, più che come barriera all'ingresso di nuovi Stati membri, come stimolo ai Paesi candidati per uniformare i propri sistemi agli *standard* politici ed economici europei. Gli strumenti utilizzati per realizzare tale fine sono diversi; l'articolazione delle condizioni di adesione da parte del Consiglio europeo, la loro concretizzazione da parte della Commissione, il largo uso dei partenariati di adesione, attraverso i quali si subordinano gli aiuti economici al raggiungimento di alcune priorità[102]. Il percorso indicato dalle istituzioni europee, allo scopo di favorire il percorso di riforma dei Paesi candidati, si sviluppa mediante l'avvio dei negoziati, anche con gli Stati i cui ordinamenti appaiono lontani dal modello di democrazia dei Paesi membri. Si favorisce così una notevole spinta all'attuazione delle riforme politiche ed economiche, il cui grado di perfezionamento è valutato nei rapporti annuali della Commissione sui progressi dei singoli Stati.

10. Per verificare se il catalogo delle condizioni costituzionali di adesione, sancite dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 e dai successivi Trattati, sia stato ampliato nel corso del tempo, occorre esaminare in concreto il comportamento tenuto dalle istituzioni comunitarie.

Il fenomeno dell'allargamento ad est dell'Unione ha mostrato come il Consiglio europeo abbia progressivamente arricchito i requisiti di adesione, in relazione alle esigenze che si manifestavano nel corso del processo di ampliamento: ad esempio, nel 1995, il Consiglio europeo di Madrid ha sottolineato l'importanza della trasformazione delle strutture giudiziarie ed amministrative, cogliendo una carenza comune a tutti i Paesi candidati (così anche i successivi Consigli europei di Feira, Nizza, Göteborg). Il Consiglio europeo di Helsinki (1999) sancisce la necessità che i Paesi garantiscano rapporti di buon vicinato, tali da favorire la stabilità della regione; il Consiglio europeo di Colonia (1999) incarica la Commissione di valutare, nei suoi rapporti annuali, la sicurezza nucleare.

In qualche caso, accanto all'elencazione di alcuni requisiti, stabiliti in via generale per tutti i Paesi candidati, si specificano le condizioni in rapporto al singolo Stato; in questa prospettiva, appare significativo il caso della Croazia.

La domanda di adesione della Croazia è del 2003, ed è dunque successiva all'avvio dei negoziati con i Paesi dell'est; la Commissione, nel redigere il parere nel 2004, indica nell'introduzione, come parametri di giudizio, l'art. 49 del Trattato di Amsterdam, i criteri di Copenaghen, e, per la prima volta, la collaborazione delle autorità nazionali con il Tribunale penale internazionale per i crimini nella ex Jugoslavia. Le condizioni di adesione si arricchiscono così di un nuovo fattore, già incluso nell'Accordo di Associazione e stabilizzazione, concluso dalla Comunità in base all'art. 310, che impone la necessità di cooperare con gli organi di giustizia internazionale[103]. Tale preconditione è stata concretamente invocata dagli organi comunitari, rinviando l'apertura dei negoziati a seguito del rifiuto delle autorità

croate di consegnare al Tribunale penale uno dei principali ricercati per i crimini commessi nella ex Jugoslavia. Il Consiglio europeo, inoltre, ha stabilito di inviare una delegazione di osservatori al fine di constatare l'effettiva collaborazione del Paese con il Tribunale penale[104].

Sul piano del catalogo di diritti invocato dalla Commissione si assiste all'estensione dei diritti presi in considerazione, quali, ad esempio, il principio di non discriminazione in base all'orientamento sessuale, il diritto all'istruzione, il divieto di tratta degli esseri umani. L'ampliamento può essere spiegabile in una duplice prospettiva; o è frutto dell'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, che contempla tali situazioni giuridiche, ed allora il suddetto catalogo sarà destinato a stabilizzarsi; ovvero, rientra nella già ricordata non omogeneità delle condizioni tenute presenti dalla Commissione, in una logica del caso per caso.

Oltre al comportamento della Commissione e alle deliberazioni del Consiglio europeo, un ruolo significativo nella specificazione delle condizioni di adesione è assunto dall'adozione dei partenariati di adesione, che costituiscono, come già ricordato, lo strumento giuridico utilizzato dalla Comunità per avvicinare progressivamente i Paesi dell'est agli *standard* europei[105]. I partenariati si fondano su un regolamento della Comunità (reg. n. 622/98)[106], con cui le diverse forme di aiuto economico, erogate verso i Paesi candidati (i programmi PHARE, ISPA, SIPARD ecc), sono indirizzate al raggiungimento di obiettivi non solo economici, ma anche politici, diversi secondo le esigenze di ogni Stato candidato. Il sostegno economico è condizionato dallo scopo di trasformare l'ordinamento interno[107]; nel caso della Bulgaria, ad esempio, il partenariato del 2002[108] indica tra gli obiettivi politici una riforma della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario. I partenariati indicano in quale direzione dovranno dirigersi le riforme, superando la genericità delle varie dichiarazioni dei Consigli europei. Si legge così che le modifiche legislative dovranno «allineare il grado di immunità dei membri dell'apparato giudiziario con le pratiche migliori della Ue», «fare una netta distinzione tra il ruolo del Consiglio giudiziario supremo ed il ministro della giustizia per rispettare l'indipendenza della magistratura» e «introdurre un sistema di assunzione, valutazione e promozione più aperto equo e trasparente». Riguardo ai diritti fondamentali, si richiede di adeguare i locali di detenzione preventiva - segnatamente i commissariati di polizia - ai requisiti individuati dal Consiglio d'Europa per la prevenzione della tortura, migliorare le condizioni di vita nei centri di salute mentale, riformare il sistema di assistenza ai bambini (per ridurre il numero negli istituti), garantire la piena applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei minori.

La Comunità, dunque, orienta la normativa nazionale, suggerisce come deve essere modificata l'organizzazione delle istituzioni interne, indica i diritti che devono essere tutelati in via prioritaria dall'ordinamento statale. La funzione dei partenariati di integrare e specificare le condizioni di adesione è confermata dal fatto che la Commissione, nei suoi rapporti annuali sui progressi compiuti da ogni Paese in vista dell'adesione, dà conto dei cambiamenti nei settori anche non contemplati nei primi pareri del 1997; per esempio, nel caso della Bulgaria, il riferimento al trattamento dei pazienti degli ospedali psichiatrici emerge nel corso del tempo, non essendo contenuto nel primo parere. Gli ordinamenti degli Stati candidati vengono scrutinati, fino alla stipula dell'accordo di adesione, tenendo conto di un complesso di requisiti, frutto di una progressiva estensione e trasformazione[109].

11. Le scelte degli organi comunitari, in ordine all'individuazione delle condizioni costituzionali di adesione dei Paesi dell'est, inducono a qualche ulteriore considerazione. Il Consiglio europeo, la Commissione, il Consiglio dei ministri richiamano costantemente il tema delle riforme amministrative e giudiziarie imposte agli Stati candidati. La trasformazione dell'apparato burocratico e della magistratura è collegata alle esigenze dell'integrazione europea, riferendosi, tra l'altro, agli organi chiamati a garantire l'uniforme applicazione delle norme comunitarie. La stessa necessità del decentramento, funzionale alla modernizzazione della macchina amministrativa, è valutabile in tale prospettiva. Il riferimento alla tutela dei diritti, invece, come segnalato da una parte della dottrina, esprime una distanza tra il versante delle competenze interne e quello dell'azione esterna[110].

La necessità che gli Stati candidati ratifichino la CEDU è esemplificativa di tale atteggiamento: la Comunità, com'è noto, non è parte della Convenzione, non avendo competenza in tema diritti fondamentali, come già affermato dalla Corte di Giustizia nel parere 2/94. La Corte, muovendo dal principio dei poteri attribuiti, afferma che l'assenza di una competenza di tipo generale in materia di diritti dell'uomo costituisce un primo ostacolo all'incorporazione della CEDU. I diritti fondamentali, riconosciuti come principi generali dell'ordinamento comunitario, prima dalla giurisprudenza, a partire dalla sentenza *Stauder* del 1969[111], poi dall'art. F del Trattato di Maastricht (ora dall'art. 6 del Trattato di Amsterdam), costituiscono un parametro di legittimità degli atti comunitari[112]. L'inserimento della Comunità nella Convenzione, invece, determinerebbe, da un lato, l'incorporazione nel Trattato del catalogo dei diritti sanciti nella CEDU, dall'altro lato, rilevanti conseguenze di ordine istituzionale, quali la partecipazione europea ad un sistema giurisdizionale distinto,

implicante la modifica sostanziale del regime comunitario previsto per garantire la tutela dei diritti[113].

Né ad una diversa conclusione si può giungere richiamando l'istituto dei poteri impliciti, ex art. 235 CE. L'importanza di una tale adesione, sia per la Comunità che per gli Stati membri, non può essere giustificata in base a tale disposizione, che non può costituire il fondamento per la conclusione di atti giuridici dai quali derivino modificazioni talmente incisive dei poteri europei da poter essere attuate solo con il procedimento di revisione dei Trattati.

