

Il processo di democratizzazione dei paesi dell'Europa centro-orientale.
Il ruolo dell'Unione Europea



Facoltà Scienze politiche

Cattedra Sociologia dei fenomeni politici

**IL PROCESSO DI
DEMOCRATIZZAZIONE DEI PAESI
DELL'EUROPA CENTRO-ORIENTALE.
IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA**

RELATORE

Prof. V. Zaslavsky

CANDIDATO

Simonluca Scravaglieri

MATR.

054272

ANNO ACCADEMICO

2007-2008

INDICE

Introduzione	Pag. 1
Capitolo 1	
Il processo di democratizzazione e l' "ancoraggio" all'Europa.....	“ 6
1.1	
La perestrojka, il nazionalismo e il crollo dell'impero sovietico.....	“ 7
1.2	
Il concetto di "transizione condizionata".....	“ 9
1.3	
Molteplicità degli attori partecipanti al processo di democratizzazione...	“ 13
1.4	
Il ruolo dell'UE nel processo di democratizzazione.....	“ 15
1.5	
Il concetto di àncora.....	“ 18
1.6	
Condizionalità politica e condizionalità economica.....	“ 20
1.7	
Il processo di negoziazione tra UE e stati candidati.....	“ 21
Capitolo 2	
L'azione dell'UE nel processo di democratizzazione dei PECO.....	“ 30
2.1	
Una democrazia "à la europea".....	“ 31
2.2	
I criteri per l'adesione.....	“ 33
2.3	
La riforma della magistratura.....	“ 35
2.4	
La riforma dell'apparato burocratico amministrativo.....	“ 40

2.5	
Il tema dei diritti umani nella transizione dei PECO.....	“ 42
2.6	
Il rilancio dell'economia dei PECO. Il piano PHARE.....	“ 52
2.7	
Il ruolo dei fattori interni.....	“ 60
Capitolo 3	
La transizione dopo l'allargamento: la tenuta delle democrazie.....	“ 63
3.1	
Fiducia o sfiducia nei cittadini dei PECO?.....	“ 64
3.2	
Le performance economiche.....	“ 68
3.3	
Le performance politiche. La tenuta delle democrazie.....	“ 71
3.4	
La transizione dei PECO tra terza e quarta ondata di democratizzazione... “	76
Conclusioni	“ 78

INTRODUZIONE

La caduta del muro di Berlino non è solo il momento simbolico a cui riportiamo l'implosione del blocco sovietico, non solo il momento in cui vediamo la fine di una contrapposizione tra due modelli antitetici, che si sono scontrati sul piano ideologico dalla fine della II Guerra Mondiale, non è solamente la vittoria del modello liberal-democratico e del conseguente liberoscambismo proposto dagli Stati Uniti, il crollo del muro è il momento in cui, il terzo blocco, l'Unione Europea, presente, ma non preponderante, sulla scena politica internazionale, prende lo slancio per convertirsi da una unione strettamente legata al contesto economico continentale a una unione di stati collegati tra loro anche nel contesto politico-istituzionale e sociale.

L'UE fino a quel punto era rimasta in balia di una situazione di minorità all'interno del blocco occidentale a favore della primazia statunitense, con la caduta del muro di Berlino l'Unione ha avuto una importante possibilità di garantirsi un ruolo centrale all'interno del nuovo contesto internazionale che si andava delineando. Una posizione che non poteva essere raggiunta solamente a seguito della caduta del grande impero sovietico, ma che doveva essere conquistata imponendo, all'Unione stessa, un ruolo di centralità assoluta nei processi di democratizzazione che il collasso dell'URSS aveva innescato negli stati ex sovietici, al fine di ricollocare le loro economie all'interno di un contesto globale, con lo scopo di abbandonare quel processo di "de-industrializzazione" che il pianificatore unico sovietico aveva conosciuto a causa della inefficienza intrinseca del modello stesso.

Il processo di democratizzazione che ha interessato l'Europa Centro-Orientale ex comunista si insinua in un contesto di portata più ampia che si ricollega alla fine delle speranze di imporre agli occhi del mondo la vittoria di un modello ideologico, quello sovietico, che imbrigliava la società dei Paesi interessati

dalla nostra analisi tanto sul piano economico, quanto in quello politico e, a monte, sul piano delle libertà fondamentali. La democratizzazione dei PECO¹ si articola quindi su un nuovo modello, quello della transizione condizionata, che, pur non dimenticando il ruolo dei fattori interni, ci pone innanzi l'importanza radicale dei fattori esterni, fattori nei quali ha avuto la precedenza assoluta l'Unione Europea come attore preponderante del processo.

Il nostro studio ha proprio la finalità di individuare che tipo di ruolo ha avuto, e continua ad avere, l'UE nella transizione, che ci pare ancora in atto; quali sono state le finalità e i risultati raggiunti dall'azione di promozione democratica comunitaria nei confronti dei PECO e che tipo di rapporto si è venuto a creare tra processo di democratizzazione e Allargamento dell'Unione.

