Recepimento dell'acquis comunitario

Con l'espressione francese *acquis communautaire* (o, più sinteticamente, *acquis*) (v. *Acquis* comunitario) si intende l'insieme degli obblighi (e conseguenti diritti) che vincolano gli Stati membri dell'Unione europea e della Comunità economica europea nel contesto del processo di integrazione comunitaria e, più ampiamente, europea (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della). L'art. 2, quinto trattino, del Trattato sull'Unione europea (TUE) (v. Trattato di Maastricht) lo ha posto fra gli obiettivi dell'Unione europea, espressamente affermando che fra quest'ultimi v'è quello di «mantenere integralmente l'acquis comunitario e svilupparlo al fine di valutare in quale misura si renda necessario rivedere le politiche e le forme di cooperazione instaurate dal presente trattato allo scopo di garantire l'efficacia dei meccanismi e delle istituzioni comunitarie».

L'insieme dell'*acquis* è composto dai Trattati istitutivi dell'Unione europea e della Comunità europea, così come stati integrati e modificati nel corso del processo di integrazione europea, dal cosiddetto "diritto derivato", ossia dagli atti normativi vincolanti gli Stati membri emanati dalle Istituzioni comunitarie in applicazione dei Trattati istitutivi – regolamenti, direttive (v. Direttiva), decisioni (v. Decisione) –, dal patrimonio politico comunitario, costituito dall'insieme delle deliberazioni delle istituzioni comunitarie idonee al consolidamento della Comunità europea e dell'Unione europea, dal patrimonio giurisprudenziale delle sentenze della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado e dagli accordi internazionali con i paesi terzi conclusi dalle Comunità in funzione delle sue competenze (v. Giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee). È importante sottolineare che rientrano nell'*acquis*

anche tutti gli atti adottati nell'ambito dei cosiddetti secondo e terzo pilastro dell'Unione europea (v. Pilastri dell'Unione europea).

Nel corso del Consiglio europeo tenutosi nel 1993 nella capitale danese, i capi di Stato e di governo dell'Europa dei 15 hanno stabilito, in vista del futuro Allargamento dei confini dell'Unione europea, che l'Adesione di un paese associato all'Unione europea (v. Associazione) possa avvenire esclusivamente quando da parte dello stesso vi sia piena capacità di assumere gli obblighi connessi, rispettando le condizioni economiche e politiche richieste. Su tali basi, sono stati successivamente elaborati i cosiddetti "criteri di Copenaghen" (v. Criteri di adesione), un elenco di requisiti cui ogni paese candidato all'adesione deve rispondere. Un primo criterio, di natura politica, fa riferimento alla necessità di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, il rispetto dei Diritti dell'uomo e la protezione delle minoranze; un secondo criterio, di tipo economico, comporta la creazione di un'economia di mercato funzionante in grado di far fronte alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione europea; infine, un ultimo criterio è relativo proprio al recepimento dell'*acquis*, essendo tenuto ogni Stato membro dell'Unione europea non solo ad adottare tutte le norme e i regolamenti in vigore nell'Unione, ma anche a garantire una pubblica amministrazione in grado di applicare e di gestire concretamente la legislazione dell'Unione europea medesima.

Successivamente, al vertice di Copenaghen del 1993, anche il Consiglio europeo di Madrid del 1995 precisava ulteriormente, in tema di recepimento dell'*acquis* da parte dei paesi candidati, che ciascuno di essi avrebbe dovuto adeguare le proprie strutture amministrative al fine di consentire il corretto recepimento della normativa comunitaria a livello nazionale, nonché una sua corretta attuazione attraverso

apposite ed efficienti strutture amministrative e giudiziarie.

L'accettazione integrale dell'*acquis* da parte dei paesi candidati – e dunque la trasposizione nel proprio ordinamento interno di oltre 80.000 pagine di Diritto comunitario – costituisce quindi una condizione essenziale per il loro ingresso nell'Unione europea, poiché divenire membri di essa presuppone la piena accettazione dei contenuti, dei principi e degli obiettivi politici ed economici sanciti dai Trattati e dai loro allegati, dal diritto comunitario derivato, dalla giurisprudenza degli organi giudiziari comunitari e da tutti gli accordi con i paesi terzi. Per diventare Stato membro dell'Unione non basta la volontà di accettare l'*acquis*, ma occorre dimostrare la capacità di farlo proprio, in modo tale da poterlo applicare senza alcun tipo di distorsione.

