



Not another EU report! Il meccanismo di cooperazione e verifica quale strumento di promozione dello Stato di diritto e i suoi effetti sul processo di allargamento

Alessandro Rosanò*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Cenni sull’allargamento a est dell’Unione europea: dai criteri di Copenaghen alla strategia di preadesione. – 3. Bulgaria e Romania: dalla fine dei regimi comunisti all’adesione all’Unione europea. – 4. Il meccanismo di cooperazione e verifica: istituzione e funzionamento. – 5. L’efficacia del meccanismo di cooperazione e verifica ai fini della promozione dello Stato di diritto. – 6. Gli effetti del meccanismo di cooperazione e verifica sul processo di allargamento – 7. Conclusioni.

1. Il termine *condizionalità* fa parte da tempo dell’*EU jargon*. Come tale si intende l’insieme di parametri utilizzato dall’Unione europea per proteggere l’integrazione europea e influenzare la politica interna ed

* Docente a contratto di Diritto dell’Unione europea e Diritto internazionale, Università della Valle d’Aosta.

estera di uno Stato interessato ad aderire¹. Lo Stato in questione, per potere entrare a far parte dell'Unione, è tenuto a conformarsi al modello politico, economico e giuridico proprio dell'Unione stessa e dei suoi Stati membri². Non stupisce, allora, che la condizionalità sia stata definita come la forza motrice che sostiene il processo di allargamento³. Si tratta di un mezzo *incentive-based*, funzionale ad avviare e portare a compimento una stagione di profonde riforme nello Stato terzo, che però presenta un limite significativo: può operare fino a che lo Stato non abbia fatto ingresso nell'Unione⁴. Pertanto, la condizionalità è destinata a perdere la propria capacità di essere incisiva, visto che, una volta che lo Stato terzo sia divenuto Stato membro, l'Unione non potrà più utilizzare l'incentivo rappresentato dalla prospettiva di allargamento⁵.

Dunque, la condizionalità, per sua natura, dovrebbe configurarsi esclusivamente come condizionalità pre-adesione. Le decisioni, assunte dalla Commissione europea nel 2006, istitutive del meccanismo di cooperazione e verifica (MCV), permettono di parlare di una condizionalità post-adesione.

Il MCV, infatti, fu introdotto con lo scopo di spingere Bulgaria e Romania, in seguito al loro ingresso nell'Unione, ad adottare e attuare cambiamenti necessari ad assicurare, in un'ottica di tutela dello Stato di diritto, il buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia,

¹ K.E. SMITH, *The Evolution and Application of EU Membership Conditionality*, in M. CREMONA (ed.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, 2003, p. 108, 133. Per un'introduzione al tema, D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, The Hague, 2008.

² F. SCHIMMELFENNIG, S. ENGERT, H. KNOBEL, *Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey*, in *Journal of Common Market Studies*, 2003, p. 496.

³ D. PAPADIMITRIOU, E. GATEVA, *Between Enlargement-Led Europeanisation and Balkan Exceptionalism: An Appraisal of Bulgaria's and Romania's Entry into the European Union*, in C. CHIVA, D. PHINEMORE (eds), *The European Union's 2007 Enlargement*, London - New York, 2012, p. 6.

⁴ In questo consiste il cd. dilemma di Copenaghen, sul quale D.V. KOCHENOV, A. DIMITROVS, *Solving the Copenhagen Dilemma. The Repubblica Decision of the European Court of Justice*, in *Verfassungsblog*, 28 aprile 2021.

⁵ Il che non esclude, ovviamente, l'apertura, successivamente all'adesione, di procedure di infrazione per lo Stato membro che cessi di conformarsi al modello dell'Unione.

la prevenzione e il contrasto della corruzione e la lotta alla criminalità organizzata.

Scopo del presente contributo è fornire un'analisi del MCV, al fine di comprenderne utilità e limiti. Fatto riferimento – ovviamente, per sommi capi – a come l'allargamento nei confronti degli Stati dell'Europa centrale e orientale ebbe luogo (paragrafo 2) e al cammino verso l'Unione compiuto dai due Stati balcanici (paragrafo 3), vengono chiariti l'istituzione e il funzionamento del MCV (paragrafo 4). In seguito, si considerano le carenze di esso, inerenti soprattutto alla lotta alla corruzione, sottolineando però come pare sia stato proprio il MCV a indirizzare verso una più attenta sorveglianza a opera dell'Unione quanto alla tenuta dello Stato di diritto negli Stati membri (paragrafo 5). Successivamente (paragrafo 6), si evidenzia che, a partire dall'esperienza del MCV, si è verificato un cambiamento nell'approccio dell'Unione europea all'allargamento, divenuto molto più rigoroso di quanto non fosse in passato. Si analizza inoltre la possibilità di riproposizione del MCV in relazione a futuri allargamenti, prendendo in considerazione la domanda di adesione presentata dall'Ucraina a seguito dell'invasione russa. Le conclusioni (paragrafo 7) si concentrano sull'esigenza, confermata dall'esperienza del MCV, di accompagnare il monitoraggio con un'adeguata attività di *enforcement*.

2. Quando si parla di allargamento a est dell'Unione europea, il punto di partenza è spesso offerto dalle Conclusioni del Consiglio europeo tenutosi a Copenaghen nel 1993. È con queste, infatti, che fu riconosciuto che gli Stati dell'Europa centrale e orientale che l'avessero voluto sarebbero potuti entrare a fare parte dell'Unione se fossero stati in grado di adempiere agli obblighi a ciò connessi. A questo faceva seguito la nota affermazione dei tre criteri – politico, economico e dell'*acquis communautaire*⁶ – ai quali essi avrebbero dovuto conformarsi, nonché il riconoscimento del fatto che la capacità dell'Unione di assorbire nuovi membri, mantenendo inalterato il ritmo

⁶ Per una disamina, oltre al già citato contributo di K.E. SMITH, si veda P.-C. MÜLLER-GRAFF, *East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member Status*, Baden-Baden, 1997.

dell'integrazione europea, avrebbe avuto parimenti grande importanza, nell'interesse sia dell'Unione, sia degli Stati candidati⁷.

Ferma la centralità di questo momento, va considerato che fu in occasione del Consiglio europeo di Essen del 1994 che si cominciò a parlare di strategia di pre-adesione quanto agli Stati dell'Europa centrale e orientale, indicando così il processo di ravvicinamento di normative e *standard* nazionali, al centro del quale si sarebbe collocata la preparazione degli Stati in parola ai fini della loro integrazione nel mercato interno. Ciò avrebbe imposto la realizzazione di una relazione strutturata tra Unione e Stati, fondata su di un dialogo potenziato⁸.

Tale impostazione fu confermata dal Consiglio europeo di Madrid del 1995, che sottolineò l'esigenza di intensificare la strategia di pre-adesione, così da rendere possibile l'integrazione progressiva e armoniosa degli Stati dell'Europa centrale e orientale, mediante soprattutto lo sviluppo dell'economia di mercato, l'adeguamento delle strutture amministrative e la creazione di un contesto economico e monetario stabile⁹.