La necessità della ratifica della Convenzione trova, dunque, una diversa, duplice, spiegazione; in primo luogo, la Convenzione rappresenta un fattore di recepimento dell'acquis, in secondo luogo, la Comunità rinviene nella partecipazione alla CEDU uno strumento di garanzia delle libertà fondamentali; vi è, infatti, un'istituzione, azionabile dai singoli cittadini, che controlla e contribuisce ad una uniforme tutela dei diritti. Significativamente negli ultimi anni, la Corte di Strasburgo è stata frequentemente adita dai cittadini dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale, favorendo così una capillare affermazione sul territorio europeo degli stessi diritti fondamentali[114]. I rapporti della Commissione, poi, riferiscono l'evoluzione giurisprudenziale della tutela dei diritti ad opera della Corte di Strasburgo, assegnando di fatto alla sua giurisprudenza il compito di contribuire a delineare il grado di effettività nella tutela dei diritti da parte delle istituzioni nazionali.

In prospettiva, l'inclusione nel Trattato costituzionale della Carta dei diritti[115] e la possibile adesione dell'Unione alla CEDU (art. I-9) potrebbero indurre a rivedere tale impostazione; allo stato, la non coincidenza tra il versante interno e quello esterno della tutela dei diritti dipende da almeno due fattori, rappresentati dalla "dimensione" in cui i diritti vengono in rilievo e dalla diversa funzione che assumono nell'ordinamento comunitario rispetto al processo di allargamento. Nella prima prospettiva, relativa alla dimensione dei diritti, sul piano interno, il controllo della garanzia dei diritti da parte degli Stati membri avviene, in linea generale, attraverso la dottrina dell'incorporation[116]; essi vengono in rilievo solo se collegati all'ambito di intervento della normativa comunitaria e solo in casi eccezionali è attivabile la procedura di cui all'art. 7 del Trattato di Amsterdam. Nel caso dell'allargamento, invece, i diritti non traggono origine dalle politiche del mercato comune, ma dalla loro ascrivibilità al patrimonio del costituzionalismo europeo, che ne presuppone il riconoscimento come assoluti, inalienabili ed imprescrittibili. Le istituzioni comunitarie valutano il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati candidati indipendentemente dal ruolo che possono assumere nell'integrazione economica, quanto piuttosto come tratti essenziali della stessa riconducibilità dell'ordinamento considerato allo "Stato europeo".

Nella seconda prospettiva, legata alla funzione svolta, i diritti fondamentali costituiscono un limite all'azione sia delle istituzioni comunitarie che degli Stati membri, la cui condotta non può contrastare con essi. La Comunità, invece, quando ha indicato le condizioni per l'allargamento ai Paesi dell'est, non ha circoscritto il suo raggio di azione alla verifica dell'esistenza di determinate garanzie, ma ha promosso ed imposto una radicale trasformazione dell'ordinamento interno dei Paesi candidati, sostenendoli con strumenti finanziari, condizionati alla realizzazione di obiettivi economici e politici.

La stessa politica della condizionalità, che costituisce un tratto tipico delle relazioni della Comunità con i Paesi terzi, assume un diverso carattere. Se, in genere, le clausole condizionali consentono alla Comunità di interrompere le relazioni commerciali con uno Stato in cui si verificano le violazioni dei diritti dell'uomo o dei principi democratici, nel caso dell'allargamento all'est una tale politica non rappresenta semplicemente un limite imposto alle istituzioni nazionali[117]. Attraverso i partenariati di adesione, in particolare, si individuano specifici obiettivi da realizzare, favorendosi così una evoluzione di alcuni settori dell'ordinamento nazionale, non in linea con gli *standard* europei. I Paesi candidati si impegnano cioè ad avviare un processo di riforma tale da realizzare le priorità indicate dalle istituzioni comunitarie, e sulla base del grado di raggiungimento delle suddette finalità vengono, di volta in volta, valutati. La tutela dei diritti, in definitiva, non si traduce in un monito ai Paesi terzi a non violare le libertà fondamentali, ma diviene un obiettivo imposto per la partecipazione all'Unione, da realizzare attraverso continue e verificate modifiche ordinamentali.

*) Versione provvisoria della relazione tenuta al Convegno annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa", sul tema "Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni" (Capri, 3 e 4 giugno 2005). Tutte le Relazioni possono essere lette, sia pure in versione provvisoria, dal sito dell'**Università Federico II di Napoli**

[1] F. Chabod, *Storia dell'idea di Europa*, Roma-Bari, 1995, p. 13. E' noto come, nel ricostruire l'evoluzione dell'idea di

Europa, Chabod si prefiggesse lo scopo di evidenziare i diversi pensieri sull'Europa, per disegnare una storia non dei fatti, ma della coscienza dei fatti, al fine di rispondere alla domanda relativa a «come e quando i nostri avi abbiano acquisito coscienza di essere europei».

[2] Le innovazioni che hanno caratterizzato la disciplina dell'allargamento sono rappresentate dal procedimento; l'art. 237 del Trattato CEE prevedeva che «ogni Stato europeo può domandare di diventare membro della Comunità. Esso invia la sua domanda al Consiglio che, dopo aver chiesto il parere della Commissione, si pronuncia all'unanimità»; nel corso del tempo l'articolo è stato modificato con l'attribuzione di un ruolo al Parlamento europeo, chiamato a dare il proprio parere. L'art. O del Trattato di Maastricht richiede il parere conforme del Parlamento europeo che si pronuncia a maggioranza assoluta dei suoi membri; tale procedimento è stato poi recepito dai Trattati di Amsterdam e di Nizza. Il Trattato costituzionale, all'art. I-58, sancisce che il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono.

[3] La disposizione è ripresa integralmente dal Trattato di Nizza e, con alcune varianti, dall'art. I-58 del Trattato costituzionale, intitolato "Criteri di ammissibilità e procedura di adesione all'Unione", che afferma che «L'Unione è aperta a tutti gli Stati europei che rispettano i valori di cui all'art. I-2 e si impegnano a promuoverli congiuntamente». L'art. I-2, a sua volta, sottolinea che «l'unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti ad una minoranza. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

[4] L'art. 4 dello Statuto del Consiglio d'Europa, firmato a Londra il 5.5.1949 ed eseguito in Italia con legge 23.7.1949, n. 433 (in *Gazz. Uff.*, n. 168 del 24.7.1949) afferma che «ogni Stato europeo che venga considerato capace di conformarsi alle disposizioni dell'art. 3, e che ne abbia la volontà» può «essere invitato dal Comitato dei ministri a divenire membro del Consiglio d'Europa». L'art. 3, a sua volta, sancisce «ogni membro del Consiglio d'Europa deve accettare il principio della preminenza del diritto e quello in virtù del quale ogni persona, posta sotto la sua giurisdizione, deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». La presenza di esplicite condizioni costituzionali di adesione ha consentito, ad esempio, al Consiglio d'Europa di espellere la Grecia dei colonnelli nel 1969, a seguito della violazione, accertata dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo, dei principi in base ai quali è consentita l'adesione. Ricorsi n. 3221 del 1967, *Danimarca c. Grecia*, n. 3322 del 1967, *Norvegia c. Grecia*, n. 3323 del 1967, *Svezia c. Grecia*, n. 3324 del 1967, *Olanda c. Grecia*. La risoluzione del Consiglio dei ministri del 15.4.1970 e il rapporto della Commissione europea dei diritti dell'uomo sono pubblicati in *Yearbook of the European Convention of Human Rights*, 1969, n. 12.

[5] L'art. 10 del Trattato del Nord Atlantico - firmato a Washington il 4.4.1949, ed eseguito in Italia con legge 1.8.1949, n. 465 (in *Gazz. Uff.*, n. 177 del 4.8.1949) - istitutivo della NATO afferma che «le Parti potranno, con accordo unanime, invitare ad accedere al presente Trattato qualsiasi altro Stato europeo capace di favorire lo sviluppo dei principi del presente Trattato e di contribuire alla sicurezza dell'area dell'Atlantico settentrionale».

[6] Non a caso, gli Autori che negli anni sessanta hanno commentato per primi tale previsione hanno dato scarso rilievo al tema dei caratteri costituzionali degli Stati candidati, interrogandosi piuttosto sulla differenza tra l'uso del termine adesione, rispetto a quello ammissione, e sull'allargamento a Stati neutrali, o di dimensioni molto piccole. Il riferimento alla qualità di Stato europeo veniva interpretato nel senso della necessità di un'appartenenza non solo geografica, ma anche politica e sociale; si operava così un collegamento tra le finalità del Trattato di Roma (descritte nel Preambolo) e i limiti all'allargamento, fornendo una lettura del Trattato CEE, in forza della quale solo i Paesi uniti da ideali comuni potessero partecipare al progetto di integrazione europea; cfr. S. Fois, *Art. 237, in Trattato istitutivo delle Comunità economica europea Commentario*, diretto da R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi, Milano, 1965, p. 1717 e ss. L'Autore, sottolinea come «il preciso significato dell'aggettivo va determinato tenendo presenti oltre che un elemento geografico, componenti storiche, culturali, economiche e politiche». Il requisito di Stato europeo può essere riconosciuto «agli Stati dell'Europa occidentale legati tra loro non soltanto da una semplice continuità geografica, ma anche da vincoli di diversa natura e da ideali comuni», p. 1719. Analogamente, P. Soldatos, G. Vandersanden, *L'admission dans la Communauté économique européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 1968, p. 674 e ss. L'Autore afferma che il termine europeo «désigne les pays qui font ou qui pourraient faire partie de l'Europe libre. L'ordre juridique, les structures institutionnelles de caractère économique-politique, les virtualités et les prémisses communautaires, ne peuvent être pleinement partagés que par les Etats de l'Europe occidentale, au sens politique du terme, c'est-à-dire par les démocraties occidentales», p. 687.