Il recepimento dell'*acquis* ha rappresentato e rappresenta un momento centrale dell'allargamento dell'Unione europea ai paesi dell'Europa centro orientale già a essa associati. Particolare attenzione è stata dedicata ad analizzare i problemi concernenti le misure da adottare per l'adeguamento di tali paesi all'*acquis*, ciò costituendo sicuramente uno degli aspetti più complessi dell'adesione di questi paesi all'Unione europea.

Sicché l'esame analitico del grado di conformità all'*acquis* (cosiddetto *screening*), rappresenta la fase di preparazione dei negoziati di adesione (v. anche Strategia di preadesione) e viene a costituire un fattore fondamentale, in quanto serve come base per i negoziati bilaterali fra l'Unione europea e ciascuno dei paesi candidati.

Al fine di facilitare i negoziati di adesione con i 10 paesi che hanno fatto il loro ingresso nell'Unione europea il 1° maggio 2004 (Estonia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Slovenia, Malta, Cipro), l'*acquis* è stato suddiviso in 31 capitoli: Libera circolazione delle merci, Libera circolazione delle persone, Libera

circolazione dei capitali; libera prestazione di servizi (v. Libera circolazione dei servizi); diritto societario; Politica europea di concorrenza; Politica agricola comune; Politica comune della pesca; Politica comune dei trasporti della CE; Politica fiscale; Unione economica e monetaria; statistica; Politica sociale e Politiche per l'occupazione; Politica dell'energia; Politica industriale; piccole e medie imprese; Politica della ricerca scientifica e tecnologica; istruzione e formazione (v. Politica dell'istruzione); telecomunicazioni e tecnologie dell'informazione (v. Politica europea delle telecomunicazioni; Politica dell'informazione); cultura e politica audiovisiva (v. Politica culturale europea); politica regionale (v. Politica di coesione); Politica ambientale; Politica dei consumatori e salute; Giustizia e affari interni; Unione doganale; Politica commerciale comune; Politica estera e di sicurezza comune; controllo finanziario; finanze e bilanci; istituzioni; varie.

In linea di principio, per ognuno di questi capitoli avrebbe dovuto svolgersi, con ogni singolo paese candidato, un negoziato distinto. A fronte dei 31 capitoli sopra elencati, peraltro, i negoziati effettivi si sono spesso limitati a quei settori dell'*acquis* nei quali i paesi candidati avevano maggiori difficoltà e per i quali avevano esplicitamente richiesto un regime transitorio.

È frequente, infatti, soprattutto in alcuni ambiti (come ad esempio la politica ambientale), che il paese candidato non sia in grado di adeguarsi rapidamente alla rigorosa regolamentazione comunitaria, ma necessiti di tempi lunghi per effettuare le necessarie riforme a livello di infrastrutture o di processi industriali. In queste circostanze, l'Unione europea concede al paese un cosiddetto "regime transitorio", soggetto peraltro a condizioni e tempi molto rigorosi.

Il recepimento dei singoli capitoli è stato ed è tuttora (per i negoziati ancora in corso) oggetto di periodiche revisioni da parte della Commissione europea, sintetizzate in appositi

documenti informativi, accessibili al pubblico e consultabili attraverso il portale dell'Unione europea.

L'"Agenda 2000" (documento presentato a Bruxelles il 15 luglio del 1997 avente a oggetto le linee della Strategia di preadesione dei paesi dell'Europa centro orientale) prevedeva che, al fine di preparare in modo adeguato gli Stati associati all'adesione all'Unione europea, occorresse concedere la priorità al recepimento dell'*acquis* attraverso il rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa dei paesi candidati e l'adeguamento delle imprese alle norme comunitarie. A tale scopo e al fine di accelerare il processo di adesione dei nuovi Stati membri, vennero elaborati gli strumenti del "Partenariato per l'adesione" – disciplinato dal regolamento (CE) n. 622/98 del Consiglio del 16 marzo 1998 – e dei "Programmi nazionali per l'adozione dell'*acquis*" (NPAA nell'acronimo in lingua inglese dell'espressione National programme for the adoption of acquis communautaire). Il Partenariato per l'adesione costituisce un documento elaborato dalle istituzioni comunitarie nel quale sono individuate le diverse aree in cui si rende necessario operare affinché lo stato candidato all'adesione possa recepire integralmente l'*acquis*, mentre gli NPPA sono documenti elaborati dagli stessi Stati candidati (e complementari ai partenariati) nei quali essi indicano le misure che intendono adottare e i tempi necessari per la realizzazione di tali misure. Il programma di recepimento dell'*acquis* è definito dalla Commissione europea in una relazione di partenariato con ciascuno dei paesi candidati.

