

2 L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE

Dopo aver visto come l'Europa si è evoluta dal 1957 ad oggi e come il processo di allargamento sia ancora aperto, vediamo ora quali sono i passi che i Paesi candidati devono fare per entrare a far parte dell'UE.

Nel momento in cui nuovi Stati aderiscono all'Unione entra in gioco l'acquis communautaire. Infatti, per aderire ai Trattati, agli obblighi legali e alle politiche adottate, viene loro richiesto di "adottare tutte le misure necessarie ad assicurare la loro applicazione" e di riconoscere la supremazia della normativa comunitaria.

L'acquis communautaire, o eredità della Comunità europea, è l'intero corpo di leggi, politiche e pratiche che nel tempo si sono susseguite e modificate all'interno dell'UE. Il termine era già corrente prima di essere formalmente introdotto nel 1992 dal Trattato di Maastricht, sotto il quale "mantenere e implementare l'Acquis" è divenuto un obiettivo esplicito dell'Unione.

Il termine *acquis* (o anche *acquis communautaire*) è mutuato dal Francese, ed è usato all'interno dell'Unione europea con riferimento all'insieme di norme comunitarie che si sono avvicinate fino ad oggi. Il termine è usato anche in riferimento alle leggi adottate sotto il Trattato di Schengen, prima della sua integrazione tra le fonti legislative da parte del Trattato di Amsterdam, ove ci si riferisce all'*acquis* di Schengen.

L'Unione europea è l'unica organizzazione internazionale ad avere un così complesso ed articolato corpo di leggi con efficacia diretta all'interno degli Stati membri.

2.1 Capitoli dell'acquis

Durante il processo di allargamento dell'Unione europea, l'acquis è stato suddiviso in 31 capitoli ai fini della negoziazione tra UE e Stati candidati al quinto allargamento (i dieci che hanno aderito nel 2004 più Romania e Bulgaria).

Libera circolazione delle merci	Scienza e ricerca
Libera circolazione delle persone	Formazione
Libera circolazione dei servizi	Telecomunicazioni e IT
Libera circolazione delle persone	Politica audio-visiva
Legislazione societaria	Politica regionale e fondi strutturali
Politica della concorrenza	Ambiente
Agricoltura	Consumatori e protezione della salute
Pesca	Cooperazione nel campo della giustizia ed affari interni
Politica dei trasporti	Unione doganale
Tassazione	Relazioni esterne
Unione economica e finanziaria	Extracomunitari e politica di sicurezza
Statistiche	Controlli di finanza
Politica sociale e impiego	Previsioni finanziarie
Energia	Istituzioni
Politica industriale	Altro
Piccole e medie imprese	

Le suddette negoziazioni solitamente comprendono periodi transitori di contrattazione affinché i nuovi Stati entranti diano completa applicazione alla normativa europea e acquisiscano – sia loro che i loro cittadini - pieni diritti in forza dell'*acquis*.

2.2 Le differenti fonti legislative dell'acquis

L'UE non è uno stato federale, né un'organizzazione intergovernativa. Comporta reciproci accordi tra gli Stati nei diversi settori di azione dal momento che hanno deciso di aderire all'Unione.

Le fonti legislative all'interno dell'UE sono tre:

1. fonte di primo grado: i Trattati
2. fonte di secondo grado: regolamenti, direttive, decisioni, pareri e opinioni delle istituzioni europee
3. fonti di terzo grado: decisioni della Corte di Giustizia Europea e del Tribunale di Primo Grado conformi ai trattati.

