



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

L'ALLARGAMENTO
DELL'UNIONE EUROPEA ALLA
LUCE DEI PARAMETRI POLITICI
IMPOSTI AI NUOVI STATI
MEMBRI PER L'ADESIONE

Influenze ed interazioni
fra il processo di adeguamento
ai criteri politici e quello
di attuazione della nuova costituzione
nell'esperienza della Repubblica Ceca

Tanja Cerruti

aprile/2007

CSF PAPERS

Copyright ©, Centro Studi Federalismo 2007

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from documents in this site can be made according to copyright law, providing information on the source.

SOMMARIO:

Premessa introduttiva.

PARTE I. I REQUISITI POLITICI PER L'ADESIONE ALL'UNIONE EUROPEA.

1. I criteri di Copenaghen.
2. I *political criteria* negli atti comunitari.
3. Il peso dei *political criteria* nel processo di allargamento.
4. I *political criteria* nei precedenti allargamenti.
5. I *political criteria* nelle relazioni dell'Unione con i nuovi Stati membri dell'Europa Centro-Orientale precedenti l'adesione.
 - 5.1. Gli Accordi di associazione e gli *Accession Partnership*.
 - 5.2. I Rapporti della Commissione europea.
6. I *political criteria* nelle relazioni dell'Unione con i nuovi Stati membri dell'Europa centro-orientale precedenti l'adesione.
7. *Political criteria e acquis*.

PARTE II. UN ESEMPIO PRATICO DI APPLICAZIONE DEI CRITERI POLITICI NELL'ESPERIENZA DEL QUINTO ALLARGAMENTO: IL CASO DELLA REPUBBLICA CECA.

SEZIONE A. I sistemi costituzionali dell'Europa centro-orientale.

Considerazioni generali.

1. Premessa.
2. Le nuove Costituzioni dell'Europa dell'Est.
 - 2.1. La fase di transizione.
 - 2.2. Il sistema di governo.
 - 2.3. Il sistema giudiziario, della Pubblica Amministrazione e il decentramento territoriale: cenni.

SEZIONE B. L'esperienza della Repubblica ceca. La disciplina costituzionale, le valutazioni iniziali della Commissione europea e le innovazioni apportate nei vari settori dell'ordinamento durante il periodo di preparazione all'adesione.

3. L'oggetto dell'esame della Commissione europea.
4. Il sistema di governo.
5. I diritti umani.
6. Gli aspetti dell'ordinamento rilevanti anche ai fini dell'*acquis*.
7. L'Amministrazione.
8. Il sistema giudiziario.
9. Il sistema degli enti territoriali.
10. La natura dei *political criteria* nelle valutazioni della Commissione europea sull'esperienza della Repubblica ceca.
 - 10.1. Considerazioni generali.
 - 10.2. Il sistema di governo.
 - 10.3. I diritti umani.
 - 10.4. La Pubblica Amministrazione.
 - 10.5. Il sistema giudiziario.
 - 10.6. Il sistema degli enti territoriali.

PARTE III. Natura ed effetti dei *political criteria* alla luce dell'esperienza ceca e in prospettiva futura.

1. Il ruolo dei *political criteria* nel processo di allargamento.
2. Interpretazione e applicazione dei *political criteria*.
3. L'influenza della prospettiva dell'adesione sull'attuazione della Costituzione di un nuovo Stato Membro.
4. Prospettive future: la candidatura della Croazia.
5. *Political criteria* e Costituzione.

PREMESSA INTRODUTTIVA

Tra il primo maggio 2004 e il primo gennaio 2007 l'Unione europea ha visto l'ingresso al proprio interno di dodici nuovi Stati membri e si è così trovata ad affrontare quello che, per la natura e il numero dei Paesi entranti e per il livello raggiunto nel frattempo dal processo d'integrazione europea, è stato definito come il più coraggioso dei suoi allargamenti o, addirittura, come una "sfida".

Il Consiglio europeo di Copenaghen, che ha dato il via a questo allargamento, ha posto tre ordini di criteri cui i Paesi candidati si sarebbero dovuti uniformare per poter aderire all'Unione, suddividendoli in politici, economici e dell'*acquis communautaire*¹. Gli stessi criteri, con l'eventuale aggiunta di ulteriori parametri, guidano anche i processi di ampliamento attualmente in corso di preparazione e che coinvolgono, pur con modalità tra loro diverse, la Turchia e i Paesi dei Balcani occidentali².

Nel periodo precedente l'adesione dei dodici nuovi membri, la necessità di adeguamento alle condizioni per l'adesione ha spesso condizionato l'evoluzione interna degli ordinamenti instaurati nei Paesi dell'Est europeo dopo la "Caduta del Muro", costituendo un inevitabile vincolo per le scelte di natura politica ed economica che questi erano tenuti a compiere. Un certo condizionamento del processo di preparazione all'adesione sulle scelte politiche e giuridiche interne si può peraltro riscontrare anche nei Paesi attualmente candidati (Turchia, Croazia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia) o aspiranti tali.

Per quanto più strettamente concerne l'ambito politico, su cui si è soffermata l'attenzione di questo lavoro, si è cercato qui di analizzare in che misura e prevalentemente su quali aspetti la prospettiva dell'adesione all'Unione e del

¹ Precisamente, il Consiglio ha stabilito che avrebbero potuto aderire all'Unione europea i Paesi associati dell'Europa centro-orientale che avessero raggiunto «una stabilità delle istituzioni che garantisca il rispetto della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti umani e delle minoranze, l'esistenza di un'economia di mercato funzionante nonché la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione». «L'adesione – ha detto ancora il Consiglio - presuppone anche la capacità dei Paesi candidati di assumersi gli obblighi di tale appartenenza, inclusa l'adesione agli obiettivi di un'unione politica, economica e monetaria». Le conclusioni dei Consigli europei sono reperibili sul sito dell'Unione europea, www.europa.eu.int, alla voce "Documenti".

² Per Paesi dei Balcani occidentali s'intendono la Croazia, la Serbia e il Montenegro (che fino a maggio 2006 costituivano un unico Stato, denominato prima Repubblica federale di Jugoslavia, poi Serbia e Montenegro), la Bosnia Erzegovina, la ex Repubblica jugoslava di Macedonia e l'Albania. Tutti i Paesi sopracitati hanno già avviato o concluso i negoziati per la stipulazione di un Accordo di Stabilizzazione e Associazione con l'Unione europea; due di essi (Croazia e Macedonia) sono anche stati dichiarati Stati candidati; uno, la Croazia, ha già avviato i negoziati di adesione.

raggiungimento dei livelli da questa imposti abbia influenzato l'attuazione delle nuove Costituzioni dell'Europa Centro-orientale.

A tal fine, si è tentato in primo luogo di analizzare la natura dei criteri imposti nei settori più direttamente connessi all'ambito costituzionale e il loro peso nel processo di integrazione.

In proposito è quindi emerso che la formulazione enunciata a Copenaghen, di carattere piuttosto ampio, ha assunto contenuti più definiti proprio grazie alle interpretazioni che le Istituzioni comunitarie vi hanno attribuito procedendo alla valutazione dei progressi compiuti dai Paesi candidati nell'avvicinamento ai parametri imposti.

La ricerca, di cui saranno qui riportati solo i risultati, è stata svolta con specifico riferimento al caso della Repubblica Ceca, considerato emblematico in quanto caratterizzato, oltre che dalla cinquantennale appartenenza alla sfera sovietica, anche da una radicata tradizione occidentale liberal-democratica di stampo mitteleuropeo.

I singoli aspetti dell'ordinamento di questo Paese nell'ambito del recente allargamento sono stati quindi presi in esame nell'ottica della rilevanza attribuita loro ai fini della rispondenza ai parametri politici. E' stato così possibile trarre alcune prime conclusioni su quali aspetti abbiano assunto effettivamente importanza ai fini della determinazione di quella *stabilità istituzionale tale da garantire democrazia, stato di diritto, diritti umani, rispetto e tutela delle minoranze* richiesta a Copenaghen.

Lo studio della situazione della Repubblica ceca, come riscontrata dalle prime valutazioni elaborate in ambito comunitario in vista dell'adesione, e degli interventi resisi necessari in ogni settore per l'adeguamento ai parametri di Copenaghen ha dimostrato che le modifiche introdotte in vista dell'adeguamento a tali parametri hanno significativamente condizionato la stessa attuazione della Costituzione nazionale (entrata in vigore nello stesso anno dell'elaborazione dei parametri).

L'estensione delle modalità e, soprattutto, dei criteri previsti per il Quinto allargamento ad altri Paesi che aspirano ad entrare nell'Unione rivela sicuramente, già ad un primo bilancio, che la loro applicazione ha dato esiti positivi. A questa considerazione pare opportuno accostare il fatto che i parametri imposti dall'Unione europea trovano riscontro anche in altre organizzazioni di carattere sovranazionale, in cui si tende sempre più a verificare la presenza, negli Stati aderenti, di determinati requisiti.

Complessivamente positivo può poi essere considerato anche l'impatto del processo d'integrazione sull'attuazione costituzionale degli altri Stati coinvolti nel Quinto allargamento e in alcuni di quelli attualmente in fase di preparazione. Anzi, si può dire che alcuni di questi Stati paiono risultare, limitatamente a determinati aspetti specialmente legati ai parametri comunitari, in situazioni migliori rispetto a taluni dei Paesi già membri dell'Unione.

Come si cercherà di dimostrare nelle pagine successive, la necessità di adeguamento ai parametri di Copenaghen pare infatti aver complessivamente comportato la realizzazione di notevoli progressi nell'acquisizione di più accentuate forme di attuazione della democrazia in generale e del rispetto dei diritti umani, in particolare. In questo senso, i valori propri dell'Unione, divenuti comuni ai Paesi candidati, si sono dimostrati un concreto e incisivo fattore di avanzamento della democrazia e dello stato di diritto anche per questi nuovi membri dell'Unione europea.

Prima di esaminare però il caso della Repubblica ceca, occorre spendere alcune considerazioni di carattere più generale sui criteri politici.

PARTE I

I REQUISITI POLITICI PER L'ADESIONE ALL'UNIONE EUROPEA.

1. I criteri di Copenaghen.

Il Consiglio europeo di Copenaghen, che ha dato il via all'allargamento dell'Unione europea verso l'Europa centro-orientale, ha posto tre ordini di criteri cui i Paesi candidati si sarebbero dovuti adeguare in vista del loro ingresso nell'Unione, suddividendoli in politici, economici e dell'*acquis communautaire*.

I criteri politici, cui si limiterà l'indagine condotta in questo studio, consistono nel raggiungimento di una stabilità delle istituzioni tale da garantire la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e la tutela e il rispetto delle minoranze.

I principi che l'Unione europea ha posto a capo del sistema politico-istituzionale dei Paesi entranti s'inseriscono nella tradizione giuspubblicistica di stampo liberal-democratico che caratterizza gli Stati dell'Europa occidentale, rientrando in quelle "radici comuni" agli Stati stessi cui nei documenti comunitari si fa più volte riferimento.

Così come delineati a Copenaghen, i parametri politici sono risultano di ampia portata e la loro verifica concreta è sembrata anzi presupporre la necessità di un'ulteriore specificazione, che venisse a definire quali aspetti dell'ordinamento costituzionale assumessero maggior rilievo e su quali invece l'attività del legislatore nazionale risultasse più libera da condizionamenti, soprattutto in attuazione dei concetti di democrazia, stabilità istituzionale e stato di diritto³. A Copenaghen, infatti, il Consiglio europeo non ha specificato ulteriormente la formulazione con cui ha indicato i parametri politici; la Commissione europea tuttavia ha provveduto poi ad attribuire loro un più concreto contenuto riscontrandone la presenza nelle realtà politico-istituzionali dei Paesi candidati.

Proprio la valutazione dell'idoneità dei Paesi candidati all'adesione e quindi del rispetto da parte loro dei parametri comunitari e dei progressi compiuti nell'avvicinamento agli stessi ha costituito un importante indicatore di che cosa tali

³ Solo per quanto concerne l'espressione "stato di diritto" è noto il dibattito sulle diverse accezioni che il concetto assume nelle diverse lingue europee. Tra la ricchissima dottrina che analizza le differenze fra i concetti di "*rule of law*", "stato di diritto" (che talune, seppur in minor numero, versioni ufficiali dei documenti comunitari indicano come "principio di legalità"), "*state de droit*", "*Rechtsstaat*", v., per quanto in particolare concerne i primi due, G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1999, 307 e, più specificamente, in relazione all'imposizione di tale criterio fra quelli di Copenaghen, M. Maresceau, *The EU Pre-Accession Strategies: a political and Legal Analysis*, in M. Maresceau e E. Lannon (cur), *The EU's enlargement and Mediterranean strategies. A comparative analysis*, Palgrave, Houndmills, 2001, 15.

espressioni vengano concretamente a designare e del tipo di ordinamento ritenuto “idoneo” ad entrare in Europa.

Prima però di procedere all'analisi del contenuto dei criteri politici, pare opportuno verificare le “fondamenta giuridiche” di tali parametri, cioè la loro previsione nei documenti costitutivi dell'Unione e l'eventuale rilievo nei precedenti allargamenti nonché nelle relazioni con gli attuali nuovi Stati membri nel periodo precedente l'adesione.

2. I *political criteria* negli atti comunitari.

Quando il Consiglio europeo di Copenaghen ha aperto le porte dell'Unione ai Paesi dell'Europa centro-orientale, nei documenti costitutivi dell'Unione i criteri politici non erano ancora previsti, tra i requisiti per l'adesione, ma si limitavano a trovare menzione nel Preambolo del Trattato di Maastricht, in cui si confermava «l'attaccamento – delle parti contraenti – ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto». L'art. F del Trattato prevedeva poi che l'Unione «rispetta l'identità nazionale dei propri membri i cui sistemi di governo si fondano su principi democratici» e garantiva il rispetto dei diritti umani sanciti dalla Convenzione europea del 1950 e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri⁴.

L'art. O del Trattato stesso, che disciplinava la procedura di adesione, si limitava infatti a prevedere che uno stato europeo⁵ poteva entrare a far parte dell'Unione inoltrando la domanda al Consiglio, che deliberava in proposito all'unanimità, previa consultazione della Commissione e parere conforme del Parlamento europeo, espresso a maggioranza assoluta. Le condizioni per l'ammissione avrebbero costituito poi oggetto di un apposito accordo tra gli Stati membri e lo stato richiedente.

Il successivo Trattato di Amsterdam è intervenuto invece significativamente sul punto, aggiungendo a quanto disposto dall'art. O (divenuto art. 49) che la domanda

⁴ Sul “valore costituzionale” dell'art. F v. V. Atripaldi, *Verso un Trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa*, in V. Atripaldi, R. Miccù (cur), *L'omogeneità costituzionale nell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2003, 9; F. Pizzetti, *Riforma costituzionale italiana e processo costituente europeo*, in *Il Mulino*, 2002, 995.

⁵ In uno studio sull'allargamento del 1993, la Commissione aveva detto che nella nozione di “europeo”, mai ufficialmente definita, erano ricompresi “elementi geografici, storici e culturali che contribuiscono tutti all'identità europea”. La dichiarazione della Commissione è reperibile sul *Bullettin EC, Suppl.*, 1992/3, 11; sul punto, v. anche M. Maresceau, *Enlarging the European Union, Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, Longman, London-New York, 1997, 13.

di adesione poteva essere avanzata da ogni stato europeo «che rispetti i principi sanciti dall'art. 6, paragrafo 1».

Nell'art. 6, già art. F, il Trattato di Amsterdam ha inserito un paragrafo primo che recita: «L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri»⁶ trasformando così quei valori cui, secondo il Preambolo del Trattato di Maastricht, le parti si “confermavano attaccate” in requisiti fondamentali sia per l'accesso, sia per la fruizione dei diritti che derivano dall'appartenenza all'Unione.

Il successivo art. 7, introdotto dal Trattato di Amsterdam, prevede infatti che l'esistenza di gravi e persistenti violazioni, in uno Stato membro, dei principi sanciti all'art. 6, par. 1, può portare alla sospensione di alcuni dei diritti che derivano allo Stato in questione dall'applicazione del Trattato. Il successivo Trattato di Nizza ha innovato ulteriormente la disciplina prevedendo che anche solo nel caso in cui constati il rischio della violazione di uno dei principi di cui all'art. 6, il Consiglio può rivolgere allo Stato interessato le “appropriate raccomandazioni”.

Le previsioni del Consiglio europeo di Copenaghen sono sembrate quindi sostanzialmente anticipare quelle dell'art. 6: i concetti di democrazia, stato di diritto e rispetto dei diritti umani sono anzi ripresi alla lettera dal dettato della norma. Gli stessi principi, sanciti in una formulazione pressoché analoga, sono stati recepiti dall'art. 2 del nuovo Trattato costituzionale europeo come i “valori dell'Unione”.

3. Il peso dei *political criteria* nel processo di allargamento.

Benché la “costituzionalizzazione” dei *political criteria* sia intervenuta quindi solo nel corso del processo di preparazione all'adesione e nonostante le finalità e le attività dell'Unione europea continuino tuttora a mantenere una componente economica prevalente, i parametri politici hanno assunto un peso non indifferente ai fini dell'adesione.

Tale peso è testimoniato significativamente dal fatto che mentre in relazione al raggiungimento di taluni obiettivi di carattere economico e dell'*acquis* è stata prevista la possibilità di concordare periodi transitori anche successivi all'inizio dei negoziati, il rispetto delle condizioni politiche previste a Copenaghen è stato

⁶ L'articolo prosegue poi garantendo il rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione europea del 1950 e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri (par. II), dell'identità nazionale degli Stati membri (par. III) e specificando che la Commissione si dota dei mezzi necessari per perseguire i propri obiettivi e le proprie politiche (par. IV).

considerato sin dall'inizio un elemento imprescindibile per l'apertura dei negoziati stessi⁷.

Sin dal parere sulla domanda di adesione del 1997 la Commissione ha giudicato peraltro complessivamente soddisfacente la situazione politica di tutti i Paesi candidati del Quinto allargamento, pur continuando, anche nei rapporti degli anni successivi, a mettere in luce la presenza di diverse lacune. A parte le forti riserve sul caso rumeno, alla valutazione positiva ha fatto eccezione solo la Slovacchia, che proprio a causa del mancato rispetto dei parametri politici e nonostante invece il raggiungimento di buoni livelli in ambito economico, è stata esclusa dal novero dei Paesi candidati che nel 1998 hanno intrapreso per primi i negoziati con l'Unione (c.d. gruppo di Lussemburgo)⁸. Il successivo raggiungimento, da parte della Slovacchia, dei livelli minimi richiesti nel settore politico-istituzionale, ne ha permesso poi l'inclusione nel gruppo dei Paesi che ha avviato i negoziati nel 2000 (c.d. gruppo di Helsinki) e l'adesione all'Unione, nel 2004.

4. I *political criteria* nei precedenti allargamenti.

Il rispetto dei parametri politici, così come enunciato dal Consiglio europeo di Copenaghen ed ora imposto dal combinato disposto degli artt. 6 e 49 TUE, ma soprattutto come seguito e monitorato dalla Commissione europea, ha costituito una sorta di "novità" dell'ultimo allargamento. L'attenzione con cui la Commissione ha verificato il processo di adeguamento trova ovviamente giustificazione, oltre che alla luce delle previsioni normative, anche in virtù del recente passato della maggior parte dei Paesi coinvolti nel Quinto allargamento, i cui sistemi, improntati ora agli stessi principi sanciti dall'art. 6, sono stati caratterizzati per un quarantennio da regimi politici di stampo differente.

E' opinione condivisa, peraltro, che sebbene non previsti espressamente, i principi democratici da sempre abbiano costituito l'anima dell'Unione e, prima ancora, della Comunità europea.

Il rispetto e il mantenimento della democrazia e dei diritti umani come finalità della Comunità è stato infatti più volte ribadito nelle conclusioni dei Consigli europei, sin

⁷ F. Hoffmeister, *Changing requirements for membership*, in A. Ott, K. Inglis (cur), *op. cit.*, 99.

⁸ L'esclusione della Slovacchia dal primo gruppo è stata dovuta in particolare al mancato rispetto dei criteri di Copenaghen sulla stabilità istituzionale e la democrazia, in quanto la Commissione aveva ritenuto che il Governo non rispettasse le competenze garantite dalla Costituzione agli altri organi e che i diritti dell'opposizione fossero violati. A questo si aggiungeva una non adeguata protezione dei gruppi minoritari.

dagli anni '70⁹ e ha trovato un, seppur più limitato, riscontro anche nei precedenti allargamenti.

Se nel caso dell'ingresso di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca (1973) le considerazioni della Comunità hanno avuto ad oggetto prevalentemente gli aspetti di carattere economico e concernenti l'applicazione dell'*acquis*, già con gli allargamenti successivi, che hanno visto coinvolti i Paesi del Mediterraneo (la Grecia nel 1981, la Spagna e il Portogallo nel 1986), sia il Consiglio, sia la Commissione, sia il Parlamento hanno ribadito più volte la necessità che i futuri Stati membri presentassero le caratteristiche di una democrazia pluralista¹⁰. Nel 1975 il Consiglio, esprimendo la propria intenzione di stabilire forme di cooperazione rafforzata con il Portogallo, ha sottolineato che «conformemente alle proprie tradizioni politiche e storiche, la Comunità apporterà il proprio sostegno solo ad una democrazia di carattere pluralista».

Le considerazioni espresse dagli organi comunitari in vista dell'ingresso degli Stati del Mediterraneo sono parse però trovare la propria origine nel fatto che sia la Grecia, sia la Spagna, sia il Portogallo abbiano presentato domanda di adesione all'indomani della caduta di regimi di tipo dittatoriale o comunque segnati dal mancato rispetto di quei principi che, propri della tradizione giuspubblicistica occidentale di stampo liberal-democratico, caratterizzano gli ordinamenti giuridici degli Stati già membri dell'Unione.

Proprio la condivisione di tali principi e il loro carattere di “valori comuni” è stato infatti addotto dalla Commissione per giustificarne la verifica nei sistemi dei Paesi entranti. Nel parere sulla proposta di candidatura di Spagna e Portogallo si legge infatti che: «*Whereas the principles of pluralist democracy and respect for human rights form part of the common heritage of the peoples of the States brought*

⁹ Si vedano, per citare solo alcuni esempi, le conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen dell'aprile 1978, in cui tali finalità vengono ribadite in occasione della dichiarazione sul terrorismo emessa dal Consiglio in seguito all'assassinio dell'on. Moro o le conclusioni del Consiglio europeo di Stoccarda del giugno 1983, in cui nella Dichiarazione sull'Unione europea, individuando gli obiettivi dell'Unione, si dichiara l'intento degli Stati europei di «promuovere insieme la democrazia, basandosi sui diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione e dalle leggi degli stati membri, nell'ambito della Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo e della Carta sociale europea e, in particolare, la libertà, l'eguaglianza e la giustizia sociale».