In seguito, il Consiglio europeo di Lussemburgo del 1997 pose in evidenza che l'allargamento si sarebbe svolto per fasi secondo i ritmi propri di ciascuno Stato candidato. Questo avrebbe richiesto una strategia rafforzata di pre-adesione, la quale avrebbe permesso agli Stati dell'Europa centrale e orientale di adeguarsi il più possibile all'*acquis communautaire* già prima di entrare nell'Unione¹⁰, così che l'ingresso non integrasse uno *shock* sia per gli Stati, sia per l'Unione stessa¹¹.

⁷ Consiglio europeo di Copenaghen, Conclusioni della Presidenza, 21-22 giugno 1993, punto 7.iii. Per un'introduzione quanto alla procedura di adesione, M. PUGLIA, *Articolo 49 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 333 ss., M. VELLANO, *Art. 49 TUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Padova, 2014, p. 147 ss. e B. NASCIBENE, *La procedura di adesione all'Unione europea*, in M. GANINO, G. VENTURINI (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, Milano, 2002, p. 3 ss.

⁸ Consiglio europeo di Essen, Conclusioni della Presidenza, 9-10 dicembre 1994, allegato IV.

⁹ Consiglio europeo di Madrid, Conclusioni della Presidenza, 15-16 dicembre 1995, punto III.A.

¹⁰ Consiglio europeo di Lussemburgo, Conclusioni della Presidenza, 12-13 dicembre 1997.

¹¹ In questo senso, M. MARESCAU, *Pre-accession*, in M. CREMONA (ed.), *op. cit.*, p. 9-10.

3. Nel 1989, a seguito della caduta del Muro di Berlino, si assistette al crollo dei regimi dittatoriali di Todor Živkov in Bulgaria e Nicolae Ceaușescu in Romania. I due Stati balcanici si aprirono all'Occidente, adottando Costituzioni di stampo democratico¹². La transizione fu complicata da gestire e, in entrambi i casi, si registrò l'affermazione di democrazie illiberali, contraddistinte dall'assenza di una vera opposizione e dal coinvolgimento nei ruoli di governo di forze politiche e individui i cui rapporti con le pregresse esperienze comuniste erano ambigui¹³. Da ciò derivarono la limitazione nella capacità di azione delle neonate istituzioni democratiche e il sabotaggio delle riforme che avrebbero dovuto permettere il passaggio da un modello di stampo collettivista a un'economia di mercato¹⁴.

L'avvicinamento alle Comunità europee iniziò nel 1990, quanto alla Bulgaria, e nel 1991, quanto alla Romania, con la conclusione di accordi intesi a favorire la cooperazione commerciale ed economica. A questi fecero seguito gli *Europe Agreements*¹⁵, accordi di associazione diretti, tra l'altro, a instaurare un dialogo politico, promuovere le relazioni economiche, sostenere gli sforzi dei due Stati al fine di consolidare la democrazia e spingere verso la graduale integrazione di essi nelle Comunità. Con riferimento a quest'ultimo profilo veniva sottolineato che Bulgaria e Romania si sarebbero dovute impegnare in modo da rispettare le condizioni necessarie a garantire il loro ingresso nel blocco¹⁶.

¹² Per un'introduzione, quanto alla Bulgaria, E. TANCHEV, *The Constitution and the Rule of Law*, in J.D. BELL (ed.), *Bulgaria in Transition. Politics, Economics, Society, and Culture After Communism*, New York, 1998, p. 65 ss., quanto alla Romania, B. SELEJAN-GUȚAN, *The Constitution of Romania. A contextual analysis*, London, 2016, p. 198 ss.

¹³ Così A.M. VACHUDOVA, *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford, 2005, p. 25 ss.

¹⁴ *Ivi*, p. 38.

¹⁵ Al riguardo, M. MARESCEAU, *Europe Agreements: A New Form of Cooperation between the European Community and Central and Eastern Europe*, in P.-C. MÜLLER-GRAF (ed.), *East Central European States and the European Communities: the legal adaptation to the market economy*, p. 209 ss. e K. INGLIS, *The Europe Agreements compared in the light of their pre-accession reorientation*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1173 ss.

¹⁶ Art. 1, par. 2, dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Bulgaria, dall'altra e

La domanda di adesione fu presentata da entrambi gli Stati nel 1995 ma, data la lentezza dei processi di riforma, il Consiglio europeo di Lussemburgo del 1997 decise di non avviare negoziati per l'adesione¹⁷. Il fatto che permanessero dei problemi era confermato dai pareri resi dalla Commissione europea quanto all'adesione dei due Stati. In entrambi i casi, con riferimento al criterio politico di adesione, l'esecutivo comunitario rilevò che, per quanto esistessero istituzioni democratiche e la loro stabilità non fosse in discussione, esse avrebbero dovuto essere rafforzate mediante lo sviluppo di pratiche maggiormente coerenti con il valore dello Stato di diritto: in particolar modo, sforzi significativi avrebbero dovuto essere fatti per combattere la corruzione e migliorare il funzionamento del sistema giudiziario e la tutela dei diritti fondamentali¹⁸. Ulteriormente, venne posta in evidenza la difficoltà per entrambi gli Stati di conformarsi appieno all'*acquis* in materia di giustizia e affari interni nel medio termine, in ragione del grave problema posto, tra l'altro, dal crimine organizzato¹⁹.

Ragioni di natura geopolitica, connesse in particolar modo alla guerra del Kosovo e all'esigenza di stabilizzare l'area sudorientale dell'Europa, spinsero il Consiglio europeo, riunitosi a Helsinki nel 1999, a cambiare opinione²⁰. Pertanto, fu deciso di avviare negoziati di adesione²¹.

Tuttavia, come noto, Bulgaria e Romania non entrarono a far parte dell'Unione nel 2004, quando si verificò l'allargamento a Cipro, Malta e otto Stati dell'area centro-orientale dell'Europa. Alla base di tale decisione, assunta dal Consiglio europeo di Copenaghen del 2002, stava, ancora una volta, la lentezza delle riforme e, in particolar modo,

dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Romania, dall'altra.

¹⁷ Consiglio europeo di Lussemburgo, cit., punto 27.

¹⁸ COM(97) 2003 fin., del 15 luglio 1997, punto 1.3 e COM(97) 2008 fin., del 15 luglio 1997, punto 1.3.

¹⁹ Si vedano entrambi i documenti ora citati, al punto 3.7.

²⁰ G. NOUTCHEVA, D. BECHEV, *The Successful Laggards: Bulgaria and Romania's Accession to the EU*, in *East European Politics and Societies*, 2008, p. 122.