Il primo capitolo cerca innanzitutto di dare una connotazione storica al processo di democratizzazione, partendo dal periodo che lo ha preceduto, ossia partendo dal crollo dell'Unione Sovietica, dando particolarmente risalto al ruolo della Perestrojka Gorbacheviana nella nascita e nello sviluppo dei movimenti nazionalisti che hanno portato a una scissione interna al blocco, alla rottura della cortina di ferro e alla creazione di un nuovo rapporto verso Occidente da parte dei paesi interessati dalla nostra analisi. Partendo da un'analisi storica del momento pre-transizione, il lavoro prosegue poi fornendo al lettore un'introduzione teorica all'allargamento, specificando e connotando il concetto di transizione condizionata, anche in relazione, con l'autonoma transizione che ha caratterizzato paesi come la Russia, che hanno poi, però, nuovamente imboccato la via per un autoritarismo mascherato. Il tentativo proposto è quello di specificare, non solo l'influenza dell'UE ma anche la volontà dei paesi dell'Europa centro-orientale di "tornare indietro verso l'Europa", un ritorno alle radici europee che caratterizza tutta la fase di adesione al progetto comunitario. L'introduzione teorica della prima parte del lavoro prosegue con la specificazione di altri due concetti quello di "ancora" e quello di "condizionalità" (economica e politica); entrambe le nozioni sono parte di un contesto più grande che specifica proprio qual è stato il ruolo

¹ Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale (PECO)

dell'UE nel processo di democratizzazione. Il ruolo di “ancora” della transizione dei paesi ex comunisti, sottolinea il legame strettissimo tra le proposte di riforma attuate dall'UE e quanto messo in pratica durante il processo da parte dei PECO; è altresì vero che per quanto concerne l'ancoraggio all'Europa da parte di questi paesi, ciò che deve essere preso in ampia considerazione è il tema della legittimità della democrazia, infatti legando il processo e i suoi risultati a un'ancora esterna rappresentata dall'attore internazionale comunitario, i PECO hanno avuto la possibilità di legittimare le proprie pratiche democratiche non solo verso l'interno, ma anche verso l'esterno, seguendo un approccio internazionalistico della democratizzazione. Per quel che riguarda invece il tema della condizionalità, ci troviamo nella direzione dell'analisi dell'azione concreta dell'UE nei confronti dei candidati, dal momento che condizionalità politica ed economica sono i capisaldi, da una parte della promozione democratica comunitaria, dall'altra dell'adeguamento al processo di riforma proposto, dei paesi candidati. Le condizioni poste dall'Unione in termini di politica ed economia sono per l'appunto le basi da cui il processo di transizione democratica parte e si articola nelle direzioni che vedremo, e proprio i temi della condizionalità sembreranno altresì minare la credibilità dell'azione liberale dell'Europa e porteranno i più scettici a indicare nel realismo interessato le motivazioni reali insite nell'azione comunitaria, la quale, secondo queste teorie, ha interesse specifico solamente nel garantire l'attuazione dell'*acquis communautaire*, senza realmente preoccuparsi della complessità dell'azione democratizzante. Il primo capitolo si chiude con un'ulteriore analisi storica che chiude il cerchio con quella che era stata l'apertura del capitolo; analisi che cerca di specificare i passi salienti del processo di negoziazione prima e di adesione poi, e con la quale si sottolinea nella praticità del negoziato tra UE e candidati che rapporto esista tra i due attori impegnati nella transizione democratica.

La seconda parte del lavoro, invece, si articola in una direzione più tangibile del processo di democratizzazione dei paesi ex comunisti, partendo da un concetto che ci è parso fondamentale nel discernimento dell'azione

comunitaria, quello della democrazia “à l'européa”, nel qual concetto rimarchiamo la prevalenza di tre elementi fondamentali che permeano il tema della democrazia proposta e sponsorizzata dall'Europa ai paesi ex comunisti: la *good governance*, la *rule of law*, e la protezione dei diritti umani. A questo aggiungiamo, nell'analisi dei criteri posti a Copenaghen, tanto la questione dei criteri economici, anch'essi fondamentali per quanto riguarda le condizioni poste dall'Unione ai candidati, tanto la questione dei criteri politici e, legato tanto ai primi quanto ai secondi, il tema dell'adozione dell'*acquis communautaire*. La decisione di partire da Copenaghen per analizzare l'azione comunitaria ci porta a evidenziare le varie riforme proposte ed attuate, con i differenti risultati raggiunti, partendo dapprima dallo studio della riforma della magistratura e dell'apparato burocratico amministrativo, e continuando di seguito con la tutela dei diritti umani e, nello specifico, dei diritti civili con il controllo delle frontiere e la tutela della persona dinanzi alle lesioni di sistemi criminali in continua espansione all'interno dei paesi candidati, sistemi criminali che non sempre sono staccati dal centro governativo del paese, portando in risalto la corruzione che flagella le élite politiche liberaldemocratiche dell'Europa centro orientale. A questo quadro di riforme che interessano il contesto politico abbiamo aggiunto anche quelle riguardanti l'azione economicamente orientata all'apertura del mercato unico proposta dall'UE, specificando il raggio d'azione dei programmi PHARE indirizzati allo stanziamento dei fondi per la ripresa economica e per il finanziamento delle riforme a livello amministrativo. Riguardo i fondi stanziati per un obiettivo di riforma amministrativa, ci soffermeremo ampiamente in modo da poter analizzare l'obiettivo di effettuare un decentramento amministrativo all'interno dei candidati e i risultati che ne seguiranno, anche sottolineando la forte interconnessione tra possibilità di acquisire il diritto a ricevere i fondi e la reale devoluzione dei poteri a livello amministrativo locale. Ultimo obiettivo della seconda parte del lavoro è quello di proporre al lettore una analisi dell'importanza dei fattori interni per il processo di democratizzazione dei paesi ex comunisti, anche al fine di leggere con un occhio più attento i risultati

ottenuti dai candidati. I fattori interni, infatti, non possono essere assolutamente tralasciati se si vuol considerare il differente approccio dei singoli candidati ai progetti di riforma dell'UE e ci indirizzano verso un approccio più ragionato anche ai risultati che, dallo studio effettuato dai paragrafi precedenti, sono fuoriusciti.