¹⁰ Il Consiglio europeo di Maastricht del marzo del 1981 esprime soddisfazione verso l'atteggiamento del re e del popolo spagnolo di fronte agli attacchi al sistema democratico del loro Paese e dichiara che «*ont été confirmées les structures politiques qui permettront l'adhésion d'une Espagne démocratique à la Communauté démocratique qu'est la Communauté européenne*». Nello stesso anno, assunta la decisione d'intraprendere i negoziati per l'adesione, il Consiglio ribadisce la condivisione degli obiettivi della Comunità da parte dei popoli e dei “governi democratici” dei due Paesi coinvolti (Conclusioni del Consiglio europeo di Londra, novembre 1981).

together in the European Communities and constitute therefore essential elements of membership of the said Communities»¹¹.

Anticipando quanto più volte affermato in occasione del recente allargamento, già nella prospettiva dell'ingresso degli Stati mediterranei la stessa Comunità europea non ha mancato inoltre di sottolineare il ruolo fondamentale che l'estensione dei suoi confini avrebbe svolto ai fini della democratizzazione del continente e, sul piano internazionale, verso il rafforzamento della posizione delle Comunità nel mondo¹².

Nel corso degli anni 90, mentre si sviluppavano le prime "relazioni istituzionali" tra le Comunità e gli Stati dell'Est, sono state avanzate le candidature di altri Stati europei e in particolare di Austria, Finlandia, Norvegia e Svezia. Benché in riferimento a tali ordinamenti non si siano posti i problemi di ritorno alla democrazia che avevano riguardato gli Stati mediterranei e che avrebbero successivamente interessato quelli dell'Est, anche in relazione alla loro candidatura le valutazioni degli organi europei non hanno mancato di prendere in considerazione, oltre alla situazione economica, anche quella politica¹³.

5. I *political criteria* nelle relazioni dell'Unione con i nuovi Stati membri dell'Europa centro-orientale precedenti l'adesione.

5.1. *Gli Accordi di associazione e gli Accession Partnership.*

Per quanto concerne invece gli Stati coinvolti nel Quinto allargamento, a partire dalla fine degli anni '80 le Conclusioni dei Consigli europei hanno cominciato a riservare costante attenzione alle vicende dell'Europa centro-orientale, mettendo ancora una volta in luce il ruolo, oltre che di supporto, anche di modello che la Comunità veniva a rivestire per gli ordinamenti di quell'area, impegnati in un processo di rinnovamento politico ed economico che guardava inevitabilmente ad Occidente.

L'attenzione riservata ai processi politici dell'Europa dell'est ha trovato riscontro anche nelle considerazioni inerenti le stesse finalità della Comunità, a proposito delle quali, in vista dell'approssimazione dell'approvazione del Trattato di Maastricht si sono moltiplicati i riferimenti all'Unione politica¹⁴.

¹¹ V. L'Opinione della Commissione sulla domanda di adesione di Spagna e Portogallo, in GUCE 1985, L 302/3.

¹² Cfr. le Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles, dicembre 1978.

¹³ Austria, Finlandia e Svezia hanno aderito all'Unione nel 1995; in Norvegia un referendum popolare ha impedito per la seconda volta l'adesione.

¹⁴ Cfr. le Conclusioni dei Consigli europei di Strasburgo (dicembre 1989) e Dublino (aprile e giugno 1990).

Proprio il peso attribuito alla componente politica ha contraddistinto peraltro i rapporti dell'Unione con i Paesi dell'Europa centro-orientale sin quasi dalle origini. A questo proposito, occorre ancora richiamare la già ricordata "anticipazione" dei *political criteria* negli Accordi di associazione stipulati tra tali Paesi e la Comunità negli anni 90.

Tutti gli Accordi contengono infatti nel proprio Preambolo un richiamo alla transizione politica che aveva avuto luogo nell'ordinamento coinvolto nell'associazione, e che aveva portato, in particolare, all'instaurazione «di un nuovo ordinamento politico, che rispettava lo Stato di diritto e i diritti dell'uomo, ivi compresi i diritti degli appartenenti alle minoranze, e che prevedeva un sistema pluripartitico con elezioni libere e democratiche». Gli Accordi menzionano ancora l'impegno assunto dalla Comunità, dagli Stati membri e dallo Stato associato «di rafforzare le libertà politiche ed economiche che costituiscono le fondamenta dell'associazione»¹⁵.

La portata innovativa di tali atti è poi data dall'inserimento, fra i principi fondamentali, di un articolo contenente la c.d. "*human rights and democracy clause*"¹⁶ e il richiamo all'economia di mercato. Recita infatti l'art. 6 dell'Accordo con la Repubblica ceca: «La politica interna ed esterna delle Parti si ispira al rispetto dei principi democratici e dei diritti umani sanciti dall'Atto finale di Helsinki e dalla Carta di Parigi per una nuova Europa, nonché ai principi dell'economia di mercato, che costituiscono parte integrante della presente associazione»¹⁷.

Non si può non rilevare che il dettato della norma citata "riprende" in buona misura i criteri enunciati a Copenaghen, confermando l'effettiva importanza assunta dagli Accordi nel processo di preparazione all'adesione.

Dopo gli accordi di associazione, un'altra fonte di disciplina della situazione politica dei Paesi candidati è costituita dagli *Accession partnership* (adottati già nel quadro del processo di preparazione all'adesione) che, seguendo sostanzialmente

¹⁵ La citazione è, in particolare, dall'Accordo di associazione con la Repubblica ceca, pubblicato in GUCE 1994, L 360/2. I preamboli degli altri accordi contengono formule analoghe.

¹⁶ F. Hoffmeister, *General principles of the Europe agreements and association agreements with Cyprus, Malta and Turkey*, in A. Ott, K. Inglis, 357, ss. I diritti al cui rispetto la clausola si richiama sono, per gli Stati dell'OSCE, il rispetto degli standard fissati dall'OSCE (cioè l'Atto finale di Helsinki del 1975 e la Carta di Parigi per una nuova Europa del 1990), per gli altri Paesi quelli previsti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Il dialogo instaurato con gli Accordi di associazione viene definito parte di un processo di avvicinamento politico ed economico che è senza precedenti. F. Cameron, *The European Union and the challenge of enlargement*, in M. Maresceau, *Enlarging the European Union*, cit., 245.

¹⁷ La clausola non venne inserita nei primi accordi, cioè quelli stipulati con Polonia e Ungheria.

l'impostazione di Copenaghen, annoverano tra le priorità a breve e medio termine che gli Stati candidati devono perseguire nell'ambito della strategia di preadesione anche quelle politiche, ponendo ovviamente l'accento sui settori in cui i rapporti annuali della Commissione segnalano le maggiori lacune¹⁸.

5.2. I Rapporti della Commissione europea.

Venendo infine alla natura e al significato reale dei criteri politici, è stato più volte detto che la concreta valutazione condotta dalla Commissione europea nel parere iniziale e nei rapporti annuali ha permesso di attribuire a tali parametri contorni più definiti¹⁹.

Il parere iniziale della Commissione europea e i rapporti degli anni successivi hanno seguito l'impostazione attribuita al "sistema dei criteri" dalle Conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen.

Per quanto in particolare concerne l'analisi dei *political criteria*, la struttura della prima parte dei rapporti della Commissione, che vi era dedicata, ha seguito ancora una volta l'impostazione di Copenaghen.

Delle situazioni dei Paesi candidati sono stati presi in esame innanzitutto gli aspetti relativi alla democrazia e allo stato di diritto, in relazione ai quali è stato verificato il sistema degli organi costituzionali, come previsto dalla Costituzione e poi come attuato nella prassi. La Commissione si è soffermata in particolare sul funzionamento del Parlamento e sui suoi rapporti con l'esecutivo, verificando che fossero rispettate le reciproche sfere di competenza e garantiti i diritti dell'opposizione. Ha preso poi in esame la libertà e la segretezza delle elezioni e il ruolo del giudiziario e della Corte costituzionale.

Al giudiziario, in particolare, è stata riservata grande attenzione, in quanto la trasformazione che ha interessato tale branca dell'ordinamento nel passaggio dal vecchio al nuovo regime ha incontrato quasi ovunque parecchie difficoltà nella

¹⁸ Sugli Accordi di Associazione, i Partenariati di accesso e, più in generale, sulle modalità e gli strumenti del processo di preparazione del Quinto allargamento sia consentito rinviare, *amplius*, a T. Cerruti, *Il processo di preparazione all'adesione all'Unione europea dall'allargamento del 2004 alle prospettive future*, in www.csfederalismo.it.

¹⁹ Il parere di valutazione viene redatto dalla Commissione europea sull'ordinamento di tutti i Paesi che presentano domanda di adesione all'Unione, secondo quanto previsto dall'art. 49 TUE. La stesura di rapporti annuali che verificano l'evolversi della situazione rispetto a quanto riscontrato dal Parere iniziale costituisce invece una novità introdotta, unitamente ad altri strumenti, tra cui i Partenariati di Accesso, dal Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997 in vista del Quinto allargamento (e ora applicata anche in quelli successivi). Sul punto, v. anche il rinvio di cui alla nota precedente. Il Parere iniziale della Commissione europea (1997) e i successivi rapporti annuali sono reperibili sul sito della Commissione, in www.europa.eu.int/comm/enlargement/.

modalità di attuazione, soprattutto dal punto di vista della formazione dei giudici e dell'applicazione del diritto comunitario.

In secondo luogo, la Commissione ha preso in esame la situazione relativa ai diritti umani, dedicando un'apposita parte delle sue considerazioni a quelli concernenti le minoranze nazionali. Se infatti i diritti hanno trovato in linea generale adeguate forme di garanzia quasi ovunque, il rispetto delle minoranze ha posto i principali problemi nel settore, rappresentando pressochè in ogni realtà, insieme alla situazione del giudiziario, l'ambito in cui più si rendeva necessario un pronto intervento²⁰.

A questo proposito occorre peraltro menzionare come anche la Turchia, Paese attualmente in fase di preparazione all'adesione e quindi oggetto di monitoraggio annuale da parte della Commissione, sia stata dichiarata in questi ultimi anni conforme ai criteri politici di Copenaghen anche per quanto concerne la situazione dei diritti umani, benché il contenzioso pendente davanti alla Corte europea di Strasburgo - nonchè le cause da questa già risolte - sembrerebbero deporre in senso contrario²¹.

Come si avrà modo di ribadire nelle pagine successive, dal maggior o minor rilievo che la Commissione ha attribuito ai vari aspetti dell'ordinamento, si desume una più concreta definizione dell'enunciazione dei parametri politici elaborata a Copenaghen.

6. Political criteria e *acquis*.

Un ultimo aspetto dei *political criteria* concerne la connessione fra criteri politici e criteri relativi all'applicazione dell'*acquis*, in particolare per quanto riguarda la valutazione di molti aspetti ricondotti sotto la denominazione di "capacità amministrativa e giudiziaria", che nei primi rapporti (1998 e 1999) ha costituito infatti oggetto di un autonomo capitolo.

²⁰ M. Maresceau, *Enlarging the European Union, Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, cit., 18-19. E' poi la stessa Commissione che nel 2000 esplica in un apposito documento, *Evaluation of the progress made by the applicant countries towards accession: what, why and how*, la natura delle valutazioni in relazione ai *political criteria*. Reperibile in internet all'indirizzo <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement>, il documento è stato emesso il 23 novembre 2000 ed elaborato dal Direttorato generale per l'allargamento.

²¹ Più in generale, sulla necessità per i Paesi candidati di conformarsi agli standards dell'Unione in tema di tutela dei diritti umani v. *amplius* M. Cartabia, *Allargamento e diritti fondamentali nell'Unione europea. Dimensione politica e dimensione individuale*, in A. Manzella, S. Guerrieri, F. Sdogati (cur), *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2001, 138, ss.

Molti dei parametri presi in considerazione in riferimento alla capacità amministrativa e giudiziaria assumono infatti rilievo anche dal punto di vista dei parametri politici. Si pensi alle considerazioni concernenti la qualità e l'efficacia del procedimento amministrativo, la durata dei processi giudiziari e soprattutto le modalità di reclutamento di amministratori e giudici e la loro preparazione, con particolare riferimento alla capacità di applicare il diritto comunitario, che se vengono prese in considerazione e valutate dalla Commissione in vista dell'efficiente applicazione dell'*acquis*, non possono non sembrare prive di rilievo ai fini dei parametri definiti come "politici".

Da una prima impressione sembrerebbe anzi che le considerazioni concernenti l'applicazione dell'*acquis* abbiano assorbito quelle di rilievo strettamente politico, risultando di interesse preminente ai fini di un'efficiente appartenenza dello Stato membro all'Unione. Ad una più approfondita analisi non può però non emergere come il peso di tali fenomeni, se sicuramente fondamentale ai fini della realizzazione dell'Unione giuridica, lo è altrettanto ai fini della creazione di quell'unione politica che i criteri di Copenaghen hanno posto egualmente tra gli obiettivi da realizzare.

PARTE II
UN ESEMPIO PRATICO DI APPLICAZIONE DEI CRITERI POLITICI
NELL'ESPERIENZA DEL QUINTO ALLARGAMENTO: IL CASO DELLA
REPUBBLICA CECA.

PARTE A. I sistemi costituzionali dell'Europa centro-orientale.
Considerazioni generali.

1. Premessa.

Nella maggior parte dei Paesi dell'Europa centro-orientale coinvolti nel Quinto allargamento la necessità di conformarsi ai criteri di Copenaghen si è sovrapposta, dal punto di vista cronologico, a quella di procedere all'attuazione delle Costituzioni adottate ex novo o profondamente modificate in seguito alla "Caduta del Muro".

Per alcuni aspetti, le scelte espresse da tali testi hanno presentato diversi caratteri comuni (si pensi, ad esempio, ad alcune caratteristiche della forma di governo o del sistema degli enti territoriali, per i quali v. *infra*); per altri, invece, le nuove Costituzioni hanno recepito elementi peculiari propri della tradizione precedente.

Su molte scelte operate dai nuovi costituenti è sembrata sicuramente incidere l'ispirazione ai modelli dell'Europa occidentale cui, nella c.d. "fase di transizione" seguita al crollo dei regimi socialisti, si è inevitabilmente guardato.

Se l'Europa occidentale ha quindi in un certo qual modo "guidato" o, per lo meno, ispirato, la redazione dei nuovi testi, essa ne ha ancor più condizionato l'attuazione, imponendo come requisito per l'entrata nell'Unione l'uniformazione ad una serie di criteri propri della tradizione giuspubblicistica liberal-democratica occidentale.

In alcuni casi, la necessità di conformarsi a tali parametri non ha fatto che assecondare o, al massimo, incentivare processi di attuazione già avviati e destinati a procedere secondo determinate direzioni. In altri, invece, la necessità dell'adeguamento e l'attività di "controllo" della Commissione hanno spinto verso l'attuazione di taluni principi che, pur sanciti in Costituzione, stentavano a trovare attuazione nella prassi (soprattutto in tema di tutela dei diritti umani e delle minoranze).

Nelle pagine seguenti in primo luogo si prenderanno brevemente in esame le principali scelte operate dai costituenti dell'Europa centro-orientale sugli aspetti risultati oggetto delle indagini della Commissione europea in relazione ai *political criteria*. In secondo luogo si tenteranno di mettere in luce gli eventuali

condizionamenti provocati dalla necessità di adeguamento a tali criteri sul sistema costituzionale della Repubblica ceca.

2. Le nuove Costituzioni dell'Europa dell'Est.

2.1. La fase di transizione.

I profondi cambiamenti in cui sono stati coinvolti gli Ordinamenti dell'Est all'inizio degli anni 90 - e che hanno incontrato, a seconda delle diverse realtà, più o meno pacifiche modalità di svolgimento - hanno preso le mosse dalla messa in discussione delle stesse fondamenta su cui tali sistemi si reggevano, portando – almeno nell'area dell'Europa centrale non facente parte dell'ex Unione Sovietica – al rifiuto dei regimi socialisti e all'adesione, almeno formale, ai principi liberal-democratici. Quasi ovunque si è affermato un effettivo pluripartitismo e, nei rinnovati regimi di stampo pluralista, sono state indette libere elezioni. Si è avviata insomma quella fase di "transizione", che certo condizionata (ma non esclusivamente) dagli ordinamenti "dell'Ovest", si è tradotta ben presto, sul piano giuridico, nell'approvazione di nuove discipline costituzionali²² di stampo liberal-democratico, caratterizzate dalla comune ispirazione ai sistemi occidentali.

In contrapposizione a quanto disposto dai precedenti testi dell'epoca del socialismo reale, tali documenti hanno fondato infatti i nuovi ordinamenti sullo stato di diritto, la separazione dei poteri, il pluripartitismo, garantendo il rispetto e la tutela dei diritti fondamentali. Aldilà delle forme peculiari e dei condizionamenti che contrassegnavano questi sistemi, ad esempio sotto il profilo della funzionalizzazione, durante i precedenti regimi, sono state previste quasi ovunque un sistema di giustizia costituzionale e, significativamente, il riconoscimento della proprietà privata e del libero mercato. L'influenza delle costituzioni occidentali si è manifestata non solo quindi nell'ispirazione a determinati principi, ma anche nella stessa disciplina degli organi dello Stato, le cui competenze e i cui rapporti reciproci sono stati delineati dai nuovi costituenti nell'apparente imitazione di alcuni "modelli" europei, al di fuori delle concezioni della «dimensione del potere», proprie della precedente forma di stato²³.

²² Si tratta spesso peraltro di revisioni ma che, nella sostanza, sono introduttive di rotture di portata costitutiva rispetto al passato.

²³ Rinella (A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale: profili metodologici e circolazione del modello francese in Europa Centro-Orientale*, Giappichelli, Torino, 1997, 257) considera peraltro inevitabile il fatto che i Paesi dell'Est, avendo fatto propri gli stessi principi fondamentali posti alla base degli ordinamenti occidentali, "importassero" anche i modelli costituzionali organizzativi con cui era stata data loro attuazione. Un'ulteriore spinta verso l'imitazione dei sistemi occidentali sarebbe poi derivata dalle stesse modalità con cui è avvenuto il passaggio dal vecchio al nuovo regime. L'autore allude, in particolare, al fatto che nei Paesi socialisti si sarebbe verificata sia una "transizione negoziata", cioè concordata

2.2. Il sistema di governo.

L'influenza occidentale si è riflessa anche sulla disciplina della forma di governo che, a detta della dottrina, ha ripreso, nella maggior parte dei casi, la Costituzione francese della V Repubblica, come modificata nel 1962. In realtà, l'elemento principale su cui le ricostruzioni dottrinarie hanno fondato l'individuazione della forma di governo semipresidenziale consiste in primo luogo nella previsione dell'elezione diretta del Capo dello Stato che, o sin dall'inizio o per l'intervento di successive revisioni (Slovacchia, 1999 ed ex Repubblica Federale di Jugoslavia, 2000), caratterizza quasi tutte le Carte costituzionali dell'Europa centro-orientale (ne sono infatti escluse la Repubblica ceca, l'Ungheria, la Lettonia e l'Estonia²⁴). La scelta è sembrata imputabile al particolare momento di transizione e crisi politico-istituzionale in cui tali testi hanno visto la luce e nel quale la legittimazione diretta è parsa più idonea a consentire al Capo dello Stato la guida del Paese verso la

tra esponenti deboli dei vecchi regimi ed esponenti forti del pluralismo democratico d'imitazione occidentale, sia una "transizione guidata", cioè influenzata dalle direttive internazionali. Lo stesso autore non manca di rilevare che, nonostante la sostanziale importazione delle forme di governo occidentali, alcuni aspetti comuni ai sistemi costituzionali dell'Est costituirebbero in realtà una sorta di reazione ai precedenti regimi e adduce ad esempio la centralità attribuita dalle nuove carte costituzionali al parlamento e la ridotta presenza di istituti di democrazia diretta. A questi si potrebbe aggiungere, secondo Bartole (S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale*, Il Mulino, Bologna, 1993, 133), l'ampio spazio dedicato nella varie carte alla disciplina delle situazioni eccezionali, che pare dettata dall'esigenza di evitare il ripetersi di episodi quali l'intervento armato di potenze esterne o riflettere la necessità di dotarsi di strumenti atti a fronteggiare temuti conflitti etnici (che infiammavano, ad esempio, i Balcani). La dottrina è tuttavia concorde nel ritenere che le nuove carte non costituiscano solo l'imitazione di quelle occidentali ma contengano anche diversi elementi propri delle varie esperienze nazionali nel periodo antecedente al socialismo (M. Ganino, *Le forme di governo dei Paesi dell'Europa centro orientale*, in L. Mezzetti, V. Piergigli (cur), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1997, 354), presentandosi, in riferimento alla forma di governo, come una sorta di combinazione di elementi tipicamente occidentali, di elementi derivanti dalla reviviscenza di aspetti degli ordinamenti costituzionali pre-comunisti e di crittotipi radicatisi durante il periodo socialista (A. Rinella, *I "semipresidenzialismi" dell'Europa centro-orientale*, in A. Rinella, L. Pegoraro (cur), *Semipresidenzialismi*, CEDAM, Padova, 1997, 219). Sul punto altri rilevano che risulta peraltro difficile determinare quale dei vari fattori che hanno inciso sulla formazione delle nuove Costituzioni (individuati nei modelli e nell'apporto di studiosi occidentali, nelle decisioni strategiche delle *elites* post comuniste, nelle influenze di carattere politico e sociale locali, nel livello di sviluppo dell'economia nazionale e, infine, nei nuovi sistemi partitici) sia da considerare predominante, in particolare con riferimento alla scelta della forma di governo; cfr. G. Trautmann, *Présidents et gouvernements dans les régimes postcommunistes*, in S. Milacic (cur), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 1998, 101. Tali considerazioni assumono particolare rilievo nel caso della Repubblica ceca.

²⁴ In Estonia era stato previsto per la prima elezione un regime transitorio, in base al quale, qualora l'elezione popolare diretta non avesse portato all'ottenimento della maggioranza nessuno dei candidati, il parlamento avrebbe proceduto all'elezione fra i due più votati, com'è poi avvenuto. La Costituzione prevedeva però l'elezione indiretta. Anche le Costituzioni di Polonia e Bulgaria avevano inizialmente previsto l'elezione ad opera del parlamento ma il sistema fu modificato già, rispettivamente, nel 1990 e nel 1991.

soluzione delle tensioni interne e l'instaurazione di un regime stabile²⁵; d'altro canto, l'assenza di un sistema di partiti il cui funzionamento rendesse possibile il raggiungimento di un accordo sulla scelta di un leader ha costituito un'ulteriore spinta verso la previsione dell'elezione diretta²⁶.