[7] Dichiarazione fatta al Parlamento europeo il 5.2.1963 dal Presidente della Commissione CEE, Sig. Hallstein, in *Parlamento europeo*, resoconto delle discussioni, IV/63, n. 61, p. 34. Anche la giurisprudenza comunitaria ha avuto modo di affermare la discrezionalità del processo di adesione, seppure in riferimento ai problemi posti dal secondo comma dell'art. 237; per la Corte di giustizia tale disposizione indica «una procedura precisa e ben circoscritta, durante la quale le condizioni di adesione devono essere definite dalle autorità menzionate nell'articolo stesso», sentenza del 22 novembre 1978, *Mattheus*, C-93/78, in *Racc.*, 1978, p. 2203 e ss.

[8] L'art. 38 del Trattato istitutivo della CED conferiva all'Assemblea CED il compito di studiare la costituzione di un organo rappresentativo, eletto su basi democratiche; inoltre, sempre all'Assemblea CED, viene conferito il mandato di elaborare un progetto di organizzazione a carattere federale, entro sei mesi dall'entrata in vigore della CED. Sul fallimento della CED, per tutti, R. Monaco, *Cenni storici dello sviluppo dell'integrazione economica europea*, in *Trattato istitutivo cit.*, p. 3 e ss; G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, Roma-Bari, 1998, p. 55 e ss; B. Olivi, *L'Europa difficile*, Bologna, 2000, p. 41 e ss.

[9] La dichiarazione di Schuman si colloca nel quadro della presentazione del progetto per la Comunità del carbone e dell'acciaio, cfr. G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea cit.*, p. 39.

[10] Il 14 febbraio 1984 il Parlamento europeo ha adottato con 237 voti favorevoli, 31 contrari e 43 astensioni il progetto di Trattato sull'Unione europea, presentatogli dalla commissione istituzionale (in *Boll. Ce*, n. 2 del 1984). L'art. 2 afferma che: «Ogni Stato europeo democratico può chiedere di diventare membro dell'Unione».

[11] In questo senso leggono l'art. 237 P. Craig e G. Burca, *EU Law*, Oxford, 2003, p. 38; C. Hillon, *The Copenhagen criteria and their progeny*, in C. Hillon (a cura di), *EU enlargement: a legal approach*, Oxford-Portland, 2004, p. 4.

[12] In *Boll. Ce*, n. 9/10 del 1961; domanda poi ripresentata l'11 marzo del 1967, in *Boll. Ce*, n. 6 del 1967.

[13] L'art. 237, comma due, sancisce: «le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti del presente Trattato, da questa determinati, formano oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali».

[14] La dichiarazione della Comunità all'apertura dei negoziati si può leggere in *Common Market Law Review*, 1971, p. 61 e ss; sui negoziati relativi al primo allargamento, J. L. Brinklorst, M. J. Kuipier, *The integration of the new member states in the Community legal order*, in *Common Market Law Review*, 1972, p. 364 e ss.

[15] F. Granell, *Les périodes transitoires des différents élargissements de la Communauté Européenne*, in *Revue du marché commun*, n. 294, 1986, p. 95 e ss.

[16] Sull'allargamento al Regno Unito, cfr. F. Nicholson, R. East (a cura di), *From six to the twelve: the enlargement of the european communities*, Harlow, 1987; W. Kaiser, J Elvert (a cura di), *European Union enlargement: a comparative history*, London, 2004.

[17] In *Boll. Ce*, n. 9/10 del 1969.

[18] In *Boll. Ce*, Suppl., n. 11 del 1967.

[19] In *Boll. Ce*, n. 6 del 1975.

[20] In *Boll. Ce*, n. 7/8 del 1977.

[21] In *Boll. Ce*, n. 3 del 1977.

[22] Anche sul versante interno, in quegli stessi anni, si assiste ad una formalizzazione dei principi alla base dell'integrazione europea. Si ricordi la giurisprudenza comunitaria in tema di libertà (a partire dalla sentenza *Stauder*) e la progressiva democratizzazione delle istituzioni comunitarie, tradottasi nella prima elezione diretta del Parlamento europeo, il cui Presidente, unitamente al Presidente della Commissione e del Consiglio dei ministri, riconobbe, nella dichiarazione del 1977, «l'importanza basilare che essi attribuiscono al rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti dalle

Costituzioni degli Stati membri, nonché dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Nell'esercizio dei loro poteri e nel conseguire gli obiettivi delle Comunità europee essi rispettano e continueranno a rispettare tali diritti». Significativamente, la stessa dichiarazione, in premessa, ricorda l'orientamento della Corte di Giustizia, per il quale l'obbligo di rispettare il diritto comunitario si deve ricondurre non solo alle norme dei Trattati e del diritto derivato, ma anche ai principi generali dell'ordinamento comunitario, comprensivi, a loro volta, dei «diritti fondamentali [...] sui quali si basa il diritto costituzionale degli Stati membri». *Boll. Ce*, n. 3 del 1977.

[23] L'accordo di Associazione con la Grecia è pubblicato in *GUCE* L 26, 1963.

[24] Cfr. K. Featherstone, D. K. Katsoudas, *Political change in Greece before and after colonels*, London, 1987; N. Diamandouros, *The 1974 transition from authoritarian to democracy rule in Greece; background and interpretation from a Southern European prospective*, Bologna, 1981.

[25] Cfr. V. Coufoudakis, *The European Community and the "freezing" of Greece association*, in *Journal of Common Market studies*; 1977, p. 2; J. Siotis, *La «revolution nazionale» en Grèce et les institutions internationales*, *Revue Belge de Droit International*, 1968, p. 226-239; P. Di Franco, *Il rispetto dei diritti dell'uomo e le «condizionalità» democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo*, in *Rivista di diritto europeo*, 1995, p. 563-564. In generale, sull'Accordo di Associazione con la Grecia si vedano le valutazioni di I. Telchini, *L'associazione in diritto internazionale con particolare riguardo all'accordo Grecia-Comunità economica europea*, in *Diritto internazionale*, 1961, p. 318 e ss.

[26] L'Accordo di associazione con la Turchia è pubblicato in *GUCE* L 217, 1964.

[27] La Commissione in una comunicazione del 4 dicembre 1981, in *Boll. CE*, 1981, n. 12, p. 73, affermava di «non avere l'intenzione, per il momento, di raccomandare al Consiglio la conclusione del quarto protocollo finanziario». Sui negoziati per il rinnovo del quarto protocollo finanziario, *Boll. Ce* n. 6 del 1981.

[28] Cfr. F. Nicholson, R. East, *From six to the twelve: the enlargement of the european communities cit.*, p. 218, in cui si evidenzia come «after a meeting of the Council of (foreign) Ministers in Luxembourg on Oct. 6, 1975, these negotiations on a new agreement were, however, broken off in protest at the trial execution in Spain of five men alleged to have killed policemen and civil guards. The executions which took place on Sept. 27, were, in the words of the foreign ministers' communiqué, "carried out after proceedings violating the principles of rule of law and in particular the right to defense"». Peraltro, già negli anni sessanta, le istituzioni comunitarie avevano segnato una distanza dai regimi di Spagna e Portogallo, che avevano cominciato il loro avvicinamento alla Comunità; in particolare il gruppo socialista al Parlamento europeo si oppose alla possibilità di aprire la Comunità alla Spagna di Franco: cfr. il rapporto di Willy Birkelbach, *Rapport devant le Parlement européen*, Document de séance, n. 122, del 15 gennaio 1962; S. Alonso, J. M. Maravall, *Democratizations in the european periphery*, working paper, 2001/169

[29] A. Tizzano, *L'azione dell'Unione europea per la promozione e la protezione dei diritti umani*, in *Dir. un. Eur.*, 1999, p. 154, ad esempio, sottolinea come «gli accordi tra l'Unione e i Paesi terzi hanno via via sempre più perseguito finalità che, lungi dall'esaurirsi nella realizzazione di obiettivi puramente economici o commerciali, fanno appello alle responsabilità dei governi dei paesi assistiti affinché promuovano il progresso delle loro popolazioni nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana e del rafforzamento delle istituzioni democratiche. L'aiuto allo sviluppo previsto dagli accordi di cooperazione è stato quindi subordinato al complessivo comportamento in tema di diritti umani tenuto dai Paesi assistiti. In questo senso si parla di politiche di condizionalità tendenti appunto a far sì che l'aiuto possa essere condizionato al rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici da parte dei governi di quei Paesi».

[30] Il Titolo XVII del Trattato di Maastricht, dedicato alla cooperazione allo sviluppo, contiene l'indicazione delle finalità della cooperazione allo sviluppo (art. 177), del procedimento per la conclusione di tali accordi e della ripartizione di competenze tra Comunità e Stati membri (art. 181), del coordinamento tra le politiche statali e quelle comunitarie (art. 180), delle modalità di adozione degli atti interni (art. 179).

[31] Nella prassi, infatti, prima del Trattato di Maastricht, sono stati utilizzati per la conclusione di accordi di collaborazione economica ed aiuto allo sviluppo sia l'art. 113, relativo alla politica commerciale, sia l'art. 238, sull'associazione, sia l'art. 235 sui poteri impliciti. Sul punto, A. Davì, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1993, p. 318 e ss; F. Pocar, *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, p. 1027; R. Adam, *Le relazioni esterne*, in Pennacchini, Monaco, Ferrari Bravo, Puglisi (a cura di), *Manuale di diritto comunitario*,

[32] La Convenzione di Lomé del 1975 (in *Gazz.Uff.*, n. 39 del 12.2.1976) riprende i temi della Convenzione di Youndé firmata il 20 luglio 1963 e pubblicata in *GUCE L*, n. 93 del 1964, p. 11430 e ss. Con l'ingresso del Regno Unito, l'esigenza di far partecipare anche le ex colonie inglesi, ha condotto alla conclusione della Convenzione di Lomé, con 46 Stati dell'Africa dei Caraibi e del Pacifico (ACP). Per un'ampia ricostruzione dell'evoluzione e delle finalità della Convenzione di Lomé, A. Lucchini, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica estera dell'Unione europea*, Milano, 1999; P. Di Franco, *Il rispetto dei diritti dell'uomo e le «condizionalità» democratiche cit.*, p. 543 e ss.