La terza e ultima parte del lavoro, invece, si indirizza verso un tentativo di ricercare l'andamento del processo a seguito dell'ingresso dei candidati all'interno dell'Unione. Per far questo ci baseremo su analisi statistiche delle aspettative e dei pareri dei cittadini dei dieci nuovi membri dell'UE e cercheremo di constatare soddisfazione o insoddisfazione, tanto per i risultati politici quanto per quelli economici, prendendo in esame la crisi delle elite politiche liberaldemocratiche dinanzi all'avanzamento dei partiti populistici antiliberali. Sullo sfondo di questa analisi cercheremo poi di capire il ruolo dell'allargamento, e quindi dell'azione europea, su questo che sembra essere un processo di *backsliding*, scivolamento, della democrazia fin qui costruita nei paesi dell'Europa centro orientale. Porteremo, infine, all'attenzione quel carattere della continuità del processo di democratizzazione che ci pare fondamentale per spiegare gli alti e bassi delle nuove democrazie europee e cercheremo di trovare la giusta collocazione della transizione dei paesi ex comunisti nella terza o nella quarta ondata di democratizzazione, inserendoci nelle tesi di Huntington, da una parte e di Mcfaul, dall'altra, grazie alle quali proveremo, altresì, ad identificare la natura del processo anche alla luce dei risultati che si stanno ottenendo.

CAPITOLO 1

IL PROCESSO DI DEMOCRATIZZAZIONE E L' "ANCORAGGIO" ALL'EUROPA

In questo capitolo l'obiettivo è quello di indirizzare l'analisi verso il processo di democratizzazione dei paesi dell'Europa centro-orientale, sottolineando il ruolo dell'UE e introducendo concetti fondamentali per il nostro esame della transizione dei PECO. Partendo dal concetto di "transizione condizionata" cercheremo di indicare in che modo la democratizzazione dei dieci nuovi membri dell'Unione Europea sia un oggetto a sé stante all'interno del novero delle transizioni democratiche figlie dell'implosione dell'impero sovietico. Argomento che appare chiaro alla luce delle condizioni imposte, tanto a livello economico, quanto politico, dall'Unione stessa ai candidati. Condizioni che hanno garantito all'Unione che i PECO seguissero un percorso prestabilito in direzione dell'arrivo, stabilito nella *membership* europea, e per dare un senso completamente europeo al processo di avvicinamento e di instaurazione della democrazia.

Non dimentichiamo però, in questo primo capitolo, la compresenza di diversi attori internazionali impegnati nel finanziamento del processo democratico dei paesi dell'Europa centrale ed orientale, finanziamenti che hanno operato, di concerto con il grande impegno europeo, a favore della ripresa delle provate economie post sovietiche al fine di garantire la stabilità dei neonati stati europei. Infine fondamentale sarà l'esame di un concetto fondamentale, quello di ancora, che è evidente riferimento al ruolo dell'UE nel frangente della democratizzazione dell'Europa centrale ed orientale, ruolo che il capitolo non cessa di analizzare solo dal punto di vista teorico ma introduce in un contesto più pragmatico, sottolineando l'azione negoziale dell'Unione con i PECO, articolandone lo studio all'interno dei due round di contrattazione per

l'adesione, e sottolineando la presenza di strumenti fondamentali del processo di avvicinamento europeo quali i programmi PHARE e i cosiddetti partenariati di adesione, vera garanzia dell'individuazione delle riforme prioritarie da attuare all'interno dei candidati.

1.1 La perestrojka, il nazionalismo e il crollo del sistema sovietico

Il crollo del sistema sovietico è strettamente legato al contesto in cui Gorbachev ha tentato di applicare il sistema di riforme che avrebbero dovuto riportare alla pari con l'Occidente un'Unione Sovietica provata dall'era brezneviana dell'immobilismo e caratterizzata dal fenomeno della de-industrializzazione, chiaro sintomo della sconfitta del piano unico centrale dinanzi all'economia di mercato. Le riforme applicate in un simile momento non potevano che portare all'autodistruzione di tutto il sistema, tanto per quanto riguarda il contesto economico e sociale, tanto in riferimento all'impianto federale. Proprio lo smantellamento dall'interno dell'impianto federale è quello che ci interesserà in questa sede, volendo analizzare lo sviluppo delle autonomie dei paesi dell'Europa centrale ed orientale.

