



La Corte celebra i 20 anni dall'adesione di 10 Stati all'Unione europea: un nuovo momento costituzionale per l'Europa

Il 1° maggio 2004, dieci nuovi Stati membri hanno aderito all'Unione europea: Repubblica ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia. Si è trattato del più grande singolo allargamento in termini di popolazione e Paesi. Inoltre, questa adesione ha portato nello spazio giuridico comune dell'UE una grande varietà di storie nazionali, culture giuridiche e tradizioni. Alla luce del grado di integrazione raggiunto dall'UE fino al 2004, da un lato, e della diversità che i dieci nuovi Stati membri rappresentavano, dall'altro, non può mai essere enfatizzata abbastanza l'importanza di questo momento. È legittimo affermare che l'allargamento del 2004 è stato di per sé un momento costituzionale – un cambiamento di paradigma – che ha unito l'Europa orientale e occidentale in un progetto costituzionale comune. L'Unione europea ha diffuso i suoi valori e principi in parti d'Europa con una storia particolarmente complessa. Sebbene i dieci nuovi Stati membri siano entrati nell'UE con una particolare determinazione e speranza di libertà, giustizia e prosperità, tale determinazione sarebbe stata messa alla prova da sfide importanti.

L'Unione europea si basa sulla lealtà e sulla cooperazione tra gli Stati membri e sul primato del diritto dell'Unione. Riconosce inoltre il contributo della diversità delle tradizioni nazionali al progetto comune. Il considerando 6 del TUE esprime il desiderio di «intensificare la solidarietà tra i [...] popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni».

Questa conferenza celebrerà il 20° anniversario dell'allargamento del 2004, esaminando il contributo che esso ha avuto nel far progredire il progetto di integrazione dell'Unione europea. Ha influito su un maggiore consolidamento del diritto dell'Unione e su una regolamentazione più dettagliata di alcuni settori di competenza dell'Unione? Oppure, al contrario, ha creato nuovi ostacoli all'applicazione del diritto dell'Unione? A 20 anni di distanza, quali sono le lezioni apprese sull'ampliamento e l'approfondimento del progetto di integrazione europea? Il singolo allargamento più ampio di tutti, con i suoi successi e le sue sfide, ha portato a un'Unione dei cittadini europei più forte?

A tal fine, questa conferenza esplorerà tre diversi argomenti.

Prima sessione. *La storia del più ampio singolo allargamento dell'Unione europea*

Dopo la caduta del muro di Berlino, in Europa soffiava un vento nuovo. Quasi immediatamente, alcuni Stati dell'Est e del Sud, soprattutto quelli liberati dalla morsa del totalitarismo, manifestarono il desiderio di aderire al mercato interno comune, basato sulle quattro libertà economiche della Comunità europea e sulla concorrenza leale. In previsione dell'allargamento dell'Unione europea (all'epoca Comunità), il Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 stabilì alcuni criteri (noti come criteri di Copenaghen) che gli aspiranti Stati membri dovevano soddisfare, criteri poi rafforzati dal Consiglio europeo di Madrid del 1995. Si diede così il via a uno dei più grandi processi di riforma – un enorme cantiere – in Europa, nell'ambito del quale gli Stati aspiranti si sono impegnati a raggiungere «(1) istituzioni stabili a garanzia della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti umani, del rispetto e della tutela delle minoranze; (2) un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alla concorrenza e alle forze di mercato nell'Unione europea; (3) la capacità di accettare e di attuare efficacemente gli obblighi derivanti dall'adesione, tra cui gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria».

Oltre al massiccio lavoro legislativo e istituzionale svolto dagli Stati aspiranti, quel processo di riforma richiedeva anche una trasformazione fondamentale nelle menti e nella cultura delle popolazioni interessate. 20 anni dopo, nella causa C-896/19, *Repubblika*¹, la Corte di giustizia ha enunciato il principio secondo cui gli Stati devono evitare qualsiasi regressione per quanto riguarda la promozione del valore dello Stato di diritto. Guardando agli ultimi 20 anni, questa sessione affronterà le complessità dell'allargamento del 2004 e il contributo dei dieci nuovi Stati membri allo sviluppo del diritto dell'Unione, che sottolineano l'importanza di porre la tutela dei valori comuni al centro di ogni fase del progetto di integrazione europea.

Seconda sessione. *Sui valori comuni europei*

In secondo luogo, la conferenza esaminerà il contributo che l'allargamento del 2004 ha dato allo sviluppo dell'Unione europea quale «Unione di valori». I valori contenuti nell'articolo 2 del TUE sono condivisi da tutti i cittadini europei e cari al loro cuore, in quanto parte del loro patrimonio comune.

¹ Sentenza del 20 aprile 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, punto 64.

Essi definiscono «l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune»². Questa identità non è stata costruita semplicemente incorporando in tale ordinamento giuridico elementi tradizionali che fanno parte dell'identità nazionale, come la lingua, la storia e la tradizione. Gli europei potranno parlare lingue diverse, avere diverse fedi e idee diverse sul significato di famiglia, eppure noi europei condividiamo il senso di appartenenza a una comunità di valori. È questa visione condivisa tra i cittadini europei, secondo la quale la maggioranza politica del momento non può discriminare le minoranze; e dobbiamo avere un governo delle leggi e non degli uomini; e dobbiamo godere di una sfera personale di autodeterminazione libera da interferenze pubbliche, a fare dell'Unione europea ciò che essa è oggi.

L'obiettivo del secondo panel è quindi quello di analizzare da vicino i valori contenuti nell'articolo 2, esaminando le seguenti domande: qual è la natura giuridica di questi valori? Qual è il rapporto tra questi valori e i principi strutturali del diritto dell'Unione, come i principi del primato, di fiducia reciproca, effettività e leale cooperazione? Qual è il ruolo degli organi giurisdizionali dell'Unione e quello dei giudici nazionali nell'applicazione di questi valori? I valori lasciano spazio alle diversità nazionali? Come interagiscono i valori dell'Unione con l'obbligo di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri?

Terza Sessione. Regolamentazione economica dell'Unione europea

In terzo luogo, come sottolineato dai criteri di Copenaghen, l'integrazione economica rappresentava sia un obiettivo che una sfida per i nuovi Stati membri. Garantire la convergenza tra le economie dei nuovi Stati membri e del resto dell'Unione e la conformità con la regolamentazione economica dell'Unione era in effetti di fondamentale importanza per far progredire l'integrazione politica e richiedeva notevoli riforme. I vantaggi economici e finanziari derivanti dall'adesione sono stati la forza trainante di molte di queste riforme, sia a livello sostanziale che istituzionale. Da un lato, i fondi dell'Unione avevano un ruolo cruciale per queste riforme e, per garantire che gli Stati membri rispettassero le «regole del gioco» e si attenessero allo Stato di diritto, furono sottoposti a meccanismi di condizionalità in diverse aree del diritto. D'altro lato, i nuovi Stati membri erano tenuti ad applicare il diritto della concorrenza e la legislazione settoriale (soprattutto nelle industrie di rete e nel settore bancario), spesso in modo decentrato e di nuova concezione – come nel caso del regolamento n. 1/2003 per il diritto della concorrenza – il che implicava il conferimento di poteri a nuove autorità nazionali di regolazione o garanti della concorrenza.

² Sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria / Parlamento e Consiglio*, C-156/21, EU:C:2022:97, punto 232.

In questo contesto, l'obiettivo della terza sessione, che si articola in tre sotto-argomenti principali, è quello di esplorare come negli ultimi vent'anni, sotto la supervisione degli organi giurisdizionali dell'Unione, il diritto dell'Unione abbia garantito la coerenza e la convergenza delle economie nazionali nell'Unione e, in particolare, di quelle dei nuovi Stati membri, affrontando le questioni seguenti:

- Per quanto riguarda i fondi UE, in che modo le condizioni legate alla concessione dei fondi strutturali hanno contribuito a raggiungere la convergenza e la solidarietà tra i nuovi e i vecchi Stati membri? In che modo i nuovi Stati membri hanno attuato il loro obbligo di contrastare la frode e la corruzione?
- Per quanto riguarda la regolamentazione economica dell'Unione, qual è stato l'impatto del diritto della concorrenza e delle regole sugli aiuti di Stato nel guidare le economie dei nuovi Stati membri verso la modernizzazione e il raggiungimento di condizioni di parità nel mercato interno? Quali sono stati i passi da compiere per istituire autorità nazionali di regolazione o garanti della concorrenza indipendenti e efficaci? Dopo 20 anni di applicazione pratica, come si svolge la cooperazione tra la Commissione e le autorità nazionali e quali sono le sfide attuali? Qual è la portata del controllo giurisdizionale da parte dei giudici dell'Unione sul funzionamento e sulle decisioni delle autorità nazionali di regolazione o garanti della concorrenza?
- A livello orizzontale, quale ruolo hanno svolto gli organi giurisdizionali dell'Unione, attraverso pronunce pregiudiziali o su ricorso diretto (in cause in materia di finanziamento con fondi UE, concorrenza e regolazione economica), nell'assicurare che la Commissione, i giudici nazionali e le autorità nazionali di regolazione lavorassero insieme in modo efficace e senza invadere le rispettive competenze?