L'Unione europea, con particolare riferimento ad alcuni settori per i quali il recepimento dell'*acquis* appare più difficoltoso, prevede un sostegno di tipo finanziario ai paesi candidati all'adesione. A questo proposito, nell'ambito della strategia di preadesione che ha portato gli 8 paesi dell'Europa centrale e orientale, più Cipro e Malta, a fare il loro ingresso nell'Unione europea il 1° maggio 2004, sono

stati predisposti specifici strumenti di assistenza finanziaria. Affinché i paesi candidati fossero in grado di conformarsi all'*acquis* al momento dell'adesione, si sono resi infatti necessari ingenti investimenti nell'adeguamento delle loro norme, in particolare quelle industriali e ambientali.

Gli strumenti finanziari di preadesione sino al 2007 sono stati essenzialmente tre: il Programma di aiuto comunitario ai paesi dell'Europa centrale e orientale (Poland, Hungary aid for the reconstruction of the economy, PHARE), Instrument for structural policies for pre-accession (ISPA) e Special accession program for agriculture and rural development (SAPARD). Il programma PHARE è stato creato nel 1989 per sostenere il processo di riforme e la transizione economica e politica di due particolari paesi, la Polonia e l'Ungheria. Successivamente, è diventato uno dei principali strumenti finanziari della strategia di preadesione; attraverso aiuti non rimborsabili persegue due finalità: aiutare le amministrazioni e le strutture giudiziarie dei paesi candidati a dotarsi delle capacità necessarie per attuare l'*acquis* (il cosiddetto *institutional building*) e favorire attraverso investimenti mirati lo sviluppo di industrie e infrastrutture, concentrando gli sforzi soprattutto in settori come l'ambiente, i trasporti, l'industria, la qualità dei prodotti, le condizioni di lavoro, nei quali le norme comunitarie sono particolarmente rigorose. Sino alla sua sostituzione, PHARE è stato la principale fonte di intervento a sostegno dei paesi candidati nel recepimento dell'*acquis*. Il secondo strumento strutturale di preadesione, l'ISPA, a partire dal 2000 ha riguardato il finanziamento di investimenti per infrastrutture nei settori dell'ambiente e dei trasporti. SAPARD, infine, è stato lo strumento di sostegno alla preadesione nel settore agricolo (anch'esso, come l'ISPA, dal 2000), erogando aiuti economici a favore di settori agricoli fondamentali tra i quali il miglioramento delle strutture di trasformazione, e il controllo della qualità dei prodotti alimentari.

A partire dal periodo 2007-2013 i predetti strumenti finanziari di preadesione sono stati sostituiti da un unico strumento di assistenza alla preadesione, l'Instrument of pre-accession assistance (IPA), istituito dal regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio del 17 luglio 2006 – integrato dal regolamento (CE) n. 718/2007 del 12 giugno 2007. L'IPA è costituito da cinque parti: aiuto alla transizione e rafforzamento delle istituzioni, cooperazione transfrontaliera, sviluppo regionale, sviluppo delle risorse umane e sviluppo rurale. Le prime tre parti riguardano i paesi candidati e i candidati potenziali. Invece le ultime tre parti concernono esclusivamente i paesi candidati allo scopo di prepararli ad approvare e a realizzare la Politica di coesione nonché a gestire i fondi strutturali.

Sempre per facilitare il recepimento dell'*acquis*, a partire dal 1996 è stato istituito il Technical assistance information exchange office (TAIEX). Tale programma di assistenza tecnica e di scambio di informazioni è uno strumento di sostegno alle istituzioni per missioni a breve termine nel settore dell'adozione e dell'attuazione dell'*acquis*. L'assistenza del programma TAIEX è destinata ai paesi candidati, ai paesi aderenti nel quadro della strategia di preadesione e di *screening*, ai dieci nuovi Stati membri, nonché ai paesi dei Balcani occidentali. TAIEX riceve le domande di assistenza provenienti tanto dalle autorità pubbliche quanto dal settore privato e facilita la messa in contatto dei richiedenti e degli Stati membri interessati. Il programma si giova dell'apporto di esperti distaccati e organizza *peer reviews*, visite di studio o di valutazione, seminari, incontri di lavoro e di formazione. Esso fornisce del pari un'assistenza alla traduzione delle legislazioni e delle basi di dati di esperti e fornisce informazioni sul ravvicinamento delle varie normative (v. anche Ravvicinamento delle legislazioni). Da segnalare in tale contesto anche i progetti Twinning e l'iniziativa SIGMA.

Raffaele Torino (2009)