Per anni l'Unione Sovietica era riuscita, con il suo apparato coercitivo, a garantire il contenimento dei movimenti separatisti nazionalisti ma nello stesso tempo, con la politica di controllo degli spostamenti degli individui e con la registrazione della nazionalità di appartenenza sui passaporti interni, ha permesso la conservazione dei sentimenti di appartenenza nazionale che hanno portato durante la perestrojka all'esplosione di nuovi movimenti nazionalistici. Dobbiamo ora capire perché la perestrojka abbia portato all'esplosione di questi movimenti su territorio sovietico. Cominciamo con l'indicare quali erano gli obiettivi della politica di riforma Gorbacheviana²: in primis il tentativo era quello di far ripartire un'economia ormai privata dello slancio iniziale e in

² V. Zaslavsky, *Storia del sistema sovietico. L'ascesa, la stabilità, il crollo*, Carocci, Roma, 2004, pp.231-259.

evidente caduta libera a causa dell'inefficienza nel lungo periodo del modo di produzione centralizzato, per facilitare il raggiungimento di questo obiettivo era necessario riformare anche l'élite politica del PCUS che non avrebbe mai garantito, altrimenti, l'appoggio a questi progetti di riforma. Il primo pacchetto di riforme portò ad un rinnovamento della pianificazione centrale con un aumento degli investimenti statali nei settori dell'industria pesante e in quello estrattivo, questo prima tranche di riforme portò la crisi ad aggravarsi ulteriormente, "consolidando ulteriormente gli interessi dei settori monopolistici, quali il settore militare-industriale e l'industria pesante"³.

I cambiamenti strutturali per modificare l'andamento dell'economia sovietica, nel lungo periodo, erano però altri e includevano necessariamente l'avvicinamento dell'URSS all'economia di mercato; su questo tema due furono le modalità con le quali venne proposto di importare la riforma all'interno del territorio sovietico⁴: la prima di tipo autoritario, che aspirava a introdurre il mercato attraverso una strategia coercitiva, e la seconda, intrapresa da Gorbachev, di tipo democratico, che inseriva la partecipazione politica al fianco delle riforme economiche in modo da poter evitare i risultati insoddisfacenti per la popolazione che erano stati caratterizzanti del primo pacchetto di riforme. Non ci fu naturalmente solo un impegno economico ma anche di carattere più prettamente democratico, con il discredito del KGB e delle sue azioni terroristiche e soprattutto con un'apertura alla concorrenza politica che imponeva la perdita del monopolio decisionale al partito comunista.

Nello stesso tempo questa apertura nei confronti di una maggiore autonomia individuale, si rifletté all'interno dell' "impero" sovietico attraverso la formazione di una grande quantità di movimenti nazionalistici per la liberazione e per l'indipendenza dei paesi satelliti della Russia sovietica, a questo si aggiunse che le riforme messe in atto da Gorbachev non vennero seguite all'interno dei territori dei paesi dell'Europa centrale ed orientale che erano ormai slegati dal Comecon e dal Patto di Varsavia. Ad un certo punto è stato

³ V. Zaslavsky, *Storia del sistema sovietico. L'ascesa, la stabilità, il crollo*, cit, p. 235.

⁴ V. Zaslavsky, *Storia del sistema sovietico. L'ascesa, la stabilità, il crollo*, cit, pp. 231 – 259.

chiaro e visibile che “la mobilitazione etnica è la reazione universale e inevitabile al crollo delle società multietniche di tipo sovietico”⁵. D'altra parte la situazione Russa non prevedeva garanzie circa la continuazione del finanziamento per la sopravvivenza dell'impero e Gorbachev fu chiaro anche su questo punto, rifiutandosi di sostenere l'impegno militare di Ceausescu per il mantenimento del potere sul territorio Romeno.

Bisogna ora fare un discorso a parte per quel che riguarda il nazionalismo che ha interessato i paesi ex comunisti dal momento che differenti sono le ideologie separatiste che li hanno caratterizzati nel momento in cui vennero slegati dal controllo dell'URSS. Si parla infatti⁶ di nazionalismi integrativi e tradizionali, questi ultimi sono indirizzati alla liberazione del territorio per la creazione di uno Stato nazionale, legando i loro obiettivi al sentimento comune di appartenenza ad una determinata etnia e agli eguali obiettivi politici di liberare la popolazione dal giogo straniero. I paesi oggetto della nostra analisi, quelli dell'Europa centro-orientale e quelli baltici, invece, sono stati caratterizzati da una tipologia di nazionalismo cosiddetto “integrativo”, legato al mito del ritorno alle radici europee, legando le loro ideologie separatiste non solo all'appartenenza ad un medesimo ceppo etnico, ma anche al sentimento comune di indirizzare il proprio futuro in direzione dell'Occidente europeo.

È chiaro, alla luce di quanto detto che la democratizzazione dei paesi ex comunisti del quadrante europeo centrale e orientale parte proprio da questi movimenti nazionalisti e dalle loro ideologie, e si muoverà in questa direzione sostenuta dalla volontà dell'UE di agire come principale attore esterno di sostegno della transizione da regimi comunisti a regimi democratici.