²¹ Consiglio europeo di Helsinki, Conclusioni della Presidenza, 10-11 dicembre 1999, punto I.10.

l'esigenza di prestare una maggiore attenzione agli interventi inerenti ai settori giudiziario e amministrativo²².

A seguito della chiusura dei negoziati relativi ai capitoli dell'*acquis*, il Consiglio europeo, tenutosi a Bruxelles nel dicembre 2004, confermò che l'adesione si sarebbe verificata nel 2007, aggiungendo però che, per fare fronte a problemi gravi verificatisi prima di ciò o nei tre anni successivi, sarebbero state previste misure di salvaguardia²³.

Il Trattato di adesione fu firmato il 25 aprile 2005 e, ai sensi del suo art. 4, par. 2, esso sarebbe entrato in vigore il 1° gennaio 2007 nel caso in cui tutti gli strumenti di ratifica fossero stati depositati anteriormente a tale data. In deroga a questa previsione, il successivo par. 3 riconosceva alle istituzioni dell'Unione il potere di adottare misure, individuate nel protocollo relativo alle condizioni e modalità d'ammissione della Bulgaria e della Romania all'Unione europea e nell'Atto di adesione²⁴, che avrebbero prodotto i loro effetti alla data di entrata in vigore del Trattato.

Di particolare interesse risultava essere quanto contemplato agli artt. 37 e 38, i quali definivano clausole di salvaguardia dirette a tutelare il mercato interno e la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale. All'art. 37 si stabiliva che, nel caso di inosservanza degli impegni assunti da Bulgaria e Romania tali da recare un grave pregiudizio al mercato interno, la Commissione avrebbe potuto, entro un termine di tre anni dalla data di adesione, su richiesta motivata di uno Stato membro o di propria iniziativa, adottare regolamenti o decisioni che definissero le misure appropriate, le quali avrebbero

²² Consiglio europeo di Copenaghen, Conclusioni della Presidenza, 12-13 dicembre 2002, punti 14-15.

²³ Consiglio europeo di Bruxelles, Conclusioni della Presidenza, 16-17 dicembre 2004, punti 7 e 11.

²⁴ Propriamente, l'art. 4, par. 3, fa rinvio al protocollo relativo alle condizioni e modalità d'ammissione. Tuttavia, *ex art.* 2 del Trattato di adesione, nell'ipotesi in cui il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa non fosse stato in vigore alla data di adesione, le condizioni di ammissione e gli adattamenti per i trattati sarebbero stati quelli "contenuti nell'atto allegato al presente trattato", ossia, appunto, l'Atto di adesione. Come noto, il progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, approvato dal Consiglio europeo il 18 giugno 2004 e firmato a Roma il 29 ottobre dello stesso anno, fu abbandonato dopo l'esito negativo dei *referendum* tenutisi in Francia e nei Paesi Bassi il 29 maggio e il 1° giugno 2005. Pertanto, il riferimento rilevante è non quello relativo al protocollo, bensì quello inerente all'Atto di adesione.

dovuto essere proporzionate e tali da non comportare una discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata agli scambi tra gli Stati membri. Una medesima iniziativa avrebbe potuto essere assunta, *ex art.* 38, in presenza di carenze gravi o di rischio imminente di carenze gravi quanto al recepimento, all'attuazione o all'applicazione degli atti di diritto derivato in materia di reciproco riconoscimento in campo civile e penale. In tali ipotesi, le misure avrebbero potuto comportare una sospensione temporanea nell'applicazione degli strumenti di cooperazione disciplinati da tali atti. In entrambi i casi, le misure avrebbero potuto essere adeguate dalla Commissione ai progressi compiuti da parte dei due Stati estereuropei²⁵, non avrebbero dovuto essere mantenute oltre il tempo strettamente necessario e avrebbero cessato di trovare applicazione una volta attuato l'impegno pertinente.

4. Alla luce dei due casi concreti, apparve fin da subito chiaro che le disposizioni di cui si è ora riferito non sarebbero rimaste lettera morta. Nel 2005, la Commissione europea espresse le proprie rimostranze nei confronti di Bulgaria e Romania per la lentezza nell'approvazione delle riforme e la Germania arrivò a minacciare di non ratificare il Trattato di adesione²⁶. I problemi fondamentali riguardavano la trasparenza e l'efficienza dei processi, la lotta alla corruzione e, quanto alla sola Bulgaria, l'indipendenza del potere giudiziario e la lotta alla criminalità organizzata²⁷. Data la necessità di ulteriori interventi in questi settori, la Commissione decise di esercitare i poteri riconosciuti in suo favore dagli artt. 37 e 38, costituendo un meccanismo per controllare i progressi compiuti dai due Stati²⁸.

Tramite due decisioni adottate nel 2006²⁹, fu istituito il MCV. Nel preambolo delle due decisioni, è chiarito che l'Unione europea è

²⁵ Si segnala però che l'art. 38, a differenza dell'art. 37, impone alla Commissione di consultare gli Stati membri prima di adeguare le misure già assunte.

²⁶ D. SMILOV, *Enlargement and EU Constitutionalism in the Balkan Periphery*, in W. SADURSKI, J. ZILLER, K. ZUREK (eds.), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, Firenze, 2006, p. 162-163.

²⁷ COM(2006) 549 fin., del 26 settembre 2006, pp. 10-11.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Si tratta della decisione 2006/928/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla

fondata sullo Stato di diritto e che lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e il mercato interno riposano sulla certezza che le decisioni e le pratiche amministrative degli Stati membri rispettino pienamente tale valore³⁰. Una simile condizione presuppone l'esistenza in tutti gli Stati membri di un sistema giudiziario e amministrativo imparziale, indipendente ed efficace, munito dei mezzi necessari a contrastare la corruzione³¹. Fermo quanto già fatto dai due Stati a tal fine, la Commissione rileva l'esigenza di risolvere le ulteriori questioni rimaste in sospeso, individuate quali parametri di riferimento ai quali i due Stati si sarebbero dovuti conformare. Per assicurare il pieno rispetto di questi parametri, è previsto con riferimento a entrambi gli Stati che ogni anno, entro il 31 marzo, la Bulgaria e la Romania riferiscano alla Commissione europea quanto ai progressi compiuti e che la Commissione fornisca assistenza tecnica, raccolga e scambi informazioni quanto ai parametri e organizzi missioni di esperti³². Soprattutto, la Commissione deve trasmettere al Parlamento europeo e al Consiglio, con cadenza almeno semestrale, le proprie osservazioni e conclusioni quanto all'evoluzione dei due contesti³³.

Nell'allegato alla decisione relativa alla Bulgaria sono individuati sei parametri che riguardano: la modifica della Costituzione al fine di assicurare l'indipendenza e la responsabilità del sistema giudiziario; l'adozione e l'attuazione di una nuova legge sul sistema giudiziario e di un nuovo codice di procedura civile tali da garantire processi più trasparenti ed efficienti; il miglioramento della professionalità del sistema giudiziario; lo svolgimento di indagini imparziali quanto ad accuse di corruzione ad alto livello; l'adozione di misure funzionali a prevenire e combattere la corruzione; l'attuazione di una strategia volta a combattere la criminalità organizzata. Quanto alla Romania, i parametri rilevanti sono quattro e concernono: la trasparenza ed

Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e della decisione 2006/929/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Bulgaria per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata.

³⁰ Considerando nn. 1 e 2 del preambolo delle due decisioni sopra menzionate.

³¹ Considerando n. 3.

³² Art. 1 delle due decisioni.

³³ Art. 2 delle due decisioni.

efficienza dei procedimenti giudiziari; la creazione di un'agenzia di integrità responsabile della verifica delle proprietà, delle incompatibilità e dei potenziali conflitti d'interesse; lo svolgimento di indagini professionali e imparziali circa accuse di corruzione ad alto livello; la lotta alla corruzione.

Al riguardo, è da notare quanto risultante dal considerando n. 3 del preambolo delle due decisioni istitutive, ove si riconosce che esse saranno abrogate non appena tutti i parametri di riferimento saranno rispettati in maniera soddisfacente. Dunque, il MCV non è inteso semplicemente come un mero elenco di azioni che possono essere realizzate indipendentemente l'una dall'altra³⁴. I parametri, infatti, risultano collegati, dato che i progressi compiuti quanto a uno incidono sulla realizzazione degli altri, contribuendo all'instaurazione di un sistema giudiziario e amministrativo indipendente e imparziale. I parametri, dunque, costituiscono parte integrante di una vasta riforma, per la quale si rende necessario un impegno politico a lungo termine³⁵.

Dal punto di vista dell'esecutivo europeo, l'introduzione dello strumento in parola sarebbe stata utile a più livelli: per Bulgaria e Romania, in quanto avrebbe fornito valutazioni obiettive e raccomandazioni relative ai settori in cui intervenire; per gli altri Stati membri, dato che li avrebbe posti nelle condizioni di conoscere quanto realizzato negli ordinamenti dei due Stati interessati e di prestare sostegno in favore di questi³⁶; per la Commissione stessa, considerato che avrebbe permesso di accompagnare il processo di riforma e di verificare la sostenibilità dei cambiamenti introdotti³⁷.

Dal 2007 in poi, la Commissione ha provveduto a elaborare relazioni nelle quali ha dato conto delle evoluzioni e dei problemi perduranti nei due Stati. In relazione alla Bulgaria, si nota che recentemente la Commissione ha ritenuto soddisfatti, e dunque provvisoriamente chiusi, i parametri relativi all'indipendenza del potere giudiziario e al quadro giuridico concernente la lotta alla corruzione di

³⁴ COM(2009) 401 fin., del 22 luglio 2009, p. 2-3 e COM(2009) 402 fin., del 22 luglio 2009, p. 3.

³⁵ COM(2007) 377 fin., del 27 giugno 2007, p. 5 e COM(2007) 378 fin., del 27 giugno 2007, p. 5.

³⁶ COM (2010) 400 fin., del 4 ottobre 2010, p. 2 e COM (2010) 401 fin./2, del 6 ottobre 2010, p. 2.

³⁷ COM(2017) 43 fin., del 25 ottobre 2017, p. 3.

alto livello e alla criminalità organizzata, raccomandando per il futuro di dedicare maggiore attenzione a garantire l'accessibilità e l'efficienza del sistema giudiziario, soprattutto per quanto attiene all'attività di indagine, nonché la credibilità delle istituzioni anti-corruzione³⁸. Con riferimento alla Romania, invece, sussistono ancora gravi difficoltà, connesse per esempio a influenze indebite nello svolgimento delle indagini riguardanti sospetti casi di corruzione, ai *checks and balances* operanti quanto alle nomine dei vertici delle Procure, all'esecuzione delle decisioni rese dall'autorità giudiziaria da parte della pubblica amministrazione e alla trasparenza e all'*accountability* dell'organo di autogoverno della magistratura³⁹. Al termine dell'applicazione del MCV, il monitoraggio dovrebbe comunque proseguire nell'ambito di strumenti orizzontali, come la relazione annuale sullo Stato di diritto⁴⁰.

Circa il MCV, la Corte di giustizia ha avuto modo di offrire alcuni chiarimenti in recenti pronunce. Con specifico riferimento alle decisioni istitutive, i giudici di Lussemburgo hanno riconosciuto che, in ragione del loro carattere vincolante, esse impongono agli Stati interessati di rispettare i parametri individuati negli allegati e di riferire al riguardo ogni anno alla Commissione europea. Pertanto, anche i parametri di riferimento sono vincolanti⁴¹. Posto, inoltre, il principio

³⁸ COM(2019) 498 fin., del 23 ottobre 2019.

³⁹ COM(2021) 370 fin., dell'8 giugno 2021.

⁴⁰ COM(2019) 343 fin., del 17 luglio 2019, p. 16, nota 52. Al riguardo, si nota che, dal 2019 in poi, la Commissione non ha più pubblicato relazioni relative alla Bulgaria, ritenendo che i progressi compiuti fossero sufficienti ai fini degli impegni assunti al momento dell'adesione. Il 18 dicembre 2019, in una lettera al presidente David Sassoli, il presidente della commissione LIBE del Parlamento europeo ha espresso il sostegno della commissione alla revoca dell'MCV per la Bulgaria. Il presidente Sassoli ha fatto altrettanto in una lettera del 20 dicembre 2019 alla presidente Ursula von der Leyen. Non è emerso però un consenso sul punto in seno al Consiglio; quindi, il meccanismo continua a essere in vigore (si veda SWD(2020) 301 fin., del 18 dicembre 2020, p. 3).

⁴¹ Sentenza della Corte del 18 maggio 2021, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"*, punti 167-168. Sul punto, si sottolinea che, secondo la Corte, proprio perché gli Stati sono tenuti a rispettare i parametri, essi non possono adottare alcuna misura che rischi di comprometterne la realizzazione (punto 172), mentre, secondo l'Avvocato generale Bobek, sussiste un vero e proprio obbligo di progredire verso il conseguimento degli obiettivi individuati nelle decisioni istitutive. Esse, infatti, non si limitano a imporre a Bulgaria e Romania di inviare relazioni annuali alla Commissione, ma obbligano i due Stati a riferire quanto ai progressi compiuti. Ciò implica che devono essere stati realizzati degli sforzi funzionali a realizzare l'esito

del primato del diritto dell'Unione, i giudici nazionali sono tenuti a disapplicare le disposizioni, anche di rango costituzionale, che diano luogo a una violazione del MCV⁴².

Quanto alle relazioni redatte dalla Commissione europea, secondo la Corte di giustizia, ancorché non abbiano natura vincolante e si limitino a illustrare la situazione in atto nei due Stati e a formulare raccomandazioni, è pur vero che, in forza del principio di leale cooperazione, gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure idonee a garantire la portata e l'efficacia del diritto dell'Unione, nonché a eliminare le conseguenze illecite di una violazione di esso. Dunque, Bulgaria e Romania devono tenere in debito conto quanto risultante dalle relazioni. In particolar modo, non possono adottare o mantenere misure nei settori coperti dai parametri di riferimento che rischiano di compromettere il risultato che essi prescrivono e, ove la Commissione sollevi dubbi circa la compatibilità di una misura nazionale con uno dei parametri, devono collaborare in buona fede per superare le difficoltà riscontrate⁴³.

In seguito, la Corte ha ribadito che le decisioni istitutive, finché non siano state abrogate, continuano a essere obbligatorie in tutti i loro elementi, compresi i parametri di riferimento, che sono espressione del valore dello Stato di diritto. Pertanto, gli Stati interessati dal MCV sono tenuti ad adottare tutte le misure appropriate al fine della realizzazione dei parametri, tenendo in debita considerazione, in ragione del principio di leale collaborazione, le relazioni della Commissione e, in particolare, le raccomandazioni⁴⁴. Inoltre, la Corte ha riconosciuto che il principio

desiderato (conclusioni dell'Avvocato generale Bobek del 23 settembre 2020, causa C-83/19, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"*, punti 148-149).

⁴² Sentenza *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"*, cit., punto 251.

⁴³ Sentenza *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"*, cit., punti 173-177. Con riferimento alle raccomandazioni formulate dalla Commissione, a opinione dell'Avvocato generale, nonostante i parametri di riferimento siano obbligatori, ciò non implica che ogni singola raccomandazione debba essere eseguita, in quanto "vi è un obbligo di cooperare, ma non di seguire alla lettera"; anzi, sussisterebbe una vera e propria facoltà di non conformarsi alle indicazioni provenienti dalla Commissione quando ciò risulti diretto a introdurre modelli e procedure alternativi, che però devono essere idonei a permettere la realizzazione dei parametri di riferimento o, quanto meno, ad avanzare un'ipotesi plausibile al riguardo (così le conclusioni dell'Avvocato generale Bobek, cit., punti 164-166).

⁴⁴ Sentenza della Corte del 21 dicembre 2021, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e a.*, punti 155-175.

del primato osta a una normativa o a una prassi nazionale ai sensi della quale i giudici nazionali non possono, a pena di commettere un illecito disciplinare, disapplicare la giurisprudenza della Corte costituzionale nazionale, ove ritengano, alla luce di una sentenza della Corte di giustizia, che detta giurisprudenza sia contraria alla decisione istitutiva del MCV⁴⁵.

5. Sembra opportuno ricordare che è molto probabile che sulla scelta di introdurre il MCV abbiano pesato, oltre alle legittime aspettative della Commissione e, dunque, dell'Unione di conseguire una piena conformità degli ordinamenti bulgaro e romeno all'*acquis communautaire*, anche considerazioni di ordine politico che si ricollegano alla *enlargement fatigue*. Questo fenomeno, registrato sia a livello statale, sia a livello di Unione, ha portato all'emersione di un'istanza di rallentamento quanto all'adesione di nuovi Stati, in favore piuttosto di un approfondimento dell'integrazione⁴⁶.

Non stupisce, allora, che si sia scelto di introdurre una forma di condizionalità post-adesione, funzionale a evitare che l'allargamento indisponesse ulteriormente l'opinione pubblica europea e recasse pregiudizio al processo di integrazione⁴⁷. Da ciò sarebbe derivata la decisione di istituire il MCV, che si sarebbe dovuto configurare come "a new model designed to ensure that improvements in the rule of law that were observed and promoted throughout the accession process would continue"⁴⁸.

⁴⁵ *Ivi*, punti 244-262. Le sentenze ora richiamate si ricollegano alla progressiva emersione di profili di crisi dello Stato di diritto in Romania. Per delle prime indicazioni, E.-S. TĂNĂSESCU, B. SELEJAN-GUTAN, *A Tale of Primacy. The ECJ Ruling on Judicial Independence in Romania*, in *Verfassungsblog*, 2 giugno 2021.

⁴⁶ Per un'introduzione, A. SZOŁUCHA, *The EU and Enlargement Fatigue: Why has the European Union not been able to counter enlargement fatigue?*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2010, p. 107 ss.

⁴⁷ G. DIMITROV, A. PLACHKOVA, *Bulgaria and Romania, twin Cinderellas in the European Union: how they contributed in a peculiar way to the change in EU policy for the promotion of democracy and rule of law*, in *European Politics and Society*, 2020, p. 8.

⁴⁸ S. ALEGRE, I. IVANOVA, D. DENIS-SMITH, *Safeguarding the Rule of Law in an Enlarged EU: The Cases of Bulgaria and Romania*, CEPS Special Report, April 2009, p. 1.

Quest'opinione positiva, espressa quando il meccanismo era agli inizi, è rimasta sostanzialmente isolata. La letteratura – politologica – successiva è orientata nel senso di ritenere che il meccanismo sia stato inefficace, in quanto non avrebbe condotto a una diminuzione del fenomeno corruttivo. Alla base di ciò starebbero ragioni riconducibili ai due contesti nazionali, visti come inadeguati a sostenere il processo di riforma richiesto per via delle eredità lasciate dall'esperienza comunista, ma anche carenze imputabili al MCV, relative per esempio all'inadeguatezza ed eccessiva astrattezza delle raccomandazioni formulate⁴⁹. Tra i giuristi non manca chi ha parlato di “a strange *ad hoc* beast”, inefficace, ingiusta e discriminatoria⁵⁰.

Sul piano dell'efficacia, si può essere d'accordo con le valutazioni ora riassunte, dato che le riforme attuate nei due Stati non hanno condotto a miglioramenti significativi nella percezione della corruzione da parte dell'opinione pubblica⁵¹. Tuttavia, può essere contestato il fatto che la responsabilità sia ascrivibile esclusivamente al MCV. Infatti, esso – si ripete – è uno strumento di monitoraggio che, tutt'al più, può arrivare a configurarsi come un meccanismo di *naming and shaming*. La dimensione sanzionatoria, dunque, sarebbe da ricondursi all'immagine negativa che una relazione della Commissione europea può restituire agli altri Stati membri e all'opinione pubblica nazionale e internazionale quanto alla situazione in atto nello Stato oggetto di controllo.

L'autentico *enforcement* si sarebbe ricollegato, invece, a un'ulteriore attivazione delle clausole di salvaguardia poste agli artt. 37 e 38 dell'Atto di adesione, le quali avrebbero permesso alla

⁴⁹ Si vedano, *ex multis*, M. MENDELSKI, *EU-Driven Judicial Reforms in Romania: A Success Study?*, in *East European Politics*, 2012, p. 23 ss., V.I. GANEV, *Post-Accession Hooliganism: Democratic Governance in Bulgaria and Romania after 2007*, in *East European Politics & Societies*, 2013, p. 26 ss. e L. TONEVA-METODIEVA, *Beyond the Carrots and Sticks Paradigm: Rethinking the Cooperation and Verification Mechanism Experience of Bulgaria and Romania*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 2014, p. 534 ss.