[33] Nella Convenzione, inoltre, sono previsti dei meccanismi per stabilizzare le entrate derivanti dall'esportazione delle materie prime o di prodotti minerari, in caso di calamità o di riduzione delle importazioni. Attraverso tali strumenti, in definitiva, si cercava di offrire una stabilità economica ai Paesi che basano la propria economia su di un unico prodotto e, quindi, soggetti a gravi difficoltà ogni volta che si verificano alluvioni, carestie ecc. La novità più rilevante è rappresentata dall'eliminazione della clausola di reciprocità, per cui il trattamento preferenziale riservato ai prodotti dei paesi ACP non doveva essere riservato anche ai prodotti provenienti dalla Comunità. La Convenzione, peraltro, anche se prevede delle relazioni diseguali, pone le parti in una posizione paritaria nell'ambito degli organismi previsti dall'Associazione.

[34] La dichiarazione del Consiglio, 21/7/1977, in *Boll. CE*, 1977, n. 6, p. 8, afferma: «il Consiglio deplora che il popolo dell'Uganda si veda sistematicamente privato dei suoi diritti fondamentali. Il Consiglio ha convenuto di prendere misure nel quadro delle sue relazioni con l'Uganda al fine di assicurare che ogni assistenza prestata dalla Comunità all'Uganda in virtù della Convenzione di Lomé non abbia in nessun caso per effetto, nei riguardi del popolo di questo Paese, un rafforzamento o un prolungamento della privazione dei diritti fondamentali».

[35] In queste ipotesi, infatti, la Commissione affermò che gli aiuti concessi a tali Paesi erano solo quelli di cui la popolazione poteva beneficiare direttamente (*GUCE*, C 245 del 1978, p. 29, e *GUCE* 49 del 1980, p. 47). Una ricostruzione delle posizioni assunte in quegli anni dalla Comunità in relazione alla violazione di diritti umani è svolta da P. Di Franco, *Il rispetto dei diritti dell'uomo e le «condizionalità» democratiche cit.*, p. 563 e ss.

[36] Cfr. R. Adam, *I protocolli C.E.E.-Israele davanti al Parlamento europeo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 601 e ss; M. G. Tidone, *Trattati internazionali e Parlamento europeo: il veto sugli Accordi CEE-Israele*, in *Comunità internazionale*, 1989, p. 45 e ss; A. Davì, *Comunità europee e sanzioni economiche cit.*, p. 193; P. Di Franco, *Il rispetto dei diritti dell'uomo e le «condizionalità» democratiche cit.*, p. 566, il quale ricorda come il parere favorevole del Parlamento europeo fu accordato successivamente poiché le istituzioni europee furono assicurate che i fondi stanziati non sarebbero stati oggetto di una politica discriminatoria nei confronti dei palestinesi.

[37] L'art. 238 del Trattato CEE prevedeva la semplice consultazione del Parlamento europeo, laddove l'Atto Unico ha inserito la regola del parere conforme per la conclusione degli Accordi di Associazione; sulla capacità del Parlamento europeo di incidere sulle relazioni internazionali della Comunità, R. Bieber, *Democratic control of european foreign policy*, in *European Journal of international law*, 1990, p. 157.

[38] Nel testo verranno utilizzati come sinonimi i termini di sanzione e contromisura, anche se assumono, nella letteratura internazionalistica, significati diversi; il termine sanzione economica internazionale viene utilizzato per indicare la reazione, attraverso strumenti economici, alla violazione di qualsiasi norma internazionale, laddove il termine contromisura viene, più specificamente, adoperato per indicare la reazione ad una violazione di una norma o di un principio fondamentale per la Comunità internazionale, alla cui osservanza sono tenuti tutti gli Stati (i c.d. illeciti *erga omnes*); in argomento cfr. C. Focarelli, *Le contromisure pacifiche collettive e la nozione di obblighi "erga omnes"*, in *Riv. Dir. int.*, 1993, p. 52 e ss. Il termine contromisura, inoltre, evidenzia maggiormente il carattere di autotutela che presenta la reazione, tipico di un ordinamento paritario e non istituzionalizzato come quello internazionale, laddove il termine sanzione viene riferito alla reazione posta in essere da un organo sovraordinato al responsabile. Sul punto, si vedano le osservazioni di F. Francioni, *Sanzione internazionale*, in *Enc. Giur.*, vol. XXVIII, Roma, 1992, p. 1 e ss; F. Lattanti, *Sanzioni internazionali*, in *Enc. Dir.*, vol. XLI, Milano, 1989, p. 536 e ss.

[39] Parere della Corte di Giustizia, 1/78, del 4 ottobre 1979, in *Racc.*, 1979, p. 2913. L'Accordo sulla gomma naturale, infatti, prevedeva, accanto a disposizioni di ordine commerciale, anche profili di aiuto allo sviluppo, collocandosi nell'ambito della politica estera comunitaria di cooperazione con i Paesi del terzo mondo.

[40] La posizione della Commissione veniva condivisa dalla Repubblica federale tedesca, dal Belgio, dal Lussemburgo, mentre l'Italia, la Danimarca, la Francia ritengono che, data la natura politica delle contromisure in questione, la competenza fosse nazionale; i primi sottolineavano i vantaggi dall'esecuzione comunitaria di un embargo, consistenti nell'uniformità di contenuto e di applicazione, mentre i secondi l'esigenza di tutelare le competenze dei parlamenti nazionali. In argomento cfr. A. Davi, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali cit.*, p. 39-40.

[41] Il comunicato è pubblicato in *Boll. CE*, n. 12 del 1981. Nella dichiarazione si sottolinea la «violazione dei diritti dell'uomo e dei cittadini, a disprezzo delle disposizioni dell'Atto finale di Helsinki, della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo».

[42] Il testo della decisione di sospendere gli aiuti alimentari è pubblicato in *Boll. CE 1 del 1982*, p. 46 e ss.

[43] Regolamento n. 596/82, pubblicato in *GUCE L 72*, 1982, p. 15 e ss.

[44] Nel corso di un'interrogazione parlamentare al Consiglio si manifesta la modifica dell'atteggiamento delle istituzioni europee: l'on. Ephremidis dichiara che l'utilizzazione dell'art 113 e della procedura a maggioranza qualificata terrà conto «di vari fattori relativi allo stato delle relazioni con questo o quel gruppo di Paesi», in *GUCE C 188*, 1982, p. 10.

[45] *Boll Ce*, n. 3 del 1978.

[46] Rispettivamente in *Boll. Ce, Suppl.* n. 2 del 1976; *Boll Ce*, n. 9 del 1978, *Boll. Ce*, n. 5 del 1978.

[47] Cfr. sull'allargamento a Sud, P. Dagtologu, *The Southern enlargement of the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1984, p. 149 e ss; J. L. Sanpedro, J. A Payno (a cura di), *The enlargement of the european community: case-studies of Greece, Portugal and Spain*, London, 1983; G. Pridham (a cura di), *The new Mediterranean democracies: regime transition in Spain, Greece and Portugal*, London, 1984; R. H. Chilcote, *Transition from dictatorship to democracy: comparative studies of Spain, Portugal and Greece*, NY, 1990; G. Pridham (a cura di), *Securing democracy: political parties and democratic consolidation in Southern Europe*, London, 1990; U. Liebert, M. Cotta (a cura di), *Parliament and democratic consolidation in Southern Europe; Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, London 1990. Sui singoli Paesi e si vedano le riflessioni di P. Kazakos, P. C. Ioakimidis (a cura di), *Greece and EC evaluated*, London, 1994; A. A. Barbaro (a cura di), *Spain and EC evaluated*, London, 1993; J. da Silva Lopes (a cura di), *Portugal and EC evaluated*, London, 1993; K. Maxwell, *Portugal in the 1980's: dilemmas of democratic consolidation*, NY, 1986.

[48] Nel parere della Commissione sulla domanda del Portogallo, si legge nelle considerazioni generali, che «i Trattati di Roma e di Parigi hanno segnato la chiara intenzione che altri Stati membri europei che condividono l'ideale democratico degli Stati membri riuniti nella Comunità europea possano aderire a quest'ultima». Inoltre, la domanda di adesione del Portogallo si inserisce «in questa prospettiva di solidarietà tra i popoli e rappresentava la garanzia dello sviluppo democratico del Portogallo avviato il 25 aprile 1974, e che doveva condurre, in alcuni mesi al ripristino delle pubbliche libertà, al riconoscimento dei partiti politici, alla abolizione della repressione arbitraria, alla realizzazione del processo di decolonizzazione». Infine si segnala come la Costituzione portoghese, in premessa, dichiara «le decisione del popolo portoghese di stabilire i principi della democrazia»; la Commissione, in definitiva, afferma che «la democrazia in Portogallo è ormai un fatto politico acquisito». Nel parere sulla domanda della Spagna, invece, si ricorda solamente che il Re Juan Carlos I ed il Governo spagnolo «hanno iniziato, con l'appoggio di tutti gli ambienti politici, economici e sociali, un processo che porta al ripristino di un regime di democrazia pluralistica ed al riconoscimento delle libertà individuali, processo concretatosi nell'approvazione della nuova Costituzione da parte del Parlamento il 31 ottobre 1978». Nel parere sulla domanda di adesione della Grecia, infine, la Commissione sottolinea solo che visto «il ristabilimento della forma democratica in Grecia [...] la Comunità debba ora rispondere in modo chiaro e positivo alla richiesta».