Di fatto, poi, al di là della forma di elezione prescelta per il Capo dello Stato, le varie Carte costituzionali si sono differenziate nella disciplina delle rispettive forme di governo, dando vita in taluni casi a sistemi che si potrebbero definire di "semipresidenzialismo sostanziale"²⁷ (si pensi alla Polonia, alla Romania o alla Croazia fino alla revisione del 2000²⁸); in altri, di "semipresidenzialismo apparente"

²⁵ M. Ganino, *op. cit.*, 362. Rinella rileva peraltro che i presupposti che hanno portato all'introduzione dell'elezione diretta fossero assai diversi da quelli del modello francese. Se nel caso di De Gaulle se ne voleva infatti rafforzare la figura, permettendo anche una più ampia lettura delle prerogative costituzionali, all'Est essa era frutto del carisma delle personalità che ricoprivano la carica in quel momento, rappresentando nell'immaginario collettivo l'identità nazionale e l'indipendenza del popolo. A. Rinella, *I "semipresidenzialismi" dell'Europa centro-orientale*, cit., 249.

²⁶ M. Lesage, *Les nouvelles configurations des exécutifs*, in S. Milacic (cur), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 1998, 92. L'autore rileva che la Cecoslovacchia avrebbe fatto eccezione alla regola proprio a causa del fatto che il suo elettorato si componeva, anche se in percentuali diverse (rappresentando i cechi i due terzi e gli slovacchi un terzo della popolazione), di due gruppi nazionali, nessuno dei quali si sarebbe veramente riconosciuto in un Capo dello Stato di diversa nazionalità. Probabilmente il filtro dell'accordo parlamentare avrebbe invece reso più facilmente accettabile la scelta (anche se, com'è noto, l'unione fra i due popoli ebbe vita breve, portando presto alla formazione di due Stati indipendenti che mantennero - la Slovacchia fino al 1999 - la formula elettorale elaborata nel 90).

²⁷ Sui diversi "sottotipi" della forma di governo semipresidenziale, v. M. Duverger, *Le concept de régime semi-présidentiel*, in M. Duverger (cur), *Les régimes semi-présidentiels*, Presses Universitaires de France, Paris, 1986, 7-17. Lanchester rileva in proposito che il sistema semipresidenziale ha rappresentato per i costituenti dell'Est un paradigma in tutte le sue varianti, dall'austriaca alla francese (F. Lanchester, *La forma di governo parlamentare nell'Europa centro-orientale: prime considerazioni*, in S. Bartole, P. Grilli di Cortona (cur), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa Centro - Orientale: élites, istituzioni e partiti*, Torino, Giappichelli, 1998, 89, s.).

²⁸ A detta di alcune opinioni, anche la definizione della forma di governo di tali ordinamenti risulta tuttavia controversa: secondo alcuni, Polonia e Romania avrebbero infatti assimilato il modello dell'esecutivo bicefalo in astratto ma non sul piano dell'efficacia (A. Rinella, *I "semipresidenzialismi" dell'Europa centro-orientale*, cit., 221; S. Bartole, *Trasformazioni costituzionali nell'Est europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 388, in riferimento alla "piccola Costituzione"). Per quanto concerne la Romania, prima della revisione del 2003 proprio le modalità di esercizio dei poteri presidenziali portavano invece Ceccanti (S. Ceccanti, *op. cit.*, 233) ad osservare, riprendendo anche altre opinioni, che il semipresidenzialismo rumeno potrebbe peraltro più facilmente essere accostato ad alcuni sistemi dell'Asia o del Sudamerica, per la sua «legittimità problematica e i metodi autoritari», caratterizzandosi inoltre per la figura di un Capo dello Stato "governante"; singolarmente, però, i poteri presidenziali incontrerebbero considerevoli limiti proprio nelle situazioni di emergenza, (S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale*, cit., 137). Molti concordavano (sempre antecedentemente alla revisione costituzionale) sul fatto che il caso rumeno rappresentasse comunque la più fedele riproduzione letterale del modello francese. L'ascrivere la Polonia ai sistemi semipresidenziali pare invece opinione pacificamente accolta in dottrina. Cfr. A. Wojtecka, *La forma di governo nella nuova Costituzione polacca*, in A. Giovannelli (cur), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*,

(la Slovenia, assimilata infatti talvolta all'Austria²⁹ o la Bulgaria³⁰); in altri ancora, infine, a sistemi parlamentari che, soprattutto secondo ricostruzioni più recenti³¹, sarebbero invece prevalentemente influenzati dalla Costituzione tedesca (l'Ungheria³² - in cui il Presidente è peraltro di elezione parlamentare - e ancora la Slovenia, per la previsione dell'istituto della sfiducia costruttiva).

Tralasciando momentaneamente il fatto che la valutazione di un sistema presuppone ovviamente la considerazione non solo delle disposizioni costituzionali che lo disciplinano ma anche della loro attuazione nella prassi e limitando quindi l'indagine al dato formale, da una più approfondita analisi emerge chiaramente che se in tutte le Costituzioni che prevedono l'elezione diretta del Capo dello Stato figura il rapporto fiduciario fra Parlamento e Governo, non in tutte risulta omogenea la disciplina del terzo elemento considerato proprio dei sistemi semipresidenziali, cioè

Torino, Giappichelli, 1998, 234; S. Bartole, - limitatamente alla Costituzione del 92 -, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale*, cit., 213; S. Ceccanti - che parla di tre fasi del semipresidenzialismo polacco -, *Semipresidenzialismo: analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996, 190; W. Sokolewick, *Tra sistema parlamentare e sistema presidenziale: presidenza limitata ma attiva in Polonia e Romania*, in S. Bartole, P. Grilli di Cortona (cur), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa Centro - Orientale: elites, istituzioni e partiti*, Torino, Giappichelli, 1998, 21, s. che rileva che la forma di governo prevista dalla piccola Costituzione, sia stata a volte definita semipresidenziale "mista" o tendente verso il parlamentarismo o parlamentarizzata).

Per quanto concerne infine la Croazia, sia consentito rinviare a T. Cerruti, *La forma di governo della Croazia: da "presidenzialismo" a regime parlamentare*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2001, 4, p. 1818, ss.

²⁹ Sull'influenza del modello austriaco, v. M.A. Orlandi, *La diffusione del sistema semipresidenziale nell'Europa centro-orientale*, in A. Giovannelli (cur), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino, Giappichelli, 1998, 160, che annovera la Slovenia fra gli Ordinamenti semipresidenziali ma precisa che per essa è più corretto parlare di "forma di governo parlamentare di tipo monista" (180, ss.); sulla sua classificazione fra i sistemi semipresidenziali apparenti, v. S. Ceccanti, *op. cit.*, 240.

³⁰ Per la Bulgaria alcuni parlano di "semipresidenzialismo apparente" (S. Ceccanti, *op. cit.*, 240) mentre altri la definiscono "senza dubbio parlamentare" (S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale*, cit., 138).

³¹ Già Ceccanti (*op. cit.*, 247) individua una prevalenza della variante monista, con riferimento principale al modello tedesco, anche nei casi in cui si avvertono più significativamente le influenze del sistema francese (ad eccezione di quello rumeno). Della stessa opinione pare anche Mezzetti (L. Mezzetti, *Le democrazie incerte*, Giappichelli, Torino, 2000, 135, s.) che sostiene, nell'ambito di più generali considerazioni, che dopo l'iniziale adesione ad un modello ricalcato per molti aspetti su quello della V Repubblica, si è registrato nei Paesi dell'Est «il costante avvicinamento (che ha coinvolto il sistema partitico, la legislazione elettorale e soprattutto la dialettica tra poteri costituzionali) al modello parlamentare tedesco». Questo fenomeno testimonia peraltro la crescente influenza che, non solo sul piano politico o economico, ma anche su quello giuridico, sta venendo ad esercitare nell'area la Germania.

³² L'Ungheria viene addirittura ritenuta "in evoluzione" verso un sistema neoparlamentare, in cui il Capo dello Stato, eletto indirettamente, dispone di poteri molto limitati e pressoché totalmente soggetti alla controfirma governativa (S. Ceccanti, *op. cit.*, 206, ss.; A. Rinella, *La forma di governo semipresidenziale*, cit., 253).

l'attribuzione di significativi poteri in capo al Presidente della Repubblica³³. Tale elemento, che si riscontra con carattere sicuramente accentuato in situazioni d'incerto consolidamento della democrazia (si pensi alla Costituzione croata, fino alla revisione del 2000 o a quella serba), è presente in parte nella Costituzione polacca (sia nella versione attuale sia in quella del 1992) e si è affermato nella prassi, più per l'influenza della tradizione nazionale che per il disposto delle norme costituzionali (la cui revisione del 2003 ha ulteriormente ridotto le prerogative presidenziali), nel caso rumeno³⁴, in cui i principi liberal-democratici hanno stentato a lungo ad affermarsi. Esso risulta invece quasi del tutto assente negli altri Ordinamenti (Slovenia, Macedonia, Bulgaria, Lituania, Montenegro, Slovacchia), i cui Capi di Stato ricordano per ruolo e prerogative quelli dei sistemi parlamentari.

A seconda dei casi quindi, ci si può trovare di fronte a Capi di Stato direttamente coinvolti nel circuito d'indirizzo o a Presidenti che in qualche modo sono suscettibili almeno in parte di condizionarlo senza però contribuire alla sua formazione. Comunque, se pur con diversa intensità, nella maggior parte dei casi i Presidenti assolvono prevalentemente alle funzioni di garanzia e mantenimento dell'equilibrio fra i poteri. Essi esercitano quindi funzioni simili a quelle proprie dei Capi di Stato nei regimi parlamentari, non costituendo - salvo alcune eccezioni - il vero e proprio secondo vertice di un esecutivo bicefalo.

Valutando la figura del Presidente della Repubblica sotto diversi profili, come la controfirma o l'ambito di discrezionalità nel potere di nomina, emerge inoltre che non sussiste una necessaria corrispondenza fra l'elezione diretta e il riconoscimento di poteri più ampi. Per riprendere i due parametri sopra citati, necessitano infatti della controfirma governativa tanto gli atti dei Capi di Stato eletti dal Parlamento, quanto - sebbene limitatamente ad alcune categorie - quelli dei Presidenti eletti direttamente, mentre nella nomina del Primo Ministro il capo dello Stato dispone di una ridotta discrezionalità sia in Polonia e Romania, sia in Ungheria³⁵. A questo proposito è opportuno osservare che la Repubblica ceca si distingue in parte dagli altri Ordinamenti in quanto, nell'esercizio di molte competenze, gli atti del Presidente non necessitano della controfirma governativa e secondo talune opinioni parrebbe

³³ Per la definizione di sistema semipresidenziale, v. M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, I vol., 17 ed., PUF, Paris, 1988, 188, ss., 322, ss.

³⁴ E. Boc, *La Romania è un regime semipresidenziale?*, in A. Giovannelli (cur), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino, Giappichelli, 1998, 224, ss.

³⁵ M. Ganino, *op. cit.*, 365.

quasi che quest'organo, dal ruolo apparentemente formale³⁶, svolga in realtà le proprie funzioni con condizionamenti minori rispetto ad altri la cui derivazione popolare è invece diretta.

Per quanto poi concerne la posizione del Governo, in nessuno degli ordinamenti analizzati tale organo risulta dotato di un ruolo e di prerogative assimilabili a quelle dell'esecutivo francese, soprattutto per quanto riguarda l'assenza di un potere regolamentare analogo a quello di cui dispone il Governo parigino³⁷.

Per quanto riguarda infine l'attuazione dei nuovi testi costituzionali, si può riscontrare che, al di là delle previsioni normative, la vita politica dei Paesi in esame si è poi caratterizzata o per la prevalenza della componente parlamentare, quindi del ruolo del Primo Ministro, o per l'evoluzione verso forme di ultrapresidenzialismo, che hanno talvolta messo in dubbio la stessa connotazione di democraticità del sistema³⁸.

La teoria della "circolazione del modello semipresidenziale", per quanto avvalorata da una serie di elementi certi, va dunque sicuramente applicata con le dovute cautele³⁹, non interessando peraltro né la Repubblica Ceca né altri ordinamenti che, come l'Ungheria o la Lettonia, hanno sin da subito optato per forme di governo parlamentari. Il caso della Repubblica ceca si rivela peraltro particolarmente significativo non tanto per le sue scelte costituzionali che, nel panorama degli Stati dell'Est, rappresentano opzioni minoritarie (come appunto l'elezione parlamentare del Capo dello Stato o la previsione di un legislativo bicamerale⁴⁰) quanto per il fatto che tali scelte derivano quasi esclusivamente dalla sua tradizione costituzionale e solo in minima parte dalla suggestione dei modelli occidentali, che rappresentano invece, per la maggior parte degli altri Ordinamenti, la principale fonte d'ispirazione.

2.3. Il sistema giudiziario, della Pubblica Amministrazione e il decentramento territoriale: cenni.

³⁶ In questo senso si esprime Ceccanti (*op. cit.*, 229), che attribuisce al Capo dello Stato "funzioni strettamente arbitrali".

³⁷ S. Ceccanti, *op. cit.*, 248.

³⁸ M. Volpi, *Esiste una forma di governo semipresidenziale?*, in A. Rinella, L. Pegoraro (cur), *Semipresidenzialismi*, CEDAM, Padova, 1997, 40.

³⁹ Ancora per quanto riguarda quindi i rapporti delle nuove Costituzioni con quella della V Repubblica, Rinella (A. Rinella, *La forma di governo semipresidenziale*, cit., 259) osserva che sarebbe più corretto parlare solo della ripresa di alcune tracce del sistema francese, non della sua "importazione".

⁴⁰ Hanno un Parlamento bicamerale anche Polonia e Romania; lo avevano la ex Repubblica federale di Jugoslavia (mentre non è previsto nella nuova unione di Serbia e Montenegro) e la Croazia fino al 2000. E' controversa la classificazione (A. Rinella, *La forma di governo semipresidenziale*, cit., 252) tra le seconde camere del Consiglio di Stato sloveno, organo consultivo della prima e rappresentativo delle categorie economiche.

Per quanto ancora concerne le scelte operate dai nuovi costituenti dell'Europa dell'Est, soprattutto per gli aspetti considerati di maggior rilievo nella valutazione della conformità ai criteri politici imposti per entrare in Europa, è opportuno dedicare qualche considerazione ai sistemi giudiziario, della Pubblica Amministrazione e del decentramento territoriale.

Per quanto riguarda il potere giudiziario, in tutti gli Stati presi in esame si può riscontrare la presenza delle garanzie tipiche dei sistemi democratici. In particolare, le Costituzioni esaminate proclamano l'indipendenza, la soggezione solo alla legge e in taluni casi l'imparzialità di tribunali e giudici, cui viene talvolta assicurata anche l'inaffidabilità. I rapporti della Commissione Europea hanno riscontrato tuttavia che, soprattutto in prossimità dell'adesione all'Unione e, in particolare nel 2002, in alcuni dei Paesi coinvolti nell'allargamento sono state approvate nuove leggi di disciplina dell'ordinamento giudiziario che hanno previsto, fra gli altri contenuti normativi, anche l'istituzione di organi rappresentativi dei magistrati, eletti dai giudici stessi e competenti nelle questioni attinenti la loro carriera⁴¹.

Variano peraltro le modalità di nomina dei giudici, spesso assegnate alla volontà congiunta del Capo dello Stato e del legislativo, almeno per quanto concerne i presidenti degli organi di vertice del sistema e sempre riservate, per una più dettagliata disciplina, alla legge⁴². Inoltre il rapporto che, a causa delle modalità di nomina, lega i giudici agli altri poteri dello Stato, solo in pochi casi (ad esempio in quello slovacco) fa riscontrare dei problemi in riferimento allo loro effettiva indipendenza⁴³.

Nelle Costituzioni degli Stati dell'Europa dell'Est la Pubblica Amministrazione trova disciplina soprattutto in riferimento alle modalità di esercizio decentrato delle funzioni statali che caratterizzano quasi tutti i Paesi presi in esame⁴⁴. L'esercizio

⁴¹ E' il caso dell'Estonia, della Slovacchia e della Repubblica ceca. In Ungheria già nel 1997 il parere della Commissione rileva la presenza di un Consiglio giudiziario, previsto dalla legge che, con il Ministro della giustizia, esprime il proprio parere sulla nomina dei giudici.

⁴² Sono infatti nominati dal Capo dello Stato i giudici polacchi (su proposta dell'organo di autogoverno della magistratura), ungheresi (secondo procedimento disciplinato dalla legge), estoni (su proposta della Corte suprema) e lituani (con l'approvazione del Parlamento per i presidenti di Corte d'Appello), ad eccezione, negli ultimi tre casi, dei presidenti delle Corti supreme, che vengono designati dal Parlamento, su proposta del Presidente della Repubblica. Sono invece riservate al Parlamento le elezioni dei giudici slovacchi (su proposta del Governo, per un periodo iniziale di quattro anni e poi a tempo indeterminato) e di quelli sloveni (su proposta dell'organo di autogoverno della magistratura). Un caso a sé è costituito dalla Lettonia, in cui i magistrati sono nominati dal Ministro della Giustizia e confermati dal Parlamento, dopo due anni.

⁴³ Cfr. parere della Commissione sulla proposta di candidatura della Slovacchia, del 1997, in www.europa.eu.int/comm/enlargement.

⁴⁴ In alcuni testi costituzionali sono anche previsti dei principi generali sull'attività amministrativa, come il principio di legalità (nelle Costituzioni ceca e slovena) o riferimenti al

dell'amministrazione statale è infatti organizzato su livelli territoriali che spesso si sommano e, in taluni casi, si sovrappongono parzialmente a quelli degli enti locali, a loro volta titolari di funzioni proprie, ponendo talora dei problemi di delimitazione di competenze tra i due (Slovacchia, Repubblica ceca)⁴⁵.

Tutti i PECO (Paesi dell'Europa Centro-orientale) interessati dal recente allargamento hanno previsto infatti nelle loro Costituzioni la presenza di enti territoriali in certa misura autonomi: in molte realtà è stato riconosciuto solo il livello comunale⁴⁶ (Estonia, Slovenia, Lituania, Repubblica slovacca), spesso affiancato però dalla previsione della possibilità d'istituire ulteriori enti, di dimensioni maggiori (Lituania, Repubblica slovacca ed Estonia).

In altri sistemi le Costituzioni hanno previsto invece diversi livelli territoriali: è il caso della Repubblica ceca, della Lettonia e dell'Ungheria, che contemplano comuni ed enti di dimensioni maggiori. In Polonia, dando attuazione al dettato costituzionale (che menziona la possibilità di istituire enti territoriali ulteriori, oltre ai comuni), si è proceduto in un primo tempo alla previsione di un secondo livello territoriale, cui ha di recente fatto seguito l'attivazione di un terzo ente di tipo regionale. Repubblica ceca e Ungheria hanno riconosciuto poi uno status autonomo alla capitale.

Quasi ovunque, la prospettiva dell'adesione all'Unione ha comunque indotto i legislatori nazionali, soprattutto al fine di facilitare l'adesione a programmi e la fruizione di fondi comunitari, ad istituire enti territoriali dotati di forme diversificate di autonomia (a seconda delle diverse realtà).

Agli enti di autogoverno si sommano ulteriori realtà territoriali finalizzate all'esercizio decentrato dell'amministrazione statale: è il caso della Lituania (in cui tali enti prendono il nome di contee), dell'Ungheria (regioni), della stessa Repubblica ceca, della Slovacchia (in cui le funzioni statali sono esercitate su due livelli territoriali diversi, i distretti e le regioni), dell'Estonia (con quindici distretti a capo dei quali è posto un governatore nominato dal Governo), della Polonia (in cui i *vojevodati*, previsti dalla Costituzione, sono presieduti da un *vojvod* che è il rappresentante del

pubblico impiego (ancora la Costituzione slovena, che prevede il reclutamento per concorso o quella polacca, che pone il Primo Ministro a capo del sistema dei funzionari statali).

⁴⁵ In Polonia, ad esempio, nel Parere del 1997 la Commissione europea annoverava fra gli enti di autogoverno, oltre ai comuni, le assemblee regionali istituite presso i *vojevodati*, circoscrizioni amministrative statali; in Repubblica ceca gli enti territoriali (comuni e regioni, oltre a Praga capitale) sono sia titolari di funzioni proprie sia livelli territoriali di esercizio dell'amministrazione statale.

⁴⁶ In taluni ordinamenti i comuni risultano ulteriormente suddivisi, al proprio interno, in enti differenti: è il caso dell'Estonia, in cui il livello comunale è costituito da comuni rurali e città e, fra gli Stati che prevedono più enti, della Lettonia, in cui è costituito da città capoluogo, città e comuni rurali. La Costituzione ungherese contempla, oltre agli enti di dimensioni maggiori, comuni e città come enti di livello inferiore.

Consiglio dei Ministri) e della Slovenia. La Commissione europea ha definito invece più accentrate le modalità di esercizio dell'amministrazione statale lettone, in cui tra il Governo e gli enti territoriali non sono previsti livelli intermedi.

Come si avrà modo di vedere nelle pagine successive a proposito della Repubblica ceca, le riforme che quasi ovunque hanno interessato il settore amministrativo in vista dell'entrata nell'Unione si sono orientate nella maggior parte dei casi verso la previsione di forme di maggiore decentramento, con trasferimenti di funzioni dallo Stato sia agli organi decentrati dell'amministrazione centrale sia agli enti dell'autogoverno territoriale, portando anzi, in taluni casi, alla previsione o all'effettiva attuazione di nuovi enti territoriali.

PARTE B. L'esperienza della Repubblica ceca. La disciplina costituzionale, le valutazioni iniziali della Commissione europea e le innovazioni apportate nei vari settori dell'ordinamento durante il periodo di preparazione all'adesione.

3. L'oggetto dell'esame della Commissione europea.

Per verificare i criteri politici sanciti a Copenaghen, nel parere iniziale (1997) e nei rapporti successivi la Commissione europea ha preso in esame, nel seguente ordine, Parlamento, Presidente ed Esecutivo. All'interno di quest'ultimo settore ha poi trattato, oltre al Governo, diversi aspetti dell'apparato amministrativo e del sistema di decentramento territoriale. La Commissione ha infine verificato il rispetto dei diritti umani e delle minoranze, riservando loro una separata trattazione.