La distinzione tra la normativa della Comunità europea (CE) e la normativa dell'Unione europea (UE) è basata sulla struttura del Trattato sull'Unione europea. Infatti la Comunità europea è uno dei "tre pilastri" su cui è fondata l'UE e riguarda i principi sociali ed economici fondamentali del mercato unico. Il secondo e il terzo pilastro sono stati introdotti dal Trattato di Maastricht e riguardano la Politica di Difesa e di Sicurezza Comune e la Sicurezza Interna e la Politica di Giustizia e Affari Interni. Al momento la presa di decisioni all'interno del secondo e terzo pilastro non sono soggette al voto di maggioranza. Dal momento che il Trattato di Maastricht ha introdotto il terzo pilastro, il successivo Trattato di Amsterdam ha trasferito le aree relative all'immigrazione clandestina, visti, asilo e cooperazione giudiziaria sotto il primo pilastro (la Comunità europea). Ad oggi quindi la Cooperazione Giudiziaria nel settore penale e la Polizia costituiscono il terzo pilastro. Giustizia e Affari Interni ora si riferisce sia alle materie trasferite sotto il primo pilastro che al terzo pilastro. I trattati dell'UE sono la legge costituzionale dell'Unione e dunque hanno rango di fonte primaria. Gli atti legislativi dell'UE sono: regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. La decisione dell'UE (prese ai sensi dell'art. 249/CE) è uno dei tre atti vincolanti della legislazione secondaria dell'UE. Le raccomandazioni differiscono dai regolamenti, direttive e decisioni per il fatto che non sono vincolanti.

2.2.1 Fonte normativa primaria: i trattati

Trattati dell'Unione europea

I trattati, in quanto fonte normativa primaria, possono essere considerati quale legge costituzione dell'UE. Stabiliscono le politiche fondamentali dell'Unione, definendone la struttura istituzionale, le procedure legislative, e i poteri dell'Unione. Di seguito i Trattati rilevanti:

il Trattato di Parigi del 1951
il Trattato di Roma istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE) del 1957
il Trattato di Roma istitutivo dell'EURATOM del 1957
il "Merger Treaty" del 1965
l'Atto di Adesione del Regno Unito, dell'Irlanda e Danimarca del 1972
il Trattato sul Budget del 1970
il Trattato sul Budget del 1975
l'Atto di Adesione della Grecia del 1979
l'Atto di Adesione della Spagna e Portogallo del 1985
l'Atto Unico Europeo del 1986
il Trattato di Maastricht che istituisce l'Unione europea del 1992
l'Atto di Adesione dell'Austria, della Svezia e della Finlandia del 1994
il Trattato di Amsterdam del 1997
il Trattato di Nizza del 2001
il Trattato di Adesione del 2003 e del 2004

2.2.2 Fonte normativa secondaria

La normativa secondaria include regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni e pareri. Inoltre comprende anche gli accordi interistituzionali che sono gli accordi tra le istituzioni dell'Unione europea che chiarificano i rispettivi poteri, in particolare nel bilancio. Il Parlamento europeo viene eletto direttamente dai cittadini dell'Unione europea una volta ogni cinque anni. La Commissione europea rappresenta il potere esecutivo dell'Unione. Il Consiglio europeo, insieme al Parlamento, il potere legislativo dell'Unione.

La classificazione degli atti legislativi varia a seconda che ci si riferisca al primo, al secondo o al terzo pilastro dell'Unione.

Sotto il primo pilastro troviamo la normativa secondaria sulla base dei destinatari e sul modo in cui sarà applicata. I regolamenti e le direttive sono vincolanti per tutti. Le decisioni sono vincolanti solo per i soggetti cui sono indirizzate (individui, associazioni, Stati membri). I regolamenti hanno effetti diretti, cioè sono vincolanti come lo sono le leggi nazionali, mentre le direttive per acquisire efficacia richiedono l'attuazione della legislazione nazionale. Ad ogni modo, gli Stati che non attuano o attuano erroneamente una direttiva sono passibili di sanzione da parte della Corte di Giustizia europea.