[49] La Commissione sottolinea come «il consolidamento della democrazia in Grecia, preoccupazione fondamentale non soltanto del popolo greco, ma anche della Comunità, e dei suoi Stati membri, è intimamente connesso con l'evoluzione dei rapporti tra la Grecia e la Comunità». Il collegamento tra il consolidamento democratico di Grecia, Spagna e Portogallo ed il processo di integrazione europea è evidenziato da G. Pridham, *International influence and democratic transition: problems of theory and practice in Linkage politics*, in Id. (a cura di), *Encouraging democracy. The international context of regime transition in Southern Europe*, Leicester, 1991, p. 1 e ss.

[50] In *GUCE* L 291 del 1979.

[51] Si pongono le basi per quella che è stata definita, con riguardo alla scelta dell'art. 49 del Trattato di Amsterdam, una de-geografizzazione dei criteri di adesione a favore di una «graduale politicizzazione dell'attributo europeo»; cfr. S. Giusti, *Verso la Grande Europa. I criteri per l'adesione*, in S. Guerrieri, A. Manzella, F. Sdogati (a cura di), *Dall'Europa a quindici alla Grande europea. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 106. Allo stesso modo R. Basso, *La procedura per l'accesso di nuovi stati membri: l'Unione europea alla ricerca della propria identità*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 370, sottolinea come l'art. 49 seleziona «i Paesi che possono entrare a far parte dell'Unione non già sulla base di indici di prossimità territoriale o di appartenenza o comunanza etnica, ma in forza della condivisione di un patrimonio comune di valori, identificati nei principi democratici e nei diritti fondamentali, conformemente al modello del "patriottismo costituzionale" suggerito da Jürgen Habermas».

[52] Parere della Commissione, SEC (89)2290 final, Brussels, 20 dicembre 1989.

[53] Decisione del Consiglio del 1.10.1987, citata in *Europa-archiv*, 1987, z, p. 207, e ripresa dalla "Nota tematica n. 23" del Parlamento europeo, del 19.5.1998, *I problemi giuridici dell'ampliamento dell'Unione Europea*, p. 23, in www.europarl.ep.ec/enlargement.

[54] Sentenza della Corte di Giustizia del 4 maggio 1999, C-262/96, in *Racc.*, 1999, p. 2685 e ss.

[55] La Corte di giustizia, dopo aver affermato che la norma comunitaria oggetto di interpretazione «può e deve essere applicata dal giudice anche ai rapporti sorti prima della sentenza che statuisce sulla domanda di interpretazione», sostiene che «solo in via eccezionale, applicando il principio generale della certezza del diritto inerente all'ordinamento giuridico comunitario, la Corte può essere indotta a limitare la possibilità per gli interessati di far valere una disposizione da essa interpretata onde rimettere in discussione rapporti giuridici costituiti in buona fede. Siffatta limitazione può essere ammessa [...] solo nella sentenza stessa che statuisce sull'interpretazione richiesta». La Corte, accogliendo la richiesta di alcuni Governi, non rimette in discussione «rapporti che hanno esaurito i loro effetti nel passato, dal momento che ciò sconvolgerebbe retroattivamente il finanziamento dei sistemi di previdenza sociale degli Stati membri», ma estende gli effetti della decisione a coloro che, prima della sentenza, hanno proposto un'azione giurisdizionale. Tale deroga si spiega con l'esigenza di evitare che venga «indebitamente compromessa la tutela giurisdizionale dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto comunitario».

[56] L'accordo di cooperazione con il Marocco è pubblicato in *GUCE* L, n. 264 del 27/9/78.

[57] Sentenza della Corte di Giustizia del 12 febbraio 2003, C-23/02, in *Racc.*, 2003.

[58] L'art. 41 dell'Accordo con il Marocco, infatti, afferma il principio di non discriminazione in materia di sicurezza sociale.

[59] Il principio di non discriminazione costituisce la *ratio decidendi* anche nel caso *Kziber*, (sentenza 31 gennaio 1991, C-18/90, in *Racc.*, 1991, p. 199 e ss.) relativo alla richiesta, a favore del figlio di un lavoratore marocchino, dell'erogazione dell'indennità di disoccupazione giovanile. La normativa belga condiziona l'erogazione del contributo alla circostanza che il giovane lavoratore abbia terminato studi di carattere professionale o svolto un apprendistato; nei confronti degli stranieri aggiunge l'ulteriore condizione che tale indennità sia prevista da una convenzione internazionale. La Corte di giustizia, ex art. 41 dell'Accordo di cooperazione, giunge alla disapplicazione della normativa nazionale.

[60] Si ricordi, ad esempio, la vicenda che ha condotto al ricorso per inadempimento nei confronti della Grecia, che aveva mantenuto una disciplina attributiva del beneficio di assegni familiari (previsti per la tutela delle famiglie numerose) ai soli cittadini ellenici. La disposizione nazionale, inserendosi nell'ambito di una politica locale a favore dell'incremento demografico, non era stata estesa ai cittadini comunitari che ne facevano richiesta. La Commissione intraprendeva così un'azione per inadempimento di obblighi comunitari, accolta dalla Corte sulla base della necessità che non vi fosse discriminazione tra i cittadini comunitari, sentenza 29 ottobre 1998, C-185/96, *Commissione c. Repubblica ellenica*, in *Racc.*, 1998, p. 6601 e ss.

[61] In generale sul principio di non discriminazione, per tutti, G. Chiti, *Il principio di non discriminazione e il trattato di Amsterdam*, in *Riv. It. Dir. pubbl. com.*, 2000, p. 851 e ss; G. Tesaurò, *Eguaglianza e legalità nel diritto comunitario*, in

[62] P. Pallaro, *Politiche nazionali dell'immigrazione, diritti dei cittadini extra-comunitari e competenze pregiudiziali della Corte di giustizia: quali tutele offre il diritto comunitario?*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2000, p. 358 e ss.

[63] Sentenza della Corte di Giustizia del 2 marzo 1999, C- 416/96, *El-Yassini*, in *Racc.*, 1999, p. 1209 e ss.

[64] In *Boll. Ce*, n. 4 del 1992.

[65] In *Boll. Ce*, n. 6 del 1992.

[66] In *Boll. Ce*, n. 5 del 1992.

[67] In *Boll. Ce*, n. 2 del 1993.

[68] Nelle conclusioni dei pareri sulle domande di adesione della Finlandia, della Svezia e della Norvegia, la Commissione, nelle conclusioni, richiama la relazione sulle *Sfide dell'allargamento*, opera un collegamento tra l'art. F e l'articolo O del Trattato di Maastricht ed afferma che «gli Stati che chiedono di aderire devono soddisfare alle tre condizioni di base: identità europea, statuto democratico e rispetto dei diritti dell'uomo, nonché volontà di accettare e capacità di applicare il sistema comunitario». Tale dichiarazione, tuttavia, non è accompagnata da alcun riscontro delle condizioni politiche e dei caratteri delle Costituzioni nazionali; solo nel caso della Svezia si sottolinea, in via incidentale, che «la tradizione democratica e l'elevato grado di rispetto dei diritti dell'uomo sono validi quanto la posizione di rilievo da essa occupata nella storia e nella cultura europee». Cfr. D. Booss, J Forman, *Enlargement: legal and procedural aspects*, in *Common market law review*, 1995, p. 95 e ss.; M. Jorna, *The accession negotiations with Austria, Sweden, Finland and Norway: a guided tour*, in *European Law Review*, 1995, 131 e ss.

[69] In *Boll. Ce*, n. 3 del 1992. La Commissione ricorda come il Consiglio europeo di Maastricht del 9 e del 10 dicembre del 1991 abbia affermato che «il Trattato sull'Unione europea, ora approvato dai Capi di Stato e di Governo, prevede che ogni Stato europeo il cui sistema di governo si basi sul principio della democrazia possa chiedere di divenire membro dell'Unione». In particolare, nella sezione dedicata alle condizioni ed ai criteri di adesione per i nuovi Paesi membri, si sottolinea che «lo Stato che voglia diventare membro deve pertanto soddisfare tre condizioni: l'identità europea, una costituzione democratica ed il rispetto dei diritti dell'uomo». Inoltre si fa riferimento anche alla presenza di una «economia di mercato efficiente e competitiva ed un contesto giuridico e amministrativo adeguato per il settore pubblico e per quello privato».

[70] In *Boll. Ce*, n. 5 del 1993. Sui problemi dell'adesione di Cipro, cfr. G. Christou, *The European Union and enlargement: the case of Cyprus*, Basingstoke, NY, 2004.

[71] Come è stato notato da una parte della dottrina, peraltro, «la definizione dei "confini" dell'Europa» può «essere assunta come variabile dipendente della questione, altrettanto ardua della "identità" [...] a sua volta il tema dell'identità è il risultato dell'"*imago mundi*", cioè della distribuzione delle idee dominanti, delle formule politiche e culturali [...] che vincolano l'elaborazione intellettuale e l'invenzione dell'Europa unita», C. M. Santoro, *I confini dell'Europa e l'Imago Mundi del Novecento*, in M. Ganino, G. Venturini (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, Milano, 2002, p. 53 e ss.