Nelle pagine che seguono, si è preferito invece suddividere la trattazione degli aspetti dell'ordinamento costituzionale ceco a seconda del fatto che rilevino solo al fine dei criteri politici (il sistema di governo e i diritti umani e delle minoranze) o che vengano invece considerati tanto ai sensi della conformità ai criteri politici quanto in riferimento al rispetto dell'*acquis* (Pubblica Amministrazione, giudiziario e decentramento territoriale).

4. Il sistema di Governo.

Come si è già avuto modo di dire, talune scelte della Repubblica ceca in tema di forma di governo hanno costituito opzioni minoritarie nel panorama dei sistemi dell'Europa centro-orientale (si pensi, in particolare, al bicameralismo o all'elezione indiretta del Capo dello Stato).

Venendo a delineare brevemente le caratteristiche fondamentali degli organi costituzionali del Paese, si può constatare che la Costituzione del 1993 ha previsto un sistema di bicameralismo imperfetto, in cui alla Camera dei Deputati spetta un ruolo di maggior rilievo sia dal punto di vista politico, risultando essa sola vincolata dal rapporto di fiducia con il Governo e soggetta allo scioglimento da parte del Presidente della Repubblica, sia dal punto di vista dell'attività legislativa ordinaria, in relazione alla quale il Senato esercita solo il diritto di veto. La Costituzione prevede infatti che vengano approvate da entrambe le Camere solo alcune categorie di atti normativi di particolare importanza⁴⁷.

Il Senato, la cui istituzione è stata oggetto di un acceso dibattito dottrinario fra sostenitori e contrari, è entrato in funzione solo nel 1996, raggiunto l'accordo sulla legge elettorale⁴⁸.

All'interno delle Camere, che annoverano fra i propri organi interni i "comitati" (*vybory*), le commissioni (*komise*) e i gruppi parlamentari, è stato istituito sin dal 1998 un Comitato per l'integrazione europea (ora Comitato per gli Affari europei) di cui è stato sottolineato il ruolo attivo nell'ambito del processo di preparazione all'adesione⁴⁹.

⁴⁷ In particolare, l'art. 39 dispone al IV comma che per l'adozione di una legge costituzionale o di un trattato internazionale di cui all'art. 10 occorre l'approvazione dei tre quinti di tutti i Deputati e dei tre quinti dei Senatori presenti; l'art. 40 prevede che le leggi elettorali, il regolamento del Senato e la legge sui rapporti fra le due Camere siano approvate dalla Camera dei Deputati e dal Senato.

⁴⁸ Sull'opportunità di prevedere in Repubblica ceca un Parlamento bicamerale o sul ruolo da attribuire al Senato si vedano AA.VV., *Možnosti Senátu v probíhající ústavní revizi* (I poteri del Senato nel procedimento di revisione costituzionale), in *Parlamentní zpravodaj*, 2000, IV, 29-31; J. Kysela, *Senát v procesu změny ústavního pořádku*, in *Parlamentní zpravodaj*, 2000, IV, 31-33; J. Kysela, *Priloha k vyhledum regionální reformy Senátu (Proposta in merito alla riforma regionale del Senato)*, in *Politologický časopis*, 2001, 1, 64-73; T. A. Baylis, *Elites, istituzioni e cambiamenti politici nell'Europa centro-orientale: Germania, Repubblica ceca e Slovacchia*, in S. Bartole, P. Grilli di Cortona (cur), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro orientale. Elites, istituzioni e partiti*, Giappichelli, Torino, 1998, 61; J. Kunc, *Senat: jaka auctoritas? (Senato: quale autorità?)*, in *Literární noviny*, 1994 e ripubblicato su *Priloha Casopisu Senat* 2001, 2, 1 ss; J. Kunc, V. Dvorakova, *Senát? Ano! (Senato? Sì!)*, in J. Kysela, *Senat v České republice: proc a jaky? (Il Senato in Repubblica ceca; perché e di che tipo?)*, Praha, Sborník Príspevku, 1999 e ripubblicato in *Priloha Casopisu Senat*, 2001, II (Appendice), 5, 6.

⁴⁹ V. Programma Nazionale del 1999, in cui si legge infatti che «una delle principali finalità dei comitati è di controllare la compatibilità delle nuove leggi con il diritto europeo e l'adempimento degli obblighi derivanti dall'entrata nell'Unione». I PNAA (Programmi Nazionali di attuazione dell'*acquis*) sono uno degli strumenti della Strategia di Preadesione concordata dal Consiglio europeo di Lussemburgo nel dicembre del 97. I programmi nazionali venivano redatti annualmente dai Paesi candidati in risposta ai Partenariati per indicare i progressi compiuti e i mezzi predisposti per far fronte agli obiettivi segnalati dai primi. I Programmi Nazionali della Repubblica ceca sono reperibili all'indirizzo: <http://wtd.vlada.cz/>. Il Rapporto della Commissione del 2000 ha rilevato l'affermarsi della prassi dei ministri (registrata anche negli anni successivi) di discutere i disegni di legge governativi con il

Per quanto concerne le Commissioni, la Commissione europea si è soffermata in particolare su quelle d'inchiesta, definendole, nel suo parere iniziale, il principale strumento di cui si avvale l'opposizione⁵⁰.

Riguardo ai comitati, la loro funzione principale è la partecipazione al procedimento legislativo, che si caratterizza in Repubblica ceca per il fatto di prevedere l'intervento di diversi organi (il Governo, il Senato, il Capo dello Stato) con funzione prettamente consultiva o di veto e di riservare invece la vera e propria fase costitutiva alla Camera dei Deputati, fatte salve le materie per le quali la Costituzione prevede l'approvazione da parte di entrambe le Camere.

Il procedimento legislativo ha costituito uno degli aspetti su cui si sono soffermate le valutazioni della Commissione, che lo ha preso in esame sia dal punto di vista dei tempi di cui necessita, sia dal punto di vista dell'idoneità a recepire la normativa comunitaria e, più in generale, a porsi in sintonia con le procedure vigenti negli altri Paesi dell'Unione. A questo proposito, facendo probabilmente seguito alle critiche della Commissione europea concernenti i tempi lunghi necessari per approvare le leggi, soprattutto quelle finalizzate a dare attuazione al diritto comunitario, è stata introdotta nei regolamenti della Camera la disciplina di una procedura più breve, di cui però la Commissione ha continuato a registrare la scarsa o insufficiente applicazione.

In prossimità dell'adesione, poi, il regolamento è stato emendato per introdurre delle forme di partecipazione del Parlamento all'attività governativa nella fase ascendente del diritto comunitario.

Il secondo organo preso in esame dal parere iniziale della Commissione europea è il Presidente della Repubblica, disciplinato dalla Costituzione ceca nel capitolo dedicato all'esecutivo. Eletto dalle due Camere del Parlamento, il Presidente si vede attribuite dalla Carta costituzionale un ampio novero di competenze, talune legate, altre sottratte alla necessità della controfirma governativa. Ai fini del rapporto fra il sistema costituzionale e il processo d'integrazione, si può osservare che, complessivamente, la Commissione europea ha preso in esame la figura del Presidente della Repubblica solo nel parere iniziale (descrivendone le modalità di elezione e di esercizio del diritto di veto legislativo), per dichiarare le sue

Comitato per l'integrazione istituito presso la Camera prima della presentazione alla Camera stessa.

⁵⁰ L'esercizio di un ruolo attivo in capo all'opposizione è stato peraltro assunto come parametro di riferimento anche nei rapporti successivi, ottenendo in un unico caso (1999) una valutazione negativa, per l'asserita frapposizione di eccessivi ostacoli (sebbene mai concretizzatisi nella proposta di mozioni di sfiducia) alla politica governativa, v. Rapporto del 1999.

competenze "tipiche di un Capo di Stato". Dall'assenza di ulteriori rilievi parrebbe quindi legittimo dedurre una valutazione favorevole sia delle disposizioni costituzionali che disciplinano le prerogative presidenziali, sia dell'attuazione che alle stesse è stata data⁵¹.

Una delle competenze del Presidente della Repubblica riguarda la nomina del Presidente del Governo e, su sua proposta, degli altri membri del Governo.

Il Governo è legato alla Camera dei Rappresentanti da un rapporto di fiducia disciplinato secondo regole che più di ogni altra disposizione costituzionale ricordano forse un sistema di parlamentarismo razionalizzato. La Costituzione non contiene un elenco di competenze del Governo, limitandosi a definirlo l'organo di vertice del potere esecutivo. Pone però in capo all'Esecutivo una competenza normativa di rango secondario, che si concretizza nell'adozione di due diverse categorie di atti: i *nařízení* governativi, adottati dal Governo per dare esecuzione alle leggi e nei limiti da queste imposti e i *právní předpisy*, adottati, alle stesse condizioni, da ministri, altri organi amministrativi ed enti di autogoverno territoriale⁵².

In riferimento a tale organo, la Commissione europea si è limitata a rilevarne il funzionamento regolare e l'efficienza nell'esercizio delle attività connesse al processo d'integrazione europea.

Il sistema costituzionale delineato nel 1993, così come brevemente tratteggiato nelle pagine precedenti, non ha subito consistenti modifiche ai fini dell'ingresso della Repubblica ceca nell'Unione. Fra le revisioni costituzionali che hanno interessato il testo della Carta ceca dopo la sua approvazione, solo una, nota infatti come "Euronovela", sembra giustificata alla luce della futura appartenenza del Paese all'Unione e alla NATO. Approvata nel 2001 (legge costituzionale 395 del 18 ottobre 2001), questa norma è venuta infatti ad incidere sul riconoscimento di efficacia

⁵¹ Sulle prerogative del Capo dello Stato in Repubblica ceca v. *amplius* M. Kubát, *Přímá volba Prezidenta a politický systém České republiky (L'elezione diretta del Presidente e il sistema politico della Repubblica ceca)*, in *Parlamentní zpravodaj (Bollettino parlamentare)*, 2000, VIII-IX, 44-45; V. Klokočka, *K ústavnímu postavení Prezidenta Republiky (Sulla posizione costituzionale del presidente della repubblica)*, in *Parlamentní zpravodaj*, 1996-97, 4-5, 209, ss; V. Pavlíček e altri, *Ústavní právo a státověda (Diritto costituzionale e dottrina dello Stato)*, II parte, Praha, Edice Vysokoškolské Právnické Učebnice, 2001, 303, ss; A. Gerloch, J. Hřebejk, V. Zoubek, *Ustavní systém České Republiky (L'ordinamento costituzionale della Repubblica ceca)*, Prospektrum, Praga, 1999, 180, ss.

⁵² L'art. 78 specifica ancora che tali atti devono essere firmati dal Presidente del Governo e controfirmati dal ministro competente. E' stato rilevato come la competenza di dare esecuzione alle leggi sia prevista direttamente dalla Costituzione e non necessiti quindi ogni volta dell'autorizzazione da parte della legge. Con propri regolamenti, il Governo non può delegare a singoli ministri o uffici le proprie funzioni né modificare o annullare i loro decreti (*vyhlasky*). *Narizeni* e *vyhlasky* ministeriali o di altri organi amministrativi sono nel sistema delle fonti sullo stesso piano. V. Pavlíček, *op. cit.*, 373.

nell'ordinamento ai Trattati, sulla cessione di competenze proprie degli organi statali a organizzazioni o istituzioni internazionali e sulle procedure di raccordo fra Parlamento e Governo nell'assunzione delle decisioni derivanti dall'appartenenza a tali organizzazioni⁵³.

5. I diritti umani

Un secondo elemento preso in esame dalla Commissione europea ai fini della valutazione dei Paesi candidati rispetto ai criteri politici concerne la situazione dei diritti umani e delle minoranze.

Previsti a Copenaghen fra i requisiti politici per l'ammissione all'Unione, "il rispetto dei diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze" sono garantiti in Repubblica ceca da un'apposta Carta (cui la Costituzione riconosce rango costituzionale), dai principali trattati di diritto internazionale in materia e da un'ulteriore serie di norme, che insieme concorrono alla realizzazione di un quadro definito complessivamente soddisfacente, almeno dal punto di vista normativo, sin dall'inizio del processo di valutazione della Commissione europea.

La *Listina Základních práv a svobod* (Carta dei diritti e delle libertà fondamentali)⁵⁴, che è appunto il principale strumento di tutela in materia, si suddivide in sei capi in cui sono raggruppati i diritti e le libertà riconosciuti agli individui e, più spesso, ai "cittadini"⁵⁵. Dopo il primo capo, dedicato alle Disposizioni generali, le successive parti della legge disciplinano i diritti e le libertà fondamentali, i diritti delle minoranze nazionali, i diritti "economici, sociali e culturali", le garanzie processuali, i limiti al godimento dei diritti.

⁵³ Sulle modifiche costituzionali apportate dai PECO in vista dell'ingresso nell'UE v. *amplius* A. Albi, *EU enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, e, in particolare, il cap. 5 (*Revision of CEE Constitutions for EU membership*), 67-121.

⁵⁴ La *Listina Základních práv a svobod*, Carta dei diritti e delle libertà fondamentali, è stata approvata dall'Assemblea federale della ex Repubblica federativa ceca e slovacca e adottata, il 16 dicembre del 1992, contestualmente alla Costituzione, dalla presidenza del Consiglio popolare ceco. La Costituzione è stata infatti adottata con la delibera n.1 del 1993, la *Listina* con la n. 2. Sul ruolo della *Listina* nell'ordinamento ceco v. F. Šamalík, *Vztah Listiny základních práv a svobod k Ústavě České Republiky (Il rapporto fra la Carta dei diritti e delle libertà fondamentali e la Costituzione della Repubblica ceca)*, in *Právník*, 2002, 1, 1 e V. Pavlíček e altri, *Ústavní právo a státověda (Diritto costituzionale e dottrina dello Stato)*, vol. II, parte II, Edice Vysokoškolské Právnícké Učebnice, Praha, 2004, 37.

⁵⁵ Nelle disposizioni finali si specifica peraltro che con tale espressione s'intendono i cittadini della Repubblica federativa ceca e slovacca. Essendo tale ente ormai venuto meno ed avendo la Repubblica ceca recepito l'atto nello stesso testo in cui era stato originariamente adottato, va da sé invece che si allude ai cittadini della Repubblica ceca (art. 42, I c. e 41, II c.).

Scorrendo rapidamente il testo della Carta, si può notare che essa prende in considerazione un elevato numero di diritti, coprendo, per ogni settore di tutela, un ampio novero di situazioni, con il limite, particolarmente incisivo per alcune garanzie, delle previsioni delle leggi di attuazione.

Nel parere iniziale del 1997, la Commissione ha espresso un giudizio favorevole sulla disciplina normativa dei diritti in Repubblica ceca, sia per quanto concerne le disposizioni di diritto interno, sia per i documenti di diritto internazionale ratificati ed applicati.

La Commissione ha passato poi in rassegna le modalità di tutela accordate ad una serie di diritti, soffermandosi in particolare su alcuni di essi⁵⁶.

In molti dei settori segnalati dalla Commissione europea come problematici (il pluralismo dell'informazione, l'ottenimento della cittadinanza) si sono registrati negli anni interventi legislativi che hanno modificato la disciplina in vigore nel senso di adeguarla alle indicazioni comunitarie.

Nonostante il generale soddisfacimento manifestato nelle valutazioni della Commissione, il settore dei diritti umani si è rivelato poi al centro di un'intensa attività in ambito governativo e legislativo che, puntualmente registrata dall'osservatore europeo, ha ricevuto ampia menzione nei documenti nazionali.

Il considerevole rilievo attribuito alla materia dei diritti umani è testimoniato dalla predisposizione, in seno al Governo, di organi *ad hoc*, e dalla loro intensa attività, che si è tradotta, fra l'altro, nella redazione di diversi documenti, molti dei quali sotto forma di rapporti annuali sullo stato dei diritti umani o delle minoranze nel Paese⁵⁷. La redazione di tali testi ha coinciso in taluni casi con l'avvio del processo d'integrazione (il primo rapporto sulla situazione dei diritti umani è del 1998), a testimonianza forse dell'influenza – già in altre occasioni rilevata - sui processi di carattere nazionale di quello relativo all'adeguamento all'Unione. Gli organi in questione, la cui funzione è prettamente consultiva, sono il Consiglio per i diritti umani, il Consiglio per le minoranze nazionali e quello per la minoranza Rom.

⁵⁶ La Commissione si è soffermata sulla presenza di un'adeguata garanzia di accesso alla giustizia, sull'abolizione, intervenuta nel 1990, della pena di morte e sul suo divieto nella Costituzione, sulle garanzie poste a tutela della libertà personale e contro gli arresti arbitrari, sul riconoscimento del diritto elettorale, sulle modalità di esercizio della libertà di associazione, sulle condizioni di limitazione della libertà di manifestazione e di espressione e del diritto di proprietà, sul rispetto della vita privata e sulle modalità di acquisizione della cittadinanza. Fra i diritti economici, sociali e culturali, sono stati presi in esame la libertà sindacale, il diritto di sciopero e la libertà di educazione e religiosa, e sono state considerate infine le iniziative legislative intervenute a reprimere razzismo, antisemitismo e incitamento all'odio razziale.

⁵⁷ Redatti dagli organi consultivi del Governo competenti, i documenti in questione sono reperibili sul sito del Governo, www.vlada.cz.

Il “fermento” che si è registrato dalla fine degli anni novanta nel settore della tutela dei diritti si è poi tradotto addirittura nella previsione di un apposito organo, il “difensore pubblico dei diritti” o ombudsman che, pur non introdotto da una legge costituzionale, è stato disciplinato con legge ordinaria (la legge n. 349 del 1999), la cui adozione è risultata peraltro preceduta da un ampio dibattito dottrinario⁵⁸.

L’aspetto del settore dei diritti umani su cui più si sono soffermati i rilievi della Commissione europea concerneva però la tutela delle minoranze nazionali, con riferimento a uno specifico gruppo, quello Rom, discriminato in particolare nella fruizione dei diritti sociali. Anche in riferimento alla tutela di questa minoranza, la Commissione ha registrato negli anni del suo monitoraggio l’avvio di una serie d’iniziativa da parte del Governo ceco, che hanno però stentato ad ottenere dei risultati pienamente soddisfacenti.

Anche nel settore della tutela delle minoranze la Repubblica ceca è poi intervenuta in via più generale con l’approvazione di una legge ordinaria (la legge 273 del 2001), che ha garantito una serie di diritti agli appartenenti alle minoranze nazionali, riservandone però alcuni solo a coloro che “da lungo tempo e tradizionalmente vivono sul territorio della Repubblica ceca”⁵⁹. Le disposizioni finali della norma intervengono invece sulla disciplina degli organi rappresentativi degli enti locali nel senso di garantire al loro interno adeguate forme di rappresentanza ai gruppi minoritari.

Complessivamente, quindi, il settore dei diritti umani ha registrato una serie d’interventi sicuramente incoraggiati dalla prospettiva dell’adesione che, pur non incidendo direttamente sul dettato costituzionale, hanno invece riguardato sia la disciplina legislativa, sia una serie di ulteriori iniziative promosse in ambito governativo.

6. Gli aspetti dell’ordinamento rilevanti anche ai fini dell’*acquis*.

Nell’affrontare l’ordinamento ceco con la lente d’indagine utilizzata dalla Commissione europea, si sono individuati taluni parametri che, oltre ad identificare

⁵⁸ Sul punto si vedano, fra i diversi contributi, J. Skála, *Český ombudsman (L’ombudsman ceco)*, in *Právník*, 1998, 2, 89-117; H. Orgoníková, *Potřebuje Česká Republika úřad ombudsmana? (La repubblica ceca ha bisogno dell’istituto dell’ombudsman?)*, in *Parlamentní zpravodaj*, 2000, I, 8.

⁵⁹ Si tratta del diritto all’uso della propria lingua nell’indicazione delle località, degli edifici e degli altri luoghi pubblici del comune in cui risiedono, nei rapporti con gli uffici pubblici e i tribunali, nelle informazioni sulla data e gli altri aspetti delle elezioni e nell’insegnamento. A questi si aggiungono il dovere dello Stato di attivarsi per il sostegno alle attività culturali, alla stampa, periodica e non, e alle trasmissioni radio televisive nella lingua minoritaria. Appositi atti disciplinano l’emissione e la diffusione di programmi radio televisivi per gli appartenenti alle minoranze nazionali.

altrettanti *political criteria*, hanno rilevato, nella valutazione della preparazione della Repubblica ceca all'adesione all'Unione, anche dal punto di vista dei cosiddetti criteri giuridici o "di applicare l'*acquis*". Questi aspetti, che concernono il funzionamento dell'apparato amministrativo (inteso sia come esercizio dell'amministrazione statale - tanto a livello centrale quanto a livello decentrato - sia come esercizio dell'autonomia territoriale) e di quello giudiziario, sono stati studiati, per quanto riguarda i documenti europei, rivolgendo attenzione tanto ai capitoli dedicati ai *political criteria*, quanto a quelli riservati all'analisi dell'*acquis communautaire*. Nell'ambito di questi ci si è soffermati tuttavia esclusivamente sugli aspetti di rilievo costituzionalistico, prescindendo quindi – soprattutto a proposito della capacità amministrativa – dall'analisi dei singoli settori e delle problematiche che più strettamente riguardano l'applicazione dell'*acquis*.

Come ribadito dallo stesso Governo della Repubblica ceca in vari documenti, d'altronde, anche se la Commissione europea non ha posto in proposito regole dettagliate, in campo amministrativo il raggiungimento di determinati livelli e l'adeguamento agli standards degli altri Stati Membri si rivelano fattori indispensabili per consentire pienamente l'attuazione della normativa europea e l'applicazione dell'*acquis*, condizioni a loro volta necessarie per il raggiungimento di quell'integrazione politica, economica e monetaria cui l'allargamento deve condurre.

A partire dall'avvio del processo che ha portato al Quinto allargamento, con la determinazione dei criteri per l'adesione, l'adeguamento della capacità amministrativa e giudiziaria nei Paesi Candidati si è sempre trovato al centro dell'attenzione, costituendo oggetto di diversi programmi avviati in ambito comunitario e ricevendo spesso menzione, con maggiore risalto rispetto agli altri criteri, anche nelle conclusioni dei Consigli europei⁶⁰.