Direttive e regolamenti possono contenere clausole di diverso livello di armonizzazione. Tutto il corpo normativo UE deve comunque essere basato su un preciso articolo del trattato, che è considerato quale "base legale" della legislazione. Il Gruppo di Lavoro Europeo per la semplificazione identifica in totale 15 strumenti legali dell'Unione europea divisi tra i tre pilastri come segue:

<u>Primo pilastro</u> : Comunità europea	<u>Secondo pilastro</u> : Politica Comune estera e Sicurezza	<u>Terzo pilastro</u> : Polizia e Cooperazione Giudiziaria e penale
<u>Regolamenti</u> Direttive Decisioni Convenzioni	Principi e Linee Guida generali Strategie Comuni Azioni comuni Posizioni comuni Decisioni	Posizioni comuni Decisioni quadro Decisioni Convenzioni

2.3 Procedure legislative

Vi sono tre principali procedure legislative nell'UE che differiscono tra loro a seconda del previsto grado di interazione tra Parlamento europeo e Consiglio europeo.

1. Procedura di Codecisione
2. Procedura di Approvazione
3. Procedura di Consultazione

2.3.1 La procedura di Codecisione

È la principale procedura attraverso la quale vengono adottate gli atti legislativi nella Comunità europea, il primo dei tre pilastri. La procedura di Codecisione conferisce al Parlamento europeo il potere di adottare atti legislativi di concerto col Consiglio europeo, richiedendo infatti che entrambi concordino sul medesimo testo di legge.

2.3.2 La procedura di Approvazione

In base a questa procedura, il Consiglio europeo deve ottenere l'approvazione del Parlamento prima di prendere importanti decisioni. È stata introdotta dall'Atto Unico europeo. Il Parlamento può accettare o respingere una proposta, ma non modificarla. L' "approvazione" richiede la maggioranza assoluta dei voti.

Le aree coperte dalla procedura di Approvazione sono:

- Compiti specifici della Banca Centrale Europea (BCE);
- Modifiche degli statuti del Sistema Europeo della Banca Centrale/ Banca Centrale
- I Fondi strutturali e il Fondo di Coesione;
- La procedura elettorale per il Parlamento europeo;
- Alcuni accordi internazionali;
- L'adesione di nuovi Stati membri.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, è richiesta l'approvazione del Parlamento anche nel caso di sanzioni imposte a Stati membri per gravi e perduranti violazioni di diritti fondamentali ai sensi dell'articolo 7 del Trattato sull'UE.

2.3.3 La Procedura di Consultazione

In base a questa procedura, la Commissione europea sottopone le proprie proposte sia al Consiglio che al Parlamento europeo, anche se la Consultazione ufficiale avviene ad opera del Consiglio che chiama in causa sia il parlamento che gli altri organi, quali il Comitato Regionale. Il Comitato Economico e Sociale è l'assemblea dei partner europei in materia economica e sociale. Il Comitato Regionale è un istituto europeo introdotto dal Trattato di Maastricht .

In ogni caso il Consiglio non è vincolato dalla posizione del Parlamento o degli altri organi menzionati, ma ha solo l'obbligo di consultare il Parlamento.

La procedura di Consultazione viene applicata soprattutto nelle politiche agricole comuni.

2.4 Acquis ed effetti

2.4.1 Efficacia diretta

Il principio dell'efficacia diretta è il principio in base al quale un atto legislativo interno all'UE produce effetti diretti all'interno del sistema legale dei suoi Stati membri. Diversamente da quanto accade in sistemi federali come gli Stati Uniti, gli Stati membri dell'Unione sottostanno al principio adottato dall'Unione europea per cui la normativa europea produce effetti diretti in capo ai cittadini UE e sulla leggi nazionali degli Stati membri.

2.4.2 Efficacia diretta sulla legge sostanziale

Per il principio dell'efficacia diretta, gli Stati membri devono adeguare la propria legislazione interna a quella comunitaria. Nel caso 128/78 Commissione v. UK ([1979] ECR 419), la Corte di Giustizia europea ha stabilito che la normativa dell'UE è vincolante "nella sua interezza", e che uno Stato membro non può decidere di attuarne solo una parte. La CGE può ordinare ad uno Stato membro di modificare la propria legge se ne riscontra la non conformità (vedi il caso C-246/89R Commissione v. UK, [1989] ECR 3125).