[72] In *Boll. Ce*, n. 6 del 1993. La dottrina legge per lo più i criteri di Copenaghen come un'evoluzione dei criteri già espressi nel corso dei precedenti allargamenti, pur con la constatazione degli elementi di novità. Cfr. P. D. Kats, *Les «Critères de Copenhague»*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n. 440, 2000, p. 483 e ss.; E. Tucny, *L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale. La conditionnalité politique*, Paris, 2000; M. Cremona, *Accession to the European Union: membership conditionality and accession criteria*, in *Polish yearbook of international law*, 2001, p. 219 e ss.; S. Giusti, *Verso la Grande Europa. I criteri per l'adesione cit.*, p. 95 e ss.; K. E. Smith, *The evolution and application of EU membership conditionality*, in M. Cremona (a cura di), *The enlargement of European Union*, Oxford, 2003, p. 106 e ss.; C. Hillon, *The Copenaghen criteria and their progeny cit.*, p. 1 e ss.

[73] Il tema del rispetto delle minoranze, in particolare, era stato già posto come preconditione per diventare membri del Consiglio d'Europa; in argomento cfr. Winkler, *Democracy and human rights in Europe: a survey of the admission*

practice of the Council of Europe, in *Austrian journal of public and international law*, 1995, p. 155 e ss.; K. E. Smith, *The evolution and application of EU membership conditionality cit.*, p. 115.

[74] Cfr. R. Basso, *La procedura per l'accesso di nuovi Stati membri cit.*, p. 539 e ss., il quale sottolinea come il riferimento nel Trattato di Amsterdam ai soli criteri politici e non a quelli economici, manifesta come quest'ultimi rimangano «nella sfera dell'impegno politico e della negoziabilità»; in questa prospettiva, l'Autore ricorda che il Consiglio europeo di Lussemburgo del 1997, e successivamente quello di Helsinki del 1999, ha stabilito che il rispetto dei criteri politici costituisce «una condizione preliminare per l'apertura dei negoziati di adesione, mentre i criteri economici e la capacità di assumere gli obblighi che derivano dall'adesione sarebbero stati valutati in una visione prospettica e dinamica», p. 365. Tale impostazione, come vedremo, non è del tutto confermata dalla prassi, dal momento che nei pareri della Commissione del 1997 nei confronti di alcuni Paesi (Lituania e Lettonia) non si raccomanda di aprire i negoziati, nonostante il rispetto dei criteri politici, per le difficoltà in campo economico e per il problema del recepimento dell'*acquis*. Secondo M. Cremona, *Accession to the European Union: membership conditionality and accession criteria cit.*, p. 223, invece, i criteri economici non sono inseriti nell'art. 49 del Trattato di Amsterdam perché fanno parte dell'*acquis*: «the existence of a functioning market economy can be said, since the Maastricht Treaty amendments, to have become a part of the Community *acquis*. The Treaty provision on economic policy which underpin economic and monetary union make an explicit reference to the open market economy and free competition as essential elements of Community [...]. In this sense, the second and the third Copenhagen criteria are closely linked. Not only does the market economy form part of the *acquis*, so that the adoption of the full *acquis* necessitates the ability to abide by the broad economic policy guidelines formulated with the Union system».

[75] Tutti i pareri della Commissione, ed i successivi Rapporti annuali sui progressi compiuti da ciascuno Stato in vista dell'adesione, sono consultabili sul sito www.europa.eu.int/comm/enlargement/candidate_it.html.

[76] In tutti i pareri del 1997 si fa riferimento alle esigenze espresse dal Consiglio europeo di Madrid del 1995: lo sviluppo dell'economia di mercato, l'adeguamento delle strutture amministrative e giudiziarie, la creazione di un contesto economico e monetario stabile. Nei successivi rapporti della Commissione sui progressi compiuti da ciascun Paese candidato in vista dell'adesione ritroviamo anche il riferimento ai successivi Consigli europei.

[77] La dottrina ha sottolineato come la Commissione ha sostanzialmente svolto, nei suoi pareri, un'operazione di definizione dei criteri di Copenaghen, cfr. K. E. Smith, *The evolution and application of EU membership conditionality cit.*, p. 115.

[78] Tra i requisiti imposti ai Paesi dell'Est per poter aderire al Consiglio d'Europa è stata inserita la ratifica della CEDU, cfr. P. Claret, *Le Conseil de l'Europe: la politique du standard européenne des droits fondamentaux*, in S. Milacic (a cura di), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et prospective*, Bruxelles, 1998, 57 e ss.

[79] Cfr. S. Bartole, *Trasformazioni costituzionali nell'est europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, p. 383 e ss.; Id., *La Commissione per la democrazia attraverso il diritto*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, p. 319 e ss.; Id., *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993; M. Ganino, *Democrazia e diritti umani nelle Costituzioni dei Paesi dell'Europa orientale*, in *L'Europa di domani cit.*, p. 113 e ss.

[80] Cfr. L. Mattina, *La riforma delle istituzioni*, in Id. (a cura di), *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa-centro orientale*, Bologna, 2004, p. 85. Sul problema del ruolo dei procuratori e del mancato trasferimento delle loro funzioni alla magistratura ordinaria in Bulgaria, Romania, Polonia, Ungheria, cfr. *The Procuracy and its problems*, in *East European Constitutional Review*, 1999, n. 1-2, in www.law.nyu.edu/eecr. Nei rapporti della Commissione si segnalano anche fattori strutturali come la necessità di incrementare gli stipendi, di migliorare gli equipaggiamenti tecnici e dello staff amministrativo; cfr. M. K. Dietrich, *Legal and Judicial reform in Central Europe and the former Soviet Union. Voices from five countries*, Washington D. C., 2000, p. 35, il quale segnala come in Polonia l'80 % dei giudici sono donne perché più facilmente accettano stipendi inferiori ed un giudice di prima nomina in Romania guadagna 150 dollari al mese.

[81] Significativamente, in tutti i pareri si sottolinea l'esigenza che il Paese ratifichi la Convenzione europea ed i suoi Protocolli. Si afferma che l'obiettivo della tutela dei diritti «può essere garantito anche tramite l'applicazione di talune convenzioni internazionali, tra le quali figura al primo posto la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo con i suoi protocolli addizionali. Tale insieme costituisce, in applicazione dell'art. F del Trattato sull'Unione europea, un elemento dell'*acquis*; qualsiasi Stato intenda aderire all'Unione europea deve preventivamente ratificare

questi testi». La Commissione, poi, dà conto della partecipazione del Paese al Consiglio d'Europa e della ratifica delle più importanti Convenzioni internazionali. Infine si segnala la presenza nell'ordinamento dello Stato di norme relative al rango da attribuire ai Trattati internazionali; ad esempio, nel caso della Lettonia si segnala come la legge sui "Trattati internazionali della Repubblica di Lettonia", preveda che i Trattati, una volta ratificati, abbiano un'autorità superiore a quella della legge; analogamente l'art. 10 della Costituzione della Repubblica Ceca afferma che le disposizioni delle convenzioni internazionali relative ai diritti dell'uomo prevalgono sulle disposizioni di diritto interno e sono direttamente applicabili; l'art. 123 della Costituzione della Estonia stabilisce che un trattato debitamente ratificato prevale su una legge nazionale contraria; l'art. 138 della Costituzione della Lituania afferma che i Trattati ratificati dal Seimas fanno parte integrante dell'ordinamento giuridico interno, e così via. Nei rapporti annuali sui progressi di ogni Paese, poi, la Commissione inserisce un allegato con l'indicazione delle Convenzioni ratificate dallo Stato e quelle non ancora approvate. Tali Convenzioni sono, oltre alla CEDU ed ai relativi Protocolli, la Convenzione europea per la prevenzione della tortura, la Carta sociale europea, la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali con i relativi protocolli, la Convenzione relativa ai diritti dell'infanzia.

[82] Sulla nozione di patrimonio costituzionale europeo, cfr. per tutti A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002

[83] In *Boll. Ce*, n. 11 del 1990, in cui si legge: «il governo democratico si basa sulla volontà del popolo, espressa regolarmente attraverso elezioni libere e corrette. Fondamento della democrazia è il rispetto della persona umana e dello stato di diritto. La democrazia è la migliore salvaguardia della libertà di espressione, della tolleranza di tutti i gruppi della società e dell'uguaglianza di opportunità per ogni persona. La democrazia, con il suo carattere rappresentativo e pluralistico, comporta responsabilità nei confronti dell'elettorato, l'obbligo delle autorità pubbliche di osservare la legge e la giustizia amministrativa imparzialmente. Nessuno deve essere al di sopra della legge». Inoltre si riconoscono le libertà di espressione, pensiero, coscienza e religione, associazione e riunione, movimento; i diritti a partecipare ad elezioni libere, ad un procedimento giudiziario imparziale e pubblico, a possedere beni individualmente o in comune, a godere dei propri diritti economici, speciali e culturali; nessuno può essere arrestato arbitrariamente, sottoposto a tortura o a trattamenti degradanti; infine, il diritto delle minoranze nazionali di esprimere, preservare e sviluppare la propria identità senza discriminazioni di alcun genere.

[84] Indicativo di questo atteggiamento della Commissione, ad esempio, è il controllo, operato nei Rapporti annuali, sui diritti linguistici in Estonia e Lettonia, intensificatosi a seguito dell'approvazione da parte dei Parlamenti nazionali di misure restrittive nei confronti degli stranieri; sul punto cfr. V. Pettai, *Estonia e Latvia: International influence on Citizenship and minority integration*, in J Zielonka, A. Prava (a cura di) *Democratic consolidation in Eastern Europe, II: international and transnational factors*, Oxford, 2001, p. 257 e ss.