⁶⁰ Per menzionarne alcune, fra le più significative (soprattutto per i frequenti richiami cui hanno dato luogo, nei documenti nazionali e stranieri), si ricordano: le conclusioni del Consiglio Europeo di Madrid (dicembre 1995, parte A, "Allargamento), «[Il Consiglio] conferma altresì l'esigenza di preparare opportunamente l'allargamento in base ai criteri stabiliti a Copenaghen e nell'ambito della strategia di preadesione definita ad Essen per i PECO; questa strategia dovrà essere intensificata per rendere possibile l'integrazione progressiva ed armoniosa di detti Stati, grazie soprattutto allo sviluppo dell'economia di mercato, all'adeguamento delle loro strutture amministrative e alla creazione di un contesto economico e monetario stabile»; ancora, le conclusioni di quello di Santa Maria de Feira (giugno 2000, punto 16), «Il Consiglio europeo rammenta che i progressi dei negoziati dipendono, oltre che dall'individuazione di soluzioni alle questioni oggetto di negoziati, dall'integrazione dell'*acquis* nella legislazione nazionale da parte dei Paesi candidati e soprattutto dalla loro capacità di attuarlo e applicarlo con efficacia. Benché siano stati già compiuti progressi, ciò richiede da parte dei Paesi Candidati notevoli sforzi per proseguire le riforme interne, in particolare attraverso il consolidamento delle loro strutture amministrative e giudiziarie. L'Unione controllerà attentamente i risultati conseguiti dai Paesi Candidati...»; e, infine, le conclusioni stilate a Gotebörg (giugno 2001, punto 7), a seguito della chiusura

Un'ultima considerazione introduttiva concerne un aspetto metodologico: benché nell'economia dei documenti europei e nazionali i due temi ricevano un'unitaria considerazione nel capitolo intitolato al "potere esecutivo", nella trattazione dell'amministrazione si è ritenuto opportuno, in questo lavoro, separare l'amministrazione statale vera e propria, i cui progetti di riforma si sono innestati soprattutto sulla tematica del pubblico impiego, da quella del decentramento territoriale nelle sue varie forme e articolazioni. Se infatti gli enti territoriali della Repubblica ceca hanno rilevato innanzitutto come delegatari di funzioni amministrative statali, essi si sono affermati anche come enti dotati di autonomia e titolari di competenze e funzioni proprie, riconosciute sia a livello legislativo che costituzionale, meritando inoltre un peso non indifferente nel quadro del processo di adeguamento dell'ordinamento all'ingresso nell'Unione. Ad avviso di chi scrive, il sistema degli enti territoriali merita quindi una trattazione distinta da quella, più generale, sul "potere esecutivo"; va premessa però l'inevitabile presenza, nelle rispettive trattazioni, di numerosi punti di contatto tra l'uno e l'altro.

7. L'Amministrazione.

Nel Parere sulla domanda di adesione della Repubblica ceca all'Unione europea (1997), la Pubblica Amministrazione è stata trattata sia nella parte dedicata ai *political criteria*, nell'ambito del capitolo intitolato al potere esecutivo (del quale sono stati valutati struttura e funzionamento), sia nella parte quarta, denominata *Capacità giuridica ed amministrativa*.

A proposito della struttura dell'Esecutivo, la Commissione si è soffermata principalmente su due aspetti: il pubblico impiego e la c.d. Legge di "lustrazione"⁶¹.

dei due terzi dei capitoli dei negoziati «questo nuovo slancio dev'essere accompagnato da continui progressi nei Paesi Candidati per quanto concerne il recepimento, l'applicazione e l'attuazione dell'*acquis*. Tali Paesi dovranno prestare particolare attenzione all'istituzione di strutture amministrative adeguate, alla riforma del sistema giudiziario e della funzione pubblica, nonché alla situazione delle minoranze...». All'adeguamento della capacità amministrativa e giudiziaria fanno peraltro riferimento, oltre a quelle citate nel testo, anche le conclusioni di altri Consigli successivi a Copenaghen.

⁶¹ Del pubblico impiego la Commissione ha criticato l'assenza di uno statuto e le basse remunerazioni, con la conseguente fuga del personale nel settore privato. La "legge di lustrazione" è la legge 451 del 1991, di cui è stata prorogata l'efficacia prima fino al 1996, poi fino al 2000 e con cui «vengono esclusi da una serie di funzioni pubbliche – amministrazione, esercito, servizi di sicurezza e di polizia, giustizia, radio e televisione, imprese pubbliche - i membri o i collaboratori di vecchi servizi di sicurezza, nonché chiunque abbia svolto un ruolo attivo nel precedente regime comunista». L'espressione "legge di lustrazione" (traduzione letterale del ceco *lustrační zákon*) deriva dal termine slavo "*lustracija*", che compare in quasi tutti gli ordinamenti dell'Est europeo, all'indomani della caduta dei regimi comunisti, per designare appunto le leggi che, nel disciplinare l'accesso

Venendo invece al funzionamento, la Commissione si è limitata a rilevare che «le istituzioni centrali dello Stato funzionano regolarmente». Il parere del 1997 ha posto infine l'accento sulle difficoltà riscontrate nel sistema ceco nel procedere alla lotta alla corruzione⁶².

In riferimento alla struttura dell'apparato amministrativo, la Commissione ha fatto menzione, in particolare, del numero dei ministeri e degli altri "enti amministrativi pubblici", dell'istituzione, dal 1994, del Comitato governativo per l'Integrazione europea⁶³, di taluni aspetti del pubblico impiego (modalità di assunzioni e promozioni, retribuzioni e, più in generale, la scarsa considerazione nell'ambito dei programmi governativi) e dell'indipendenza politica della Pubblica Amministrazione (a proposito della quale ha rilevato che l'indipendenza era in realtà meno consolidata di quanto sarebbe stato auspicabile ma riusciva tuttavia a costituire una garanzia d'imparzialità). Nel complesso, il sistema risentiva della mancanza di una base giuridica adeguata e di un piano di ammodernamento, mentre, nei rapporti con i cittadini, doveva scontare il retaggio del periodo comunista, durante il quale l'amministrazione stessa e lo stato di diritto venivano percepiti come strumento di controllo politico, generando immancabilmente sfiducia nella popolazione.

Alcuni elementi problematici del settore sono stati individuati nella carenza di personale, soprattutto ai livelli più alti, dovuta al frequente trasferimento dei funzionari attratti dalle più allettanti retribuzioni del settore privato e nelle ripercussioni naturalmente negative che il fenomeno provocava sulle modalità di esercizio delle funzioni della PA⁶⁴.

alla magistratura, alla pubblica amministrazione e ad altre funzioni pubbliche, escludevano coloro che avevano ricoperto determinati incarichi sotto il precedente regime.

⁶² Nella parte quarta del parere la Commissione si è poi preoccupata di delimitare l'oggetto dell'indagine, richiamando ancora una volta le conclusioni del Consiglio europeo di Madrid ed affermando che della pubblica amministrazione deve essere valutata «la capacità attuale e prevedibile di svolgere le funzioni ad essa richieste in uno Stato moderno e democratico, concentrandosi soprattutto sull'esigenza di amministrare le questioni attinenti all'*acquis*». L'enunciazione citata non contribuisce però significativamente a dare un contenuto concreto ai parametri politici. Se da quanto emerso finora si è infatti potuto ricavare il ruolo fondamentale riconosciuto ad un certo tipo di amministrazione ai fini dell'identificazione di quella "stabilità delle istituzioni, democrazia e stato di diritto" delineati a Copenaghen, l'asserzione che il tipo di amministrazione ideale è quella che svolge le funzioni ad essa richieste in uno stato moderno e democratico non fornisce ulteriori elementi ricostruttivi, riportando sul concetto di "stato democratico" il contenuto della definizione. L'osservazione puntuale degli elementi presi in esame nella valutazione iniziale dell'apparato amministrativo ceco pare però fornire maggiori delucidazioni in merito.

⁶³ Il comitato è l'organo centrale di coordinamento per il processo di preparazione all'adesione; al suo interno ognuno dei Ministeri ha costituito un'unità competente per le questioni relative all'Unione europea.

⁶⁴ Nonostante i miglioramenti apportati nel settore dal processo di modifica in corso e, soprattutto, dall'approvazione della legge sul pubblico impiego, lo stesso fenomeno continua

Ulteriori lacune hanno riguardato la presenza di carenze strutturali del sistema che sono state ravvisate, in particolare, nell'assenza di un dipartimento centrale di sorveglianza globale sulla Pubblica Amministrazione (di cui ha risentito soprattutto la formazione dei funzionari) e, per quanto concerne l'adesione all'Unione, di una «struttura centrale di coordinamento che consenta di soddisfare le esigenze precedenti e successive all'adesione»⁶⁵.

Nonostante i molteplici problemi messi in evidenza, la Commissione ha concluso però la propria analisi affermando che «le strutture della Pubblica Amministrazione, tuttavia, sono largamente simili a quelle di molti Stati Membri dell'Unione europea» e che «nonostante gli inevitabili problemi, nel complesso l'apparato governativo funziona bene».

Venendo invece al dettato costituzionale, si può constatare che i principi in materia di amministrazione sono posti principalmente da una sola disposizione, l'art. 79 che prende in esame tre aspetti fondamentali del sistema amministrativo, ribadendo in tutti e tre i casi il primato della legge. In particolare, infatti, esso sottopone a riserva di legge la possibilità di istituire ministeri e altri uffici amministrativi e di determinarne le competenze (c. I); la disciplina dello status dei funzionari statali nei ministeri e negli altri uffici amministrativi (c. II); e infine l'adozione, da parte dei «ministeri, di altri uffici amministrativi e degli organi dell'autogoverno territoriale», di «atti normativi» «sulla base e nei limiti della legge, se autorizzati dalla legge» (c. III).

La principale fonte di disciplina legislativa del sistema, soprattutto per quanto concerne gli organi, è costituita da una legge del 1969 (la n. 2), ripetutamente emendata negli anni. La legge contiene l'elenco dei Ministeri e degli «ulteriori organi centrali dell'amministrazione statale», descrive le funzioni dei primi e pone i principi cui si deve uniformare l'attività di entrambi.

Il settore amministrativo è stato oggetto, negli anni di preparazione all'adesione, di un ingente processo di riforma, attentamente seguito e monitorato dalla Commissione europea e predisposto, a livello nazionale, da un'intensa attività sviluppatasi a livello governativo e dei vari ministeri, consistita principalmente

ancora a essere rilevato dalla Commissione nel rapporto conclusivo sulla valutazione degli Stati Candidati ad entrare nell'Unione nel 2004, quello del 2003.

⁶⁵ Si dice infine che «oltre a quanto evidenziato in precedenza, la Repubblica ceca dovrà avviare e portare avanti un ampio progetto di riforma onde creare una pubblica amministrazione che abbia la qualità globale, il livello di formazione, la motivazione e la flessibilità richiesti dallo sviluppo economico e sociale del paese e dalla sua adesione all'UE». Nella parte terza del Parere iniziale, esaminando le funzioni statali e gli organi competenti nei vari capitoli dell'*acquis*, la Commissione ha specificato ancora che «per amministrare efficacemente l'*acquis* a medio termine, le strutture amministrative della Repubblica ceca necessitano d'importanti riforme».

nell'elaborazione di documenti di programmazione e pianificazione delle riforme e, progressivamente, di puntualizzazione dei risultati ottenuti⁶⁶.

Una delle principali linee guida della riforma è stata quella volta a favorire la venuta meno della concentrazione del potere a livello centrale attraverso due processi, il decentramento e la c.d. *dekoncentrace* (deconcentrazione). Nel decentramento rientra la riforma dell'assetto territoriale, con l'avvio del sistema regionale e il conferimento di diverse competenze (autonome e derivate) sia alle neoistituite Regioni, sia ai Comuni. La "dekoncentrace" implica invece un processo che si svolge sia a livello centrale, con l'intento di sgravare i ministeri e gli altri organi di vertice ripartendo le loro funzioni fra più organi e valorizzando soprattutto il sistema delle agenzie, sia a livello ancora una volta territoriale, cioè con la delega dell'esercizio di diverse funzioni agli organi statali istituiti presso gli enti territoriali, quelli regionali soprattutto. In entrambi i casi, ma principalmente in quello della riforma centrale, elemento fondamentale di tutto il processo viene considerato il pubblico impiego, alla cui disciplina la Repubblica ceca è stata ripetutamente sollecitata a provvedere anche in sede comunitaria.

Proprio al pubblico impiego è stata quindi dedicata la principale innovazione legislativa intervenuta nel settore e concretizzatasi in particolare nell'adozione della legge 218 del 2002⁶⁷. La finalità principale di questa norma, secondo quanto più volte sollecitato anche in ambito comunitario, è stata quella di dare una disciplina organica al settore coprendo quasi tutti gli aspetti connessi al pubblico impiego (anche se per taluni aspetti la disciplina si limita a rinviare alla normativa previgente).

Fra i contenuti principali della nuova legge (e oggetto di maggiori sollecitazioni) rientra la previsione di una figura di coordinamento – il Segretario di Stato -, insediato in tutte le principali strutture amministrative, quella dei ruoli dirigenziali, e

⁶⁶ Tra i testi in esame, particolare rilievo meritano i già citati Programmi Nazionali di adozione dell'*acquis* ed alcuni documenti, di carattere prevalentemente programmatico, elaborati dal Ministro degli Interni nel quadro del progetto di riforma della PA. Tra questi si segnala la *Koncepce Reformy Veřejné Správy* ("Koncepce sulla riforma della PA", adottata con la delibera del Governo n. 228 nel marzo del 1999), con cui è stato avviato l'intero processo e in attuazione della quale sono stati adottati molti degli altri documenti. Le *Koncepce* (in inglese "*Concepts*"), sono documenti programmatici elaborati dal Governo o dai singoli Ministeri o organi amministrativi spesso al fine di "guidare" le riforme avviate nei settori di loro competenza. Mancando, in italiano, una specifica denominazione di documenti dello stesso genere, si è optato qui per la loro indicazione con l'espressione ceca. I documenti citati sopra sono reperibili al sito del Ministero degli Interni (www.mvcr.cz), alla voce *Reforma Verejne Spravy* (Riforma della Pubblica Amministrazione).

⁶⁷ La legge 218 del 2002 s'intitola "Sul servizio dei funzionari statali negli uffici amministrativi e sulla retribuzione di tali funzionari e degli altri funzionari negli uffici amministrativi (Legge sul servizio)". Essa è stata seguita a breve da una norma di analogo tenore, la legge 312 del 2002, dedicata agli impiegati negli enti territoriali.

molti aspetti connessi allo status e al ruolo dei funzionari, tra cui la responsabilità disciplinare e la formazione.

Più in generale, la norma ha perseguito l'intento di separare politica e amministrazione, "restaurando" così alle radici l'apparato amministrativo statale, garantendo efficienza, efficacia e imparzialità.

8. Il sistema giudiziario.

Il secondo aspetto dell'Ordinamento ceco che, nelle valutazioni della Commissione europea, ha rilevato sia dal punto di vista dei criteri politici, in quanto concorre alla definizione dello "stato democratico di diritto", sia di quelli giuridici o dell'*acquis*, in quanto è coinvolto nell'applicazione e nell'implementazione del diritto comunitario, è il sistema giudiziario⁶⁸.

Dopo il sistema amministrativo (inteso *lato sensu* come comprensivo anche degli aspetti legati al decentramento territoriale), quello giudiziario ha registrato negli anni del processo di preparazione i maggiori cambiamenti che, pur non implicando revisioni costituzionali, si sono significativamente ripercossi sulle disposizioni legislative che disciplinavano il sistema e su taluni suoi aspetti, in particolare, risultando inoltre strettamente legati, se non finalizzati, al processo d'integrazione politica.

Le previsioni costituzionali sul potere giudiziario sono contenute in un apposito capo della Costituzione, che garantisce agli organi giudicanti indipendenza e imparzialità. La Carta interviene sullo status, le funzioni e le modalità di nomina dei giudici ed individua nei tribunali distrettuali, regionali, superiori, nella Corte Suprema e nella Corte Suprema amministrativa gli organi giudicanti del sistema.

Al momento della preparazione all'ingresso nell'Unione, le disposizioni costituzionali sulla magistratura trovavano attuazione grazie ad alcune leggi del 1991 (antecedenti quindi alla Costituzione) e alle loro successive modifiche.

Nel 1997, la Commissione europea ha delineato un quadro complessivamente positivo della magistratura ceca, per quanto soprattutto concerneva le previsioni costituzionali e legislative che la disciplinavano, ritenendo tutelata l'indipendenza del giudiziario nei confronti degli altri poteri dello Stato. Il principale rilievo negativo in

⁶⁸ Come già la pubblica amministrazione, infatti, il sistema giudiziario è stato trattato, nei primi documenti della Commissione, sia nella parte prima, dedicata ai *political criteria*, sia nella quarta, dedicata appunto alla "Capacità amministrativa e giudiziaria". A partire dal 2000, con la fusione, nei documenti comunitari, delle parti terza e quarta, il giudiziario, pur oggetto di talune sporadiche considerazioni nell'analisi dell'applicazione dell'*acquis*, di cui alla parte terza, viene analizzato quasi esclusivamente nell'ambito dei parametri politici.

proposito concerneva le asserite eccessive ingerenze del Ministro della Giustizia sulla carriera dei giudici e dei pubblici ministeri.

In riferimento invece al funzionamento della giustizia ceca, la Commissione non ha mancato di segnalare la presenza di taluni punti critici, concernenti in primo luogo l'eccessiva durata dei processi e la mancata conclusione di taluni di essi, individuandone altresì le cause sia nella carenza di organico, sia nell'inadeguata formazione dei magistrati a risolvere i casi sottoposti al loro giudizio.

A queste lacune, i documenti elaborati in seno al Governo ceco ne hanno affiancate altre, più strettamente legate alle modalità di esercizio della funzione giudiziaria e relative, ad esempio, al ruolo dei funzionari nei tribunali, alle modalità di ripartizione delle cause tra i giudici o tra i tribunali e alla stessa legislazione processuale.

Ulteriori rilievi ha meritato poi la mancanza di un sistema di giustizia amministrativa e la gestione delle questioni ad essa relative da parte dei tribunali ordinari.

Anche nell'ambito del sistema giudiziario è stato quindi avviato nel Paese un programma di riforma ad ampio raggio che, come già per altri settori, ha subito svolte decisive soprattutto a partire dal 2000. Le innovazioni legislative sono state ancora una volta precedute da un'intensa attività programmatica e di studio in ambito governativo, registrata anche dai rapporti comunitari e concretizzatasi prevalentemente nell'adozione di documenti programmatici predisposti dal Ministro della Giustizia.

Dalla valutazione di tali documenti nonché dei rapporti annuali dalla Commissione e delle istanze programmatiche emerse dai PNAA e dagli altri documenti elaborati in seno al Governo ceco si ricavano i nodi cruciali del processo riformatore che ha investito il settore e che pare qui opportuno suddividere in tre filoni fondamentali: la "ricodificazione" del diritto materiale e processuale, la riforma del giudiziario e l'istituzione di un sistema di giustizia amministrativa. Il secondo settore, qui definito come "riforma del giudiziario", abbraccia poi aspetti diversi e, in particolare, la previsione di forme di autogoverno dei magistrati, di una loro durata e migliore formazione e di un diverso riparto di competenze all'interno dei tribunali fra giudici e personale amministrativo⁶⁹.

⁶⁹ La Commissione si è poi soffermata anche su altri aspetti del sistema giudiziario ritenendolo, ad esempio, particolarmente inefficiente nella lotta contro la criminalità organizzata, i reati in materia economica e l'applicazione della legge sulla bancarotta (Rapporto del 1999).

Per quanto riguarda le “ricodificazioni”, cioè le innovazioni legislative in materia civile e penale, queste sono state attuate, nella maggior parte dei casi, attraverso leggi di revisione della normativa vigente che non ne hanno interamente riscritto i contenuti e sono state significativamente indicate dai PNAA come “*Euronovely*” (novelle in vista dell’entrata nell’Unione).

Il ramo della riforma concernente la giustizia amministrativa si è concluso, solo un anno prima dell’adesione, con l’entrata in funzione dei tribunali amministrativi e della Corte amministrativa suprema e l’adozione della normativa di riferimento.

Il principale filone della riforma è però quello che si è qui indicato come relativo al sistema giudiziario e che ha avuto ad oggetto in particolare tre settori: le già citate carenze di organico nonché altri aspetti organizzativi interni all’apparato; la formazione dei magistrati, considerata carente soprattutto in riferimento al diritto comunitario e infine la previsione di forme di autogoverno della magistratura.

Su tutti e tre i settori citati il legislatore è intervenuto nel 2002, con l’adozione della legge 6, comunemente denominata “Sui tribunali e sui giudici”, che contiene, più in generale, la disciplina di diversi aspetti del sistema giudiziario, abrogando espressamente la normativa precedente. Sotto diversi punti di vista (si pensi ad esempio alla struttura del sistema giudiziario), nonostante le istanze di più radicale modifica espresse dai documenti programmatici, le disposizioni della legge hanno ripreso quanto già previsto dalla normativa precedente.

Fra gli oggetti innovativi della legge 6/02 si annoverano la previsione, in capo ai magistrati, di competenze anche amministrative (dichiarate incostituzionali dalla Corte ma reintrodotti da una successiva legge ordinaria), l’introduzione di organi consultivi dei giudici, i Consigli regionali, istituiti presso i tribunali, l’introduzione, ancora, di forme di autogoverno dei giudici e, più in generale, di nuove regole sullo status dei magistrati.

Tra gli aspetti relativi allo status dei giudici si annovera la preparazione, in riferimento alla quale la legge ha previsto infatti un’assidua formazione sia durante il triennio di uditorato sia nel periodo successivo e la sottoposizione a forme di valutazione periodica che, se negativa, poteva portare alla loro destituzione. Le disposizioni in oggetto, ritenute lesive di vari principi sanciti dalla Costituzione, sono state immediatamente censurate dalla Corte costituzionale, alla cui pronuncia ha fatto poi seguito la previsione di più moderate modalità formative dei magistrati e la scomparsa del sistema di valutazione⁷⁰.

⁷⁰ La Corte costituzionale è intervenuta sulla legge con la sentenza n. 7 del 2002 e, più di recente, con la n. 397 del 2006.

Il riferimento agli interventi della Corte costituzionale lasciano intravedere che l'esecuzione della riforma, pur concordemente auspicata, non è risultata tuttavia di semplice attuazione.

9. Il sistema degli enti territoriali.

Uno dei settori dell'ordinamento ceco in cui si sono registrati significativi mutamenti alla vigilia dell'adesione all'Unione europea è l'assetto territoriale, che ha visto, in particolare, l'entrata in funzione delle Regioni e il conferimento di una nuova disciplina agli altri livelli di governo.

La Carta costituzionale ceca prevedeva nella sua versione originaria la presenza di due livelli di autogoverno territoriale, quello comunale ed un secondo, di dimensioni maggiori, cui il rispettivo organo rappresentativo avrebbe potuto attribuire il nome di "*kraj*" o quello di "*zeme*" (art. 99 Cost).