1.2 Il concetto di “transizione condizionata”

Analizzato il processo storico che ha portato all'autodistruzione dell'impero e dell'ideologia sovietici, risulta interessante sottolineare che il processo di

⁵ V. Zaslavsky, *Storia del sistema sovietico. L'ascesa, la stabilità, il crollo*, cit. , p. 242

⁶ V. Zaslavsky, *Storia del sistema sovietico. L'ascesa, la stabilità, il crollo*, cit. , pp. 252 - 254

democratizzazione che ha seguito lo smembramento dell'URSS è caratterizzato al suo interno da importanti differenze che ne sottolineano la interconnessione tanto con variabili esterne, quanto con variabili interne agli stati interessati dal processo stesso. È noto⁷ che la transizione postcomunista consta di due fasi ben distinte, “la prima, [...] discendente, comporta una caduta verticale della produzione, della produttività, dell'occupazione e del tenore di vita”⁸, e una seconda, che si evidenzia per una ripresa delle capacità produttive dello stato, ripresa che si lega saldamente alla rinascita di istituzioni tipicamente democratiche come il libero mercato e la concorrenza politica. Se proprio questi erano i capisaldi mancanti allo stato sovietico, nel momento in cui questi fanno la loro comparsa, su un territorio che ha conosciuto il fenomeno più chiaro della sconfitta del Leninismo, la de-industrializzazione, non vi è altra possibilità di analizzare una forte congiuntura tra l'incremento della stabilità di queste istituzioni e la crescita della stabilità della neonata democrazia. Al crescere della stabilità di queste istituzioni vediamo per l'appunto l'affermazione di una serie di elementi che vanno a definire il composito mosaico dell'impianto democratico di uno stato; è proprio in questa seconda fase, quindi, che il processo di transizione democratico di uno stato postcomunista, si definisce e si colloca in uno dei due modelli fondamentali che caratterizzano lo sviluppo della seconda fase: la transizione autonoma, da una parte e la cosiddetta “transizione condizionata”, dall'altra.

Quando parliamo di transizione autonoma ci riferiamo, soprattutto, a quanto accaduto alla Russia di Putin, in cui l'affermazione di una classe politica elitaria ha portato alla costruzione di un impianto democratico ben definito, legato soprattutto alla stabilizzazione e allo sviluppo dell'apparato economico e al rafforzamento dell'istituzione governativa all'interno del contesto statale. Quello che vogliamo sottolineare nei casi in cui parliamo di condizionamento della transizione è invece quanto accaduto nel caso degli stati ex-comunisti facenti ora parte dell'UE, quelli dell'Europa centro-orientale e quelli baltici.

⁷ L. Gudkov – V. Zaslavsky, *La Russia postcomunista. Da Gorbaciov a Putin*, Luiss University Press, Roma, 2005, pp. 117 - 125

⁸ L. Gudkov – V. Zaslavsky, *La Russia postcomunista. Da Gorbaciov a Putin*, cit. , p. 117

Una situazione particolare, se si considera che già prima dello sfaldamento definitivo dell'URSS, i rapporti con l'Occidente europeo erano il chiaro segnale di una volontà ben specifica, quella di “tornare indietro verso l'Europa”. D'altronde con la caduta del muro di Berlino è stato da più parti osservato come l'Europa potesse rappresentare l'unico appiglio, per le neonate democrazie, per costruire delle solide basi per lo sviluppo di società ben inserite nel nuovo contesto mondiale globalizzato, contesto dal quale gli stati ex-comunisti erano rimasti estromessi, all'interno della “gabbia d'acciaio” in cui il pianificatore centralizzato sovietico li aveva imprigionati.

A tal proposito è chiarificatrice l'impressione di Timothy Garton Ash circa il nuovo modello che regolerà, dopo lo sfaldamento dell'URSS, “i nuovi rapporti tra i paesi dell'Europa orientale per la risoluzione dei loro tradizionali conflitti nazionali, etnici ed economici”, il giornalista inglese, infatti, lo identifica senza alcuna esitazione nella “Comunità Europea, l'unica casa europea comune esistente”⁹.

I motivi dell'allargamento dalla parte dell'UE e della volontà di un ritorno all'Europa da parte dei PECO saranno, più avanti, analizzati nello specifico, è sicuramente importante però analizzare sin da subito quella che è stata la prospettiva di alcuni dei paesi dell'Europa centro-orientale nel momento in cui si videro liberati dalle briglie dello stretto controllo sovietico. Tutti gli stati ex-comunisti, infatti, evitarono, a seguito dello smembramento, di avvalersi della clausola “*rebus sic stantibus*”, circa i debiti contratti dall'impero sovietico: una decisione importante per evitare la fuga di capitali esteri che potevano investire nelle malmesse economie orientali. Il ritorno all'Europa era per l'appunto il caposaldo di una rinascita economica che avrebbe garantito lo stabilizzarsi delle istituzioni democratiche; alcuni dei PECO, infatti, non avendo tradizioni democratiche né figure politiche che potessero garantire lo sviluppo della democrazia attorno alla propria persona, come invece era successo, in Polonia, nel caso del leader di *Solidarnosc*, Lech Walesa, non avevano altra scelta che

⁹ T. Garton Ash, *Eastern Europe: The year of truth*, in “The New York Review of Books”, 15 febbraio 1990, p. 22

legare il successo della democrazia alle performance economiche, delle quali il ruolo chiave era quello di cancellare dalla memoria dei cittadini l'istituzione autoritaria sovietica e i fenomeni di inefficienza del sistema¹⁰.