[85] Direttiva 2000/78/Ce del 29 giugno 2000, in *GUCE* L 303, p. 16, sulla parità di trattamento in tema di occupazione; Direttiva 2000/43/Ce del 29 giugno 2000, in *GUCE* L 180, p. 22, relativa alla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica.

[86] Cfr. E. Tucny, *L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale cit.*, p. 21.

[87] Cfr. G. Amato, J. Batt, *Minority right and EU enlargement to the east. Report of the first meeting of the reflection group on the long-term implications of the Eu enlargement: the nature of the new border*, European university institute, RCS policy paper 98/5, Firenze; B. De Witte, *"Politics versus law in the eu's approach to ethnic minorities"*, European university institute, EUI, Working paper n. RSC 2000/4, Firenze; A. Wiener, G. Schweltnus, *Contested norms in the process of EU enlargement: non-discrimination and minority right*, Web - papers, n. 2/2004.

[88] Nei confronti di questi Paesi il giudizio positivo della Commissione si conclude con l'affermazione per cui si «raccomanda di aprire i negoziati per l'adesione».

[89] La Commissione dichiara, nel parere sulla domanda della Lettonia, che il Paese rispetta i criteri politici, mentre avrebbe difficoltà a far fronte, a medio termine, alla pressione concorrenziale ed alle forze di mercato dominanti all'interno dell'Unione, e, visto l'impegno nel recepimento dell'*acquis* dovrebbe essere in grado di partecipare appieno, a medio termine, al mercato unico. Sulla base di queste considerazioni si afferma che «i negoziati di adesione dovrebbero essere avviati con la Lettonia non appena tale Paese avrà compiuto i progressi sufficienti per soddisfare le condizioni stabilite dal Consiglio europeo di Copenaghen». Un analogo giudizio è svolto con riferimento alla Lituania, e per la candidatura di Malta il giudizio positivo sui criteri politici è accompagnato dall'esigenza di compiere sforzi più significativi

in tema di recepimento dell'*acquis*, per cui la Commissione raccomanda di aprire i negoziati entro la fine dell'anno.

[90] Cfr. A. Di Gregorio, *Riforme istituzionali ed avvicinamento all'Europa dei Paesi dell'est: il caso della Slovacchia*, in *Nomos*, 2001, p. 109 e ss.; P. Giangaspero, *La forma di governo della Repubblica Slovacca tra normativa costituzionale ed esperienze di concreta applicazione*, in S. Bartole, P. Grilli di Cortona (a cura di), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa Centro-Orientale*, Torino, 1998, p. 121 e ss.; T. A. Balys, *Elites, istituzioni e cambiamenti politici nell'Europa centro-orientale: Germania, Repubblica Ceca e Slovacchia*, ivi, p. 49 e ss.

[91] Cfr. M. Luciani, *La Costituzione dei diritti e la Costituzione dei poteri. Note sulle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, p. 497 e ss.

[92] La Commissione segnala nei suoi rapporti annuali a partire dal 1998 i ritardi e i miglioramenti nella riforma del processo di reclutamento dei funzionari pubblici. Sull'imparzialità della pubblica amministrazione riserve sono state segnalate in dottrina da A. Azmanova, *Bulgaria*, in *East European Constitutional Review*, 2000, p. 86, che segnala come si verifica un cambiamento di personale nei ministeri in concomitanza di ogni, anche piccolo, rimpasto governativo. Sulla strategia di preadesione nei confronti di questo Paese, cfr. I. Bokova, *Bulgaria's pre-accession strategy*, in J. Gower, J. Redmond (a cura di), *Enlarging the European Union*, Hadelshot, 2000, p. 61 e ss.

[93] Anche nel parere sulla Romania si riscontra la stessa formula: «la Romania sarà in grado di soddisfare a breve termine i criteri politici». Nel parere, tuttavia, si segnalano la scarsa indipendenza del potere giudiziario diverse lacune nel rispetto dei diritti fondamentali; cfr. C. Doldur, *La Cour constitutionnelle et la garantie des droit de l'homme en Roumanie dans la perspective de l'adhésion à l'Union européenne*, in *L'Europa di domani cit.*, p. 203 e ss.

[94] Un giudizio negativo sull'atteggiamento della Commissione è svolto da M. Nowach, *Human rights conditionality in relation to entry to, and full participation in, the EU*, in P. Alston (a cura di), *The European Union and Human rights*, Oxford, 1999, p. 691.

[95] M. Cartabia, *Allargamento e diritti fondamentali nell'Unione europea. Dimensione politica e dimensione individuale*, in *Dall'Europa a quindici alla Grande Europa cit.*, p. 144.

[96] Per un primo commento a questa disposizione cfr. M. Pedrazzi, in F. Pocar (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 1097 e ss.; P-Y. Mojal, *Le traité d'Amsterdam et la procédure en constatation politique de manquement aux principes de l'Union*, in *Rev. Marché inique europ.*, 1998, n.3, p. 69 e ss.; B. Nascimbene, *Il Trattato di Nizza e l'allargamento dell'UE*, in *Il Corriere giuridico*, n. 1, 2001, p. 10; Id., *Le sanzioni ex art. 7*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 192 e ss. Una riflessione sull'utilizzo dell'art. 7 del Trattato di Amsterdam, com'è noto, è stata occasionata dal «caso Haider», su cui si veda C. Martinelli, *Il caso Haider*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000, p. 462 e ss.; L. S. Rossi, *Osservazioni sul caso Haider*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 2000, p. 71 e ss.; Id., *La reazione comune degli Stati membri dell'Unione europea nel caso Haider*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 1 e ss.

[97] M. Cartabia, *Allargamento e diritti fondamentali nell'Unione europea cit.*, p. 141. L'Autrice esprime delle perplessità sul comportamento della Commissione dal momento che «le più frequenti violazioni dei diritti fondamentali provengono non tanto da leggi liberticide, quanto da prassi amministrative e giurisdizionali, difficilmente attaccabili di fronte alle Corti Costituzionali», e la maggior parte dei Paesi candidati «sono accomunati da un severissimo giudizio rivolto contro la debolezza del sistema giurisdizionale, che risulta quasi ovunque assistito da insufficienti garanzie di indipendenza, e da una altrettanto severa valutazione della piaga della corruzione che affligge tutti gli apparati pubblici e che non riesce ad essere sanata», p. 145.

[98] Cfr. Decisione del Consiglio dell'8 marzo 2001 (2001/235/Ce), in *GUCE* L 85 del 24 marzo del 2001, p. 13, relativa ai principi, alle priorità, agli obiettivi e alle condizioni specificate nel partenariato per l'adesione della Turchia.

[99] La necessità di riforme in tal senso si ritrova espressamente nel partenariato per l'adesione del 2001.

[100] Sull'adesione della Turchia si vedano i commenti di Van Westering, *Conditionality and eu membership: the case of Turkey and Cyprus*, in *European Foreign Affairs Review*, 2000, p. 113 e ss.; Mc Laren, *Turkey's eventual membership of the eu: turkish elite perspectives on the issue*, *Journal of Common Market Studies*, 2000, p. 124 e ss.; S.

Togan, V. N. Balasubramanyam (a cura di), *Turkey and central and eastern countries in transition: towards membership of the EU*, Houndmills, 2001; M. Ugur, N. Canefe (a cura di), *Turkey and European integration: accession prospect and issue*, London, 2004; A. Cargolu, B. Rubin (a cura di), *Turkey and European Union: domestic politics, economic integration and international dynamics*, London, 2004; A. Del Valle, *La Turquie dans l'Europe: un cheval de Troie islamiste?*, Paris, 2004.

[101] Ordinanza del Tribunale del 17 dicembre 2003, T-436/03, in www.curia.eu.int. L'ordinanza è stata poi impugnata dinanzi alla Corte che si è pronunciata il 29 ottobre del 2004 con un rigetto, C-18/04, in www.curia.eu.int.

[102] L'art. 3 del partenariato del 2001 afferma che l'assistenza comunitaria è subordinata «ai progressi compiuti verso il raggiungimento dei criteri di Copenaghen. In mancanza di un elemento essenziale, il Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, può adottare le opportune misure in merito a qualsiasi assistenza di preadesione».

[103] Si legge nel parere della Commissione: «The Stabilisation and Association Process conditionalities were defined by the Council on 29 April 1997 and included co-operation with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) and Regional Co-operation. These conditions are a fundamental element of the Stabilisation and Association Process and are integrated into the Stabilisation and Association Agreement signed with Croatia. In its opinion, therefore, the Commission analyses the Croatian application on the basis of Croatia's capacity to take on the obligations of meeting the criteria set by the Copenaghen European Council of 1993 criteria and conditions set for the Stabilisation and Association Process, notably the conditions defined by the Council in its Conclusion of 29 April 1997».

[104] Cfr. T. Cerruti, *Il rinvio dell'apertura dei negoziati di adesione della Croazia. Un precedente insolito per il nuovo peso dato ai criteri politici*, in www.forumcostituzionale.it. Non tutti gli Stati membri dell'Unione, peraltro, hanno adottato una legislazione di cooperazione con il suddetto Tribunale, mancando una specifica normativa, ad esempio, in Portogallo e in numerosi Stati dell'Europa dell'est, attualmente membri dell'Unione; la legislazione nazionale di cooperazione con il Tribunale è consultabile in www.un.org/icty/legaldoc/index.html.