A livello legislativo, poi, era previsto anche un terzo livello territoriale, intermedio fra il Comune e la Regione, il distretto, cui non erano però attribuite competenze proprie ma solo l'esercizio decentrato di quelle statali.

Nelle valutazioni del suo parere iniziale relative ai *political criteria*, la Commissione europea non ha espresso particolari considerazioni sull'assetto territoriale del Paese. In riferimento all'applicazione dell'*acquis* essa ha esaminato invece più dettagliatamente questo aspetto, incentivando la promozione di politiche regionali.

Pur previste nel testo costituzionale sin dal '93, le Regioni non hanno in realtà trovato immediata attuazione, venendo di fatto istituite solo con una legge costituzionale del 1997 ed attuate da una legge del 2000.

La legge costituzionale n. 347 del 1997 ha provveduto all'istituzione di 14 Regioni, attribuendo loro il nome di "*kraj*"⁷¹.

La legge ordinaria del 2000 s'inserisce invece in un più vasto "pacchetto normativo" che ha ridisciplinato il sistema degli enti territoriali, interessando, in particolare, i Comuni, gli uffici distrettuali, le Regioni e Praga capitale⁷². Una legge dello stesso anno ha poi previsto un ulteriore livello territoriale, quello delle "*region*", di dimensioni superiori a quelle delle Regioni e corrispondenti ai NUTS europei di secondo livello (le Regioni corrispondono all'incirca ai NUTS di terzo livello) e la cui

⁷¹ E' così venuta meno la possibilità, prevista dal testo originario dell'art. 99, che fosse l'organo rappresentativo dell'ente a sceglierne la denominazione fra le due previste.

⁷² Si tratta delle leggi 128 sui comuni, 129, sulle Regioni, 130, sull'elezione dei Consigli regionali, 131 sullo status di Praga capitale e 147 sugli uffici distrettuali.

istituzione è palesemente finalizzata a facilitare l'adesione ai programmi comunitari⁷³.

Le nuove leggi non hanno alterato un aspetto fondamentale degli enti territoriali cechi, già garantito dalla Costituzione del 1993 e dalla normativa legislativa previgente, cioè quello di essere contemporaneamente unità politico-amministrative autonome e circoscrizioni amministrative statali. I distretti, previsti invece solo come unità amministrative statali e non come autonomie territoriali, sono stati disciplinati dalle leggi del 2000 ma solo per i due anni successivi, essendone stata sancita da parte di quelle stesse norme la venuta meno a partire dal 2003. Da allora, infatti, essi non sono più operativi.

Nella previsione degli organi e delle funzioni degli enti territoriali, la normativa del 2000 si è in buona parte rifatta a quella precedente.

A parte l'introduzione delle *Region* europee, che non identificano veri e propri enti territoriali e sono state previste espressamente al fine di consentire una più efficiente partecipazione del Paese alle attività comunitarie, il vero e proprio contenuto innovativo delle leggi del 2000 è rappresentato dall'introduzione della disciplina delle Regioni, che, come si avrà modo di vedere, si è ispirata però per molti aspetti a quella comunale.

Il sistema regionale cui la recente normativa ha dato origine non si presenta infatti particolarmente forte: se alle Regioni, come peraltro ai Comuni, è stato attribuito un corredo ampio di competenze proprie (così come l'esercizio delegato di quelle statali) e la possibilità di intraprendere attività pattizia con enti territoriali nazionali e stranieri, esse risultano prive della potestà di adottare leggi e del potere di incidere sull'elezione degli organi statali né possono vantare ampie prerogative in tema di autonomia finanziaria. Dotate della potestà statutaria, le Regioni approvano con atto proprio lo Statuto il cui grado nel sistema delle fonti è però secondario. Rispetto ai Comuni, oltre al più ampio elenco di competenze loro riservate, le Regioni hanno la prerogativa di adire la Corte costituzionale ed esercitare l'iniziativa legislativa ma non si rileva nel complesso una forte differenziazione fra i due enti.

Per entrambi, infatti, il principale interlocutore a livello statale è il Ministro degli Interni; entrambi soggiacciono a forme analoghe di controllo il cui svolgimento spetta, nel caso delle Regioni, direttamente allo Stato, nel caso dei Comuni passa per il tramite degli organi regionali, ma valuta unicamente la conformità ad atti

⁷³ Con NUTS s'intende *Nomenclature des Unités Territoriales statistiques*. La legge in questione è la n. 248 del 2000, "Sul sostegno allo sviluppo regionale".

statali. Non sono poi stati istituiti organi di raccordo e concertazione fra gli enti territoriali e il Governo.

L'istituzione, negli anni precedenti l'adesione, del Ministro per lo Sviluppo regionale, che sembrerebbe destinato a sostituirsi al Ministro degli Interni nella gestione dei rapporti con gli enti territoriali, si è rivelata in realtà sin dall'inizio finalizzata alla cura delle relazioni con l'Unione europea nell'ambito della politica di coesione economica e sociale, cui è infatti principalmente diretta la sua attività e quella degli organi che con lui collaborano.

Di fatto, il territorio della Repubblica ceca vede ora la presenza di un livello territoriale ulteriore, rispetto a quello comunale e che rileva non solo per l'esercizio decentrato delle funzioni statali, ma anche per l'esercizio di competenze proprie. In proposito, sembrerebbe di potersi concludere che l'istituzione delle Regioni, se mossa dall'esigenza di rendere l'ordinamento conforme al dettato costituzionale, è stata sicuramente incentivata dalla prospettiva dell'adesione all'Unione e delle valutazioni della Commissione europea⁷⁴.

10. La natura dei *political criteria* nelle valutazioni della Commissione europea sull'esperienza della Repubblica ceca.

10.1. Considerazioni generali.

Si è detto come l'osservazione degli elementi presi effettivamente in esame dalla Commissione permette non solo di seguire attraverso una lente esterna - ma non estranea - l'evoluzione del diritto costituzionale ceco e dei progressi registrati nel settore dal Paese, ma anche di attribuire in modo più concreto un contenuto ai *political criteria* fissati a Copenaghen.

10.2. Il sistema di governo.

⁷⁴ Sul sistema degli enti territoriali in Repubblica ceca si vedano, *amplius*, G. Marcou, *Nouveaux cadres territoriaux et institutionnels de la gestion administrative en Europe centrale et orientale*, in V. Rey, L. Coudroy de Lille, E. Boulineau, *L'elargissement de l'Union Européenne*, l'Harmattan, Paris, 2004, 155, ss; Z. Koudelka, *K ustavni charakteristice samospravy (Sui caratteri costituzionali dell'autogoverno)*, in *Parlamentni zpravodaj*, 2000, I, 9, ss; V. Pavlicek, *op. cit.*, 438, ss; A. Gerloch, J. Hrebejk, V. Zoubek, *op. cit.*, 251, ss; Hughes, G. Sasse, C. Gordon, *Europeanization and regionalization in the EU's enlargement to Central and Eastern Europe. The myth of conditionality*, Palgrave, Macmillan, Houndmills, Basingstoke, 2004, 47, ss; P. Průcha, *Správní právo (Diritto amministrativo)*, Masarykova Univerzita, Brno, 2003, 59, ss. L'introduzione delle Regioni e la definizione della loro natura e delle loro competenze è stata al centro di diversi scontri di opinioni. Fra i numerosi contributi si vedano T. Kvapil, *Soucasne nedostatky regionalni samospravy (I difetti attuali del sistema di autogoverno regionale)*, in *Parlamentni zpravodaj*, 1999, XI, 5; J. Jezek, *Nàvrhy na zmenu sedmé hlavy Ustavy: uzemni samospráva (Proposte di riforma del Titolo VII della Costituzione, "l'autogoverno territoriale")*, in *Parlamentni zpravodaj*, 2000, I, 11 .

In riferimento al sistema di governo, nel suo esame della situazione della Repubblica ceca, la Commissione europea ha solo parzialmente considerato gli aspetti che solitamente rilevano ai fini della determinazione della forma di governo, soffermandosi invece su altri, ritenuti probabilmente più significativi come indici rivelatori di quella democraticità e stabilità delle istituzioni che ai Paesi candidati si è imposto di perseguire. Non hanno suscitato quindi interesse le disposizioni costituzionali che disciplinano gli organi dello Stato per quanto concerne un'astratta rispondenza alla classificazione delle forme di governo così come teorizzate dalla dottrina.

La Commissione non ha infatti mostrato interesse verso l'ambito di applicazione dell'istituto della controfirma, le modalità di elezione o l'estensione delle prerogative del Capo dello Stato; non ha altresì attribuito alcun rilievo alla previsione di due sistemi elettorali differenziati per Camera e Senato né alla loro costituzionalizzazione. Delle elezioni si è invece constatato che fossero libere e trasparenti⁷⁵ e che il sistema, nel suo complesso, consentisse un ruolo attivo all'opposizione. Allo stesso modo, non ha rivestito alcuna importanza, nelle indagini della Commissione, il numero delle camere del parlamento o il tipo di bicameralismo previsto, quanto il fatto che questo sia volto ad assicurare un procedimento legislativo efficace e, soprattutto, in grado di adeguare rapidamente il diritto interno alla normativa europea. Il regime delle immunità ha assunto rilievo solo per la sua conformità agli standard internazionali o, più correttamente, alla prassi dei sistemi occidentali europei. Nel complesso, quindi (dato atto del fatto che la Repubblica ceca ha complessivamente conseguito una valutazione favorevole senza dover apportare, nel settore, grossi mutamenti⁷⁶), è inevitabile constatare come gli elementi presi in esame ai fini dello studio della forma di governo, pur nei limitati

⁷⁵ V. Parere del 1997, in cui ha dichiarato le elezioni complessivamente soddisfacenti. Successivamente la Commissione ne ha dichiarato la conformità ai vincoli posti dall'OSCE, riportando i risultati del controllo speso dall'OSCE stessa sul Paese. La Commissione si è soffermata poi sulle vicende della legge elettorale ceca per la Camera dei Deputati, modificata, anche su indicazione dell'OSCE, e dichiarata parzialmente incostituzionale dalla Corte ceca. Cfr. Rapporti del 1998, del 2001 e del 2002.

⁷⁶ Le modifiche apportate nell'ambito della disciplina degli organi costituzionali in ottemperanza ai rilievi della Commissione europea hanno riguardato infatti principalmente, come si è detto nei paragrafi precedenti, il procedimento legislativo, con la previsione di un iter abbreviato da applicare soprattutto ai fini dell'adeguamento del diritto interno a quello comunitario e l'istituzione, dovuta non tanto ad espresse richieste ma alla prospettiva dell'imminente adesione, di organi di raccordo fra il sistema nazionale e l'Unione europea, cioè i comitati per l'Integrazione operanti in seno a Camera e Senato. Sicuramente, però, anche altre innovazioni introdotte nell'ordinamento ceco negli ultimi anni - come l'entrata in funzione del Senato -, anche se fondate su previsioni costituzionali e legislative già in vigore, non hanno mancato di subire un'accelerazione grazie alla candidatura all'ingresso nell'Unione.

aspetti in cui sono stati ritenuti rilevanti, hanno rivestito un'importanza di gran lunga inferiore rispetto ad altri su cui pare invece essersi incentrato il giudizio della Commissione.

A testimonianza poi del fatto che la situazione della Repubblica ceca, per quanto concerne la disciplina e il funzionamento degli organi costituzionali, sia stata ritenuta complessivamente soddisfacente depone anche il fatto che né l'ultimo rapporto della Commissione (che, oltre a prendere in esame la situazione dell'anno 2003, cui si riferisce, contiene anche un bilancio complessivo dei progressi compiuti dai Paesi candidati dall'inizio del processo di adeguamento fino al 2003), né il parere elaborato in merito dal Parlamento europeo nel gennaio 2004 contengono alcun riferimento a tali aspetti.

10.3. I diritti umani.

In riferimento al settore dei diritti umani, dai rapporti comunitari è emersa in realtà una "fotografia" non del tutto omogenea della situazione che, pur ottenendo a linee generali una valutazione positiva, presentava qua e là taluni aspetti di spiccata problematicità, soprattutto nel settore dei diritti delle minoranze, aspetti ai quali, come di consueto, la Commissione e, di conseguenza, i documenti nazionali di preparazione all'adesione, hanno riservato nella trattazione uno spazio maggiore.

I documenti analizzati hanno affrontato separatamente il tema del rispetto dei diritti umani in generale e quello della tutela delle minoranze che, prestando il fianco alle maggiori critiche, ha ricevuto dal controllore europeo puntuale e dettagliata trattazione.

Per quanto quindi concerne la tutela dei diritti, al momento della domanda di adesione all'Unione, i principali nodi problematici consistevano nella previsione di condizioni troppo restrittive per ottenere la cittadinanza, colpendo soprattutto coloro che da tempo risiedevano nel Paese ed erano spesso cittadini dell'ex Cecoslovacchia, e nella necessità di garantire maggiore imparzialità e trasparenza nel settore dell'informazione. Se le previsioni della legge sulla cittadinanza sono state attenuate con l'apporto di modifiche legislative sin dal 2000, nel senso di adeguare la normativa a quanto implicitamente richiesto dalla Commissione, la situazione delle trasmissioni radio televisive si è trovata, ancora all'inizio del nuovo millennio, al centro di vicende problematiche⁷⁷, che hanno denotato forse la

⁷⁷ In particolare, i rapporti della Commissione europea riportano le vicende che hanno interessato il settore radio televisivo negli anni precedenti l'adesione (revoche degli organi competenti, critiche dei giornalisti sull'asserita influenza politica sui media, adozione di nuova normativa in materia) a riprova del fatto che il settore continuava a presentare poche garanzie d'indipendenza e trasparenza.

difficoltà, soprattutto in taluni settori, per il (relativamente) nuovo stato liberal-democratico, di “reagire” agli schemi e ai meccanismi affermatasi nei lunghi anni del regime comunista.

Proprio l'intento di verificare l'assenza di ulteriori retaggi di tale regime traspare da diverse altre valutazioni, soprattutto iniziali, della Commissione. Fra tutti i diritti garantiti dalla Carta, maggiore attenzione è stata ad esempio dedicata proprio a quelli che, come la libertà di espressione e manifestazione del pensiero o il diritto di proprietà, hanno conosciuto nel cinquantennio precedente le più ampie forme di limitazione e che sono stati tuttavia ritenuti coperti da adeguate garanzie (salvo alcune considerazioni iniziali sulle modalità di esercizio della libertà di stampa).

In riferimento poi al settore dei diritti sociali, riconosciuti e tutelati dalla Carta dei diritti, la Commissione ha posto l'accento soprattutto sul rispetto della parità fra i sessi, denotando l'esistenza di talune forme di discriminazione nel settore.

Come per gli altri ambiti presi in esame nella valutazione dei *political criteria*, anche per quello in oggetto la Commissione non si è limitata ad analizzare la situazione dal punto di vista delle previsioni normative, ma ha prestato attenzione a tutta una serie di indicatori ulteriori, riscontrando l'avvio di molteplici iniziative e, soprattutto in ambito governativo, la presenza di diversi organi che sono intervenuti nella composizione di quella che la Commissione stessa ha definito la “rete istituzionale” di tutela dei diritti. Sia dal punto di vista normativo, sia sugli altri fronti, negli anni di “monitoraggio” si è riscontrata infatti un'intensa attività che si è riflessa nell'adozione di nuove leggi (si pensi alla legge sulle minoranze), nella modifica di quelle in vigore (si pensi alla legge sulla cittadinanza) e nell'adesione ai principali strumenti di diritto internazionale, e sul piano istituzionale, nella previsione di appositi organi e nello svolgimento di un'intensa attività, spesso di carattere ricognitivo e programmatico, da parte degli stessi.

La “rete istituzionale” di tutela dei diritti è composta da alcuni organi consultivi del Governo e dai loro presidenti, la cui attività consiste, come già anticipato, nel coadiuvare e indirizzare l'esecutivo e si traduce spesso nella redazione di rapporti sulla situazione di fatto e sulle varie iniziative realizzate in materia. A questi si è aggiunto un nuovo istituto, cui è riconosciuta la facoltà di procedere direttamente alla tutela dei diritti umani. Già assistita dalla garanzia del ricorso diretto di costituzionalità, tale tutela è stata infatti rinforzata dalla previsione dell'ombudsman che, pur privo del potere di sanzionare direttamente l'autorità responsabile della violazione, può garantire ai cittadini una prima forma di protezione attraverso i poteri

di controllo e “indirizzo” dell’autorità responsabile ed, eventualmente, di notifica a quella di grado superiore, che gli competono.

Nell’ambito della tutela dei diritti umani, particolare attenzione è stata dedicata alla situazione delle minoranze nazionali che, soprattutto per quanto concerne la popolazione Rom, presentava risvolti decisamente problematici. L’attenzione verso tale aspetto ha trovato ancora una volta testimonianza dal riscontro degli interventi effettuati nel settore.

La stessa “rete istituzionale” di cui sopra ha visto una concentrazione di risorse a tutela dei diritti e dello status delle minoranze, in generale (il Consiglio delle Minoranze, i comitati nei consigli regionali e comunali) e soprattutto della minoranza Rom (il Consiglio per le questioni inerenti la comunità Rom), che per le sue dimensioni e le condizioni di vita ha rappresentato il vero e proprio nodo problematico di tutta la materia dei diritti e delle minoranze. La minoranza Rom è risultata infatti oggetto della maggior parte dei rilievi comunitari e dei documenti di preparazione all’adesione, nei quali, in risposta a quanto previsto dagli Accession Partnership, è figurata sempre fra le priorità sia a breve sia a medio termine.

Gli appartenenti alla minoranza Rom vivono infatti in condizioni di pesante discriminazione che, ripercuotendosi essenzialmente solo sulla cittadinanza per quanto concerne i diritti civili e politici, si riflettono invece significativamente sul godimento di quelli economici, sociali e culturali, presentando profili di particolare gravità nei settori dell’occupazione, dell’abitazione e soprattutto dell’istruzione. La discriminazione di cui la popolazione Rom è oggetto deriva, in molti casi, dalla stessa politica locale o, ancora, dalla propaganda implicita dei media.

Nonostante la presenza di diversi problemi, questo settore ha registrato anche i maggiori tentativi di cambiamento, che si sono riflettuti nella messa in atto di una serie di misure volte a favorire l’uso della lingua minoritaria, il suo insegnamento, la tutela e la promozione della cultura e delle tradizioni e, soprattutto, l’eliminazione di quella che da alcune fonti è stata ritenuta una situazione di segregazione di fatto, *in primis* nelle scuole, nonché, sul piano più generale, negli sforzi per estirpare il razzismo, limitando l’attività dei movimenti estremisti e contrastando alla base la diffusione delle ideologie di tal genere.

Ai tentativi di modifica della situazione sopra rilevati si è sommato il passo ancor più significativo nell’ambito della tutela delle minoranze, costituito dall’adozione di un’apposita legge che ha riconosciuto una serie di diritti fondamentali a tutti i membri dei gruppi minoritari e altri diritti, che presuppongono l’intervento attivo dello Stato, a quelli che da lungo tempo risiedono sul territorio.

Nel complesso si è quindi potuto riscontrare che il settore dei diritti umani, pur di per sé valutato come potenzialmente soddisfacente, ha visto, negli anni di “monitoraggio” della Commissione, l'avvio di una cospicua serie di iniziative, di carattere legislativo ma soprattutto operativo e la costituzione di diversi organi, impegnati in vario modo. Resta ancora una volta da valutare quanto tali interventi si possano considerare “autonomi” e quanto invece si possano ritenere provocati o, quantomeno, accelerati dalla prospettiva dell'adesione all'Unione e dell'adeguamento ai suoi rilievi.

Per quanto ad esempio concerne la sfera degli organi governativi, se infatti il Consiglio delle minoranze opera sin dal '92, tutti gli altri sono stati istituiti durante gli anni della preparazione all'adesione, che hanno visto inoltre conferire al Consiglio delle minoranze stesso garanzia legislativa attraverso la disciplina con legge ordinaria. Lo stesso ombudsman, che pur non ha costituito oggetto di specifiche richieste da parte della Commissione, è stato introdotto in questo periodo (1999).

Condizionata senz'ombra di dubbio dalle richieste dell'Unione è stata invece la maggior parte delle attività e delle novità destinate al miglioramento della situazione degli zingari. La previsione della Commissione interministeriale, con la redazione dei primi documenti in materia, le *Koncepcje* (v. nota 66) e i loro aggiornamenti annuali e tutta la serie di progetti correlati (anche in ambito comunitario), le iniziative soprattutto nel settore scolastico, la devoluzione di maggiori finanziamenti da parte dello Stato, il coinvolgimento degli enti territoriali, gli incentivi alla diffusione della cultura Rom e la stessa trasformazione in Consiglio della Commissione interministeriale hanno risposto, interamente o parzialmente, ad una politica di miglioramento della condizione di tale minoranza decisamente sollecitata, se non proprio pretesa, dall'Unione europea.

Sembrerebbe quindi potersi concludere che la prospettiva dell'adesione all'Unione ha apportato mutamenti decisivi all'aspetto della tutela delle minoranze, e soprattutto ha incentivato l'avvio di significativi tentativi di riforma della situazione della popolazione rom, che pativa condizioni di vita decisamente deteriori non solo rispetto a quelle degli altri cittadini cechi ma anche dei membri delle altre minoranze.

Un interesse così pronunciato verso gli aspetti della tutela dei diritti umani e delle minoranze riporta sicuramente l'ago della bilancia sui *political criteria*, che in taluni casi (a proposito dell'amministrazione e, soprattutto, del potere giudiziario) paiono scolorirsi rispetto a quelli giuridici, parendo quasi esclusivamente finalizzati a permettere l'attuazione di questi. Nella verifica della garanzia di determinate condizioni di vita per la popolazione Rom non è dato invece ravvisare un rapporto di

causa-effetto con l'omogenea applicazione e la tutela dell'*acquis* (nucleo dei criteri giuridici), quanto piuttosto l'emersione di un problema nazionale che interessa però la maggior parte dei nuovi Paesi coinvolti nell'allargamento, suscettibile pertanto di minare alla base la democraticità della stessa Unione.

Se l'interesse verso questi aspetti è quindi di natura prettamente politica, esso non manca di tradire una significativa ingerenza della Commissione nelle questioni interne dello Stato, ingerenza che si è manifestata, ad esempio, nella dettagliata verifica della maggior parte degli aspetti delle condizioni di vita della popolazione Rom.

Ancora una volta, però, non pare azzardato concludere che la prospettiva dell'adesione abbia inciso – e con esito positivo - su aspetti e dinamiche già presenti nell'ordinamento del Paese candidato, portando al loro approfondimento, accelerazione e a più efficaci tentativi di soluzione.

10.4. La Pubblica Amministrazione.

Richiamata dalle Conclusioni di molti Consigli europei in seguito alla previsione dell'allargamento, oggetto di costante attenzione sia da parte della Commissione, nella sua valutazione del processo di preparazione all'adesione, sia nell'ambito degli strumenti di supporto all'integrazione predisposti in ambito comunitario, la "Capacità amministrativa e giudiziaria" costituisce senz'altro uno degli aspetti che ha maggiormente condizionato i Paesi Candidati all'adesione nel loro processo di preparazione all'ingresso nell'Unione.

Assumendo rilievo dal punto di vista dei criteri politici, per le inevitabili ripercussioni che il funzionamento degli apparati amministrativo e giudiziario esercitano sulla definizione di uno stato "con istituzioni stabili, democratico, di diritto, e nel quale siano garantiti diritti umani e tutela delle minoranze", la capacità amministrativa e giudiziaria merita importanza anche dal punto di vista dei criteri giuridici, andando quindi ad interessare quello che era e probabilmente resterà ancora a lungo il vero nucleo costitutivo dell'Unione europea, cioè la creazione di uno spazio giuridico ma soprattutto economico senza frontiere, in cui sia garantito il rispetto delle quattro libertà di circolazione e il primato di un insieme di regole, che compongono quel "complesso giuridico" ufficialmente denominato "*acquis communautaire*".

Nient'altro infatti s'intende per "capacità amministrativa e giudiziaria" che l'idoneità a recepire ed applicare l'*acquis*, per la quale si rivelano necessarie strutture amministrative e giudiziarie adeguate. Va da sé, infatti, che l'introduzione in un

ordinamento delle norme comunitarie non può portare ai risultati sperati se non è accompagnato da idonee modalità di attuazione delle stesse.

Restringendo ora il campo d'indagine alla disciplina e organizzazione della PA, è inevitabile constatare come un'amministrazione indipendente ed efficiente, che possa quindi applicare le regole imposte in sede comunitaria, risulti sicuramente più consona alle aspettative dei cittadini e più rispondente ai parametri di stabilità e democrazia. Le medesime considerazioni valgono per altri degli aspetti sui quali è stato posto l'accento nell'ambito del processo di adeguamento, come la qualità del procedimento o la "vicinanza" dell'amministrazione ai cittadini (intendendosi per "vicinanza" la trasparenza, la responsabilità dell'amministrazione e la partecipazione dei cittadini), in riferimento ai quali è veramente difficile distinguere se rispondano più a criteri politici o a criteri giuridici. Peraltro, il fatto che la stessa Commissione, almeno nei documenti dei primi anni, abbia trattato "capacità amministrativa e giudiziaria" in un'apposita parte, pur riprendendola sia nei capitoli dedicati ai *political criteria*, sia in quelli concernenti l'*acquis*, denota forse la volontà di non ascrivere tale aspetto esclusivamente ad uno dei due gruppi di criteri.

In questo settore, alle istanze di riforma emerse in ambito comunitario si sono sommate quelle avanzate dallo stesso Governo ceco, che nella maggior parte dei casi si sono sovrapposte alle prime, coprendo talvolta un'area ancor più vasta.

Se nei primi anni di "monitoraggio" i rapporti della Commissione hanno denotato una valutazione prevalentemente negativa in proposito, dovuta al mancato avvio del processo di riforma soprattutto nel settore del pubblico impiego, a partire dal 2000 tali documenti hanno registrato un lento ma graduale sviluppo della situazione, che si è tradotto in primo luogo nell'adozione, in ambito governativo, di una serie di disegni di legge e di documenti programmatici (questi ultimi spesso direttamente collegati al processo d'integrazione e a progetti europei) e in secondo luogo nell'approvazione delle stesse leggi, con l'entrata in funzione degli organi e degli istituti da queste previsti e l'attuazione dei principi che vi erano alla base.

Dopo il "pacchetto normativo" sugli enti territoriali, adottato nel 2000, nel 2002 infatti è stata adottata la legge sui funzionari statali che, garantendo uno status adeguato ai dipendenti pubblici e la separazione fra politica e amministrazione, ha perseguito l'ambizioso intento di scoraggiare le fughe dal settore pubblico e depoliticizzare l'amministrazione stessa, assicurandole stabilità.

Le problematiche affrontate dalla Commissione in riferimento alla necessità di adottare la legge coprono in realtà una serie di aspetti che esulano dall'ambito del pubblico impiego *tout court*. Ad un ancor più ampio spettro di contenuti guardano i

documenti programmatici nazionali, che individuano più radicate e profonde esigenze di trasformazione, come quelle di attribuire nuove basi legislative al sistema, di modificare il procedimento amministrativo, il sistema dei controlli e la disciplina di una serie di funzioni, coprendo pressoché l'intero ambito del settore pubblico.

Se la maggior parte di queste istanze ha però trovato attuazione, dando così la parvenza di un globale "restauro" della Pubblica Amministrazione e, soprattutto per quanto concerne i fini di questo studio, testimoniando il peso considerevole del processo d'integrazione, non vanno comunque dimenticati altri fattori che hanno inciso significativamente sia sul processo di riforma sia sulla sua riuscita.

Se da un lato, infatti, il rinnovo delle strutture amministrative e giudiziarie, che erano state inevitabilmente espressione del precedente regime, ha rappresentato, per molti Paesi dell'Europa centro-orientale, un modo per "riscattare" le istituzioni dai retaggi del passato, l'attitudine dei cittadini a percepire tali strutture come strumenti del potere e del controllo politico, almeno in un primo tempo, ha costituito invece un ostacolo all'effettiva riuscita della riforma⁷⁸. Molto dipenderà forse dalla percezione che della stessa si avrà, se cioè essa sarà intesa solo come un'imposizione proveniente ancora una volta dall'esterno (evocando quindi, il ruolo dell'Unione, reminiscenze sovietiche) o come un effettivo processo interno al sistema, ancor più se testimoniato dalla venuta meno di fenomeni quali un significativo tasso di corruzione che, ereditati dal passato, stentano ad essere rimossi.

Dal punto di vista "pratico", in questa fase risulta ancora difficile giudicare l'impatto della riforma, dal momento che la maggior parte delle norme attraverso cui è stata attuata è entrata da poco in vigore. Al momento, rimane sicuramente il dato legislativo e la sua rispondenza al notevole rilievo riconosciuto alla materia in ambito comunitario. Lo "slancio" con cui negli ultimi anni si è affrontata la riforma fa tuttavia ragionevolmente sperare in una sua non deludente attuazione.

10.5. Il sistema giudiziario.

L'analisi svolta nelle pagine precedenti ha messo in luce che il sistema giudiziario, come altri aspetti dell'ordinamento ceco, è stato oggetto di un processo evolutivo

⁷⁸ Sulle riforme dei sistemi amministrativo e giudiziario nei Paesi dell'Europa centro-orientale v. F. Emmert, *Administrative and court reform in Central and Eastern Europe*, in *European Law Journal*, Vol. 9, No. 3, 288 ss. che vi individua tre tappe fondamentali: l'adozione di nuove leggi, la messa in atto di una serie di iniziative volte soprattutto alla formazione degli operatori del diritto (seminari, lezioni sui nuovi sistemi legislativi nazionali e sul diritto comunitario) e l'adesione ad una serie di progetti di *twining* con Stati Membri dell'Unione europea.

che, prendendo le mosse dalle valutazioni iniziali della Commissione europea, ha portato alla preparazione e all'avvio di una serie di riforme sfociate nell'approvazione di diversi interventi normativi e di una nuova disciplina complessiva dell'organizzazione giudiziaria.

Se le valutazioni della Commissione europea siano state il punto di partenza di tutto il processo o se abbiano semplicemente incoraggiato delle spinte autoctone resta, come sempre, difficile da determinare con chiarezza. La risposta più probabile sembrerebbe forse la sussistenza di entrambe le componenti, con una certa influenza della prima sulla seconda.

Nel 1997, la Commissione europea ha delineato un quadro complessivamente positivo della magistratura ceca, per quanto soprattutto concerneva le previsioni costituzionali e legislative che la disciplinavano, ritenendo tutelata l'indipendenza del giudiziario nei confronti degli altri poteri dello Stato. In riferimento invece al funzionamento della giustizia ceca, la Commissione non ha mancato di segnalare la presenza di taluni punti critici, concernenti in primo luogo l'eccessiva durata dei processi e la mancata conclusione di taluni di essi, individuandone altresì le cause sia nella carenza di organico, sia nell'inadeguata formazione dei magistrati a risolvere i casi sottoposti al loro giudizio.

A queste lacune, i documenti elaborati in seno al Governo ceco ne hanno affiancate altre, più strettamente legate alle modalità di esercizio della funzione giudiziaria e relative, ad esempio, al ruolo dei funzionari nei tribunali, alle modalità di ripartizione delle cause tra i giudici o tra i tribunali e alla stessa legislazione processuale.

Ulteriori rilievi ha meritato poi la mancanza di un sistema di giustizia amministrativa e la gestione delle questioni ad essa relative da parte dei tribunali ordinari. Anche su questo punto, però, il legislatore è intervenuto dando attuazione alle disposizioni costituzionali che prevedono l'esistenza della Corte suprema amministrativa e procedendo altresì all'istituzione dei tribunali di primo grado.

I rapporti comunitari successivi al parere del '97 hanno registrato quindi l'avvio, nel settore giudiziario, di un importante processo di riforma che, muovendo i primi passi alla fine degli anni 90, ha subito svolte decisive nel primo triennio del 2000, concretizzandosi talora nell'adozione di nuove norme (legge sui giudici e i tribunali, leggi sulla giurisdizione amministrativa e sul procedimento disciplinare) o nella revisione di quelle precedenti (modifica della legislazione processuale, oltre che materiale, nei vari settori) e portando così alla previsione di nuovi istituti e nuovi organi.

Per quanto più strettamente concerne i cambiamenti inerenti all'organizzazione giudiziaria, su cui si è voluta soffermare l'attenzione delle pagine precedenti, nodo cruciale della riforma si è rivelata la modifica delle fondamenta del sistema stesso, intendendosi con ciò non tanto l'apporto contenuto dalle variazioni di ordine endoorganizzativo e di riparto delle competenze fra i vari tribunali, quanto piuttosto la predisposizione di un'adeguata preparazione e quindi di una più completa formazione per coloro che vi operano e, in particolare, per i giudici.

Tutti i documenti di programmazione delle riforme, anche quelli elaborati nell'ambito dei Partenariati di accesso (e quindi del processo d'integrazione nell'Unione) hanno posto infatti ripetutamente l'accento sull'aspetto della formazione dei magistrati, riprendendo, in questo, quanto più volte enunciato da documenti analoghi in riferimento agli impiegati della Pubblica Amministrazione. Com'è facilmente spiegabile, poi, a proposito della preparazione dei magistrati si è sottolineato, con incidenza ancor maggiore che per i funzionari amministrativi, la necessità di introdurre la conoscenza di elementi di diritto comunitario e delle principali lingue dell'Unione, non potendosi non rilevare il nesso tra quest'ultimo aspetto e l'adesione.

Reduce dall'esperienza socialista, in cui era sottomesso al potere politico, bisognoso pertanto di riscattarsi agli occhi dei cittadini, il giudiziario, così come l'amministrazione, pur "beneficiando" delle previsioni della legge di "lustrazione" che escludeva dai suoi ranghi coloro che avevano assolto a determinati incarichi durante il precedente regime, non ha assistito, all'indomani dell'instaurazione del "nuovo" sistema liberal-democratico, ad un avvicendamento nelle file del proprio organico, che ha continuato sostanzialmente ad essere composto dai giudici in carica. Le previsioni dei programmi di riforma di "dare la precedenza ai giovani neolaureati" e i reclutamenti resi necessari dall'elevato numero di posti vacanti hanno portato tuttavia negli anni ad un parziale rinnovo del personale giudiziario, la cui formazione però ha continuato a essere registrata da fonti sia nazionali sia comunitarie come inadeguata. All'impreparazione dei giudici, che non ha investito solo il "nuovo" diritto comunitario ma anche quello dell'epoca postsocialista, è stata infatti ricondotta la maggior parte delle lacune riscontrate nel funzionamento del sistema, rendendo così tale aspetto uno dei principali campi d'intervento sui quali operare.

Le istanze di riforma hanno trovato attuazione nell'approvazione della legge sul sistema giudiziario, che è risultata sostanzialmente innovativa soprattutto nella previsione di quegli aspetti, prima non sufficientemente sviluppati, di cui si auspicava l'introduzione, come la formazione dei giudici. La versione originaria della

legge aveva introdotto infatti un sistema che si sarebbe potuto ironicamente definire “di istruzione forzata” e che, come già visto, è stato poi presto abbandonato

Un altro punto su cui si è auspicato l'intervento del legislatore e sul quale ancora una volta ha preso posizione la Corte è stata la gestione delle competenze amministrative nei tribunali, la cui disciplina è parsa però attualmente riprendere quella proposta originariamente dalla legge 6/02 e già prevista, peraltro, dalla normativa antecedente.

L'attenzione dedicata a questo punto, pur non portando quindi a modifiche sostanziali, ha rilevato però una certa sensibilità della riforma verso aspetti quali la separazione delle funzioni che, già emersi in relazione all'analisi della Pubblica Amministrazione (ove l'accento è stato posto sul rapporto fra politica e amministrazione), concorrono in misura sostanziale alla definizione dello “stato democratico di diritto” previsto a Copenaghen.

Per concludere, quindi, si può ancora una volta riscontrare come il processo di riforma sviluppatosi nell'ordinamento ceco negli anni precedenti l'adesione all'Unione europea sia parso andare nella stessa direzione di quello avviato in vista dell'integrazione nell'Unione stessa. Molto simili, o forse reciprocamente condizionati, i punti nodali di tale evoluzione sono risultati inoltre assai vicini a quelli che hanno costituito il fulcro della riforma di altri settori dell'ordinamento, dell'apparato amministrativo soprattutto.

Ancora una volta, la Repubblica ceca non ha necessitato, ai fini dell'adesione, di procedere a revisioni costituzionali ma di predisporre organi e procedure efficienti, garantendo ai cittadini (e agli altri Stati membri dell'unione) istituzioni funzionanti e “preparate”, non da ultimo, anche all'applicazione dell'*acquis communautaire*.

Il nesso fra “riforme autoctone” e “riforme finalizzate all'integrazione” si è accompagnato infatti, anche in questo caso, al nesso fra criteri politici e criteri giuridici o dell'*acquis*. Va da sé, però, che l'idoneità della magistratura ad assicurare il rispetto delle regole del diritto comunitario e i diritti delle persone fisiche e giuridiche degli altri Stati membri dell'Unione europea (che costituisce oggetto di valutazione dal punto di vista dei criteri giuridici), inserendosi, come auspicato dai programmi di riforma, in un sistema che sia altresì capace di garantire a tutti un trattamento equo, giusto e in tempi ragionevoli, non manca sicuramente di rilevare anche ai fini della conformità ai criteri politici.

10.6. Il sistema degli enti territoriali.

Secondo quanto è emerso nelle pagine precedenti, il sistema degli enti territoriali che caratterizza oggi la Repubblica ceca è costituito da due livelli di autonomie, i

Comuni e le Regioni, entrambi titolari di competenze amministrative proprie e delegatari dell'esercizio di quelle statali. Fino al 2003, poi, l'ambito di attività degli uffici distrettuali (che consisteva unicamente nello svolgimento dell'amministrazione statale) identificava un terzo livello territoriale, corrispondente ai distretti, sempre presenti, nella tradizione cecoslovacca, come ente intermedio fra i comuni e le Regioni ma privi, nel sistema basato sulla Costituzione del '93, di competenze ed organi propri. In vista dell'adesione ai fondi e ai programmi dell'Unione europea il territorio nazionale è stato ulteriormente suddiviso in unità territoriali di dimensioni maggiori rispetto alle Regioni, corrispondenti ai NUTS europei di secondo livello, caratterizzate da un novero limitato di competenze.

Attualmente, quindi, il sistema ceco vede la presenza di due veri e propri enti territoriali, le Regioni e i Comuni. Le leggi del 2000, infatti, disciplinando ex novo gli altri enti territoriali e per la prima volta invece le Regioni, hanno finalmente dato piena attuazione al titolo VII della Carta costituzionale, che organizza l'autogoverno territoriale su due livelli, comunale e regionale.

L'influenza che la prospettiva dell'adesione all'Unione europea può aver esercitato sul legislatore nazionale nella disciplina del decentramento territoriale si è quindi sicuramente rivelata decisiva, ma non tanto ai fini della previsione di enti politicamente ed amministrativamente autonomi, in grado di garantire ai cittadini un ulteriore livello di governo in cui riconoscersi e un contrappeso al potere dello Stato, quanto per la formazione di unità territoriali corrispondenti, per dimensioni e caratteristiche, a quelle previste dagli accordi europei e già presenti negli altri Ordinamenti, e che permettessero quindi l'adesione ai fondi e la condivisione dei programmi europei⁷⁹.

In questo senso deporrebbero anche l'istituzione degli enti di dimensioni maggiori o "*region*", che non trovano riscontro nella Costituzione e il fatto stesso che il tema del decentramento sia sempre stato affrontato, nei documenti comunitari, più a proposito dell'adeguamento all'*acquis communautaire* che nell'ambito dei *political criteria*, dove rilevava principalmente come uno degli aspetti della più generale riforma della Pubblica Amministrazione.

Sembrerebbe tuttavia di poter concludere che il "controllore" europeo, anche se con l'occhio più attento all'aspetto strettamente comunitario, ha sicuramente manifestato il proprio favore verso il carattere decentrato dell'ordinamento, senza

⁷⁹ Sull'incoraggiamento dell'Unione europea verso gli Stati membri o aspiranti tali ad adottare forme di decentramento territoriale e sulle relative ragioni, v. *amplius* F. Pizzetti, *Le autonomie locali e l'Europa*, in *Le Regioni*, 2002, 5, 936, ss.

però vincolare il legislatore statale nella scelta del tipo di autonomia da riconoscere agli enti territoriali.

Per quanto concerne invece il ruolo che la Costituzione e le leggi attribuiscono a tali enti, è inevitabile constatare come si possa individuare il riproporsi di elementi propri della tradizione politico-istituzionale del Paese, soprattutto nel perpetuarsi del sistema del "doppio binario"⁸⁰, che vede in capo agli enti territoriali contemporaneamente la titolarità di funzioni amministrative proprie e l'esercizio delegato di quelle statali.

Se da un lato quindi le spinte dell'Unione europea e, più in generale, dell'influenza di altri Paesi hanno condizionato la definizione del sistema, dall'altro il mantenimento della tradizione costituzionale, risalente al periodo asburgico, almeno in questo settore non ha mostrato segni di cedimento, né è parsa in ultima istanza scontrarsi con quella «stabilità delle istituzioni tale da garantire lo stato di diritto, il rispetto e la tutela dei diritti umani e delle minoranze» che costituisce il parametro di valutazione dei *political criteria*.

⁸⁰ Il c.d. "doppio binario", cioè il duplice ruolo degli enti territoriali – che ha da sempre caratterizzato, dal punto di vista delle competenze amministrative, l'ordinamento della Repubblica ceca – affonda le sue radici nel sistema asburgico e, in particolare, nell'assetto che le varie regioni che costituivano tale Impero assunsero a partire dalla seconda metà del diciannovesimo secolo. Sia la Repubblica cecoslovacca del 1920, sia la Costituzione ceca del 1993 hanno ripreso il modello asburgico del "doppio binario", secondo il quale le unità territoriali risultano al contempo enti titolari di competenze (di carattere sostanzialmente amministrativo) proprie e circoscrizioni amministrative dello Stato centrale. Sul punto v. *amplius* V. Pavlicek, *op. cit.*, 438.

PARTE III
NATURA ED EFFETTI DEI *POLITICAL CRITERIA* ALLA LUCE
DELL'ESPERIENZA CECA E IN PROSPETTIVA FUTURA.

1. Il ruolo dei *political criteria* nel processo di allargamento.

Il recente allargamento dell'Unione europea è stato considerato dal punto di vista storico, politico ed istituzionale un fenomeno senza precedenti, sia nella storia della stessa Unione, che ha visto ampliare le proprie dimensioni in misura notevole, sia nella recente panoramica mondiale, in cui non si riscontra la formazione di realtà sovranazionali della stessa natura.

Come viene spesso messo in luce, poi, il processo di ampliamento territoriale dell'Unione europea è avanzato spesso di pari passo con la sua evoluzione verso l'assunzione di un ruolo sempre più vicino a quello di una realtà statuale. Gli assertori del "*deepening and widening*" dell'Unione europea come di due processi strettamente collegati, o addirittura di un processo unico, mettono infatti in luce la presenza di punti concomitanti fra le tappe degli allargamenti e quelle che hanno segnato invece l'evoluzione della Comunità e poi dell'Unione verso l'instaurazione di un legame interno sempre più forte.

Il Quinto allargamento, non a caso definito spesso in termini di "sfida", si è venuto quindi a collocare in un'Unione dai caratteri interni sempre più vicini a quelli di una confederazione (sempre che si voglia trovare un riferimento a modelli già esistenti e non ammettere, invece, che si stia dando vita a un modello nuovo), che ha presentato quindi vincoli maggiori all'ingresso dei nuovi componenti.

Lo stesso allargamento ha derivato poi la sua particolarità dalle ingenti dimensioni che lo hanno caratterizzato e dal fatto di essersi rivolto a Paesi certamente "europei" ma anche reduci da un passato relativamente lungo e recente che politicamente ed economicamente li ha resi molto lontani dagli altri Stati membri dell'Unione.

Se il secondo dei tre aspetti citati, cioè l'ingresso di un elevato numero di Paesi, ha posto notevoli problemi soprattutto dal punto di vista dell'adeguamento degli organi e delle istituzioni comunitarie, il carattere vincolante dell'appartenenza all'Unione, da un lato, e le caratteristiche degli Stati entranti, dall'altro, hanno reso invece necessario predisporre un complesso sistema di preparazione all'allargamento.

L'entrata dei nuovi membri è stata infatti subordinata dal Consiglio europeo di Copenaghen alla loro acquisizione di determinati livelli nei tre differenti e già più volte citati ambiti politico, economico e dell'*acquis communautaire*.

La preparazione all'adeguamento ai parametri imposti è stata ideata sin dagli anni successivi al Consiglio di Copenaghen ma ha subito svolte decisive, con un significativo moltiplicarsi di mezzi e di iniziative, a partire dal 1998, dopo l'avanzamento delle candidature all'adesione dei PECO e le loro valutazioni da parte della Commissione⁸¹. Tutto il processo è stato caratterizzato da forme di dialogo e di cooperazione fra i Paesi coinvolti e la Comunità, che ha inoltre supportato anche materialmente le varie fasi.

Gli obiettivi posti dal Consiglio sono *inter se* differenti e coinvolgono, nel loro insieme, una molteplicità di aspetti, presentando inoltre spesso forti condizionamenti reciproci, per effetto dei quali il medesimo settore di un ordinamento assume importanza dal punto di vista di parametri differenti.

La parziale sovrapposizione che talvolta caratterizza i diversi parametri si riscontra soprattutto nel rapporto fra criteri politici e criteri giuridici. Diversi elementi dell'ordinamento giuridico ceco che sono stati analizzati e valutati per verificare la conformità del sistema ai parametri politici assumono in realtà maggiore e apparentemente preponderante rilievo ai fini di consentire la piena integrazione dell'*acquis communautaire* nell'ordinamento giuridico.

Gli aspetti maggiormente interessati da tale duplice rilievo concernono la capacità amministrativa e giudiziaria, che anzi nei primi documenti della Commissione ha costituito oggetto di un apposito capitolo, e il decentramento territoriale.

Volendo attribuire un peso ai vari criteri adottati, ai fini dell'integrazione, e tenendo conto dei risultati di una prima indagine dei rapporti intercorsi fra i Paesi candidati e l'Unione nella fase di preparazione all'adesione, pare di poter dire che l'aspetto che ha assunto maggiore importanza è stata l'idoneità raggiunta dai nuovi membri ad assicurare l'estensione più completa possibile del mercato unico e l'abolizione delle frontiere nel settore dei commerci e degli scambi. Hanno ottenuto dunque un pregnante rilievo il rispetto dei parametri economici e il recepimento, nella legislazione nazionale, della normativa comunitaria, nonché la garanzia di un funzionamento degli apparati amministrativo e giudiziario volto a consentirne l'efficace applicazione.

Per quanto in particolare concerne tale ultimo aspetto, se l'analisi delle valutazioni condotte in alcuni ambiti porta talvolta a dubitare del rilievo dei parametri politici a fronte di quelli relativi all'*acquis*, altri elementi, soprattutto la costante attenzione riservata al sistema dei diritti umani e delle minoranze, inducono però

⁸¹ V., in particolare, le Conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo, 12-13/12/1997.

inevitabilmente a dedurre il rilievo autonomo riconosciuto alla sfera politica nel processo d'integrazione e il fatto che essa rifletta il tentativo di assunzione di un nuovo ruolo in capo alla stessa Unione.

A sostegno del peso rivestito dai criteri politici nell'ambito del processo d'integrazione, si consideri ancora che il primo ordine di requisiti dettato dalle Conclusioni del Consiglio europeo non concerne né la sfera economica né quella giuridica, bensì quella politica. Il Consiglio ha infatti posto a monte del processo di allargamento l'ingresso nell'Unione di Stati che, anche sotto il profilo della democraticità e della stabilità istituzionale, presentassero determinati requisiti, attentamente valutati ed analizzati dalla Commissione europea nelle loro concrete trasposizioni nella realtà statale.

Ancor più significativo è il fatto che il raggiungimento degli stessi requisiti politici è stato considerato l'unica condizione imprescindibile per l'avvio dei negoziati, mentre per taluni settori relativi agli altri due criteri è stata invece concordata la fissazione di periodi transitori.

A quanto detto si aggiunga che, come hanno dimostrato i precedenti allargamenti, gli elementi che compongono i *political criteria* sono sempre stati implicitamente presenti nella storia delle Comunità europee. Tali elementi tendono peraltro a fare sempre più il loro ingresso negli atti costitutivi dell'Unione (v. cap. I).

2. Interpretazione e applicazione dei *political criteria*.

Considerato il notevole peso riconosciuto alla necessità di adeguamento ai parametri politici nell'ambito del complesso processo di preparazione all'allargamento, è stato necessario tentare di definire quale sia il reale contenuto di tali parametri e in quale misura la necessità di adeguamento agli stessi abbia influenzato o condizionato l'attuazione dei nuovi testi costituzionali dell'Europa centro orientale. In proposito, si è analizzato in particolare il caso della Repubblica ceca, le cui vicende, pur non presentando problematiche particolarmente complesse, sono risultate assai significative nella definizione delle dinamiche di attuazione di un testo costituzionale secondo modalità "condizionate" dall'Unione.

Nelle valutazioni della Commissione, in riferimento al sistema di governo si è cercato di accertare, in concreto, l'effettività della separazione dei poteri, la libertà delle elezioni, la presenza di un ruolo attivo in capo all'opposizione mentre non

hanno meritato particolare attenzione gli aspetti che concorrono a definire la c.d. "forma di governo"⁸².

Un secondo ambito di valutazione effettuato dalla Commissione ha poi avuto ad oggetto il rispetto dei diritti umani e la tutela delle minoranze.

Dal punto di vista normativo, tutte le Costituzioni dei Paesi dell'Est contengono nei testi costituzionali o in dichiarazioni di analogo valore (è il caso ceco) enunciazioni di garanzia dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino che hanno superato ampiamente il vaglio della Commissione.

Eventuali problemi sono invece risultati al livello della loro attuazione e a questo proposito si può sicuramente constatare che i diritti cui la Commissione ha dedicato maggiore attenzione sono quelli che hanno subito le più significative forme di compressione durante il precedente regime.

La tutela delle minoranze nazionali, garantita a livelli soddisfacenti per le varie popolazioni residenti nel Paese, ha presentato invece particolari profili di problematicità in riferimento al gruppo Rom, rispecchiando peraltro una situazione comune anche ad altri Stati dell'Europa centro-orientale, tra i quali è disseminata la popolazione zingara e necessitando quasi ovunque efficaci interventi da parte dello Stato candidato.

Dei giudici e dell'amministrazione sono stati verificati in sede comunitaria l'indipendenza, le modalità di reclutamento dell'organico, l'efficienza e, più strettamente in relazione ai criteri giuridici, l'idoneità ad applicare l'*acquis*. Per l'apparato amministrativo, in particolare, si è messa più volte in luce l'opportunità di procedere all'adozione di una normativa che disciplinasse in maniera adeguata il pubblico impiego, rendendosi a propria volta garante dell'indipendenza dei funzionari. Nei primi anni di valutazione è stata poi prestata particolare attenzione alle modalità di attuazione della c.d. legge di lustrazione, altra conseguenza del passato regime.

Soprattutto in riferimento all'attività amministrativa, la Commissione ha dedicato ampia attenzione alla presenza di modalità di esercizio decentrato delle funzioni statali e della titolarità di competenze autonome in capo agli enti territoriali. Pur essendo già previsti nel Paese entrambi gli elementi citati, con la presenza di comuni titolari di funzioni proprie e delegate e di distretti nei quali si svolgevano solo

⁸² La composizione parlamentare è stata presa in esame solo per valutare la presenza di eventuali forme di rappresentanza delle minoranze. Pur non deplorandone l'assenza, attraverso tale indagine la Commissione ha ribadito l'importanza che, nell'ambito del processo di adeguamento all'ingresso nell'Unione, è riconosciuta alla tutela delle minoranze nazionali.

le funzioni statali, la prospettiva dell'adesione ha accentuato sicuramente la tendenza al decentramento e al trasferimento di competenze dal livello centrale a quelli periferici.

In riferimento ai tre aspetti citati da ultimo (Amministrazione, giudici, sistema territoriale), i *political criteria* si possono quindi sintetizzare nell'indipendenza, in modalità di reclutamento prevalentemente meritocratiche, nel conseguimento da parte dell'organico di un'adeguata preparazione, nell'efficienza e nella vicinanza ai cittadini attraverso il decentramento.

3. L'influenza della prospettiva dell'adesione sull'attuazione della Costituzione di un nuovo Stato Membro.

Si è detto che per i Paesi dell'Europa centro-orientale il processo di preparazione all'adesione ha avuto inizio poco dopo l'adozione delle nuove Carte costituzionali, ponendo inevitabili problemi di condizionamento sulla loro attuazione.

Per quanto concerne il caso ceco, il primo dato rilevante, a questo proposito, è la coincidenza cronologica fra processi interni ed esterni: la Costituzione ceca è entrata in vigore nel gennaio del 1993, i criteri di Copenaghen sono stati enunciati nel giugno dello stesso anno. I due processi di attuazione si sono quindi sviluppati di pari passo.

Se in sede di valutazione comunitaria la Repubblica ceca non ha meritato rilievi negativi dal punto di vista del testo costituzionale e ha infatti adottato, in vista dell'adesione all'Unione, solo alcune revisioni relative all'efficacia dei trattati nel diritto interno e alla ripartizione di competenze fra Parlamento e Governo in riferimento a tutte le decisioni concernenti le limitazioni di sovranità rese necessarie dall'appartenenze all'Unione, notevoli cambiamenti si sono sicuramente registrati nelle sue modalità di attuazione.

Negli anni in cui ha avuto luogo la periodica verifica della Commissione e nel triennio 2000-2002, in particolare, è stato avviato in Repubblica ceca un complesso processo di riforma che ha investito quasi tutti i rami dell'ordinamento e che si è tradotto nell'adozione di misure di carattere legislativo ed istituzionale che sono sicuramente andate nello stesso senso delle indicazioni fornite indirettamente dalla Commissione attraverso le sue valutazioni.

Se il sistema degli organi costituzionali non è stato interessato da alcun mutamento, se non per gli aspetti sopracitati, il settore dei diritti umani e della tutela delle minoranze ha visto invece l'intervento di numerose e significative innovazioni.

Queste hanno investito il piano legislativo, con gli emendamenti alle leggi sulla cittadinanza e sulla stampa e, soprattutto, l'approvazione della legge sulle minoranze nazionali, avvenuta solo nel 2001, ma che è sembrata intervenire a fornire quelle garanzie di cui più volte la Commissione ha sottolineato la necessità. Nel settore dei diritti, il sistema di innovazioni ha investito anche il piano istituzionale, con la previsione di apposti organi governativi, l'istituzione di un nuovo strumento di tutela (l'ombudsman) e la messa in atto di una più attenta e rigorosa sorveglianza sull'attività delle autorità indipendenti, in particolare su quella garante della comunicazione.

Nei settori il cui funzionamento rileva anche ai fini dell'applicazione dell'*acquis*, è stato avviato, soprattutto dal 2000, un ampio processo di riforma, testimoniato dall'adozione di nuove leggi che hanno proceduto all'attivazione di istituti e organi in risposta alle sollecitazioni ricevute in ambito comunitario.

E' quanto si è verificato nell'amministrazione, in cui dopo i ripetuti riferimenti della Commissione europea è stata approvata la legge sul pubblico impiego (2002) e, soprattutto, sono stati garantiti quei requisiti fondamentali prima assenti e già esaminati nelle pagine precedenti.

Le stesse istanze emerse in sede comunitaria hanno trovato riscontro anche nel settore del giudiziario, in cui una nuova legge di disciplina è intervenuta, sempre nel 2002, per rispondere alle lacune segnalate nel settore.

L'attenzione rivolta all'indipendenza, alla formazione e alla selezione di amministratori e giudici non desta peraltro stupore in un sistema in cui tali organi hanno a lungo rappresentato strumenti di oppressione politica in mano al regime.

Anche il settore del decentramento territoriale ha riscontrato l'avvio di diversi interventi di innovazione, con l'approvazione di nuove leggi di disciplina dei vari enti territoriali ma soprattutto con l'istituzione di un livello territoriale prima assente: quello regionale. Previste dalla Costituzione ed oggetto di frequente dibattito nelle sedi istituzionali, le regioni non avevano infatti ancora trovato attuazione, rappresentando probabilmente la più significativa prova dell'influenza della Commissione sui processi nazionali interni. La spinta al decentramento, al trasferimento di competenze dallo Stato centrale, avvenuta in Repubblica ceca sia nei confronti degli enti territoriali sia al livello di esercizio delegato di funzioni statali, ha rappresentato un chiaro esempio dell'influenza delle indicazioni europee sui processi costituzionali interni.

Per molti aspetti le nuove discipline introdotte non hanno in realtà innovato completamente la normativa precedente, riprendendone anzi talvolta i contenuti

(come accade per il sistema giudiziario o per gli enti locali minori) o rinviando a fonti già in vigore (è il caso della legge sul pubblico impiego, che rimanda per diversi aspetti al codice del lavoro). L'ingente processo di innovazione legislativa che ha investito molti rami dell'ordinamento ha testimoniato sicuramente l'intento di provvedere ad una generale riforma dello stesso che non ne ha investito le fondamentali costituzionali ma ha coinvolto la maggior parte della normativa di attuazione, concentrandosi poi, dal punto di vista cronologico, proprio negli anni precedenti l'adesione.

Alla luce di tutte le considerazioni svolte nelle pagine precedenti, si può concludere che il processo di preparazione all'ingresso nell'Unione ha sicuramente influenzato quello di attuazione costituzionale, non tanto nel senso di introdurre tendenze nuove, quanto forse di incoraggiare dei meccanismi già impliciti che stentavano però a trovare attuazione. E' il caso delle Regioni o della Corte suprema amministrativa, che, pur previsti dal testo costituzionale, sono divenuti finalmente operanti, della previsione di maggiori forme di decentramento, con riduzione del bagaglio di competenze statali a favore di quello degli enti territoriali, o della messa in atto di una serie di garanzie per la tutela dei diritti umani che, presupposte dalle disposizioni costituzionali, non trovavano riscontro nella prassi.

Complessivamente, quindi, si può riscontrare che, soprattutto nel triennio precedente l'adesione, la Repubblica ceca ha avviato in molti settori del suo ordinamento una serie di interventi di vario genere, finalizzati, almeno in parte, ad adempiere a quanto rilevato in sede comunitaria.

4. Prospettive future: la candidatura della Croazia.

All'indomani di una tappa significativa come l'ingresso di dodici nuovi membri, il processo di allargamento non sembra destinato ad arrestarsi, come dimostrano le vicende che attualmente coinvolgono la Turchia e i Paesi dei Balcani occidentali.

In riferimento ad una delle ultime richieste di adesione pervenute all'Unione, quella della Croazia, si riscontra che operando un rapido raffronto fra i metodi e i criteri perseguiti per gli Stati coinvolti nel recente allargamento e quello affermatosi per questo Paese, si può ravvisare sostanzialmente una sorta di continuità che interesserà probabilmente anche gli altri Paesi dei Balcani, coinvolti negli stessi programmi comunitari di sostegno in cui s'inserisce la sua adesione.

Anche nel processo di preparazione all'adesione della Croazia si riscontra quindi la presenza dei tre criteri di Copenaghen e ancora una volta emerge lo specifico rilievo attribuito a quelli politici.

Agli obiettivi di tipo politico emersi in occasione del Quinto allargamento, se ne sono sommati nel caso croato altri, specificamente legati al recente passato del Paese e, in particolare, alle modalità della sua secessione dalla ex Jugoslavia, con la presenza di questioni aperte con gli altri ex Stati federati e soprattutto con il problema dei rifugiati⁸³.

Complessivamente, però, si può riscontrare che, sebbene le condizioni politiche della Croazia, ancora nel 1998, fossero ritenute tali da non lasciar intravedere la prospettiva dell'allacciamento di più stretti contatti con l'Unione europea, già nel 2004, dopo soli tre anni dalla formulazione degli Accordi e di uno dalla domanda di adesione, tale ordinamento presentava, dal punto di vista politico, condizioni sostanzialmente soddisfacenti, in cui al dato costituzionale di per sé idoneo già riscontrato anche per i PECO, si sono sommate modalità di attuazione adeguate e giudicate complessivamente positive, come non si è verificato invece nei Paesi coinvolti dal Quinto allargamento.

In particolare, la Commissione ha rilevato anche per la Croazia, sin dal 2004, la democraticità delle dinamiche parlamentari, con un ruolo attivo in capo all'opposizione, la garanzia della rappresentanza politica delle minoranze, la libertà e la regolarità delle elezioni, il rispetto del principio di separazione dei poteri e la leale collaborazione fra gli stessi.

In riferimento però ai settori in cui nel caso degli altri Paesi del blocco centro-orientale si erano inizialmente riscontrate le maggiori difficoltà di attuazione, la Croazia ha dimostrato di aver compiuto, negli anni precedenti l'avanzamento della candidatura, quei progressi che nel caso ceco, ad esempio, sono avvenuti solo in prossimità dell'adesione. Si allude alla presenza di una legge di disciplina del pubblico impiego, che pur lasciando talune questioni irrisolte proprio sulla distinzione fra politica e amministrazione, è intervenuta a fornire una disciplina organica al settore, alla presenza di modalità strutturate di formazione di funzionari e giudici o alla promozione di significative forme di decentramento, con la

⁸³ I criteri di cui nel testo, parzialmente differenziati a seconda del Paese in questione, sono stati preannunciati dal Consiglio dei Ministri dell'Unione (v. le "Conclusioni del Consiglio sul principio di condizionalità al fine di sviluppare le relazioni dell'Unione europea con taluni paesi dell'Europa sudorientale", in Boll. UE 4/97) e poi fissati nell'ambito di un programma di sostegno predisposto dall'Unione stessa verso i Paesi dei Balcani occidentali, il c.d. Processo di Stabilizzazione e Associazione (COM(1999) 235). Nel caso croato, i parametri in questione riguardano innanzitutto la cooperazione regionale (comune a tutti i Paesi dell'area) e poi il rispetto degli obblighi assunti con gli Accordi di Pace, come il trattamento di profughi e rifugiati e, soprattutto, il dovere di collaborazione con il Tribunale per i Crimini nella ex Jugoslavia.

devoluzione di maggiori competenze agli enti territoriali già operanti sulla base delle disposizioni costituzionali.

I maggiori rilievi negativi sul funzionamento del sistema costituzionale croato hanno riguardato taluni aspetti del giudiziario, in un quadro che è stato però considerato complessivamente soddisfacente.

Per quanto concerne i diritti umani, la Commissione ha prestato particolare attenzione, come già per gli altri Paesi dell'area, a quelli che erano risultati oggetto di maggiore compressione durante il precedente regime e soprattutto al settore delle telecomunicazioni, alla privatizzazione delle reti televisive e, più in generale, alla garanzia del pluralismo dell'informazione, che presenta i maggiori aspetti di problematicità.

A proposito delle minoranze, anche in Croazia, nonostante la presenza di adeguate garanzie a livello di rappresentanza politica, significativi problemi sono stati avvertiti in riferimento ad un gruppo in particolare, quello serbo, le cui condizioni presentavano risvolti maggiormente complessi proprio alla luce delle recenti vicende storiche in cui è stato coinvolto il Paese. Condizioni più svantaggiate rispetto a quelle degli altri gruppi sono inoltre state rilevate in relazione alla minoranza Rom, ma la situazione è risultata ancora una volta complessivamente conforme alle richieste dell'Unione europea.

Il settore in cui nel caso croato si sono registrati i maggiori problemi non ha riguardato però la conformazione ai criteri di Copenaghen, ma la rispondenza a quei parametri che, posti espressamente per i Paesi dei Balcani occidentali nell'ambito del Processo di Stabilizzazione e Associazione, hanno rappresentato una "novità", rispetto al precedente allargamento, nel processo di avvicinamento del Paese all'Unione europea.

La Croazia infatti ha assistito, nel marzo 2005, al primo caso, nella storia dell'Unione, di rinvio dell'apertura dei negoziati di adesione alla vigilia della data fissata per il loro avvio a causa della sua asserita mancata collaborazione con il Tribunale dell'Aja. Il giudizio del TPIJ si è basato soprattutto sulla mancata consegna o, almeno, sullo scarso impegno nella cattura, da parte del Paese candidato, di un generale croato ricercato dall'Aja. Alcuni mesi dopo il Tribunale ha poi mutato il suo giudizio e il Consiglio dell'Unione ha proceduto all'apertura dei negoziati.

Il, seppur controverso, momentaneo superamento delle difficoltà scaturite nel processo di adesione della Croazia in riferimento ai parametri fissati nell'ambito del Processo di Stabilizzazione e Associazione porta ragionevolmente a sperare nella

funzione di “guida” che l’esperienza croata eserciterà verso la preparazione all’ingresso nell’Unione di quei Paesi dei Balcani occidentali che, interessati dagli stessi criteri, si trovano ancora in fasi più arretrate, rispetto a Zagabria, nel loro cammino verso l’adesione.

Limitatamente ai soli criteri di Copenaghen, infatti, il caso croato, con il pronto adeguamento a quei parametri che per anni hanno presentato invece difficoltà di attuazione in situazioni di maggior consolidamento della democrazia, porta infatti a concludere che gli Stati che aspirano ad entrare nell’Unione hanno forse tratto insegnamento, già in previsione di una futura candidatura, dal complesso processo di adattamento degli ordinamenti interni avviato negli anni scorsi nei nuovi Stati membri dell’Europa Centro-orientale.

Ancor di più, però, l’esperienza croata, con il ricorso ai metodi e soprattutto ai criteri utilizzati per tali Paesi, induce a ritenere che l’applicazione della formula elaborata a Copenaghen diverrà una costante nei futuri allargamenti dell’Unione.

5. *Political criteria e Costituzione.*

L’imposizione ai Paesi entranti di regole e parametri cui attenersi, seppur nell’ampia formulazione enunciata a Copenaghen e in un certo senso esplicita dalle valutazioni della Commissione, ha quindi esercitato un notevole condizionamento sull’evoluzione costituzionale interna, che si è ripercosso soprattutto sull’adozione di apposite discipline legislative, con l’introduzione di nuovi istituti ed organi. Tutto il processo è risultato complessivamente ispirato ad assecondare principi e tendenze che, se “assi portanti” del sistema dell’Unione europea, si sono rivelati sicuramente fondamentali anche nell’ordinamento interno, in cui hanno condotto alla previsione di maggiori forme di democraticità.

La prospettiva dell’adesione ha dunque influenzato in modo positivo il processo di attuazione costituzionale, incoraggiando, se non in parte provocando, taluni fenomeni restii ad affermarsi. Tale processo non si è comunque prefigurato come un’imposizione di requisiti “estranei” da parte di un ente esterno, ma come la spinta all’attuazione di quei “valori condivisi” che, almeno nei documenti dell’Unione, accomunano gli Stati dell’Europa occidentale e che, caduto il “Muro di Berlino” e visto il ritorno ai principi liberal-democratici, sono tornati ad essere parte anche della tradizione giuspubblicistica della metà orientale del continente.