Inoltre gli Stati membri e i loro cittadini possono essere citati di fronte ai tribunali nazionali per violazione di una norma UE.

2.4.3 Efficacia diretta sulla legge procedurale

Nel caso 45/76 Comet v. Produktschap ([1976] ECR 2043) la CGE ha stabilito due principi basilari: il principio di equivalenza (la procedura applicata per i casi europei deve essere la stessa applicata ai casi italiani) e il principio dell'efficacia (la procedura non può comportare l'inefficacia della legge).

Perciò in seguito la CGE ha stabilito che i tribunali nazionali hanno il potere di interpretare le loro leggi procedurali, dal momento che hanno maggiore familiarità con le procedure locali rispetto ad un tribunale Europeo. Ad ogni modo, i tribunali di uno Stato membro devono seguire i due principi base dell'equivalenza e dell'efficacia nel valutare la validità della loro legge procedurale.

2.4.4 Efficacia diretta & Direttive

Le direttive possono produrre effetti diretti, ma devono possedere, come richiesto dalla dottrina, un requisito chiave: il loro testo non deve essere vago né ambiguo perché possa essere invocato da un ricorrente.

Sebbene le direttive siano per loro natura "vaghe" nel senso che costituiscono una guida da implementare a livello nazionale, in realtà sono solitamente dettagliate quanto i regolamenti. In ogni caso, diversamente dai regolamenti, sono soggette ad un periodo di implementazione. Finché non termina questo periodo non possono avere efficacia diretta. Se uno Stato membro non si adegua o non recepisce correttamente la direttiva, ciò non vuol dire che questa non produca i suoi effetti diretti.

2.4.5 Efficacia indiretta

Il principio europeo dell'efficacia indiretta stabilisce che le direttive europee possano in certi casi prevalere sulle leggi degli Stati membri.

Il principio è stato definito dalla CGE nel caso *Case 148/78 Pubblico Ministero v. Ratti* ([1979] ECR 1629). Il convenuto (Ratti) aveva violato una legge italiana osservando la direttiva UE sull'imballaggio dei prodotti. La CGE stabilì che, poiché l'Italia non aveva attuato nei termini la direttiva, non aveva alcun potere di procedere contro Ratti.

2.4.6 Efficacia indiretta e persone fisiche

Gli individui possono citare uno Stato per non avere attuato una direttiva europea; non possono invece invocare la non attuazione di una direttiva per citare in causa un altro individuo: le direttive non hanno "efficacia diretta orizzontale".

Per "Stato" si intende ogni istituto o ente sotto il governo centrale. Nel caso *C-188/89 Foster v. British Gas* ([1990] ECR I-3133) la CGE ha stabilito che gli enti parastatali sono parte dello Stato, ma ha lasciato ai tribunali degli Stati membri il potere di definire cosa si intenda per enti parastatali. Le amministrazioni, gli enti locali sono anche loro obbligati ad implementare le direttive anche se in contrasto con loro atti legislativi.

2.4.7 Efficacia indiretta e Stati

In generale, gli Stati sono vincolati a dare attuazione alle direttive. I tribunali nazionali sono altresì vincolati ad interpretare la normativa nazionale in conformità alle direttive, in ossequio alla c.d. "interpretazione conforme". Nel caso *Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* ([1984] ECR 1891), la CGE ha stabilito che la Germania aveva violato una direttiva UE perché non aveva previsto appropriate sanzioni per la violazione della direttiva stessa. Secondo il parere della CGE, i tribunali nazionali devono garantire una sostanziale protezione dei diritti previsti dalle direttive e prevedere deterrenti efficaci contro coloro che violino il dettame delle stesse.