È, d'altronde, evidente che sfera economica e politica risultano inscindibili soprattutto sul piano della democratizzazione. Il processo di transizione condizionata, che era alla base del periodo postcomunista dei PECO, si basa proprio su questo asserto, tant'è vero che possiamo dividere in due tronconi ben definiti quelle che furono le condizioni espresse dall'UE al fine di permettere ai paesi candidati l'ingresso nell'Unione: le condizioni (o *acquis*) politiche e quelle economiche¹¹. Una divisione che, però, non implica che il condizionamento europeo sui paesi dell'Europa centro-orientale si possa scindere a sua volta in interventi politici ed economici, o meglio, non si può pensare che questi due tronconi, nella politica di democratizzazione attuata dall'UE non abbiano mai interagito tra loro. Linz e Stepan indirizzano in tal senso la nostra analisi sottolineando che, l'esistenza di una buona società economica, regolata da uno stato efficiente, fosse il requisito necessario per lo stabilizzarsi delle istituzioni democratiche dei PECO¹².

Il condizionamento dell'UE nella transizione democratica dei paesi ex comunisti, naturalmente non è l'unico fattore da prendere in considerazione quando si analizza la transizione dell'Europa centro orientale, è però una importante sfaccettatura di un processo caratterizzato da due volontà ben distinte: la prima, dell'UE, di garantirsi un nuovo ruolo sulla scena politica internazionale, la seconda, dei PECO, di portare avanti la transizione al fine di entrare nel novero dei paesi facenti parte della grande coalizione occidentale e del suo sistema basato sul libero scambio e sulle libertà fondamentali.

¹⁰ J. Kis, *Postcommunist politics in Hungary*, in "Journal of Democracy", Vol. 2, No. 3, Summer 1991, pp. 3 - 15

¹¹ L. Mattina (a cura di), *Introduzione*, in *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, il Mulino, Bologna, 2004, , pp.11-28

¹²J. Linz e A. Stepan, *Transizione e consolidamento democratico*, Il Mulino, Bologna, 2000

Si vedrà nei paragrafi successivi (1.5 – 1.7) la tipologia di rapporto che si è venuta a creare tra l'UE e i paesi candidati nello svolgimento di questo processo.

1.3 Molteplicità degli attori partecipanti al processo di democratizzazione

È chiaro, alla luce di quanto detto, che un ruolo fondamentale nel processo di democratizzazione dei PECO sia attribuibile all'Unione Europea. È altresì vero che l'UE non è l'unico attore che abbia partecipato alla transizione democratica dell'Europa postcomunista, dobbiamo infatti sottolineare l'intervento di altri attori nella scena politica europea orientale che in modo più o meno evidente hanno contribuito alla stabilizzazione delle istituzioni formatesi a seguito dello smantellamento del sistema sovietico.

Nel novero degli attori presenti sulla scena internazionale che abbiano preso parte al processo in questione dobbiamo naturalmente menzionare quelle organizzazioni internazionali, Fondo Monetario Internazionale (FMI) e Banca Mondiale (BM), che, alla fine della seconda guerra mondiale, con gli accordi di Bretton Woods, sono state fondate con l'obiettivo di porsi come strumenti di *governance* a livello mondiale. Secondo quelle che erano le direttive prese al momento della fondazione delle due organizzazioni internazionali, il FMI avrebbe agito in qualità di strumento di coordinamento, con interventi concentrati nel breve periodo “sollecitando l'attuazione di misure di risanamento (come i tagli alla spesa pubblica, la liberalizzazione della valuta, il controllo di prezzi e salari)”¹³; l'altra organizzazione, la BM, rappresentava, invece, lo strumento di collaborazione tra i paesi in difficoltà e il contesto internazionale, indirizzando i suoi investimenti a settori chiave dell'economia, come l'agricoltura e le infrastrutture. Le differenze riscontrabili nelle tipologie di intervento delle due organizzazioni, sottolineano la disomogeneità che aveva

¹³ F. Fossati, *L'intervento esterno: attori, modalità e strumenti*, in *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, L. Mattina (a cura di), cit. , p. 41

caratterizzato le loro azioni prima degli anni '90, prima che nel marzo 1989, consapevoli della fondamentale importanza per il processo di democratizzazione di un intervento congiunto delle due organizzazioni, venne siglato un concordato “per favorire il coordinamento fra le due organizzazioni”¹⁴.

Possiamo scindere l'operato delle organizzazioni internazionali nei PECO in due tipologie ben definite: quella della supervisione delle politiche economiche dei paesi candidati e quella degli interventi settoriali. Quando parliamo della supervisione delle politiche economiche, e facciamo riferimento all'operato di FMI e BM nel processo di transizione dei paesi candidati, dobbiamo innanzitutto sottolineare il fatto che l'organo con la funzione di indirizzo e coordinamento, il FMI, ha mantenuto nel corso del suo operato una certa flessibilità nei confronti delle politiche economiche degli stati ex comunisti, questo per evitare ogni tipo di influenza eccessiva, e, in alcuni casi, di una sorta di accanimento economico-terapeutico. La supervisione è comunque avvenuta ed è stata incoraggiata da una collaborazione delle due organizzazioni che aveva preso piede a partire dal sopracitato concordato del 1989.

TAB. 1.1

Interventi di BMI e FMI finalizzati alla supervisione delle politiche economiche e al risanamento delle economie dei PECO

	<u>ACCORDI (MESI)</u> <u>1990-1995</u>		<u>ACCORDI (MESI)</u> <u>1996 – 2003</u>		<u>VALORE ASSOLUTO</u> <u>DEI CREDITI</u> ¹⁵	
	BM	FMI	BM	FMI	BM	FMI
Bulgaria	1 (37)	3 (32)	1 (12)	4 (94)	280	1682.8
Estonia	1 (24)	2 (29)			30	39.5
Lettonia	1 (26)	2 (27)	1 (18)		105	64.0
Lituania	1 (28)	3 (59)	2 (42)		239	196.6
Polonia	1 (36)	4 (70)			300	1074.3
Rep.Ceca	1 (24)	1 (12)			300	70.0
Romania	1 (18)	3 (30)		3 (73)	400	986.4
Slovacchia	2 (49)	1 (21)			230	32.1
Slovenia					0	0.0
Ungheria	2 (54)	3 (38)			450	741.3

Fonte: www.worldbank.org – www.imf.org (elaborazione a cura di F. Fossati)

¹⁴ Polak J.J. , *The World Bank and the International Monetary Fund: a changing relationship*, Washington, The brookings institution, 2004

¹⁵ I Crediti della Banca Mondiale sono espressi in milioni di dollari; quelli del Fondo Monetario Internazionale in milioni di diritti speciali di credito

La tabella 1.1 vuole descrivere la supervisione delle due organizzazioni delle politiche economiche dei PECO, con l'analisi del numero di accordi stipulati tra l'organizzazione e il paese candidato in questione e i mesi di durata di questi accordi, sottolineando però, nello stesso tempo, la forte cooperazione che aveva contrassegnato l'azione di FMI e BM del periodo 1990-1995. Non si può non notare dall'analisi della tabella che dopo il 1995, durante la seconda fase del periodo preso in considerazione, i fondi stanziati sono andati scemando con il progressivo raggiungimento dei criteri di condizionalità economica da parte paesi candidati, permarranno comunque aiuti internazionali, da parte delle due organizzazioni in questione, e soprattutto da parte del FMI, verso i candidati che, come vedremo nell'analisi del processo negoziale di adesione (1.7), troveranno più difficoltà degli altri ad omologare le strutture economiche interne ai modelli richiesti dall'UE.

1.4 Il ruolo dell'UE nel processo di democratizzazione

Nel novero dei numerosi attori che hanno contribuito alla stabilità del passaggio alla democrazia dei paesi dell'Europa centro orientale, la nostra analisi sarà incentrata sull'osservazione e sullo studio delle caratteristiche, delle finalità e dei risultati dell'operato dell'UE. Il processo di democratizzazione dei PECO è strettamente legato a quello che è l'operato dell'Unione Europea, un operato che trova chiara esplicazione nella volontà europea di ritagliarsi un proprio spazio all'interno della nuova situazione politica internazionale che si andava delineando dopo la caduta del muro di Berlino.

Naturalmente la possibilità della creazione di questo spazio politico, creatosi dopo l'implosione dell'impero sovietico, era chiaramente figlia delle esplicite volontà dei nuovi regimi di entrare nell'Unione, al fine di garantirsi una giusta integrazione nel contesto economico globale, una coerente e stabile crescita delle istituzioni democratiche all'interno del sistema democratico liberale e

soprattutto una posizione vicina a quel soggetto, vincitore della sfida ideologica che aveva caratterizzato la seconda metà del 1900, che era, l'occidente e che era rappresentato perfettamente, per motivi geografici e di vicinanza culturale, dall'Unione Europea.

In più la prospettiva di garantire stabilità alle istituzioni democratiche è uno dei punti fondamentali che lega l'attore promotore di democrazia (UE) e i paesi in fase di democratizzazione. In tal senso è importante sottolineare che la transizione democratica non è un processo che possiamo considerare chiuso, è naturalmente “ un processo di trasformazione la cui evoluzione è influenzata dall'interazione tra fattori interni e internazionali. [...] Il processo rimane, comunque, aperto perché è condizionato dalla tensione permanente esistente tra istituzioni e cittadini¹⁶”.

Bisogna pertanto distinguere quelli che sono i concetti di procedure e prestazioni della democrazia, nel momento in cui, da una parte le procedure democratiche sono rispettate ma, nello stesso tempo le istituzioni non garantiscono giuste ed efficienti prestazioni che garantiscano l'assenza di eccessiva discrezionalità da parte dei governanti, la quale possa impedire ai cittadini di fruire dei diritti derivanti dalla appartenenza a una comunità basata su istituzioni democratiche. Per evitare una situazione di questo genere, ossia il riacutizzarsi di situazioni al confine tra una democrazia mal funzionante e un autoritarismo mascherato, inserendosi nel processo di transizione dei PECO, l'UE ha cercato quindi di utilizzare determinati strumenti al fine di garantire, nel contempo, sia un avvicinamento dei paesi candidati al contesto liberale europeo che una sicura crescita delle istituzioni democratiche, la quale avrebbe condizionato l'entrata o meno dei diversi paesi all'interno dell'Unione stessa.