[105] Cfr. B. Lippert, Beker, *Structured dialogue revisited: the EU's policy of inclusion and exclusion*, in *European foreign affairs review*, 1998, p. 341 e ss.; H. Grabbe, *Partnership for accession? The implication of EU conditionality for the Central and Eastern European applicants*, EUI, Working papers, Firenze, 1999, n. 12; K. Inglis, *The Europe agreements compared in the light of their pre-accession reorientation*, in *Common market law review*, 2000, p. 1173 e ss.; M. Marescau, *The EU pre-accession strategy: a political and legal analysis*, in M. Marescau, E. Lennon, *The EU's enlargement and mediterranean strategy. A comparative analysis*, 2001, p. 1 e ss.; Id., *Pre-accession*, in *The enlargement of the European Union cit.*, p. 9 e ss.

[106] Regolamento del Consiglio n. 622/98 del 16 marzo 1998 relativo all'assistenza in favore dei Paesi candidati all'adesione all'Unione europea, nell'ambito della strategia di preadesione, e in particolare all'istituzione di partenariati per l'adesione, in *GUCE* L 85 del 20/3/1998, p. 1.

[107] L'art. 4 del regolamento sancisce: «quando viene meno un elemento essenziale alla prosecuzione della concessione degli aiuti per la preadesione, in particolare quando non sono osservati gli impegni contenuti negli accordi europei e/o sono insufficienti i progressi verso il rispetto dei criteri di Copenaghen, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, può adottare le misure appropriate riguardo a qualsiasi aiuto per la preadesione concesso a uno Stato candidato».

[108] Decisione del Consiglio del 28 gennaio 2002, in *GUCE* L 44 del 14/2/2002, p. 1 e ss.

[109] Un'analisi dei rapporti annuali della Commissione è svolta, per singoli settori tematici, da L. Mattina, *La riforma delle istituzioni*, in Id. (a cura di), *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'europa centro-orientale*, Bologna, 2004, p. 85 e ss.; Id., *La promozione dei diritti umani*, ivi, p. 131 e ss.; D. Spizzo, *Decentramento e...democratizzazione?*, ivi, p. 175 e ss.; A. Vatta, *Lo sviluppo della società civile*, ivi, p. 215 e ss.

[110] A. Clapman, *A Human Rights Policy for the European Community*, in *Ybel*, 1990, p. 309 e ss.; A. Williams, *Enlargement of the Union and human rights conditionality: a policy of distinction?*, in *European Law Review*, 2000, p. 601 e ss.;

[111] Sentenza 12 novembre 1969, C- 29/69, in *Racc.*, 1970, p. 419 e ss.; l'affermazione della tutela dei diritti si ritrova poi, com'è noto, nelle successive decisioni *Internationale Handelsgesellschaft*, sentenza 17 dicembre 1970, C- 11/70, in *Racc.*, 1970, p.1125 e ss.; *Nold*, C- 4/73, in *Racc* 1974, p. 491 e ss.; *Hauer*, sentenza 13 dicembre 1979, C-44/79, in *Racc.*, 1979, p. 3727 e ss.; *Rutili*, sentenza 28 ottobre 1975, C-36/75, in *Racc.*, 1975, p. 1219 e ss.

[112] La letteratura sul tema della tutela dei diritti fondamentali nella Comunità europea è immensa, si rinvia per un inquadramento generale a G. Gaja, *Aspetti problematici della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 574 e ss.; G. Tesaurò, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, p. 427 e ss.; F. Mancini, *La tutela dei diritti dell'uomo: il ruolo della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1989, p. 1 e ss.; C. Zanghì, *Unione europea e diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto europeo*, 1994, p. 220 e ss.; E. Pagano, *I diritti fondamentali nella Comunità europea dopo Maastricht.*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1996, p. 173 e ss.; B. Nascimbene, *Tutela dei diritti fondamentali, sanzioni e controllo della Corte di giustizia. Verso il Trattato di Amsterdam*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1997, p. 233 e ss.; S. Negri, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario alla luce del Trattato di Amsterdam*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1997, p. 773 e ss.

[113] L'adesione della Comunità alla CEDU, quindi, darebbe vita ad un sistema di giustizia integrato, in cui, a fronte di un analogo elenco di diritti fondamentali, si verrebbero a pronunciare due distinti organi: la Corte di Strasburgo e quella di Lussemburgo. Nel sistema europeo la Corte di giustizia garantisce l'uniformità nell'interpretazione ed applicazione del diritto comunitario; i giudici nazionali si rivolgono alla Corte ogni qual volta sorga un problema relativo all'interpretazione o all'applicazione del diritto comunitario, e le sentenze della Corte di Lussemburgo producono effetti immediati nell'ordinamento interno. L'adeguamento all'ordinamento comunitario si concretizza così attraverso un sistema giurisdizionale, in cui i giudici nazionali dialogano direttamente con la Corte di Giustizia. Nel sistema CEDU, invece, il singolo giudice deve risolvere i problemi posti dall'interpretazione ed applicazione delle disposizioni della Convenzione, senza alcun contatto con la Corte di Strasburgo, la quale si pone come un «giudice dei diritti», a cui i singoli si rivolgono se ritengono di aver subito la violazione di un propria situazione giuridica soggettiva. L'assenza di ogni collegamento di tipo processuale con la giurisdizione sopranazionale si evince, peraltro, dal carattere residuale della competenza della Corte CEDU; solo quando sono stati esperiti tutti gli strumenti di diritto interno, il singolo può rivolgersi a Strasburgo per ottenere la tutela di un proprio diritto. Se la Comunità avesse aderito alla CEDU, quindi, si sarebbero manifestati problemi di collegamento tra i due sistemi; quale Corte avrebbe dovuto garantire, in via definitiva, le posizioni giuridiche individuali, eventualmente lese dagli atti comunitari? Chi avrebbe, in sostanza, l'ultima parola? Sul punto si vedano le relazioni di L. Montanari, *Giudici comuni e Corti sopranazionali: rapporti tra sistemi*, in P. Falzea, A. Spadaio, L. Ventura (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003, p. 119 e ss.; B. Randazzo, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, ivi, p. 217 e ss; specificamente sul rapporto tra le due Corti, G. De Muro, *I rapporti tra Corte di Giustizia della Comunità europea e Corte europea dei diritti dell'uomo*, ivi, p. 39 e ss.

[114] Si possono ricordare, a titolo di esempio, alcune decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo. La sentenza del 26 febbraio 2004, *Nachova c. Bulgaria*, Ricc. nn. 43577/98 e 43579/98, in cui le autorità bulgare vengono riconosciute responsabili di aver violato il diritto alla vita in combinato disposto con il divieto di trattamenti degradanti, a seguito dell'uccisione da parte della polizia di due cittadini Rom durante l'esecuzione di un arresto; la sentenza 20 aprile 2004, *Surugiu c. Romania*, ric. n. 48995/99, in cui si riconosce la violazione dell'art. 8 sul diritto al rispetto della vita privata, in quanto le autorità rumene non avevano provveduto a tutelare alcuni cittadini dai disturbi arrecati, che incidavano sul pacifico godimento del domicilio; la sentenza del 27 maggio 2004, *Yurtas c. Turchia*, ric. n. 25143/94, in cui si afferma la violazione dell'art. 10 sulla libertà di espressione per le condanne che avevano colpito esponenti di partiti politici di opposizione per dichiarazioni contrarie all'integrità territoriale dello Stato.

[115] I contributi sul tema della Carta dei diritti sono oramai numerosissimi; si rinvia per una ricostruzione del significato della Carta e dei principali aspetti problematici ad A. V. Bogdandy, *Comunità di diritti fondamentali come meta dell'integrazione? I diritti fondamentali e la natura dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico*, 2001, p. 849 e ss.; S. Baer, *La Carta dei diritti fondamentali, o dell'ambivalenza*, ivi, p. 901 e ss.; V. Angiolini, *Carta dei diritti dell'Unione europea e diritto costituzionale: incertezze apparenti e problemi veri*, ivi, p. 923 e ss.; P. Caretti, *I diritti fondamentali nell'ordinamento nazionale e nell'ordinamento comunitario: due modelli a confronto*, ivi, p. 939 e ss.; R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, *Introduzione a L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, p. 11 e ss.; L. S. Rossi (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002; G. F. Ferrari (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza: il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001; A. Manzella, *Riscrivere i diritti in Europa: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001; L. Ferrari Bravo, M. di Majo, A. Rizzo, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: commentata*

con la giurisprudenza della Corte di Giustizia della CE e della Corte europea dei diritti dell'Uomo, Milano, 2001.

[116] Cfr., da ultimo, sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia, F. Sorrentino, *La tutela multilivello dei diritti*, relazione tenuta al Convegno annuale dell'Associazione dei costituzionalisti, *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*, Padova 22-23 ottobre 2004, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/index.html

[117] L'intervento delle istituzioni comunitarie, nell'ambito della politica della condizionalità, si caratterizza per essere un intervento successivo alla violazione di alcuni principi; sul punto si veda F. Fossati, *Cooperazione allo sviluppo: la condizionalità politica*, in *Politica internazionale*, 1999, p. 11 e ss.; la dottrina sottolinea comunque la funzione di "ancora esterna" al processo di democratizzazione, cfr. E. Berglof, G. Roland, *From regatta to big bang? The impact of the European Union accession strategy on reforms in central and eastern Europe*, in *Transition Newsletter*, 2001, p. 26; sulle clausole di rispetto dei diritti negli accordi con i Paesi dell'est, C. King, *The European Community and Human rights in eastern Europe*, in *Legal Issues of european integration*, 1996, p. 93 e ss.; S. Pollet, *Human rights caluses in Agreements between the European Union and Central and Eastern Countries*, in *Revue des affaires européennes*, 1997, p. 290 e ss.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali