

Dipartimento di Scienze Politiche Cattedra Istituzioni di diritto dell'Unione europea

Le disposizioni transitorie concernenti l'*acquis* di Schengen
per gli stati di nuova adesione: i casi della Bulgaria e della
Romania

RELATORE

Prof. Francesco Cherubini

CANDIDATO

Federica Femia

Matr. 064662

ANNO ACCADEMICO 2011/2012

Indice

Introduzione	1
Capitolo 1: L'allargamento del 2007, tra sfide e opportunità	
1.1 La strada verso l'Unione	5
1.2 Il Trattato di adesione e le disposizioni transitorie	8
Capitolo 2: Lo spazio e la cooperazione Schengen	
2.1 L'Accordo di Schengen dal 1985 a oggi	12
2.2 Lo spazio di sicurezza, libertà e giustizia	15
2.3 L'applicazione differenziata negli stati dell'UE	19
Capitolo 3: La partecipazione di Bulgaria e Romania a Schengen	
3.1. La situazione di Bulgaria e Romania	23
3.2 Il futuro di Bulgaria e Romania tra problemi e progressi	27
Capitolo 4: I confini interni: la libera circolazione nell'Unione Europea	
4.1 Dal Trattato di Roma alla cittadinanza europea	31
4.2 Il caso dei lavoratori bulgari e rumeni	34
Conclusione	38
Bibliografia	40

Introduzione

L'ultimo allargamento dell'Unione Europea, avvenuto il 1° Gennaio 2007, ha visto l'entrata ufficiale nell'Unione di due nuovi paesi: Bulgaria e Romania¹. Quest'ultima adesione ha segnato il completamento dell'apertura ad est, iniziata nel 2004 con l'accesso di otto stati appartenenti al precedente blocco comunista: Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica Ceca e Ungheria². L'entrata di Bulgaria e Romania ha portato, dunque, l'Unione Europea alla soglia dei ventisette stati e ha contribuito a ridisegnarne l'assetto geopolitico³. Questa svolta non è stata priva di complicazioni e controversie, forse ancora più accentuate di quelle che già storicamente avevano contrassegnato ogni nuovo allargamento. In questo caso, per tentare di ammorbidire l'impatto delle due nuove adesioni sulla struttura istituzionale e sul funzionamento dell'Unione, il Trattato di adesione concluso ha dovuto predisporre dei raffinati meccanismi di transizione e di adattamento alla struttura preesistente e, nei casi in cui non sia stato possibile per questi paesi il totale adeguamento alle regole dell'Unione, un ritardo nella loro applicazione.

Oltre alle necessarie modifiche istituzionali, che vanno a variare la composizione degli organi dell'Unione per accogliere i rappresentanti di Bulgaria e Romania, sono state inserite nel trattato anche delle misure di salvaguardia e delle disposizioni transitorie. Queste ultime sono descritte negli allegati VI e VII, il primo relativo alla Bulgaria ed il secondo alla Romania, ma dal contenuto tendenzialmente simile. Le ragioni dell'apposizione di queste misure sono fondamentalmente di due tipi: da una parte quella già citata di tutelare la stabilità dell'Unione ma, dall'altra, anche quella <<di salvaguardare ambiti particolarmente sensibili all'interno di Bulgaria e Romania>>⁴.

¹ Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione Europea, in GU L 157 del 21 giugno 2005, p.203 ss.

² Atti relativi all'adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca, in GU L 236 del 23 settembre 2003.

³ Per un'analisi approfondita sull'allargamento del 2007 vedi CHIVA e PHINNEMORE (a cura di), *The European Union's 2007 enlargement*, London, New York, 2012.

⁴ CAMPAGNA, *L'adesione di Bulgaria e Romania all'Unione europea*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2007, p. 279.

Se alcune di queste soluzioni erano già state adottate nei confronti dei dieci paesi dell'allargamento del 2004 – ad esempio, quelle relative all'entrata nell'area Schengen⁵ o le restrizioni per i lavoratori – tuttavia, la Bulgaria e la Romania sono state sottoposte ad ulteriori misure di sorveglianza rinforzate che continuano anche a seguito della loro entrata e mirano a verificare l'adeguamento di questi paesi agli standard richiesti per la loro partecipazione nell'Unione, come nel caso del "Meccanismo di cooperazione e verifica"⁶.

Le disposizioni transitorie che verranno qui approfondite sono quelle che riguardano l'applicazione dell'*acquis* di Schengen in questi due paesi. Da un lato si analizzerà l'aspetto delle frontiere interne e, di conseguenza, la libertà di circolazione dei cittadini bulgari e rumeni all'interno dell'Unione europea; dall'altro la questione delle frontiere esterne, con le implicazioni relative alla sicurezza dell'Unione e alla partecipazione definitiva dei due paesi nel sistema Schengen⁷.

Nel primo caso la questione da studiare è quella del libero movimento all'interno dell'area dell'Unione europea. Questo era già uno dei principi cardine alla base della volontà dei padri fondatori, poi reinterpretedo con numerosi ampliamenti. Partito semplicemente come libertà di movimento per i lavoratori all'interno del mercato comune della Comunità europea, diventerà negli anni – anche grazie alla spinta propulsiva della giurisprudenza della Corte di giustizia – una libertà garantita ad ogni individuo in virtù dello *status* di cittadino europeo. Questo conferisce a ogni cittadino di uno Stato membro dell'UE il diritto di circolare e soggiornare liberamente all'interno del territorio dell'Unione⁸ abbandonando l'originaria logica economica e di mercato inserita nel Trattato di Roma.

Per quanto concerne, invece, l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, ciò che ci appare tra le implicazioni maggiori dell'allargamento del 2007, e impedisce ancora adesso la partecipazione

⁵ Vedi gli allegati dal V al XIV degli Atti relativi all'adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca in GU L 236 del 23 settembre 2003, p.803 ss.

⁶ Decisione C 2006/6570 della Commissione del 13 dicembre 2006 per la Bulgaria e Decisione C 2006/6569 della Commissione del 13 dicembre 2006 per la Romania.

⁷ Per una definizione specifica di frontiere esterne e frontiere interne vedi regolamento CE n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), in GU L105 del 13 aprile 2006, p. 1-32.

⁸ Articolo 21, Versione consolidata del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, in GU C 83 del 30 marzo 2010, p.57.

all'area, è la questione dei nuovi confini esterni dell'Unione Europea, ridisegnati sino a comprendere per la prima volta le coste del Mar Nero per oltre 500 chilometri. Ciò, se da un lato – con le opportune revisioni delle strategie di politica estera – potrebbe offrire all'Unione nuove opportunità di influenza su una zona geografica sensibile, dall'altro amplia il problema del controllo delle frontiere, nonché del contenimento dei possibili flussi migratori⁹. Le politiche collegate all'*acquis* di Schengen sono divenute di vitale importanza a seguito dell'integrazione nel sistema nell'Unione e dopo la creazione di uno "spazio europeo di sicurezza, libertà e giustizia" per cui a ogni cittadino che si muove liberamente in questa area deve essere garantito un determinato livello di protezione ottenuto tramite la cooperazione di tutti gli Stati membri. La piena partecipazione all'area Schengen comporterebbe l'abolizione dei controlli sulle frontiere interne lasciando, dunque, a Bulgaria e Romania una responsabilità nei confronti di tutti gli altri stati dell'Unione. Non stupisce, allora, il fatto che, nonostante le valutazioni positive presentate dalle istituzioni dell'Ue, alcuni Stati membri non le ritengano ancora pronte e abbiano procrastinato la votazione nel Consiglio per accettarle all'interno dello spazio Schengen.

Le questioni critiche che possono porsi sono fondamentalmente di due tipi e derivanti direttamente dalla categorizzazione esposta sopra. Come può essere considerata la cittadinanza europea di bulgari e rumeni se alcune delle loro libertà fondamentali sono ancora limitate dalle disposizioni transitorie poste in essere dal Trattato di adesione? Molte di queste misure, definite temporanee nel 2007, sono ancora in attesa di ricevere una soluzione definitiva, segnatamente nel campo della libera circolazione e del diritto di residenza in altri stati europei per i lavoratori.

Dal secondo punto di vista si può, invece, riflettere sulle ragioni che più di altre hanno spinto alcuni stati dell'Unione a respingere ancora la partecipazione di Bulgaria e Romania allo spazio Schengen. In questi anni, seppure attraverso un percorso lento e graduale, i due paesi hanno, infatti, intrapreso un percorso che li ha portati al raggiungimento degli standard richiesti in questi campi, fatta eccezione per alcune questioni sulla giustizia e gli affari interni non direttamente correlati all'*acquis* di Schengen. Si dovrebbe, dunque, valutare se questo rifiuto

⁹ L'ultima relazione sul funzionamento dello spazio Schengen dimostra, infatti, come il numero di attraversamenti irregolari delle frontiere sia incrementato nell'ultimo anno, arrivando a circa 30000 casi. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, COM/2012/0230 del 16 aprile 2012, Relazione biennale sul funzionamento dello spazio Schengen 1° novembre 2011 - 30 aprile 2012.

non sia semplicemente il frutto di una decisione politica e non giuridica, derivante da valutazioni di opportunità piuttosto che dal non rispetto di determinate norme. Solo le decisioni prese nel prossimo futuro potranno rispondere a queste domande.

Capitolo 1

L'allargamento del 2007, tra sfide e opportunità

<<Accession was a highly technical process that followed a political decision to admit the two countries>>¹⁰.

1.1 La strada verso l'Unione

Il percorso che ha portato la Bulgaria e la Romania a divenire Stati membri dell'Unione europea ebbe il suo inizio ufficiale nel 1995 quando i due paesi presentarono, tramite i loro governi, la domanda di accesso all'Unione europea¹¹. Questa decisione, già paventata in alcune dichiarazioni unilaterali allegate agli accordi di associazione con la Comunità europea¹², sembrava la logica conseguenza del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993¹³. Fu durante questa riunione, infatti, che venne annunciata la volontà, comune agli Stati membri, di aprire le porte dell'Unione alle nuove democrazie emerse al di là della cortina di ferro stabilendo, però, dei criteri da rispettare per potervi entrare con successo¹⁴.

¹⁰ PHINNEMORE, *From negotiations to accession: lessons from the 2007 enlargement*, in CHIVA e PHINNEMORE (a cura di), *The European union's 2007 enlargement*, London, New York, 2012, p. 94.

¹¹ Le domande furono presentate da Romania e Bulgaria rispettivamente il 22 giugno e il 14 dicembre 1995.

¹² Vedi, ad esempio, 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, in GU L 358 del 31 dicembre 1994, p. 3 ss.

¹³ Nel Consiglio europeo di Copenaghen (21-22 giugno 1993) furono gettate le basi delle relazioni multilaterali che la Comunità europea avrebbe intrapreso con i paesi dell'Europa centrale e orientale, nell'ottica della conclusione di accordi europei e per assisterli nelle riforme di passaggio verso un'economia di mercato e uno stato democratico.

¹⁴ I criteri di ammissibilità, definiti anche "criteri di Copenaghen", possono essere divisi in tre categorie. La prima è quella dei criteri politici e, dunque, la presenza di forti istituzioni democratiche, di uno stato di diritto che garantisca i diritti umani e il rispetto delle minoranze. Il secondo criterio è, invece, quello economico, che prevede l'esistenza di un'economia di mercato capace di resistere alla libera concorrenza prevista dal mercato interno. Infine, c'è il criterio propriamente giuridico, relativo alla capacità di recepire nella normativa interna l'*acquis* comunitario, il corpus di norme e diritto derivato creatosi nell'Unione e da applicare obbligatoriamente per i nuovi membri.

La rispondenza a questi criteri è oggetto di studio e verifica da parte della Commissione europea in quella fase che viene definita di pre-adesione e che, nel caso di Bulgaria e Romania, è durata quasi dieci anni. Infatti, in tutti i report presentati dalla Commissione nel periodo tra il 1998 e il 2006, la Bulgaria e la Romania continuavano a non riflettere completamente i suddetti principi e, quindi, non venivano ritenute ancora pronte all'entrata nell'Unione, nonostante quell'entusiasmo iniziale mostrato dal Consiglio europeo di Helsinki quando, nel 1999, decise di aprire i negoziati di adesione.

A ulteriore dimostrazione del maggiore ritardo che questi due paesi presentavano nell'adempimento dei criteri di accesso all'Unione, arrivò la decisione del Consiglio europeo di Copenaghen del 2002 di separare il momento di adesione di Bulgaria e Romania rispetto a quello degli altri "paesi associati"¹⁵. Si stabilì l'entrata nell'Unione – a partire del 1° maggio 2004 – di dieci nuovi paesi (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica Ceca e Ungheria) di cui ben otto appartenenti al precedente blocco sovietico. Si ufficializzò il compimento del "primo round" di apertura ad est – così definibile nell'ottica del successivo arrivo di Bulgaria e Romania che, però, veniva ancora rimandato – con la prospettiva di un'Unione che congiunge, o meglio, ricongiunge i popoli d'Europa assicurando pace, democrazia e prosperità.

Una prima valutazione positiva nei confronti di Bulgaria e Romania emerse dal documento di strategia sui progressi compiuti, adottato dalla Commissione il 6 ottobre 2004¹⁶. Gli avanzamenti venivano riscontrati in special modo nel campo dei diritti politici e, più in generale, nel perseguimento della strategia di preadesione, con i preparativi in corso accelerati dalla prospettiva di adesione a dimostrazione, ancora una volta, della forza della condizionalità legata all'integrazione. Considerato il fatto che i capitoli di negoziazione con la Bulgaria erano stati terminati già in giugno, e che solo tre restavano da chiudere per la Romania¹⁷, la

¹⁵ Documento 15917/02 del 29 gennaio 2003, Conclusioni della Presidenza - Consiglio europeo di Copenaghen, 12 e 13 dicembre 2002.

¹⁶ COM(2004) 657 del 6 ottobre 2004, Documento di strategia della Commissione europea sui progressi compiuti nel quadro del processo di ampliamento, comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo.

¹⁷ Le criticità maggiori presentate dalla Romania erano quelle riguardanti la capacità amministrativa di implementare efficacemente l'*acquis*; gli alti livelli di corruzione senza adeguate misure per combatterla e il problema della gestione delle frontiere. Conseguentemente a questi ritardi, alcuni commentatori paventavano la possibilità che la Romania fosse separata dalla Bulgaria in quanto a data dell'adesione. Vedi PHINNEMORE, *Romania and Euro-Atlantic Integration*, in PHINNEMORE (a cura di), *The Eu and Romania: Accession and beyond*, London, 2006, p.46-47.

Commissione stimava possibile la conclusione del processo di adesione in breve tempo¹⁸. Nonostante queste premesse, nel documento la Commissione esprimeva anche la possibilità di proseguire il controllo sul rispetto degli impegni assunti dai due paesi anche dopo la fine dei negoziati, prevedendo la redazione annuale di una relazione valutativa su tutti i capitoli dell'*acquis*, oltre alla necessità di inserire all'interno del trattato di adesione alcune clausole di salvaguardia per casi gravi di inadempienza.

Il Trattato di adesione fu, infine, firmato a Lussemburgo il 25 Aprile 2005 e stabilì come data prevista di adesione il 1° gennaio 2007. Nel parere della Commissione¹⁹, tuttavia, si prospetta la possibilità di vedere slittare anche questa data qualora i due paesi non avessero continuato nella loro opera di adeguamento ai criteri di adesione, nonché nell'applicazione dell'*acquis* e di tutti quegli obblighi assunti in virtù della partecipazione all'Unione. L'articolo 39 dell'atto di adesione stabiliva chiaramente la possibilità, su decisione all'unanimità del Consiglio previa raccomandazione della Commissione, di posporre di un anno l'adesione qualora la manifesta impreparazione dei due paesi avesse riguardato settori di notevole importanza²⁰.

Nel Maggio del 2005, seguendo le procedure richieste da entrambi i paesi – senza la necessità di un referendum popolare – i Parlamenti nazionali di Bulgaria e Romania approvarono quasi all'unanimità il Trattato di adesione. Contestuale approvazione a larga maggioranza ci fu anche da parte degli altri Stati membri dell'Unione con la significativa eccezione del Belgio e dell'Olanda che videro un gran numero di parlamentari votare in senso contrario. Il processo di ratifica dei trattati di adesione da parte degli stati già membri, solitamente considerato come un passaggio molto semplice, non poteva più essere considerato come tale. Anche in Germania, per esempio, per mantenere alta la pressione sull'impegno che Bulgaria e Romania dovevano ancora compiere, si ritardò il voto sino alla fine di Dicembre 2006, palesando un possibile e ulteriore slittamento dell'adesione. Tutto ciò mostra, però, più che una avversione dei paesi membri (inesistente nel caso tedesco, considerando il fatto che poi il voto fu ampiamente a favore delle nuove adesioni), la criticità dell'imposizione di date di accesso prefissate – soprattutto in caso di paesi con forti ritardi – e una certa diffidenza dovuta alla eccessiva

¹⁸ I negoziati terminarono, effettivamente, il 14 dicembre di quello stesso anno.

¹⁹ Parere della Commissione, del 22 febbraio 2005, sulle domande di adesione all'Unione europea presentate dalla Repubblica di Bulgaria e dalla Romania, in GU L 157 del 21 giugno 2005, p. 3-4.

²⁰ Articolo 39, Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione Europea, in GU L 157 del 21 giugno 2005, p. 217.

velocità dei due round di allargamento che avevano ingrandito l'Unione come mai prima di allora, palesando i problemi di questa nuova integrazione²¹.

Le sfide che hanno accompagnato la Bulgaria e la Romania nel loro processo di avvicinamento all'Unione europea rappresentano una novità rispetto al percorso degli Stati che le hanno precedute ma che, forse, segneranno una nuova tendenza, un riferimento per le prossime fasi di allargamento. Si dovrà sempre più accettare una maggiore flessibilità nella decisione dell'effettivo momento di adesione, anche a seguito della conclusione delle negoziazioni; la "clausola di posposizione" ha creato, ormai, un pesante precedente che potrà essere applicato, magari, al raggiungimento di determinati livelli in alcuni settori strategici²². L'accresciuta attività di monitoraggio nella fase di pre-adesione andrà, inoltre, ad aumentare il ruolo della Commissione che sarà in grado di orientare sempre più il processo di allargamento in una dimensione sovrastatale, limando il ruolo preponderante degli Stati membri che, se portato all'estremo, potrebbe arrivare a bloccare il processo di allargamento.

1.2 Il Trattato di adesione e le disposizioni transitorie

I risultati del lungo processo di negoziazione avvenuto tra Bulgaria e Romania, da una parte, e l'Unione, dall'altra, vennero dunque ripresi all'interno del Trattato di adesione con la formalizzazione dei regimi transitori concordati e l'esplicitazione degli adeguamenti tecnici necessari all'applicazione dell'*acquis*. Oltre agli ambiti già emersi durante la negoziazione, la Commissione stabilì che ulteriori misure concernenti la richiesta di regimi transitori, basati su atti adottati dalle istituzioni tra il 1° ottobre 2004 e la data di adesione, dovessero comunque <<[...] essere semplificate per agevolare la transizione dalla fase preadesione e quella postadesione>>²³.

²¹ PHINNEMORE, *From negotiations to accession: lessons from the 2007 enlargement*, in CHIVA e PHINNEMORE (a cura di), *The European union's 2007 enlargement*, London, New York, 2012.

²² Un tipo di negoziazione come processo "open-ended", dal risultato non garantito, è, in realtà, già in atto per la Turchia e c'era stato anche per la Croazia.

²³ Comunicazione della Commissione COM(2004) 657, cit.

La struttura del Trattato di adesione di Bulgaria e Romania si presenta bipartita, con la presenza di un Protocollo relativo alle condizioni e modalità d'ammissione²⁴ e di un Atto relativo alle condizioni di adesione²⁵. La scelta di inserire due differenti protocolli rispondeva all'incertezza dello sviluppo legislativo all'interno dell'Unione europea e alla eventualità che il progetto di una Costituzione per l'Europa²⁶, in discussione in quegli stessi momenti, entrasse in vigore. In quel caso, le basi legali necessarie all'accesso sarebbero state quelle proposte all'interno del Protocollo. Ma, come sappiamo, il progetto di Costituzione si risolse in un fallimento. Di conseguenza, la disciplina che adesso si ritiene applicabile nei confronti dei due nuovi stati membri è quella contenuta all'interno dell'Atto di adesione. Nell'Atto troviamo elencati sia gli obblighi cui dovranno conformarsi immediatamente Bulgaria e Romania conseguentemente alla loro adesione, sia delle disposizioni temporanee che saranno applicate nel periodo successivo all'entrata e che garantiranno un'adequata integrazione e, progressivamente, la loro completa partecipazione all'Unione.

Una semplice ma efficace categorizzazione delle previsioni maggiormente rilevanti all'interno del trattato è quella che le distingue in base alla loro applicazione: da un lato, quelle che vanno ad incidere solo sul profilo istituzionale; dall'altro, quelle che rappresentano delle vere e proprie norme di diritto sostanziale²⁷. Sotto il primo profilo rientrano gli articoli sul rimodellamento delle istituzioni UE per prepararsi all'insediamento dei rappresentanti dei due nuovi stati come, ad esempio, le norme sulla nuova ripartizione dei seggi all'interno del Parlamento europeo o quelle sull'adattamento dei criteri di voto nel Consiglio. Anche tra queste disposizioni appaiono delle prime misure transitorie, atte a regolare il funzionamento delle istituzioni a seguito dell'adesione ma in attesa dell'entrata in vigore delle nuove norme riguardanti la loro formazione approvate nel Trattato di Nizza²⁸.

Se invece andiamo ad analizzare le misure sostanziali derivanti dal trattato, troviamo ancora delle disposizioni temporanee, a loro volta distinguibili tra misure di salvaguardia e disposizioni

²⁴ Protocollo relativo alle condizioni e modalità d'ammissione della Repubblica di Bulgaria e della Romania all'Unione europea, in GU L 157 del 21 giugno 2007, p. 29

²⁵ Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea, in GU L 157 del 21 giugno 2007, p. 203

²⁶ Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma nel 2004, non riuscendo ad ottenere la ratifica da parte di tutti i paesi membri è stato abbandonato nel 2007.

²⁷ Per questa categorizzazione e una approfondita analisi della struttura del trattato vedi CAMPAGNA, *L'adesione di Bulgaria e Romania all'Unione europea*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2007.

²⁸ Regole nuovamente modificate a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2009.

transitorie. Entrambe queste misure, alcune anche di carattere innovativo rispetto agli strumenti utilizzati negli allargamenti precedenti, sono utilizzate in una duplice dimensione: da una parte sono volte a tutelare l'Unione nella propria stabilità per difficoltà sopravvenienti con le nuove entrate ma, dall'altra, sono anche poste a garantire il rispetto di alcuni settori interni particolarmente sensibili per la Bulgaria e la Romania.

Le misure di salvaguardia sono espressamente previste in tre materie: economiche con effetti transfrontalieri, relative al mercato interno e nel settore giustizia e affari interni²⁹. Le clausole di salvaguardia sono attivabili anche da parte dei venticinque vecchi stati membri per tutelarsi in specifici settori dalle distorsioni che potrebbero provocarsi, ad esempio, con l'apertura del mercato comune, o per difendersi da eventuali violazioni di determinate norme o dal non recepimento di queste da parte dei due nuovi paesi aderenti, nel caso di giustizia e affari interni. Rimarranno in vigore solamente il tempo necessario e saranno rimuovibili non appena attuato l'impegno pertinente.

Per quanto riguarda, invece, le disposizioni transitorie, negli allegati VI e VII – riguardanti rispettivamente la Bulgaria e la Romania – troviamo quelle predeterminate; in più, è inserita una generale previsione sull'adozione di ulteriori misure da parte della Commissione in materia di politica agricola comune. Se procediamo con la loro analisi, ci rendiamo conto di una fondamentale differenza: quelle previste dall'articolo 42³⁰ si caratterizzano per la previsione di un potere di monitoraggio da parte della Commissione; le altre, facenti capo agli allegati VI e VII dell'Atto, lasciano in capo alla Commissione un semplice controllo *ex post*. Il ruolo principale nell'adozione di queste misure fa capo direttamente agli Stati (i venticinque già membri così come i due nuovi entrati) che saranno liberi di derogare a parte della disciplina normativa europea in ambiti che potrebbero portare a gravi sconvolgimenti interni. Il tutto, ovviamente, per un periodo limitato di tempo e nelle materie specificamente indicate nel trattato. Tra queste ne troviamo alcune di fondamentale importanza per il ruolo che rivestono nel sistema dell'Unione europea e, dunque, quelle applicabili alla libera circolazione delle persone e dei capitali, alla libera prestazione dei servizi o all'agricoltura, ecc.

Per aiutare in ogni caso i due paesi ad adeguarsi e raggiungere alcuni standard nel passaggio di adesione all'Unione, il trattato stabilisce anche delle misure sostanziali di assistenza. Alcune

²⁹ Rispettivamente art. 36, 37, 38 dell'Atto di adesione, cit., p.216-217.

³⁰ I settori espressamente richiamati nell'articolo sono quelli veterinario, fitosanitario e della sicurezza alimentare.

propriamente finanziarie aiuteranno nei primi anni a rafforzare parti della struttura interna ancora deboli, sostenendoli nel compimento di riforme essenziali, tra le quali anche quelle riguardanti l'applicazione dell'*acquis* di Schengen che li porteranno ad una piena partecipazione nel futuro.

Abbiamo precedentemente considerato come tutte le misure adottate nel periodo di pre-adesione da parte dell'Unione per ritardare l'accesso per Bulgaria e Romania in correlazione ai loro ritardi – come, ad esempio, la clausola di rinvio – non furono poi effettivamente utilizzati. Si è preferito agire, per la prima volta nella storia dell'allargamento, a seguito del momento di adesione, adottando meccanismi di monitoraggio posteriore che vadano a seguire e controllare i progressi registrati nei due paesi. Per determinate materie particolarmente sensibili sono stabilite dalla Commissione delle misure di accompagnamento che, qualora non rispettate, porterebbero all'applicazione di apposite misure correttive. Ad esempio, nel campo della riforma giudiziaria e della lotta alla criminalità, è stato creato da parte della Commissione uno speciale "Meccanismo di cooperazione e verifica"³¹. Bulgaria e Romania dovranno presentare ogni anno una relazione sui miglioramenti compiuti e sulle riforme ancora applicabili, coadiuvate nel loro compimento dall'apporto tecnico della Commissione stessa, che nel controllo potrà provvedere anche a missioni di verifica. Nel caso in cui non vengano rispettati i livelli prefissati, si potrà procedere con l'adozione di alcune clausole di salvaguardia. In origine questo istituto sarebbe dovuto durare solamente tre anni; in realtà, è in vigore ancora oggi: l'ultimo rapporto presentato dalla Commissione, con le rilevazioni sui progressi e una lista di nuovi obiettivi per il futuro, risale al 2012 da parte della Commissione Barroso.

Insomma, per permettere a tutti di apprezzare i vantaggi della nuova adesione, consentendo ai due nuove stati di beneficiare completamente del loro *status*, ma garantendo agli altri membri dell'Unione di vedere immutata e rispettata la loro posizione, ci vorrà del tempo e le disposizioni temporanee inserite nel trattato sono lì ad affermarlo, lasciando presagire, però, un incerto futuro per Bulgaria e Romania³².

³¹ Stabilito con Decisione C 2006/6570 della Commissione del 13 dicembre 2006 per la Bulgaria e Decisione C 2006/6569 della Commissione del 13 dicembre 2006 per la Romania.

³² Tra i commentatori entusiasti dei progressi compiuti, nello specifico caso dalla Romania nel campo della giustizia e affari interni, è Szabo che sottolinea come fino al luglio del 2009 non sia stata attivata nessuna delle clausole di salvaguardia sopracitate. Tuttavia, se analizziamo altri campi, restrizioni in materia di circolazione dei lavoratori sono state richieste ancora nel 2011 e l'adesione all'area Schengen è stata posticipata a data da stabilire. Sui progressi della Romania vedi SZABO, *The application of EU law in Romania*, in LAZOWSKI (a cura di), *The application of EU law in the new member states Brave new world*, 2010, p. 503-535.

Lo spazio e la cooperazione Schengen

<< Boundaries are the beginning and the end of everything>>³³.

2.1. L'accordo di Schengen dal 1985 a oggi

La prima forma di cooperazione attuata tra stati europei in materia di libertà di movimento, con una progressiva rimozione degli ostacoli alla libera circolazione e un sistema di collaborazione in materie di controllo e sicurezza relativa agli spostamenti interni, è quello realizzatosi con la stipulazione dell'Accordo di Schengen. Il 14 giugno del 1985 i rappresentanti di Belgio, Francia, Repubblica Federale di Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi si riunirono nella piccola cittadina lussemburghese per firmare un accordo tendente alla creazione, all'interno dei loro territori, di uno spazio per la libera circolazione delle persone. Questi cinque stati, già membri della Comunità Europea, arrivarono a servirsi di questo strumento considerandolo come l'unica soluzione in grado di permettere l'approvazione di misure di questo tenore, allo stato non ancora accettabili o suscettibili di approvazione da parte degli altri paesi nell'ambito del quadro comunitario. In questo modo, le parti associate si mostravano all'avanguardia, le uniche in grado di superare la logica che, considerando i confini una garanzia della sicurezza interna, prevedevano la loro sussistenza e i relativi poteri di controllo, come una prerogativa sovrana dello stato³⁴. Questi paesi dimostravano, invece, di essere pronti a reinterpretarli secondo una concezione "post-nazionale", arrivando a definire quasi una vera e propria politica migratoria comune, certamente all'avanguardia nel contesto di quel tempo, ma in un campo considerato anche uno dei principali ambiti di interesse della Comunità europea a partire dal Trattato di Roma.

³³ Frase attribuita al Re Salomone.

³⁴ Sull'evoluzione del concetto di "frontiera", vedi ZAIOTTI, *Cultures of border control: Schengen and the evolution of European frontiers*, Chicago, London, 2011.

Lo scopo che si voleva attribuire concretamente allo “spazio Schengen” era quello di abolire tutte le frontiere interne ai paesi partecipanti e di andarne a creare una unica esterna. Per poter poi rendere effettiva la libertà di circolazione ed evitare le possibili distorsioni, ci sarebbe voluta l’adozione di alcune regole comuni, armonizzate sulla base delle legislazioni di tutti gli stati parte, in materia di controlli doganali all’esterno, regolazioni sull’accesso dei cittadini di paesi terzi, sulla loro circolazione nei territori, sul rilascio dei visti, ecc. Tuttavia, in questa prima fase, l’accordo non è che un semplice programma di lavoro più che uno specifico piano di azione: lo stesso Titolo II prevede delle “misure a lungo termine”, non ancora stabilite ma da adottare, secondo l’articolo 30, entro il 1° gennaio 1990³⁵. Le incertezze dal punto di vista politico e tecnico-giuridico sono ancora numerose e i lavori che porteranno alla definitiva implementazione sono ancora lunghi.

È il 19 giugno 1990, infatti, la data di conclusione della Convenzione di applicazione di Schengen che, a sua volta, riuscirà ad entrare in vigore solamente nel 1995. Lo spazio di applicazione dell’accordo si va a delineare in maniera più netta e, conseguentemente, le regole che lo disciplinano diventano più semplici, chiarificandone gli aspetti controversi. Si definiscono ufficialmente le nozioni di frontiere interne e frontiere esterne³⁶; viene abolito qualsiasi controllo nell’attraversamento delle frontiere interne³⁷; per evitare la possibilità di un consequenziale deficit di sicurezza verso l’esterno si prevedono disposizioni di controllo transfrontaliere uniformi, <<tenendo conto degli interessi di tutte le Parti contraenti e per i territori delle Parti contraenti>>³⁸.

Nell’ottica di un possibile futuro allargamento dello spazio Schengen, l’articolo 140 prevede la possibilità, per ogni stato membro della CE, di domandare di sottoscrivere la Convenzione, accettando semplicemente di integrarne l’*acquis*. Questa richiesta sarebbe poi stata sottoposta al Comitato esecutivo che avrebbe dovuto valutarne l’idoneità e la rispondenza ai criteri necessari di partecipazione. A dimostrazione delle mutate volontà in seno ai paesi europei, il

³⁵ MANCA, *L’immigrazione nel diritto dell’Unione europea*, Milano, 2003, p.47.

³⁶ Vedi articolo 1 della Convenzione di applicazione dell’accordo Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell’Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all’eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, in GU L 239 del 22 settembre 2000 p. 19-62. Oltre a quella delle frontiere, l’articolo fornisce anche l’interpretazione da dare ai termini adoperati nell’atto.

³⁷ Bisogna considerare, tuttavia, che questo diritto non si presenta come incondizionato ma che i controlli di frontiera nazionali si sarebbero potuti reintrodurre per <<esigenze di ordine pubblico e di sicurezza nazionale>> per un periodo limitato e dopo aver consultato le altre Parti contraenti (articolo 2.2 della Convenzione).

³⁸ Articolo 6 Convenzione di applicazione dell’accordo Schengen, cit.

numero di stati parte è andato ad aumentare nel corso del tempo³⁹, anche a seguito di negoziati durati anni⁴⁰. Tuttavia, l'impianto istituzionale alla base degli accordi continua a rimanere estraneo al *framework* comunitario, producendo un'ulteriore complicazione strutturale e l'inizio di un sentimento di illegittimità nei confronti del sistema venutosi a creare⁴¹. È in questo scenario che nasce il concetto di "laboratorio Schengen"⁴², l'idea di considerare l'intero processo come tentativo di prova del funzionamento di un simile meccanismo relativo alla libera circolazione. Una lezione, dunque, che avrebbe permesso un veloce processo di rimozione dei confini non appena si fosse deciso di adottare un simile apparato all'interno dell'Unione europea.

La definitiva integrazione del trattato di Schengen nell'ambito dell'Unione europea si ebbe nel 1997 con l'inserimento della Convenzione, e dell'*acquis* che da essa derivava, all'interno del Trattato di Amsterdam⁴³. Eppure, per definire in maniera formale il contenuto e la portata di tale *acquis*, delineando le regole che sarebbero entrate senz'altro in vigore e le condizioni di incorporazione nel diritto dell'UE, ci sarebbero voluti ancora due anni. Gli atti all'uopo adottati dal Consiglio sono la decisione 1999/435/CE⁴⁴ e la 1999/436/CE⁴⁵ del 20 maggio 1999; la prima relativa solo agli Stati parte della convenzione di Schengen, mentre la seconda accettata da tutti gli Stati membri dell'Unione in quanto ricollegabile a nuove norme inserite direttamente nel Trattato e applicabili a prescindere dalla loro partecipazione a Schengen o ai relativi *opt-out*⁴⁶.

³⁹ Tra il 1990 e il 1996 aderirono progressivamente Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Austria, Danimarca, Svezia e Finlandia, più Norvegia e Islanda anche se stati non parte dell'Unione europea.

⁴⁰ Vedi il caso dell'Italia che ha firmato l'accordo di adesione nel 1990, entrato in vigore nel 1998.

⁴¹ Faceva molto discutere la mancanza di previsione nella Convenzione di un sistema di controllo giurisdizionale sul funzionamento dell'area, considerando anche la particolare sensibilità dei diritti dell'uomo che venivano toccati dalle disposizioni previste. Vedi MANCA, *op. cit.*, p.51-52.

⁴² L'idea del laboratorio è approfondita in ZAIOTTI, *op. cit.*, p. 75.

⁴³ Protocollo del Trattato di Amsterdam sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, in GU C340 del 10 novembre 1997.

⁴⁴ Decisione 1999/435/CE del Consiglio del 20 maggio 1999, che definisce l'*acquis* di Schengen ai fini della determinazione, in conformità del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, della base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis*, in GU L 176 del 10 luglio 1999, p. 1-16. L'*acquis* di Schengen verrà definito in maniera dettagliata nell'allegato A come comprendente l'Accordo di Schengen del 1985, la Convenzione firmata nel 1990, i protocolli e gli accordi di adesione delle altre parti subentrate, nonché le decisioni e le dichiarazioni adottate dal Comitato esecutivo "Schengen" o, comunque, dal Gruppo centrale sulla base di una sua autorizzazione.

⁴⁵ Decisione 1999/436/CE del Consiglio del 20 maggio 1999, che determina, in conformità delle pertinenti disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, la base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen, in GU L 176 del 10 luglio 1999, p. 17-30. L'*acquis* qui indicato è, dunque, quello riferibile anche ai paesi comunitari non partecipanti alla Convenzione.

⁴⁶ Sulla partecipazione differenziata di alcuni stati dell'UE, vedi oltre, paragrafo 2.3.

La comunitarizzazione dell'accordo di Schengen ha inevitabilmente portato ad una sostituzione di organi e meccanismi propri del sistema con quelli tipici dell'Unione. Il Consiglio dell'Unione Europea, esprimendosi all'unanimità, diventa, allora, il principale corpo esecutivo subentrando al ruolo del Comitato esecutivo; il segretariato di Schengen si va ad integrare con quello generale del Consiglio⁴⁷. La competenza della Corte di giustizia viene estesa ad alcune delle decisioni adottate mentre delle altre, segnatamente in materia <<of law and order or internal security arising from the Schengen Convention>>⁴⁸, continuano a rimanere escluse da qualsiasi accertamento posteriore. Il controllo democratico ancora una volta sarà escluso, non essendo previsto in materia alcun diritto di consultazione del Parlamento europeo.

Il processo graduale e il contesto in continuo mutamento, che hanno portato nel tempo alla determinazione dei criteri da rispettare e delle misure da adottare all'interno dello spazio Schengen, lasciavano un quadro alquanto indeterminato nel quale individuare gli impegni da contrarre anche per i paesi che avrebbero voluto accedervi nel futuro. Da quando poi l'Accordo fu integrato nella legislazione dell'Unione, e il rispetto di parte delle sue norme avrebbe condizionato anche l'accesso ad essa, l'individuazione dei principi cui conformarsi è diventata di fondamentale importanza per i paesi di nuova adesione, creando situazioni di difficile adattamento come è stato nel caso di Bulgaria e Romania⁴⁹.

2.2 Lo spazio di sicurezza, libertà e giustizia

All'interno del *framework* dell'Unione europea, i primi passi in materia cooperazione su delle politiche riguardanti le questioni transfrontaliere si cercarono di ottenere tramite la creazione, nel Trattato di Maastricht, del terzo pilastro "Giustizia e Affari Interni". Seguendo il modello della cosiddetta struttura a pilastri dell'Unione Europea, questo ricadeva tra le materie operanti

⁴⁷ Decisione 1999/307/CE del Consiglio del 1 maggio 1999, che stabilisce le modalità d'integrazione del Segretariato di Schengen nel Segretariato Generale del Consiglio, in GU L 119 del 7 maggio 1999, p. 49-52.

⁴⁸ HIX e HOYLAND, *The political system of the European union*, New York, 2011, p. 278.

⁴⁹ Si è parlato in proposito di <<elusive and dynamic *acquis*>>, in PAPANIMITRIU e PHINNEMORE, *Romania and the European union: from marginalization to membership*, London, New York, 2008, p. 127.

secondo il principio intergovernativo, ricomprendendo tutte quelle materie transfrontaliere di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Di conseguenza, le decisioni prese in questo ambito erano scarsamente efficaci, poiché non vincolanti per gli Stati membri, escluse dalla giurisdizione della Corte di giustizia, basate su posizioni comuni o principi riconosciuti nelle legislazioni di tutti gli Stati membri. Successivamente, con il Trattato di Amsterdam si apporterà un grande cambiamento: la creazione di uno “spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia” da implementare entro cinque anni dall’entrata in vigore del Trattato, cioè, entro il 1 marzo 2004. In questo modo si cercò una soluzione che assicurasse, da una parte, la libertà di circolazione interna per le persone; dall’altra la sicurezza dell’area con l’adozione di misure che garantissero il controllo delle frontiere esterne, ma anche politiche relative all’immigrazione (Titolo IV TCE) o ancora la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale per la lotta contro traffici illeciti e corruzione (Titolo VI TUE). Tuttavia, questo passaggio non sarà privo di controversie. Il timore generalizzato che sorge nei paesi membri è che, data la libera circolazione interna ma in assenza di controlli efficaci sulle frontiere esterne, si possa agevolare lo spostamento di criminali che vadano a minare l’ordine pubblico interno e che la situazione possa essere aggravata in mancanza di una polizia e un sistema giudiziario che possano effettivamente ed efficacemente travalicare i confini nazionali.

Il Consiglio europeo di Tampere del 1999 adotterà un piano di azione per l’implementazione di tale area entro il 2004⁵⁰. In quella sede vengono stabiliti i principi che porteranno verso la piena libertà di movimento per le persone e il rispetto dei loro diritti; sulle politiche comuni per combattere crimine, terrorismo, traffici illeciti e corruzione; sulla realizzazione dell’area di giustizia con uguale diritto di accesso per tutti i cittadini UE e regole minime comuni tra gli Stati membri riguardanti il riconoscimento degli atti criminali e delle relative pene. Tuttavia, si lascia ancora che molte delle regole applicabili nello spazio di sicurezza, libertà e giustizia restino una mera sommatoria delle restrizioni imponibili nei singoli Stati e non elaborate autonomamente a livello europeo. Solo a partire dal maggio 2004 le politiche relative a visti, asilo, immigrazione e libero movimento passarono alla procedura di codecisione, rendendo il processo di *decision-making* molto più trasparente.

⁵⁰ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999.

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona le cose sono cambiate nuovamente ma rafforzando il ruolo che l'Unione si riserva in queste determinate materie⁵¹. La struttura a pilastri dell'UE è stata definitivamente abolita e quasi tutte le disposizioni ricomprese nel terzo pilastro sono state riunite e inserite all'interno di una singola sezione del Trattato, il Titolo V TFUE, sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La generale applicazione di queste materie nel periodo presente (specificamente nel quadriennio 2010-2014) è regolata in base alle priorità riguardanti l'agenda dell'UE stabilite dal Consiglio europeo di Stoccolma⁵², del Dicembre 2009. Le disposizioni, poi specificate tramite un Piano di Azione l'anno seguente⁵³, sono altamente ambiziose e ricoprono molteplici ambiti, dalla piena applicazione della libera circolazione alla "strategia di sicurezza interna" con previsioni sulla lotta al terrorismo e al traffico di persone.

Questa breve storia ci fa capire come, con il passare del tempo, sia sempre più cresciuto l'*acquis* relativo al GAI e allo spazio di sicurezza, libertà e giustizia, ripreso, nel corso delle negoziazioni per le nuove adesioni, nel capitolo 24⁵⁴. Ciò riflette anche la generale necessità di sicurezza che si pone per l'Unione e che non è più quella rappresentata dalle minacce militari, ormai scomparse tra i paesi che ne fanno parte. Segnala, semplicemente, un bisogno di stabilità che la cooperazione in queste materie garantisce e che, però, presuppone la capacità di far fronte a queste sfide politicamente e istituzionalmente da parte di ogni singolo Stato membro e, in special modo, per quelli che hanno i loro confini coincidenti con quelli esterni di tutta l'Unione. Ulteriore fattore di crescita è stato sicuramente dato dalla paura seguita agli attacchi dell'11 Settembre 2001, con la necessità di rinforzare la lotta al terrorismo che ha portato ad un rafforzamento delle misure di sorveglianza per l'area Schengen, nonché alla creazione del Mandato d'arresto europeo⁵⁵.

⁵¹ Tuttavia, la giurisprudenza aveva già fornito in precedenza un'interpretazione ispirata ai principi comunitari anche a quegli atti che ricadevano nel terzo pilastro e, così, si prevedeva l'interpretazione conforme del diritto interno alle decisioni quadro adottate dall'Unione in queste materie o lo stesso sindacato della Corte di Giustizia sulle disposizioni adottate in base al Terzo Pilastro incidenti sulla sfera giuridica dell'individuo. Vedi SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, Napoli, 2011, p. 52-53.

⁵² Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, in GU C115 del 4 maggio 2010, p. 1-38.

⁵³ COM/2010/0171, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma.

⁵⁴ Nel Capitolo 24 delle negoziazioni è compreso anche l'*acquis* relativo a Schengen.

⁵⁵ Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, in GU L 190 del 18 luglio 2002, p. 1-20.

L'allargamento dell'UE ad est, avvenuto tra il 2004 e il 2007, ha diffuso dubbi sull'effettiva capacità dei nuovi Stati membri di applicare le misure necessarie alla piena applicazione dell'*acquis* relativo a queste materie. Ad esempio, quelle disposizioni atte a ostacolare gli attraversamenti illegali delle frontiere, aggravate dal fatto che, una volta entrati nel territorio comune dell'Unione, anche i cittadini di paesi terzi hanno la possibilità di continuare a circolarvi senza che gli altri Stati possano effettuare controlli alle proprie frontiere interne. Sul regime degli stranieri che possono essere ammessi a entrare e circolare nell'area Schengen, disposizioni della stessa Convenzione ci ricordano come questi non debbano rappresentare minacce <<[...] per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di una delle Parti contraenti⁵⁶>>. E gli stranieri considerati come non desiderabili lo sono in base al non possesso di determinati requisiti valutati durante un precedente soggiorno all'interno di un paese partecipante all'area Schengen. Questi dati sono poi registrati all'interno del SIS, il "Sistema d'informazione di Schengen", operativo dal 1995 e ora in via di evoluzione verso una struttura di seconda generazione, con funzionalità potenziate che ne garantiscano una maggiore efficienza⁵⁷.

Nonostante le difficoltà che potrebbero sorgere nell'implementazione per i paesi che si trovano oggi ad entrare nell'Unione Europea, non è possibile ritardare l'applicazione del Titolo V o dell'*acquis* di Schengen: <<In seguito all'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione, i paesi candidati devono accettare appieno il medesimo e le ulteriori misure fondate su di esso. Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di controlli efficaci alle future frontiere esterne dell'Unione da parte di professionisti qualificati e specializzati⁵⁸>>. Le condizioni di sicurezza e giustizia cui ha diritto di godere ogni cittadino dell'Unione non sono, dunque, rinviabili.

Certo, però, bisogna anche sottolineare le grandi opportunità che l'adesione di due paesi "di confine" come Bulgaria e Romania possono andare ad offrire all'Unione europea, rafforzando il

⁵⁶ Articolo 5.1 lett. e, Convenzione di applicazione dell'accordo Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, cit.

⁵⁷ Regolamento 2006/1987/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), in GU L 381 del 28 dicembre 2006, p. 4-23.

⁵⁸ Punto 25, Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Tampere, cit.

suo ruolo strategico in determinate aree, aiutando in politiche di cooperazione e di vicinato, addirittura nella previsione di futuri allargamenti⁵⁹.

2.3 L'applicazione differenziata negli stati dell'UE

Con l'integrazione della Convenzione di Schengen all'interno del Trattato di Amsterdam, alcuni settori che restavano prima esterni al sistema dell'Unione sono stati, dunque, recepiti al suo interno; parte delle materie riconducibili un tempo al terzo pilastro dell'UE e, quindi, basate su una logica di cooperazione intergovernativa, sono passate al metodo comunitario grazie alla creazione di un'area di libertà, sicurezza e giustizia alla quale è riconducibile la libera circolazione delle persone. Le norme relative alle basi legali dell'*acquis* di Schengen e applicabili agli stati parte della Convenzione sono state inserite nel Titolo IV TCE⁶⁰. Nel Titolo VI del TUE⁶¹, invece, sono state ricondotte le disposizioni che saranno applicabili generalmente agli stati membri dell'Unione, relative alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Di conseguenza ci rendiamo conto di come le regole relative all'area Schengen e quelle dell'Unione europea non vadano perfettamente a coincidere. Ciò è dovuto al fatto che, al momento dell'integrazione dell'Accordo di Schengen nel Trattato di Amsterdam, alcuni stati (Danimarca, Regno Unito e Irlanda) hanno deciso di essere posti in una posizione differenziata, sancendo tramite protocolli una diversa applicazione di alcune materie nei loro confronti⁶².

La Danimarca, pur essendo tra i paesi firmatari di Schengen, ha scelto un *opt-out* sulle disposizioni relative al Titolo III bis del TCE: partecipa solamente ad alcune misure nel settore

⁵⁹ Sulla politica estera dei due stati vedi BECHEV, *From policy-takers to policy makers? Observations on Bulgarian and Romanian foreign policy before and after EU accession*, in CHIVA e PHINNEMORE (a cura di), *The European union's 2007 enlargement*, London, New York, 2012.

⁶⁰ La disciplina prima inserita nel Titolo IV TCE è ora trasferita al Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁶¹ Titolo abrogato nel Trattato di Lisbona e ricollocato in parte nel Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁶² Sull'applicazione differenziata relativa alla libertà di circolazione vedi CHERUBINI, *The Treaty of accession of Bulgaria and Romania to the EU and the free movement of persons*, in HARRISON (a cura di), *Social policy: challenges, developments and implications*, New York, 2010, p.114-118 e ZAIOTTI, *op. cit.*

della politica comune sui visti⁶³. Lo stato ha deciso in questo modo di non far divenire le norme di Schengen parte del proprio *acquis* comunitario e, non essendo a questo riconducibili, per esse è esclusa anche la competenza della Corte di giustizia. Tuttavia, sulle singole proposte decise in base al Titolo IV per ampliare l'*acquis* di Schengen, la Danimarca si riserva di accettare di volta in volta alcune decisioni del Consiglio e di recepirle nel proprio diritto interno (art. 5). Queste disposizioni saranno applicabili solamente in base al diritto internazionale e vincolanti, appunto, per via della sua partecipazione alla Convenzione di Schengen. È stabilito, comunque, che la Danimarca potrà in ogni momento decidere di smettere di avvalersi del Protocollo informandone gli altri stati membri e iniziare ad applicare tutte le misure in quel momento in vigore nell'Unione europea (art.7).

Regno Unito e Irlanda, invece, si sono voluti lasciare fuori completamente sia dall'*acquis* di Schengen che dalle disposizioni sul libero movimento⁶⁴. I due paesi si riservano di continuare a esercitare i controlli alle frontiere anche per persone provenienti da paesi membri⁶⁵, lasciando comunque agli altri stati il diritto di esercitare controlli analoghi nei confronti di soggetti provenienti dai loro territori (articolo 3). Regno Unito e Irlanda potranno comunque scegliere, in ogni momento, un *opt in* per delle singole proposte o di accettare l'intero *acquis* di Schengen, e vi entreranno a seguito di una decisione unanime del Consiglio. La loro partecipazione, seppur parziale, dovrà comunque risultare coerente con l'insieme dispositivo dell'*acquis* stesso, evitando la creazione di nuovi ostacoli alla sua armoniosa applicazione.

Oltre alla speciale situazione in cui si trovano ad operare questi tre stati, bisogna anche accennare alla posizioni di paesi che, pur non essendo membri dell'Unione europea, hanno deciso di partecipare a pieno titolo alla Convenzione Schengen. Unico requisito che questi stati devono presentare, oltre al rispetto di determinati criteri tecnici, è quello di avere già sottoscritto con l'UE degli accordi in materia di libera circolazione. A quel punto potranno essere inclusi nello spazio con tutto ciò che ne consegue: abolizione delle frontiere interne; applicazione delle disposizioni derivanti dall'*acquis*; partecipazione ai processi decisionali riguardanti gli atti di sviluppo ma senza ottenere il diritto di voto.

⁶³ <<La Danimarca non partecipa all'adozione da parte del Consiglio delle misure proposte a norma del titolo III bis del trattato che istituisce la Comunità europea>>. Art. 1 Protocollo sulla posizione della Danimarca, in GU C 340 del 10 novembre 1997. Il Titolo III bis, divenuto Titolo IV, è relativo a visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone.

⁶⁴ Protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda, in GU C 340 del 10 novembre 1997.

⁶⁵ Articolo 1, Protocollo sull'applicazione di alcuni aspetti dell'articolo 7 A del trattato che istituisce la Comunità europea al Regno Unito e all'Irlanda, in GU C 340 del 10 novembre 1997.

I primi stati non UE a farne parte sono stati l'Islanda e la Norvegia, firmatari della Convenzione di Schengen nel 1996 e già parti dello Spazio economico europeo. La loro partecipazione è stata sancita dall'art. 6 del Protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen e poi disciplinata con differenti decisioni del Consiglio nella sua applicazione nei confronti degli altri stati parte di Schengen⁶⁶ e nei confronti di Regno Unito e Irlanda⁶⁷. La Svizzera è divenuta associata allo spazio Schengen nel 2008⁶⁸, alcuni anni dopo la stipulazione di un accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE. L'ultimo membro, entrato alla fine del 2011 ad ampliare il territorio Schengen, è il Liechtenstein⁶⁹.

Lo scenario che ci appare oggi, dunque, è quello di posizioni differenziate tra i vari paesi che si trovano a doversi rapportare con il fenomeno della libera circolazione nei loro territori così come applicata dalla Convenzione di Schengen. Alcuni paesi membri dell'UE vi partecipano in parte, collaborando e coordinandosi solo in materie che sono anche parte della legislazione europea, ma senza essere membri dello "spazio Schengen" e senza aver abolito le proprie frontiere interne. Questa situazione si potrebbe presentare, fondamentalmente, per due motivi: per una volontà di ulteriore salvaguardia delle proprie prerogative, esercitata non eliminando i controlli alle proprie frontiere (Gran Bretagna e Irlanda, per esempio) ovvero, come nel caso che andremo a studiare riguardante la Bulgaria e la Romania, per non essere stati ritenuti idonei al rispetto dei criteri necessari per la integrale applicazione dell'*acquis*.

Già per i dieci stati dell'allargamento del 2004, la loro adesione all'Unione non aveva comportato automaticamente anche la partecipazione allo spazio Schengen⁷⁰. Ogni singolo Stato interessato ad accedervi poteva richiedere l'avvio delle valutazioni necessarie

⁶⁶ Decisione 1999/439/CE del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativa alla conclusione dell'accordo con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, in GU L 176 del 10 luglio 1999, p. 35.

⁶⁷ Decisione 2000/29/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999 relativa alla conclusione dell'accordo con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'instaurazione di diritti e obblighi fra l'Irlanda e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, da un lato, e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia, dall'altro, nei settori dell'acquis di Schengen che riguardano tali Stati, in GU L15 del 20 gennaio 2000, p.1

⁶⁸ Decisione 2008/146/CE del Consiglio del 28 gennaio 2008, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera, riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, in GU L 53 del 27 febbraio 2008, p. 1

⁶⁹ Decisioni del Consiglio 2011/349/UE, 2011/350/UE, 2011/351/UE del 7 Marzo 2011, in GU L 160 del 18 giugno 2011, p. 1-50.

⁷⁰ Atti relativi all'adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca all'Unione europea, in GU L 236 del 23 settembre 2003, p. 33 ss.

all'abolizione dei controlli alle frontiere interne quando avesse ritenuto soddisfatti i requisiti obbligatori, valutabili in seguito dal Consiglio. Dopo tutte le verifiche ed i controlli intesi a certificare il possesso delle determinate qualità richieste, nove di questi stati (il solo caso di esclusione è quello di Cipro), furono considerati sufficientemente preparati per l'adesione⁷¹ e divennero membri dell'area Schengen a partire dal 21 dicembre 2007⁷².

⁷¹ Decisione 2007/801/CE del Consiglio del 6 dicembre 2007 sulla piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen nella Repubblica ceca, nella Repubblica di Estonia, nella Repubblica di Lettonia, nella Repubblica di Lituania, nella Repubblica di Ungheria, nella Repubblica di Malta, nella Repubblica di Polonia, nella Repubblica di Slovenia e nella Repubblica slovacca, in GU dell'8 dicembre 2007, p. 34-39.

⁷² A partire da questa data si ritengono aboliti i controlli alle frontiere terrestri e marittime, mentre per quelle aeree bisognerà aspettare il 30 marzo 2008. Tutte le date relative alla loro partecipazione sono specificate nella decisione 2007/801/CE del Consiglio, cit.

La partecipazione di Bulgaria e Romania a Schengen

<<It may still be considered as “work in progress”; however the progress has been tremendous>>⁷³.

3.1 La situazione di Bulgaria e Romania

La situazione prospettata per l'accesso di Bulgaria e la Romania a Schengen doveva essere in tutto simile a quella dei paesi che le avevano precedute nel penultimo round di allargamento dell'Unione. Già prima della stipulazione del Trattato di adesione, la Commissione dichiarava, infatti: <<[...] Per quanto riguarda l'applicazione dell'acquis di Schengen, i controlli alle frontiere interne saranno aboliti un po' dopo l'adesione, mediante una decisione che verrà presa separatamente per ogni nuovo Stato membro quando quest'ultimo risulterà conforme all'acquis di Schengen>>⁷⁴. Dunque, mentre alcuni elementi derivanti dal sistema di Schengen saranno direttamente applicabili e obbligatori a partire dalla data di adesione, per completare la propria partecipazione all'interno della zona sarà necessaria una successiva decisione positiva da parte del Consiglio. Bulgaria e Romania invieranno una dichiarazione sulla loro preparazione per dare avvio a un vero e proprio processo di valutazione, nel quale si verificherà la sussistenza dei requisiti necessari alla partecipazione nello spazio Schengen. Le missioni di valutazione prevedono l'intervento di team di esperti non solo delle istituzioni dell'Unione ma anche inviate dagli stati membri cui dovrà, ovviamente, fare seguito la decisione favorevole del Consiglio che permetterà agli stati di abolire definitivamente i controlli alle proprie frontiere interne e rimuovere, allora, le restrizioni alla libera circolazione dei cittadini.

⁷³ LAZOWSKI, *The application of EU law in the new member states – Brave new world*, The Hague, 2010.

⁷⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM(2004) 657, del 06 ottobre 2004, Documento di strategia della Commissione europea sui progressi compiuti nel quadro del processo di ampliamento.

Questo regime di differente applicazione delle previsioni in materia di Schengen è stato inserito e specificato nell'Atto di adesione, in particolare nell'articolo 4. Il primo paragrafo è sulle disposizioni che produrranno subito effetti vincolanti anche per Bulgaria e Romania; il secondo tratta, invece, quelle che diverranno applicabili solo a seguito della decisione del Consiglio. Le prime sono, appunto, tutte quelle materie che potrebbero essere ricollegate alle frontiere esterne e all'armonizzazione delle regole relative ai loro controlli, piuttosto che alle politiche di cooperazione in materie transfrontaliere, derivanti in ogni caso dagli atti elencati nell'Allegato II dell'Atto di adesione⁷⁵. Quelle norme che, invece, continuano ad essere escluse sono quelle specificatamente legate all'abolizione delle frontiere interne⁷⁶. Le conseguenze che deriverebbero dall'applicazione di queste ultime disposizioni, in relazione al non raggiungimento da parte dei due paesi di alcuni requisiti tecnico-giuridici, è ciò che a lungo ha reso reticenti gli altri Stati membri dal lasciar partecipare intermente Bulgaria e Romania allo spazio. Dobbiamo infatti ricordare come l'abolizione dei controlli alle frontiere interne, comporterebbe la libertà di circolazione non solo per gli stessi cittadini dell'Unione, ma anche per tutti coloro che, provenienti da paesi terzi, sono entrati nel territorio di uno Stato membro. È necessario, allora, che tutte quelle misure compensative relative alle frontiere esterne siano efficacemente applicate proprio per evitare il sorgere di una distorsione all'interno.

I due paesi, per la loro posizione geografica, si vedono ancor più interessati a tutti quei compiti che gli derivano dalla collaborazione in materia di sicurezza. Compiti che, a volte, venivano considerati dagli stessi paesi come punti deboli⁷⁷. La questione può divenire ancora più difficile qualora si vada a considerare la particolare estensione dei confini interessati⁷⁸ – compreso un ampio tratto del Mar Nero –, le risorse finanziarie limitate in possesso dei paesi stessi o la debole amministrazione ereditata dalla difficile ricostruzione post-comunista. Inoltre,

⁷⁵ Allegato II: Elenco delle disposizioni dell'acquis di Schengen integrate nell'ambito dell'Unione europea e degli atti basati sul medesimo, o ad esso altrimenti collegati, che saranno applicabili nei nuovi Stati membri a decorrere dall'adesione e saranno vincolanti per questi ultimi (articolo 4, paragrafo 1 dell'atto di adesione), in GU L 157 del 21 giugno 2007, p. 224-230.

⁷⁶ È questo il caso delle materie non rientranti nelle specificazioni del primo paragrafo dell'articolo 4 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea, in GU L 157 del 21 giugno 2007, p. 204.

⁷⁷ Vedi i report dello stesso governo rumeno nel National Programme for Accession to the European Union in PAPADIMITRIOU e PHINNEMORE, *Romania and the European union: from marginalization to membership*, London, New York, 2008, p. 126.

⁷⁸ La sola Romania, il paese più grande e più importante dell'ultimo allargamento, rappresenta il paese con i più lunghi confini esterni con paesi non membri dell'Unione e il secondo paese per lunghezza di frontiere nello spazio Schengen con i suoi 2000 km circa. Un'approfondita analisi sull'adesione della Romania all'Unione europea in PAPADIMITRIOU e PHINNEMORE, *op. cit.*, e PHINNEMORE (a cura di), *The EU and Romania: Accession and beyond*, London, 2006.

l'allargamento del 2007 (come già prima quello del 2004) ha visto il ricollocamento e un rafforzamento dei confini dell'UE in paesi per i quali in precedenza era molto facile l'attraversamento delle frontiere; in alcuni casi non esistevano neanche dei veri confini ben delineati⁷⁹. Ciò determinerà di certo una difficoltà nella gestione del controllo delle frontiere, ma anche nella regolamentazione dell'accesso per le minoranze etniche stabilitesi in altri stati (come il caso dei rumeni che abitano in Moldavia), che ora si trovano bloccati al di fuori dei confini dell'UE. Da riconsiderare sarà, per di più, la politica di accesso senza visti nei confronti di alcuni paesi vicini, come accadeva per Serbia e Macedonia nei confronti della Bulgaria e per la Moldavia in Romania⁸⁰.

Alcuni dubbi riguardo al regime da applicare nei confronti della Bulgaria e della Romania sono sorti a seguito dell'adozione da parte del Consiglio del Codice Frontiere Schengen⁸¹, approvato successivamente alla stipulazione del Trattato di adesione. Il regolamento consolida l'*acquis* esistente in materia di gestione dei controlli di frontiera sulle persone e sull'attraversamento ma, in ogni caso, le disposizioni direttamente vincolanti per Bulgaria e Romania sarebbero solamente quelle riguardanti le frontiere esterne. Questo regolamento parrebbe applicabile in generale in virtù dell'articolo 4, primo paragrafo, del Trattato di adesione che si riferisce a tutti gli atti adottati prima dell'accesso se basati o connessi al <<protocollo di Schengen>>. In maniera specifica, inoltre, il regolamento è indicato come valido nel Piano di Azione Schengen, atto non vincolante ma, comunque, di una certa rilevanza. Se poi, invece, il regolamento non risultasse applicabile perché non espressamente previsto in nessuna disposizione, tornerebbero di nuovo in vigore le regole – peraltro molto simili – della Convenzione di applicazione di Schengen, quella sì obbligatoria per i due stati⁸².

Per aiutare Bulgaria e Romania a migliorare le loro prestazioni, sino a giungere al rispetto dei requisiti necessari alla partecipazione nel sistema Schengen, anche le istituzioni dell'Unione

⁷⁹ Questa situazione è divenuta di maggiore evidenza dopo il crollo del Muro di Berlino, ma delle forme di libera circolazione per i lavoratori erano presenti già a livello di Unione sovietica.

⁸⁰ Sulle questioni dei rapporti di Bulgaria e Romania con paesi terzi, vedi RIGO, *Citizenship at Europe's Borders: Some Reflections on the Post-colonial Condition of Europe in the Context of EU Enlargement*, in *Citizenship Studies*, febbraio 2005, vol.9 n.1, p.3-22 e PAPADIMITRIOU e PHINNEMORE, *op. cit.*, p. 137-139.

⁸¹ Regolamento 562/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), in GU L 105 del 13 aprile 2006, p.1 ss.

⁸² Sulla questione relativa all'applicazione del Codice Frontiere Schengen vedi CHERUBINI, *The Treaty of accession of Bulgaria and Romania to the EU and the free movement of persons*, in HARRISON (a cura di), *Social policy: challenges, developments and implications*, New York, 2010, p. 120-121.

hanno svolto un ruolo importante. L'articolo 32 dell'Atto di adesione prevede al primo paragrafo: << È istituito uno strumento per i flussi di tesoreria e strumento Schengen, a carattere temporaneo, per aiutare la Bulgaria e la Romania a finanziare, fra la data di adesione e la fine del 2009, azioni alle nuove frontiere esterne dell'Unione per l'attuazione dell'acquis di Schengen e il controllo di tali frontiere e per contribuire a migliorare i flussi di tesoreria dei bilanci nazionali>>.

La Commissione, inoltre, ha seguito con la sua attività di monitoraggio tutti i progressi compiuti relativamente all'*acquis* di Schengen e ha coadiuvato i due stati nella realizzazione delle necessarie riforme, segnalando particolari criticità ovvero presentando proposte e raccomandazioni per migliorare aspetti non ancora soddisfacenti. Simili aiuti erano già stati adottati a partire dal 2000, quando le negoziazioni per l'adesione furono ufficialmente aperte. Infatti, la stessa Commissione riconobbe come fosse stata di poco aiuto, nel campo del GAI, la loro partecipazione in fase di preadesione al programma PHARE, fino al momento della sua riorganizzazione nel 1997 con l'aggiunta del "Twinning Programme". Questo da solo contribuì a finanziare un gran numero dei progetti destinati ai paesi di nuova adesione, circa una cinquantina nel solo caso della Romania e messi in atto con la collaborazione del Ministero dell'Interno. Ciò mostra evidentemente anche l'impegno che i paesi volevano porre nell'adattamento delle proprie strutture burocratiche ed amministrative sino a raggiungere i giusti livelli per entrare a far parte dell'Unione Europea, rispondendo in maniera adeguata alle pressioni poste dalla Commissione.

In generale, le norme da adottare nel periodo precedente all'adesione, che hanno inciso profondamente sull'impianto legislativo dei due paesi, sono state quelle relative agli stranieri – compresa la riammissione e l'espulsione degli stessi –, sulla riorganizzazione della polizia di frontiera, sul trattamento dei dati personali, sui rifugiati, sul rilascio dei visti⁸³. Dei Piani di Azione Schengen, presentati alla Commissione e aggiornati annualmente, avrebbero stabilito le misure da prendere nell'ambito delle negoziazioni del capitolo 24. Nel campo della Giustizia e affari interni, la creazione di un "Meccanismo di Cooperazione e Verifica" avrebbe monitorato i progressi dei due paesi e, in caso di non rispetto di alcuni standard richiesti, avrebbe potuto portare all'attivazione di alcune clausole di salvaguardia⁸⁴.

⁸³ Sull'implementazione di alcune di queste politiche vedi RIGO, *op. cit.*

⁸⁴ Vedi capitolo 1.2.

3.2 Il futuro di Bulgaria e Romania tra problemi e progressi

L'Unione europea, dunque, ha avuto due modi per stimolare Bulgaria e Romania ad intraprendere le riforme necessarie per la sua stessa sicurezza e per portarle al raggiungimento degli standard richiesti: la condizionalità, intesa sotto due aspetti. Prima, l'adesione stessa all'Unione; ottenuta questa, resta la partecipazione completa allo spazio Schengen. Dalle prime stime, provenienti dalle stesse istituzioni e da alcuni studiosi, si riteneva quale data possibile per questa adesione Marzo 2011⁸⁵.

Tuttavia, i primi ostacoli si presentarono nel dicembre 2010, quando i ministri degli interni di Francia e Germania chiesero, con una lettera inviata alla Commissione, di ritardare il momento dell'entrata perché ritenuta ancora prematura rispetto ai livelli raggiunti nei campi di sicurezza, giustizia e lotta alla corruzione.

Eppure, nel Consiglio del 9 giugno 2011 a Lussemburgo venne sancito il completamento del processo di valutazione tecnica per i due paesi, prevedendo di trattare e votare per l'entrata in Schengen nel settembre di quello stesso anno. In vista di quella possibile data di riferimento, anche il Parlamento europeo votò a grande maggioranza⁸⁶ in favore dell'adesione a Schengen. Tuttavia, nella riunione successiva non si riuscì a pervenire ad una conclusione unanime per via dell'opposizione portata avanti dai Paesi Bassi e dalla Finlandia. Le contestazioni presentate per ritardare l'entrata nell'area di libera circolazione sottolineavano le carenze ancora evidenziate nei campi della corruzione e del crimine organizzato per cui, sostengono questi stati, l'ammissione indebolirebbe e lascerebbe vulnerabile lo spazio interno. Il Segretario di stato per gli Affari Europei dei Paesi Bassi, Ben Knapen, disse di voler aspettare ancora due rapporti della Commissione prima di poter decidere in merito: si vogliono, insomma, ulteriori garanzie che tutti i requisiti vengano applicati nei due paesi e che non ci si fermi ai risultati già ottenuti. La Germania, supportata dalla Francia, suggerisce l'ipotesi di un accesso in due fasi: la prima per eliminare i controlli interni sui confini aerei e marittimi; la seconda con l'abolizione dei controlli alle frontiere di terra.

⁸⁵ Il processo che sta portando Bulgaria e Romania verso la partecipazione a Schengen è descritto in IFTODE, *Accession to the Schengen Area – a Further Delay for Romania*, in *EIRP Proceedings*, vol.7, 2012, p. 768-775 e in MIHAILESCU e LAZARICA, *The process of Romania's accession to the Schengen space. The Schengen Information System*, in *Annals. Economic Science Series* n. XVII / 2011, p. 335-342.

⁸⁶ 487 voti a favore, 77 contrari e 22 astenuti.

Più volte il Consiglio europeo, riconoscendo la rispondenza di Bulgaria e Romania ai criteri richiesti (tutte le valutazioni effettuate negli anni precedenti, d'altronde, erano state approvate), ha esortato il Consiglio a concludere il processo positivamente: <<Il Consiglio europeo, richiamandosi alle discussioni svoltesi nel 2011, ribadisce che sono state soddisfatte tutte le condizioni giuridiche per l'adozione di una decisione sull'adesione della Bulgaria e della Romania allo spazio Schengen>>⁸⁷. Le ultime previsioni fanno ritenere che una decisione in tal senso potrebbe essere presa nell'ottobre 2012, durante la riunione prevista del Consiglio; quasi tutti si augurano di riuscirci, mettendo d'accordo gli stati già parte e sancendo il successo delle riforme compiute da Bulgaria e Romania.

Dunque, ci si rende conto di come nelle considerazioni portate avanti dagli Stati membri le previsioni in materia di giustizia e affari interni e quelle relative a Schengen tendono ad incrociarsi e sovrapporsi, sebbene non siano del tutto coincidenti. Il Presidente della Commissione europea Barroso ha sottolineato come il Meccanismo di Cooperazione e Verifica e lo spazio Schengen siano due processi separati e che non dovrebbero influenzarsi reciprocamente. Queste valutazioni sono molto importanti se consideriamo come da una parte sono stati positivamente riconosciuti i livelli raggiunti nelle materie direttamente collegate all'*acquis* di Schengen, mentre restano talune carenze nel campo della Giustizia e Affari Interni: <<[...] both countries have fully implemented the Schengen *acquis*, which – according to their Accession Treaty and the existing EU legal framework – is the only prerequisite for their accession to the Schengen area >>⁸⁸. Tuttavia, il Primo Ministro dei Paesi Bassi, Mark Rutte, sosteneva che il supporto del suo paese sarebbe potuto arrivare solo dopo la ricezione dei report del Meccanismo di Cooperazione e Verifica che confermassero i progressi di Bulgaria e Romania.

Infatti, in alcune materie coperte dal sistema di controllo del Meccanismo di Cooperazione e Verifica, sono ancora presenti situazioni critiche da modificare nei prossimi anni per raggiungere gli standard europei. L'ultima relazione sullo stato del MCV è relativa al giugno

⁸⁷ Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles, 1-2 marzo 2012.

⁸⁸ PROV(2011)0443, Risoluzione del Parlamento europeo del 13 ottobre 2011 sull'accesso di Bulgaria e Romania a Schengen.

2012 e descrive la situazione nei campi tenuti sotto controllo, quattro nel caso della Romania⁸⁹ e sei in quello della Bulgaria⁹⁰.

Per la Romania, bisogna garantire efficacemente la non influenza del governo sugli organi giudiziari e, in special modo, nei confronti della Corte costituzionale, nel rispetto della separazione dei poteri e delle relative competenze, a garanzia della *rule of law*. Ci vorrebbe, inoltre, un'accelerazione dei processi per corruzione, con l'applicazione di pene più dissuasive nei casi più gravi. Per migliorare la sicurezza ai confini sarà necessario aumentare la cooperazione tra stati per ridurre il rischio della criminalità organizzata transfrontaliera, con la diffusione di traffici illeciti e dell'immigrazione illegale. L'impegno nel superare questa situazione è dimostrato dall'approvazione di una strategia nazionale antidroga e dalla firma della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani.

Nel caso della Bulgaria, nel campo della giustizia sussistono ritardi nell'implementazione delle riforme già adottate in garanzia di una maggiore indipendenza ed efficienza del sistema giudiziario. Anche la lotta contro il crimine organizzato non si è dimostrata ancora sufficientemente efficace: si attendono troppo a lungo le decisioni giudiziarie, nonostante buone leggi siano state adottate a partire dal 2007. Per quanto riguarda l'area Schengen, si possono ancora riscontrare problemi di abuso dei visti e di controllo dell'immigrazione clandestina (specialmente nel caso del confine terrestre con la Turchia che rappresenta la parte più sensibile dei confini esterni), nonostante siano stati conclusi numerosi accordi di cooperazione con i paesi limitrofi. In generale alcuni problemi potrebbero sorgere nel campo delle competenze linguistiche, dato l'adattamento ai caratteri latini in alcuni sistemi tipo il SIS, e nella formazione degli agenti di frontiera. Per quanto riguarda le frontiere aeree è ancora in fase di raggiungimento l'esecuzione efficace dei controlli nell'aeroporto di Burgas⁹¹.

⁸⁹ <<[...] Judicial reform, integrity, the fight against high-level corruption, and the prevention and fight against corruption in the public sector>>. COM(2012) 410, Report from the Commission to the European parliament and the Council On Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism.

⁹⁰ <<[...]independence and accountability of the judicial system, its transparency and efficiency; the pursuit of high-level corruption, as well as corruption throughout the public sector; and the fight against organized crime>>. COM(2012) 411, Report from the Commission to the European parliament and the Council On Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism.

⁹¹ Queste ultime carenze relative all'area Schengen non modificano, comunque, il parere positivo delle istituzioni dell'UE riguardo alla piena partecipazione della Bulgaria. Sono considerazioni su ulteriori miglioramenti da adottare per il futuro presenti nella Relazione del Parlamento europeo sul progetto di decisione del Consiglio sulla piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen nella Repubblica di Bulgaria e in Romania, 4 maggio 2011.

Il futuro di Bulgaria e Romania, dunque, ci appare ancora indeterminato. Barroso, presidente della Commissione, ritiene che la loro partecipazione a Schengen sia una questione di “oggettività” ma anche di “fiducia” da accordare ai due stati e necessaria per superare questo indefinito stato di impasse. Infatti, oltre a coloro che hanno apertamente espresso la loro contrarietà, potrebbero esserci ulteriori stati membri con simili reticenze, magari convinti che Bulgaria e Romania non riescano a rispecchiare i valori europei⁹². Quanto di questo ritardo è, dunque, dovuto a delle mere questioni di opportunità politica e quanto a una vera e propria mancanza dei requisiti necessari per la partecipazione allo spazio? Il Parlamento europeo << Calls on all Member States to honour their commitments under the EU legal framework as regards the Schengen accession criteria, and not to give priority to national populism>>⁹³ e ancora Van Rompuy, presidente del Consiglio europeo, afferma: <<It is a strong political will to solve the Schengen issue⁹⁴>>. Un tale dubbio può sorgere e solo le decisioni prese nel prossimo futuro potranno fugarlo. Quello che potrebbe risultare sarebbe non solo il fallimento interno dei due paesi che non sono stati abbastanza maturi per partecipare a Schengen, ma anche un fallimento del progetto generale di integrazione europea.

⁹² L'opinione è di Cristian Parvulescu, in IFTODE, *op. cit.*, p. 774.

⁹³ PROV(2011)0443, Risoluzione del Parlamento europeo del 13 ottobre 2011 sull'accesso di Bulgaria e Romania a Schengen.

⁹⁴ IFTODE, *op. cit.*, p. 773.

Capitolo 4

I confini interni: la libera circolazione nell'Unione europea

<<Il a fallu la ténacité des travailleurs, relayés par les juridictions nationales, pour que la libre circulation devienne réalité et s'étende dans ses principes. Il faudra la ténacité des citoyens pour que la citoyenneté européenne prenne corps>>⁹⁵.

4.1 Dal Trattato di Roma alla cittadinanza europea

La possibilità della libera circolazione per i lavoratori nei territori della Comunità europea fu introdotto nel 1957 con il Trattato di Roma. Una tale scelta venne fatto seguendo una pura concezione funzionale: per una completa realizzazione del mercato interno sarebbe stata necessaria, infatti, la circolazione della forza lavoro. <<It is in fact obvious that a *common* market implies the right of each worker to accede to the labour market of a Member State, different from that of origin, at exactly the same conditions applied to National workers. Otherwise, we would not have a common market>>⁹⁶. Anche nelle disposizioni successive a quel primo trattato ci si mosse sempre secondo quella logica mercantile e, così, nell'Atto unico europeo si promosse l'abolizione delle barriere fisiche alla libera prestazione dei servizi o del lavoro come misura necessaria al completamento del mercato unico⁹⁷. Tra i 279 provvedimenti da adottare a tal fine è prevista anche l'abolizione dei controlli alle frontiere interne, da ottenere entro il 31 dicembre 1992, così come stabilito nel libro bianco sul completamento del mercato interno. Ma il risultato pratico fu l'adozione di parecchie decisioni riguardo all'abolizione dei controlli sui beni che attraversavano i confini interni e poche innovazioni relativamente al regime riguardante le persone.

⁹⁵ CARLIER, *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne. Chronique de jurisprudence et de législation, août 1997 à décembre 1998*, JTDE, mars 1999, n.57.

⁹⁶ CHERUBINI, *Treaty of accession of Bulgaria and Romania to the EU and the free movement of persons*, in HARRISON (a cura di), *Social policy: challenges, developments and implications*, New York, 2010, p. 112.

⁹⁷ Articolo 8a, Atto unico europeo, in GU L 169 del 29 giugno 1987.

Tuttavia, nella prassi giurisprudenziale della Corte di Giustizia, la pura logica mercantile viene ben presto abbandonata per tentare di ampliare il concetto di libera circolazione e il contesto delle persone cui questo può essere applicato⁹⁸. Tra le maggiori innovazioni che svincolano tale possibilità dallo svolgimento di un'attività economica, rileviamo l'estensione della libera circolazione anche ai non lavoratori qualora abbiano sufficienti risorse per vivere in un altro Stato membro senza costituirci «un onere eccessivo per le finanze pubbliche»⁹⁹. Oppure, la possibilità di entrare nel territorio comunitario e di risiedervi anche per cittadini provenienti da paesi terzi nel caso siano dipendenti da cittadini di uno stato della Comunità.

Le stesse istituzioni della Comunità recepirono questa prassi, in seguito, con la Direttiva 90/364/CEE¹⁰⁰ e la 90/365/CEE¹⁰¹, e iniziarono quell'operazione di abolizione degli ostacoli interni alla libera circolazione eliminando, prima fra tutte, la possibilità di circolare solo per i lavoratori e lasciandola in capo a tutti i cittadini in quanto tali.

Le previsioni lì determinate furono poi definitivamente sancite con la creazione della cittadinanza europea, stabilita nel Trattato di Maastricht del 1992. Un concetto come quello di cittadinanza, solitamente collegato all'appartenenza agli stati-nazione, viene così riconfigurato per imporsi in un ambito transnazionale. Nuovi poteri vengono trasferiti a livello europeo, meccanismi di sicurezza sono reinventati e si vanno a creare tutta una serie di diritti per i cittadini¹⁰². La cittadinanza europea è complementare e derivata rispetto a quella di uno Stato membro; la sua attribuzione, così come l'eventuale perdita, avviene seguendo i criteri differenti stabiliti all'interno delle legislazioni di ogni singolo Stato membro, con i limiti derivanti dal diritto dell'Unione¹⁰³. Uno dei diritti che vengono, dunque, ricollegati alla cittadinanza è quello della libera circolazione, con la possibilità non solo di muoversi liberamente tra gli Stati

⁹⁸ Vedi CHERUBINI, *op. cit.*, p.112.

⁹⁹ SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, Napoli, 2011, p. 37.

¹⁰⁰ Direttiva 90/364/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno, in GU L 180 del 13 luglio 1990 p. 26-27.

¹⁰¹ Direttiva 90/365/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale, in GU L 180 del 13 luglio 1990, p. 28-29.

¹⁰² I diritti acquisiti dai cittadini EU potrebbero ricadere in quattro categorie: libera circolazione delle persone; diritti fondamentali; politiche sull'immigrazione e sull'asilo; cooperazione giudiziaria e di polizia. Le prime due rappresentano veri e propri diritti conferiti ai cittadini che decidono di spostarsi o di vivere in un altro stato membro; gli ultimi due si riferiscono a chi può avere accesso alla cittadinanza e a come vadano protetti e garantiti questi diritti. Distinzione in HIX e HOYLAND, *The political system of the European union*, New York, 2011, p. 275.

¹⁰³ Questo vincolo è espresso anche dalla giurisprudenza nelle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Micheletti* e in quella del 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Rottman*.

dell'Unione, ma anche con il diritto di stabilirvisi e risiedervi¹⁰⁴, fatte salve le limitazioni previste dal Trattato¹⁰⁵. Questo nuovo status riconosce, anche nell'ambito europeo, l'individuo come soggetto politico e non più esclusivamente come soggetto economicamente attivo, che poteva beneficiare della libera circolazione solo se lavoratore o prestatore di servizi.

Tutta la legislazione adottata negli anni riguardo alla libera circolazione e al diritto di soggiorno verrà raccolta e semplificata nella direttiva 2004/38/CE¹⁰⁶ che regola attualmente le modalità relative al muoversi nel territorio dell'Unione per i cittadini e per i loro familiari. L'unica condizione che continua a rimanere, limitando in qualche modo l'effettività della cittadinanza e legandola suo malgrado ancora a dei requisiti, è quella per cui chi andrà a soggiornare in uno stato membro necessita di risorse economiche sufficienti e di una assicurazione sanitaria, di modo da non costituire un onere per lo stato ospitante¹⁰⁷. Nella direttiva vengono anche stabilite le limitazioni cui sottostà il diritto d'ingresso e di soggiorno, applicabili << [...] per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica¹⁰⁸>>. In questi casi può essere previsto il rifiuto dell'ingresso o l'allontanamento del cittadino che rappresenti una minaccia grave e reale, tale da pregiudicare un interesse dello stato ospitante. Un tale provvedimento, tuttavia, non sarà definitivo e se ne potrà chiedere la revoca dopo tre anni dalla sua esecuzione, dimostrando il mutamento delle circostanze che lo avevano prodotto.

Oggi la libertà di circolazione investe, dunque, i cittadini dell'Unione che vogliono spostarsi sul territorio di un altro Stato membro e lo possono fare senza necessità di ottenere visti o essere sottoposti a controlli¹⁰⁹. Tuttavia, nei primi anni successivi all'adesione di Bulgaria e Romania, sono applicate loro delle disposizioni transitorie volte a limitare tale diritto. Tali misure valgono solamente nei confronti dei lavoratori e non in maniera generale per i cittadini che hanno, senza dubbio, acquisito dal momento dell'adesione lo status di cittadini europei con tutti i diritti che vi sono connessi. Questi, dunque, sono pur sempre liberi di muoversi nel territorio

¹⁰⁴ Oggi le disposizioni sono nell'articolo 21 Trattato sul funzionamento dell'unione europea, in GU C 83 del 30 marzo 2010, p. 57.

¹⁰⁵ Limitazioni ribadite anche in giurisprudenza, vedi sentenza della Corte di giustizia dell'11 aprile 2000, causa C-356/98, *Kaba*.

¹⁰⁶ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in GU L 158 del 30 aprile 2004, p.77-123.

¹⁰⁷ Sulle limitazioni ancora derivanti dall'articolo 18 TCE (ora 21 TFUE) e sul tentativo di superarli in giurisprudenza, vedi SPINACI, *op. cit.*, p. 32 ss.

¹⁰⁸ Articolo 27 Direttiva 2004/38/CE, cit.

¹⁰⁹ Con l'eccezione dei paesi che non partecipano all'area Schengen, vedi capitolo 2.

dell'Unione con la sola differenza – rispetto ai cittadini di altri Stati membri – di essere sottoposti a controlli all'attraversamento delle frontiere, ricollegabili alla non piena attuazione della partecipazione all'area Schengen.

4.2 Il caso dei lavoratori bulgari e rumeni

Alcune restrizioni alla libertà di circolazione nell'Unione sono state poste nel Trattato di adesione per i lavoratori provenienti da Bulgaria e Romania¹¹⁰. Misure di tale portata non erano del tutto nuove nell'ambiente comunitario. Paure e isterie dovute all'immediata apertura del mercato lavorativo ai nuovi entrati avevano indotto le istituzioni a prendere alcune misure restrittive già nei confronti di Spagna e Portogallo¹¹¹. Era il 1986 e i provvedimenti furono velocemente abbandonati quando gli altri Stati membri si resero conto che il paventato afflusso di lavoratori nei loro territori non si era realizzato¹¹². Ancora nell'allargamento del 2004 la paura di grandi flussi migratori provenienti da questi paesi, che andassero a sconvolgere il mercato del lavoro interno, ha portato alla scelta di adottare misure transitorie, differite nel tempo secondo lo schema <<2+3+2>>¹¹³, per regolarne l'accesso. Alcuni dati sulla migrazione interna all'Unione dimostrano, tuttavia, che, fondamentalmente, questa rimane alta fra i 12 membri originali, piuttosto che provenire dai nuovi paesi entrati che, con la loro immigrazione, rappresentano raramente questioni salienti nelle politiche interne dei vecchi Stati membri¹¹⁴.

Se andiamo ad analizzare la situazione in cui si trovano oggi i lavoratori provenienti da Bulgaria e Romania dobbiamo, ancora una volta, ritornare all'elemento essenziale del mercato unico. Infatti, le disposizioni transitorie inserite nel Trattato di adesione (negli allegati VI e VII

¹¹⁰ Le categorie di lavoratori cui ci si riferisce sono i lavoratori dipendenti e i prestatori di servizi.

¹¹¹ Articoli 55 ss. degli Atti relativi all'adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese alle Comunità europee, in GU L 302 del 15 novembre 1985, p. 23.

¹¹² In quegli anni, vietare la circolazione ai lavoratori equivaleva a limitare qualsiasi tipo di libera circolazione per spagnoli e portoghesi. Vedi CORREIA, *Roumaines et Bulgares après le 1er Janvier 2007, les carences temporaires d'une citoyenneté européenne sans l'accès à l'emploi*, in *Cahiers de droit européen*, 2008, p. 633.

¹¹³ Modello esposto in CORREIA, *op. cit.*, e in LAZOWSKI e YOSIFOVA, *Learning the hard way: Bulgaria and EU law*, in LAZOWSKI (a cura di), *The application of EU law in the new member states Brave new world*, The Hague, 2010.

¹¹⁴ Un'eccezione è rappresentata dalla questione del trattamento delle minoranze Rom in Francia, Italia e Spagna. Sulla migrazione interna vedi HIX e HOYLAND, *op. cit.*, p. 279-280.

rispettivamente per Bulgaria e Romania) sono volte ad evitare una eccessiva distorsione nel mercato derivante dall'apertura incondizionata anche alla forza lavoro proveniente da questi due paesi, andando a salvaguardare i vecchi Stati membri. Si vanno a derogare, dunque, alcuni principi dei trattati (articolo 45 TFUE¹¹⁵) e parte delle norme che, ad oggi, regolano la libertà di circolazione per i lavoratori, prestatori di servizi e dei loro familiari, stabiliti nel Regolamento 1612/68¹¹⁶, nella Direttiva 96/71¹¹⁷ e nella Direttiva 2004/38¹¹⁸.

Proprio in deroga agli articoli dall'1 al 6 del Regolamento 1612/68, nei primi due anni che seguiranno all'adesione, le norme che regoleranno l'accesso dei cittadini bulgari e rumeni al mercato del lavoro saranno quelle nazionali di ogni stato membro nei confronti di cittadini stranieri, ovvero quelle disposte da accordi bilaterali eventualmente stipulati con i paesi in oggetto. Sarà dunque una scelta discrezionale e differente per ogni Stato membro, compresa la possibilità di non attuare nessun tipo di restrizione e di lasciare la sua regolamentazione come prevista dalle norme comunitarie. In ogni caso le misure adottate non dovranno essere più restrittive di quelle già esistenti al momento della firma del Trattato di adesione. Il Consiglio esamina, sulla base di una relazione effettuata dalla Commissione, il funzionamento delle disposizioni transitorie, qualora applicate. Dopo i primi due anni gli stati dovranno comunicare alla Commissione se intendono ancora avvalersi di tali misure, ovvero se inizieranno ad applicare la disciplina dell'UE; in assenza di tale comunicazione si riterrà in vigore quanto disposto dagli articoli dall'1 al 6 del Regolamento 1612/68. Una scelta nel senso della continuazione delle misure restrittive all'accesso dei lavoratori potrà essere portata avanti per altri tre anni e, in seguito, prolungata ancora di due, previa approvazione della Commissione e per rischi di gravi perturbazioni del mercato del lavoro dello stato interessato. Un totale di sette anni, dunque, per la possibile applicazione di disposizioni transitorie, al seguito dei quali si potrà intervenire esclusivamente con le misure prescelte e approvate dalla Commissione nel caso in cui lo stato membro <<[...] subisce o prevede perturbazioni sul suo mercato del lavoro,

¹¹⁵ <<La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata>>, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, cit., p. 65.

¹¹⁶ Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, in GU L 257 del 19 ottobre 1968, p.2-12.

¹¹⁷ Direttiva 96/71/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, in GU L 18 del 21 gennaio 1997, p.1-6.

¹¹⁸ Direttiva 2004/38/CE, cit.

che possono comportare rischi gravi per il tenore di vita o il livello dell'occupazione in una data regione o per una data professione [...]>>¹¹⁹.

Del regime applicabile, invece, ai familiari dei lavoratori se ne occupa il paragrafo 8 degli allegati VI e VII, che fa specifico riferimento al coniuge e ai discendenti di età inferiore a 21 anni o, comunque, a carico del lavoratore stesso. In questo caso le restrizioni sono applicabili, nello stesso periodo di applicazione delle disposizioni transitorie, nei confronti di coloro che si siano trasferiti nel territorio di uno stato membro in seguito alla data di adesione <<per almeno diciotto mesi o dal terzo anno successivo all'adesione, se quest'ultima data è precedente>>.

Bulgaria e Romania mantengono la possibilità di adottare analoghe misure restrittive nei confronti degli stati membri che si sono avvalsi di queste disposizioni transitorie. Anche i due stati fra loro potranno provvedere a misure limitative in caso di gravi minacce all'equilibrio interno del mercato del lavoro se almeno un altro stato membro abbia già ricorso alla non applicazione della libera circolazione per i lavoratori.

Germania ed Austria hanno inserito sin dal Trattato di adesione le regole transitorie che andranno ad applicare nei confronti di lavoratori bulgari e rumeni¹²⁰. Si tratta, fondamentalmente, di misure relative a lavoratori distaccati in specifici settori di attività nei confronti dei quali si limiterà l'accesso al mercato del lavoro. Per la Germania tali disposizioni rimarranno in vigore sino a dicembre 2013; per l'Austria termineranno per ogni singolo lavoratore a seguito di un anno dall'ottenimento del permesso speciale di lavoro che gli concede la possibilità di rimanere sul territorio svolgendo un'attività legalmente registrata.

Similmente l'Italia ha deciso di applicare tali restrizioni solamente nei confronti di talune categorie di lavoratori. Quei settori per cui, invece, è possibile l'accesso immediato al mercato del lavoro sono quello agricolo, turistico alberghiero, domestico, di assistenza alla persona, edilizio, metalmeccanico, dirigenziale altamente qualificato e stagionale oltre che per i lavoratori autonomi. Tuttavia, per gli altri settori, i lavoratori saranno sottoposti a una procedura semplificata rispetto a quella applicabile ai cittadini di paesi terzi, secondo quanto dettato dal decreto legislativo 30/2007¹²¹. Queste misure sono state per la prima volta adottate

¹¹⁹ Articolo 7, Allegato VI dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea, in GU L 157 del 21 giugno 2007, p. 105.

¹²⁰ Articolo 13 Allegato VI, Articolo 13 Allegato VII, cit.

¹²¹ Decreto legislativo n. 30/2007 del 6 febbraio 2007, in GURI n.72 del 27 marzo 2007.

tramite una circolare congiunta del Ministero dell'interno e del Ministero della Solidarietà Sociale¹²² e poi rinnovate annualmente con lo stesso mezzo sino al 2011, ultimo anno per il quale sono state previste suddette restrizioni.

La scelta di ricorrere alle disposizioni provvisorie è ancora attuale: lo dimostra il caso della Spagna che, nel 2011 in un momento di forte crisi economica e alta disoccupazione che limita la capacità di assorbimento nel suo mercato di altri lavoratori, ha deciso di applicare misure restrittive nei confronti dei lavoratori rumeni che rimarranno in vigore sino alla fine del 2012¹²³. Divengono, così, dieci i paesi che applicano ancora disposizioni differenziate nei confronti di lavoratori rumeni e restano, invece, nove nei confronti dei lavoratori bulgari¹²⁴.

Tutto ciò evidenzia l'incertezza del termine delle disposizioni transitorie, il rischio di un loro eccessivo prolungamento, aggiunti all'indeterminatezza derivata da una grande differenziazione delle misure applicabili a discrezione di ogni Stato. Bisognerà fare attenzione al loro utilizzo per non far nascere in seno alle popolazioni bulgare e rumene sentimenti di frustrazione per un distacco da alcune politiche tipiche dell'integrazione europea, sottolineando il fatto che tali misure transitorie non sono state adottate per differire una loro effettiva partecipazione ma solo per proteggere temporaneamente i mercati del lavoro di alcuni Stati membri. O, se così non fosse, forse bisognerebbe riconsiderare l'idea di donare implicitamente la cittadinanza, con tutti i suoi diritti, nel momento stesso dell'adesione¹²⁵.

¹²² Circolare n. 2 del 28 dicembre 2006.

¹²³ Decreto PRE/2072/2011, del 22 luglio 2011, in BOE n. 176 del 23 luglio 2011, p. 82362-82363.

¹²⁴ Per tutti i dati relativi alle disposizioni transitorie e alla circolazione dei lavoratori bulgari e rumeni, vedi COM(2011) 729, Report from the Commission to the Council on the Functioning of the Transitional Arrangements on Free Movement of Workers from Bulgaria and Romania.

¹²⁵ CORREIA, *op. cit.*, p. 654.

Conclusione

Dall'analisi portata avanti in queste pagine emergono chiaramente alcune delle peculiarità che hanno caratterizzato l'adesione di Bulgaria e Romania all'Unione europea. L'accesso stesso si è trasformato e ci si è accorti di come la *membership* non sia sufficiente a completare il processo di partecipazione a tutte le politiche che ne derivano. I cittadini bulgari e rumeni, divenuti effettivamente cittadini europei nel 2007, vedono alcuni dei loro diritti sottoposti ad una applicazione progressiva, o perché limitati o perché differiti. È il caso della libera circolazione dei lavoratori, che li trova ancora legati, in alcuni Stati membri, a delle misure transitorie; ovvero ai controlli relativi all'attraversamento dei confini interni in mancanza di una piena partecipazione all'area Schengen.

La necessità dell'UE era certamente quella di allargarsi per riconciliare storia e geografia, aumentando la propria coesione territoriale e sociale, ricostruendo una solidarietà di fatto tra gli Stati membri e i loro popoli. Le potenzialità dell'allargamento si ritrovano anche nei rapporti con i paesi balcanici in vista di una loro futura entrata nell'Unione, andando ad interpretare, dunque, il sesto allargamento non come conclusione del processo di apertura ad est ma come primo passo verso i Balcani, come aveva dichiarato nel 2006 l'allora commissario per l'Allargamento Olli Rehn¹²⁶. Tuttavia, dopo i "problemi" derivati da quest'ultimo allargamento, – i continui ritardi ovvero le misure transitorie che si sono dovute adottare –, la strada per i nuovi paesi che dovranno entrare sarà ancora più difficile, sicuramente meno rapida, magari attendendo la completa realizzazione di tutti gli obiettivi europei prima di giungere alla vera adesione.

Sicuramente i progressi e le riforme attuate da Bulgaria e Romania a seguito della fine del potere comunista sono stati notevoli e da non sottovalutare nonostante l'imperante concezione di critica agli sviluppi legislativi e istituzionali che viene portata avanti in questo periodo. Se guardiamo a questi progressi da una prospettiva evolutiva, il processo di avvicinamento all'UE ha prodotto dei mutamenti considerevoli. Tuttavia, la situazione cambia

¹²⁶ PHINNEMORE, *From negotiations to accession: lessons from the 2007 enlargement*, in CHIVA e PHINNEMORE (a cura di), *The European union's 2007 enlargement*, London, New York, 2012, pag.93.

qualora percepita in comparazione con i livelli europei. Nonostante gli sforzi messi in atto da entrambi i paesi per riportare i propri standard nazionali al livello previsto dalle norme dell'Unione, a oltre cinque anni dal momento della loro entrata continuano ad essere respinte o rimandate le loro richieste per una piena integrazione. Nel contesto della partecipazione all'area Schengen i timori restano quelli dei traffici illeciti e della criminalità transfrontaliera, della corruzione, del controllo inefficace delle frontiere esterne; nel protrarsi delle misure restrittive per i lavoratori si percepisce la paura dell'immigrazione eccessiva che porterebbe, successivamente, squilibri al mercato del lavoro. Si potrebbe allora ritenere troppo affrettato il momento della loro adesione? Perché decidere di accogliere i due paesi nell'Unione se non li si riteneva ancora del tutto pronti a convivere con tutte le sue regole? L'attesa di una soluzione positiva per Schengen e del termine delle misure transitorie per i lavoratori, dimostreranno la volontà dell'Unione e dei propri Stati membri di rispettare o meno i propri criteri giuridici senza lasciarsi andare a delle considerazioni politiche che ne minaccino l'integrazione.

In conclusione, delle difficoltà ci sono state ma l'allargamento ha rappresentato, comunque, una situazione di beneficio per entrambi i paesi da una parte e l'Unione dall'altra: l'Europa si è allargata, ampliando il proprio mercato interno e la propria influenza esterna, riconciliando anche geograficamente le vecchie divisioni; Bulgaria e Romania hanno intrapreso un notevole processo di democratizzazione e di modernizzazione. La credibilità politica dell'UE aumenterà anche a livello mondiale e porterà alla stabilizzazione della regione provando, comunque, la storia di successo di due paesi: Bulgaria e Romania.

Bibliografia

Campagna, *L'adesione di Bulgaria e Romania all'Unione europea*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2007.

Cherubini, *The Treaty of accession of Bulgaria and Romania to the EU and the free movement of persons*, in Harrison (a cura di), *Social policy: challenges, developments and implications*, New York, Nova Science Publishers, 2010.

Correia, *Roumaines et Bulgares après le 1er Janvier 2007, les carences temporaires d'une citoyenneté européenne sans l'accès à l'emploi*, in *Cahiers de droit européen*, 2008.

Hix e Hoyland, *The political system of the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, 2011.

Iftode, *Accession to the Schengen Area – a Further Delay for Romania*, in *EIRP Proceedings*, vol.7 2012, p. 768-775.

Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2003.

Mihailescu e Lazarica, *The process of Romania's accession to the Schengen space. The Schengen Information System*, in *Annals. Economic Science Series* n. XVII / 2011, p. 335-342.

Lazowski e Yosifova, *Learning the hard way: Bulgaria and EU law*, in Lazowski (a cura di), *The application of EU law in the new member states Brave new world*, The Hague, TMC Asser press, 2010.

Papadimitriou e Phinnemore, *"Romania and the European union" from marginalization to membership*, London, New York, Routledge, 2008.

Phinnemore, *From negotiations to accession: lessons from the 2007 enlargement*, in Chiva e Phinnemore (a cura di), *The European union's 2007 enlargement*, London, New York, 2012.

Rigo, *Citizenship at Europe's Borders: Some Reflections on the Post-colonial Condition of Europe in the Context of EU Enlargement*, in *Citizenship Studies*, febbraio 2005, vol.9 n.1, p.3-22.

Severin, *Romania and the future of the European union*, Phinnemore (a cura di), *The EU and Romania: Accession and beyond*, London, Federal Trust for Education and Research, 2006.

Spinaci, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, Napoli, Jovene 2011.

Szabo, *The application of EU law in Romania*, in Lazowski (a cura di), *The application of EU law in the new member states Brave new world*, The Hague, TMC Asser press, 2010.

Ungureanu, *Romania au cinquantenaire d'integration européenne – Reflexions et perspectives*, in Zanghi e Panella (a cura di), *50 anni di integrazione europea – Riflessioni e prospettive: Messina 29-30 giugno 2007*, Torino, Giappichelli, 2010.

Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Cacucci editore, Bari, 2008.

Zaiotti, *Cultures of border control: Schengen and the evolution of European frontiers*, Chicago, London, University of Chicago Press, 2011.