Se il governo di uno Stato membro non ha dato attuazione ad una direttiva, ma il termine ultimo per la sua attuazione non è ancora scaduto, la direttiva non può ancora essere invocata a livello nazionale. Questo è stato stabilito nel caso *80/86 Officier van Justitie v. Kolpinghuis Nijmegen* ([1987] ECR 3969). I governi degli Stati membri, nonché i tribunali nazionali, sono obbligati, in ogni caso, a prendere tutte le "misure necessarie" per raggiungere gli obiettivi prefissati dalle direttive e perciò i tribunali interpretano la normativa nazionale in modo conforme allo spirito delle direttive (*Case C-106/89 Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, [1990] ECR I-4135).

2.4.8 Efficacia incidentale

All'interno dell'UE l'efficacia incidentale è un concetto che collega l'efficacia indiretta delle direttive UE agli individui. Se un individuo non può essere citato per la non conformità con una direttiva UE, la mancata attuazione di una direttiva può essere un fattore incidentale in una causa contro un individuo.

Il principio è stato definito dalla CGE nel caso *C-194/94 CIA Security International SA v. Signalson SA and Securitel Sprl* ([1996] ECR I-2201). La CIA aveva tentato di commerciare in Belgio un sistema di antifurto non compatibile con le indicazioni tecniche del Belgio. Il governo belga non aveva, dal canto suo, specificato tali indicazioni tecniche all'UE, come richiesto da una direttiva del 1983. La CGE stabilì che ciò costituiva una diminuzione dell'efficacia della direttiva,

che comportava una barriera al commercio, e che la violazione del governo belga rendeva la legge belga inapplicabile alle persone fisiche.

Questo principio è particolarmente rilevante nei contratti. La CGE stabilì che un difetto sostanziale nella procedura di attuazione di una direttiva può rendere nulla una legge nazionale nell'ambito contrattuale (Case C-443/98 Unilever Italia SpA v. Central Food SpA, [2000] ECR I-7535), e dare di conseguenza il potere ai tribunali nazionali di interpretare un simile problema di natura legale basandosi sulla propria legge nazionale sui contratti (Case C-159/00 Sapod Audic v. Eco-Emballages SA, June 6, 2002).

2.5 Allargamento: procedura di adesione

L'allargamento è fondato su tre momenti: la strategia di pre-adesione, le negoziazioni di adesione e lo sviluppo di una strategia di comunicazione.

I criteri per aderire all'UE sono stati fissati nel 1993 dal Consiglio europeo a Copenhagen, i c.d. "criteri di Copenhagen":

- stabilità delle istituzioni a garanzia della democrazia, delle leggi e dei diritti umani e rispetto e protezione delle minoranze;
- l'esistenza di una consolidata economia di mercato e della capacità di operare in un ambiente competitivo all'interno dell'UE;
- il rispetto degli obblighi richiesti per aderire all'UE, compresi quelli nell'ambito dell'unione politica, sociale e monetaria.

Nel dicembre 1994 il Consiglio europeo di Essen ha adottato una strategia di pre-adesione basata su:

- l'attuazione degli Accordi Europei
- l'adattamento al piano finanziario previsto dal Phare.

Nel dicembre 1997 il Consiglio europeo di Lussemburgo ha rafforzato la strategia di pre-adesione lanciata per i Paesi dell'Europa Centrale e Orientali richiedenti l'adesione. La strategia era basata su:

- gli Accordi europei;
- l'adesione ai programmi nazionali per l'adozione dell'Acquis;
- partecipazione ad alcuni programmi comunitari, agenzie e comitati.

La negoziazione dell'adesione esamina la capacità dello Stato richiedente di soddisfare i requisiti di Stato membro e di dare attuazione al corpo normativo comunitario (l'Acquis) nei tempi previsti per la loro adesione, con particolare riguardo alle misure normative relative all'apertura del mercato interno, che devono essere attuate immediatamente. Le negoziazioni inoltre tengono conto dell'aiuto che l'Unione europea fornisce durante la fase di pre-adesione per facilitare la loro attuazione dell'Acquis; le negoziazioni possono concludersi anche se l'Acquis non è stato completamente recepito. In questo caso si farà ricorso a degli accordi transitori dopo l'adesione.