⁵⁰ A. DIMITROVS, D. KOCHENOV, *Of Jupiters and Bulls: the Cooperation and Verification Mechanism as a redundant special regime of the rule of law*, in *EU Law Live*, 5 giugno 2021, p. 6-7.

⁵¹ In questo senso militano le indicazioni risultanti dal *Corruption Perception Index*, predisposto annualmente da Transparency International e disponibile in www.transparency.org.

Commissione di adottare altre misure a tutela del mercato interno e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, per esempio limitando la partecipazione di Bulgaria e Romania a tali settori.

Al riguardo, però, devono considerarsi due ordini di problemi. Da un lato, le previsioni ora menzionate ponevano un limite temporale alla possibilità dell'esecutivo europeo di agire nel senso ora illustrato. Infatti, le iniziative avrebbero dovuto essere assunte dalla Commissione entro tre anni dalla data di adesione. Dunque, una volta decorso tale termine, la capacità sanzionatoria dell'Unione europea si è esaurita. Dall'altro lato, va dato conto dell'atteggiamento assunto da parte della Commissione quanto al ricorso a questi poteri. Da relazioni di poco successive all'entrata in vigore del MCV risulta che, secondo la Commissione, nei rapporti con Bulgaria e Romania un'azione di sostegno sarebbe stata più efficace di una sanzione⁵². Stupisce poco, allora, che il MCV non abbia condotto ai risultati auspicati. Limiti di ordine normativo e inerenti alla volontà politica di attivare le clausole di salvaguardia hanno reso inefficace uno strumento che, coordinato con dette clausole, avrebbe potuto sostenere con forza il processo di cambiamento nei due Stati balcanici⁵³.

Per quel che riguarda la contestazione secondo cui si tratterebbe di uno strumento ingiusto e discriminatorio, va rilevato che il meccanismo ravvisava la propria *raison d'être* in carenze strutturali proprie dei due ordinamenti interessati e nell'apparente incapacità di questi di tenere il passo delle riforme richieste dall'Unione. Posta quindi una differenza di fondo con gli altri Stati coinvolti nell'allargamento a est, l'adozione di un'impostazione diversa non sembra contestabile.

Va comunque detto che sembra possibile identificare una qualche utilità del MCV. Propriamente, può sostenersi che, tramite il MCV e ancor prima che si ponesse il problema della crisi dello Stato di diritto

⁵² COM(2008) 494 fin., del 23 luglio 2008, p. 6 e COM(2008) 495 fin., del 23 luglio 2008, p. 6.

⁵³ Nulla avrebbe comunque precluso l'apertura di procedure di infrazione. Si segnala in ogni caso che, per ragioni connesse alle gravi carenze nei sistemi nazionali di gestione e controllo della Bulgaria, la Commissione decise di sospendere le erogazioni connesse ad alcuni programmi di sostegno, tra i quali il programma PHARE. Con riferimento a quest'ultimo, fu sospeso l'accreditamento di due agenzie esecutive, escludendo che esse potessero concludere contratti (COM(2008) 496 fin., del 23 luglio 2008).

ed emergesse con forza l'esigenza di un'azione dell'Unione al fine di assicurare la tenuta di questo valore negli Stati membri⁵⁴, era già venuta alla luce l'esigenza di un intervento di promozione da parte dell'Unione medesima.

Non solo: il MCV sembra avere fornito il fondamento per iniziative successive. È stata la Commissione europea a esprimersi in questo senso, rilevando come l'esperienza acquisita mediante il MCV fosse utile per affrontare i problemi emersi in altri Stati membri⁵⁵. Non stupisce, quindi, che la stessa Commissione abbia sostenuto l'esigenza di avviare un'attività di monitoraggio diretta a individuare i rischi per lo Stato di diritto, permettere l'elaborazione di soluzioni e fornire un supporto mirato, concentrando l'attenzione sulla sostenibilità e l'irreversibilità delle riforme adottate a livello nazionale a seguito dell'intervento dell'Unione, come fatto con il MCV⁵⁶.

Dunque, quanto appreso con il MCV è servito al fine dell'istituzione del ciclo di esame dello Stato di diritto⁵⁷, una delle cui componenti essenziali è la relazione annuale sullo Stato di diritto. Essa si configura come una sintesi della situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea, contenente valutazioni specifiche per ogni Stato membro concernenti il sistema giudiziario, il quadro anticorruzione, il pluralismo dei media e altre questioni relative al bilanciamento dei poteri⁵⁸.

⁵⁴ Per un'introduzione, T. KONSTADINIDES, *The Rule of Law in the European Union. The Internal Dimension*, Oxford, 2017, R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri (dialogo con Ugo Villani)*, in *Eurojus.it*, 13 febbraio 2017, B. NASCIMBENE, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE*, in *Eurojus.it*, 24 ottobre 2017 e W. SADURSKI, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford, 2019.

⁵⁵ COM(2019) 163 fin., del 4 aprile 2019, p. 5, con la quale la Commissione sembra avere superato l'impostazione precedentemente emersa in COM(2014) 158 fin., dell'11 marzo 2014, p. 6, ove si affermava che il MCV riguardava situazioni pre-adesione, quindi transitorie, e di conseguenza non si sarebbe prestato per fare fronte a minacce allo Stato di diritto che si fossero verificate "in qualsivoglia Stato membro" (corsivo della Commissione).

⁵⁶ COM(2019) 343 fin., del 17 luglio 2019, p. 10.

⁵⁷ Avviato con la comunicazione da ultimo menzionata.

⁵⁸ Si veda COM(2020) 580 fin., del 30 settembre 2020. Anche in questo caso si pone la questione dell'efficacia dello strumento adottato. La risposta dipende dalle conseguenze che le istituzioni europee vorranno trarre dalle risultanze della relazione annuale per quel che attiene all'attivazione di procedure di infrazione, nel caso della

Ulteriormente, possono richiamarsi alcuni profili concernenti la proposta originaria di regolamento cd. condizionalità⁵⁹. Al riguardo, la Corte dei Conti dell'Unione europea rese un parere, nel quale sottolineò che la Commissione europea non aveva individuato le fonti sulla base delle quali sarebbe stata eseguita la valutazione qualitativa necessaria per accertare la sussistenza di una carenza generalizzata concernente la tenuta dello Stato di diritto in uno Stato membro e tale da compromettere il bilancio dell'Unione. Si suggeriva, allora, di considerare elementi risultanti, per esempio, da documenti della Commissione di Venezia e, in generale, del Consiglio d'Europa, ma anche dal MCV⁶⁰.