Le negoziazioni sono Conferenze Intergovernative Bilaterali (Unione europea/Paese richiedente). I risultati delle negoziazioni sono incorporati dalla Commissione in una prima bozza di trattato di adesione, che dovrà essere approvato all'unanimità dall'Unione e ratificato dagli Stati membri e dai Paesi richiedenti. I dibattiti sulla ratifica forniscono un'opportunità per i rappresentanti di ogni Stato membro di esprimere la propria opinione sull'allargamento. In alcuni Paesi è previsto il referendum per l'approvazione finale del trattato di adesione.

2.6 Adozione, attuazione dell'acquis

Il Consiglio europeo di Madrid ha sottolineato l'importanza non solo dell'incorporazione dell'acquis nella legislazione nazionale, ma anche della sua sicura attuazione attraverso strutture amministrative e giuridiche appropriate. Questo è un punto fondamentale per l'adesione.

A questo fine le strutture esistenti devono essere rafforzate e nuovi istituti devono essere creati, e di conseguenza appropriate risorse umane e finanziarie devono essere predisposte.

L'applicazione dell'acquis non riguarda solo il governo e l'amministrazione, ma anche le imprese, gli enti locali e le organizzazioni professionali. Il Parlamento europeo, il Comitato Economico e Sociale e il Comitato delle Regioni hanno invitato ad un maggiore coinvolgimento della società civile nel procedimento di adozione dell'acquis. Le autorità nazionali dei Paesi candidati devono rafforzare il loro dialogo con i rappresentanti delle istituzioni per spiegare l'acquis e per favorire la più estesa applicazione.

Infine, effetti positivi in alcune aree sono possibili solo dopo un tempo abbastanza lungo e dopo che siano stati compiuti solidi investimenti o adottati, per esempio, alcuni standard minimi ambientali. D'altro canto una rapida adozione potrebbe essere negativa per le imprese, che trasferirebbero di conseguenza sui consumatori i costi aggiuntivi sostenuti per l'implementazione di tali standard.

2.6.1 Misure transitorie

Le negoziazioni per l'adesione all'UE sono basate sul principio che il Paese candidato accetti e attui efficacemente l'acquis. Misure transitorie, come ad esempio l'applicazione di parte dell'acquis rimandata ad un momento successivo, sono accettate solo in casi ben motivati. La Commissione ha registrato fino ad oggi 170 richieste di misure transitorie nei settori diversi dall'agricoltura, e oltre 340 nel settore dell'agricoltura.

La posizione generale presa dall'Unione nei confronti dei Paesi candidati è quella che la loro attuazione dell'acquis può dar luogo a modifiche tecniche, ma solo eccezionalmente a misure transitorie, le quali dovranno essere limitate nel tempo e nello scopo, e accompagnate da una pianificazione chiara delle fasi di implementazione dell'acquis. Le misure non devono comprendere alcuna modifica alla normativa relativa alle politiche dell'Unione, non devono intaccarne la funzione principale, o comportare una distorsione significativa alla concorrenza.

Ogni eventuale periodo transitorio dovrà essere breve, tenendo in considerazione le esigenze di particolari aree dell'acquis che richiedono un maggiore impegno finanziario (ambiente, energia ed infrastrutture) e permettere ai Paesi candidati di dimostrare il loro progressivo adattamento e il loro piano di investimenti.

La Commissione fonda la propria decisione sulla richiesta dei Paesi candidati, seguendo i suddetti criteri. Conduce un'analisi caso per caso, tenendo in conto gli interessi di ogni Paese e l'impatto della loro richiesta sull'Unione e sugli altri Paesi candidati. L'accettazione di una richiesta di misura transitoria non costituisce precedente.