Tale indicazione fu recepita dal Parlamento europeo che, in prima lettura, approvò un emendamento, con il quale fu introdotto nell'allora considerando n. 12 un riferimento al MCV come fonte per procedere alla valutazione qualitativa⁶¹. In seguito, il richiamo venne meno, ma ne fu inserito uno, nel considerando n. 16, alla relazione annuale sullo Stato di diritto.

6. L'esperimento del MCV non fu riproposto nell'ambito dell'allargamento relativo alla Croazia. Ciò non fu dovuto a una differenza sostanziale tra quest'ultima e Bulgaria e Romania. Al

Commissione europea, e dell'art. 7 TUE, per quanto riguarda il Consiglio e il Consiglio europeo.

⁵⁹ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. Come noto, si tratta di uno strumento introdotto con lo scopo di tutelare il bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri. Per un'introduzione, A. CIRCOLO, *È la rule of law a proteggere il bilancio dell'Unione o viceversa? La nuova proposta di regolamento «sulle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto»*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 395 ss. e A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, 2022, p. 131 ss.

⁶⁰ Corte dei Conti, parere n. 1/2018 concernente la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 maggio 2018, sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, punto 19.

⁶¹ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 4 aprile 2019 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, P8_TA-PROV(2019)0349.

contrario, nel suo parere quanto alla domanda di adesione, reso nel 2004, la Commissione europea rilevava, relativamente al potere giudiziario, che nonostante la sua indipendenza fosse ampiamente garantita, permanevano notevoli criticità connesse all'inefficienza generalizzata, ai tempi per emettere e applicare le sentenze, alle carenze nella selezione e formazione dei magistrati e alla tendenza di tribunali e amministrazione statale a non conformarsi alle decisioni delle corti superiori⁶². Inoltre, anche in Croazia la corruzione costituiva un problema che imponeva di compiere sforzi significativi sul piano normativo e operativo⁶³. Quanto, infine, alla lotta alla criminalità organizzata, parimenti veniva posta in evidenza una serie di criticità concernenti le riforme del codice penale, le limitate capacità amministrative, di organico e di coordinamento, la mancanza di un approccio strategico al tema⁶⁴. A ridosso dell'adesione, le difficoltà connesse all'efficienza del sistema giudiziario e alla lotta alla corruzione non erano ancora state risolte⁶⁵.

Quindi, le ragioni per introdurre un meccanismo di monitoraggio post-adesione vi sarebbero state. La scelta in senso contrario fu dovuta, essenzialmente, all'inefficacia di cui aveva dato prova il MCV⁶⁶. Da ciò derivarono modifiche sostanziali nell'approccio dell'Unione europea all'allargamento. La Commissione chiarì che i negoziati si sarebbero configurati come un processo aperto il cui esito non avrebbe potuto essere garantito in anticipo⁶⁷ e i capitoli dell'*acquis* furono portati da 31 a 35, includendone due relativi al potere giudiziario e alla tutela dei diritti fondamentali (capitolo 23) e a giustizia, libertà e sicurezza (capitolo 24)⁶⁸.

Il cambiamento è stato ancora più netto nel caso degli Stati dei Balcani occidentali interessati all'adesione. Secondo quanto

⁶² COM(2004) 257 fin., del 20 aprile 2004, p. 19.

⁶³ *Ivi*, p. 19-20, 116.

⁶⁴ *Ivi*, p. 115.

⁶⁵ COM(2012) 186 fin., del 24 aprile 2012.

⁶⁶ A. PALOKAJ, *No control mechanism for Croatia after EU entry*, in *euobserver*, 16 novembre 2010.

⁶⁷ Commissione europea, *Negotiating Framework*, Lussemburgo, 3 ottobre 2005, par. 11, disponibile in https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf.

⁶⁸ COM(2010) 660 fin., del 15 novembre 2010.

riconosciuto dalla Commissione in una comunicazione del 2018, questi Paesi saranno in grado di “aderire all’Unione europea una volta soddisfatti i criteri dell’articolo 49 del trattato sull’Unione europea, compresi i criteri di Copenaghen [...] Affinché i paesi *soddisfino tutte le condizioni per l’adesione* e rafforzino le proprie democrazie, in settori chiave sono ancora necessarie riforme convincenti e profonde”⁶⁹. Tale impostazione è stata ribadita nel 2020, aggiungendo che, in situazioni di stallo o regresso grave o prolungato nell’attuazione delle riforme e nel rispetto dei requisiti, i negoziati possono essere bloccati, i capitoli dell’*acquis* già chiusi riaperti, i finanziamenti dell’Unione rivisti al ribasso e vantaggi quali l’accesso al mercato interno sospesi o limitati⁷⁰.

Può dunque ritenersi che il MCV abbia rappresentato un momento di apprendimento per l’Unione, in quanto ha condotto a una nuova consapevolezza circa la necessità di proteggere il ritmo dell’integrazione europea dai problemi di assestamento posti dall’ingresso di nuovi Stati. La maggiore permissività del passato, che ha trovato espressione in periodi transitori talora estremamente lunghi⁷¹, sembra avere lasciato il posto a un maggiore rigore.

Per il futuro, si tratta di stabilire se l’impostazione più rigida sarà mantenuta o verrà superata da considerazioni di carattere emotivo. Il riferimento è, evidentemente, al caso dell’Ucraina, la cui domanda di adesione è stata presentata il 28 febbraio 2022, quattro giorni dopo l’inizio dell’invasione russa. Inizialmente, la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, pur ammettendo una prospettiva di allargamento, ha affermato che sarebbe servito del tempo prima che questa potesse concretizzarsi⁷². Nello stesso senso sono state le indicazioni risultanti dall’incontro informale dei Capi di Stato o di

⁶⁹ COM(2018) 65 fin., del 6 febbraio 2018, p. 3.

⁷⁰ COM(2020) 57 fin., del 5 febbraio 2020.

⁷¹ Nell’Allegato XII al Trattato di adesione del 2003 si stabiliva che la Polonia avrebbe potuto “mantenere in vigore, *per un periodo di dodici anni dalla data di adesione*, le norme previste nella legge 24 marzo 1920 sull’acquisto di beni immobili da parte di stranieri” (corsivo aggiunto).

⁷² P. TAMMA, *Von der Leyen noncommittal on Ukrainian EU membership, banning Russian energy imports*, in *politico.eu*, 6 marzo 2022.

governo degli Stati membri, tenutosi a Versailles il 10 e 11 marzo⁷³. Successivamente, è parsa registrarsi un'accelerazione quando la Presidente della Commissione, in visita a Kiev, ha dichiarato che la Commissione si esprimerà con riferimento all'adesione dell'Ucraina nel giro di settimane, e non anni come al solito⁷⁴.

Nonostante quest'ultimo dato, non sembra, comunque, che la tragica situazione che sta vivendo l'Ucraina possa giustificare una deviazione rispetto all'approccio dell'Unione all'allargamento⁷⁵. È pur vero, però, che in dottrina vi è già stato chi ha sostenuto l'obbligo morale per l'Unione di trattare la domanda ucraina in maniera diversa dalle altre, sostenendo che nulla osti al ritorno all'impostazione classica, basata sul raggiungimento di una piena *compliance* rispetto all'*acquis* dopo l'adesione, attraverso la previsione di periodi transitori⁷⁶. Questa tesi, ancorché proveniente da una voce rispettata, sembra criticabile alla luce di quanto accaduto in seguito all'allargamento del 2004, ossia delle crisi dello Stato di diritto che si sono verificate in Ungheria e in Polonia. Se quelle vicende hanno insegnato qualcosa, è che sembra preferibile ritardare l'ingresso di nuovi Stati per evitare che una loro non adeguata preparazione possa risultare deleteria per l'integrazione. Giova ricordare che, nel 2020, la Commissione europea ha posto in evidenza come l'Ucraina debba continuare i propri sforzi di riforma quanto al sistema giudiziario, alla lotta alla corruzione e, soprattutto, al contrasto alla criminalità organizzata, considerando come nell'ambito da ultimo menzionato non si siano registrati interventi significativi⁷⁷.

Si è però d'accordo con l'autorevole Autore quando afferma: "Failure to complete adaptation by the end of the agreed-upon transitions should trigger suspension clauses and clearly formulated

⁷³ Informal meeting of the Heads of State or Government, *Versailles Declaration*, 10-11 marzo 2022, punto 4.

⁷⁴ *Von der Leyen gives Ukraine questionnaire for EU accession discussions*, in *Euronews*, 8 aprile 2022.

⁷⁵ Sulle difficoltà per l'Unione, si veda F. CASOLARI, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, in *BlogDUE*, 22 marzo 2022.

⁷⁶ D.V. KOCHENOV, *Take Down the Wall. And Make Russia Pay for It. The Case for the Immediate Accession of Ukraine to the European Union*, in *verfassungsblog.de*, 21 marzo 2022.

⁷⁷ SWD(2020) 329 fin., del 23 luglio 2020, pp. 11-12.

penalties, which would make part of the Treaty of Accession”⁷⁸. Allora, nell’improbabile ipotesi in cui si ammettesse una *fast-track procedure* a beneficio dell’Ucraina, l’esperienza maturata con il MCV potrebbe permettere di evitare alcuni errori del passato, affiancando a un’attività di attento monitoraggio – presumibilmente, tramite la relazione annuale sullo Stato di diritto – anche un’adeguata capacità di *enforcement*.

7. È stato notato che l’adesione della Bulgaria e della Romania all’Unione europea ha rappresentato la seconda fase dell’allargamento a est, e non un processo distinto rispetto alle adesioni verificatesi nel 2004⁷⁹. Il dato è innegabile, per quanto debba essere almeno in parte mitigato. Infatti, l’introduzione del MCV ha rappresentato un momento di cesura. Tramite esso, si è fatta strada un’impostazione più restrittiva rispetto all’ammissione di nuovi Stati nell’Unione⁸⁰, confermata da ciò che si è deciso di fare con riferimento agli Stati dei Balcani occidentali.

Il MCV non ha però condotto ai risultati voluti. L’atteggiamento di Bulgaria e Romania è stato scostante, le riforme lente. I cambiamenti sul piano normativo non hanno necessariamente portato all’abbandono di prassi consolidate. Nonostante questo, la Bulgaria sembra prossima all’obiettivo del superamento del meccanismo ma questioni aperte permangono nei due Stati balcanici⁸¹.

Al netto di tali esiti sconfortanti, si ritiene che comunque il MCV abbia fornito il suo apporto nella logica incrementale che è propria del processo di integrazione europea. Come si è avuto modo di illustrare, è grazie al MCV che ha iniziato a farsi spazio un nuovo modo – maggiormente operativo – di intendere il ruolo dell’Unione europea quanto alla tutela dello Stato di diritto. Da questo è derivata l’adozione di uno strumento quale la relazione annuale sullo Stato di diritto,

⁷⁸ D.V. KOCHENOV, *op. cit.*

⁷⁹ Nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del 2002 si rilevava che “il buon esito dei negoziati di adesione con dieci candidati imprime un nuovo dinamismo all’adesione della Bulgaria e della Romania quale parte del medesimo processo di allargamento inclusivo e irreversibile” (punto 13).

⁸⁰ Si veda D. SMILOV, *op. cit.*, p. 161.

⁸¹ Per delle prime indicazioni, R. VASSILEVA, *Capturing Bulgaria’s Justice System: The Homestretch*, in *verfassungsblog.de*, 9 gennaio 2019 e L. PECH, V. PERJU, S. PLATON, *How to Address Rule of Law Backsliding in Romania. The case for an infringement action based on Article 325 TFEU*, in *verfassungsblog.de*, 29 maggio 2019.

relativa a tutti gli Stati membri dell'Unione. Si tratta sicuramente di un mezzo di monitoraggio che può dare sostanza al principio di non regressione della tutela dei valori dell'Unione, come espresso dalla Corte di giustizia nella sentenza *Repubblica*⁸². Se non sono ammesse modifiche *in peius*, è allora necessario che venga svolta un'opera di vigilanza da parte della Commissione europea per evitare che ciò abbia a verificarsi. Tuttavia, una mera attività di monitoraggio non può essere sufficiente se non accompagnata da una capacità di reazione. Negli anni a venire, allora, assumerà rilievo la volontà politica dell'esecutivo dell'Unione di continuare a fare ricorso alle procedure d'infrazione per proteggere lo Stato di diritto⁸³. Sembra invece di là da venire un diverso atteggiamento del Consiglio dell'Unione quanto alla procedura *ex art. 7*, par. 1, TUE.

Per quel che attiene il tema dell'allargamento, si ritiene che il MCV abbia contribuito a un cambiamento radicale di impostazione, spingendo verso la richiesta nei confronti degli Stati interessati a entrare a far parte del blocco di adeguarsi agli standard dell'Unione fin da prima del loro ingresso. Auspicabilmente, questo dovrebbe porre il processo d'integrazione al riparo rispetto a nuove situazioni patologiche concernenti la tenuta dello Stato di diritto che possano sorgere in Stati di recente adesione.

⁸² Sentenza della Corte del 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblica*, punti 63-65. In questo caso, la Corte ha fatto riferimento alla non regressione rispetto alla normativa in materia di organizzazione della giustizia, al fine di garantire l'indipendenza dei giudici. Per un commento alla sentenza, M. E. BARTOLONI, *Limiti ratione temporis all'applicazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva: riflessioni in margine alla sentenza Repubblica c. Il-Prim Ministru*, in *Osservatorio europeo – DUE*, maggio 2021.

⁸³ Sul tema, P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, 1° aprile 2020.