A tal proposito è importante introdurre un'altra coppia di concetti fondamentali per capire il rapporto che intercorre tra l'Unione e i paesi candidati nel processo di transizione: la condizionalità e la convergenza. Come abbiamo già accennato le condizioni poste dall'UE circa la crescita e la stabilità delle

¹⁶ L. Mattina (a cura di), *Introduzione*, in *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, il Mulino, Bologna, 2004, p.22

istituzioni democratiche sono appunto la base sulla quale l'UE si garantisce il progressivo avvicinamento dei candidati al quadro economico e politico europeo. Nello specifico, quando parliamo di convergenza, parliamo di “ un processo – intrapreso dai candidati – verso obiettivi condivisi di riforma di certe politiche”¹⁷, un processo chiaramente alimentato dalla prospettiva di acquisire la *membership* europea, la convergenza è quindi una qualificazione del processo di democratizzazione, nella quale la transizione democratica si basa su riforme comunemente accettate, basate sulla volontà di entrare a far parte di una determinata organizzazione con la ulteriore, importante sottolineatura di una responsabilità ulteriore dei governanti nei confronti dei governati al fine di garantire, non solo la fruizione dei diritti basilari di una democrazia liberale, ma anche il conseguimento di quelle politiche che a loro volta garantiranno la fruizione dei diritti legati allo status di cittadini europei. I governanti saranno quindi responsabili, tanto dinanzi ai cittadini che si trovano nei confini dello stato, tanto dinanzi alle istituzioni europee che con diversi strumenti controlleranno che il processo di convergenza delle politiche statali non si discosti dalle direttive comunitarie.

La condizionalità, della quale abbiamo già accennato, si è rivelata nel corso dei negoziati pre-adesione un importante strumento di sostegno alla democratizzazione, essendo il sistema di monitoraggio con il quale l'UE si assicura che il processo di convergenza venga rispettato nei modi e nei termini previsti dall'Unione. Naturalmente il controllo viene effettuato, soprattutto, al fine di analizzare quanto vengano efficacemente impiegati gli aiuti che l'organizzazione mette a disposizione dei paesi in transizione. I paesi oggetto delle condizioni poste dal soggetto internazionale, nel nostro caso rispettivamente i PECO e l'UE, devono naturalmente decidere se accettare o meno quanto previsto dai vincoli posti a monte della loro candidatura a far parte della organizzazione e a monte degli aiuti che l'organizzazione stessa gli

¹⁷ L. Mattina (a cura di), *Introduzione*, in *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, il Mulino, Bologna, 2004, p.25

garantisce in quanto paesi candidati. L'accettazione delle condizioni poste equivale, quindi, all'assunzione di comportamenti finalizzati al conseguimento degli obiettivi concordati tra i candidati e l'UE, venir meno a questi impegni assunti significherebbe, invece, perdere la garanzia di aiuti esterni dall'organizzazione che proprio al rispetto di certi comportamenti lega la sua politica di cooperazione.

1.5 Il concetto di àncora

Berglow e Roland hanno identificato nella condizionalità posta dall'UE ai paesi candidati un' "àncora esterna" al processo di democratizzazione¹⁸. Il concetto di ancoraggio è figlio di Pridham¹⁹, che già nella terza ondata degli anni '70, con la transizione del Portogallo prima e della Spagna poi, aveva intravisto un *linkage* esterno rappresentato dalla possibilità dell'ingresso di questi paesi all'interno dell'UE.

Il concetto di àncora è fortemente legato all'idea della legittimità che naturalmente assume sempre più rilevanza con l'internazionalizzazione del concetto di democrazia, o meglio, con l'allargamento del panorama in cui i *policy makers* nazionali vedono ripercuotere le proprie decisioni, decisioni che tempo addietro avrebbero avuto eco solamente all'interno delle mura della polis greca. Tenere in considerazione il fattore della legittimità, sottolineandone l'importanza strategica per la nuova idea di democrazia, ci porta a considerare che la forza con cui la democrazia si consolida e i processi a questa legati sono strettamente interconnessi con il tema della legittimità²⁰.

Abbiamo già sottolineato la distinzione tra procedure e prestazioni (1.4) della democrazia, e proprio l'analisi della democrazia, in quanto prestazione

¹⁸E. Berglow e G. Roland, *From regatta to big bang? The impact of the European Union accession strategy on reforms in central east Europe*, in "Transition Newsletter", 2001, no.12, pp.26-27

¹⁹G. Pridham et al. (a cura di), *Building democracy? The International dimension of democratisation of eastern Europe*, Leichestre University Press, Londra, 1990

²⁰L. Morlino, *Democratic anchoring: how to analyse consolidation and crisis*, in "Central european political science review", 2002, no. 10, pp.6 - 39

effettiva dei *policy makers*, ci impone infatti di prendere in considerazione un ulteriore livello di legittimità, che trascende quello della legittimazione attraverso le regole e si esplica nella “legittimità dei contenuti veicolati attraverso i processi democratici”²¹.

In questo contesto il concetto di àncora si lega perfettamente con la necessità della legittimazione per i processi di transizione e consolidamento democratici; consideriamo infatti l'àncora “un'insieme di regole, formali e informali, che implica elementi di carattere organizzativo e interessi riconosciuti”²², una definizione che in una visione internazionalistica ci riporta a quanto analizzato da Pridham durante la terza ondata di democratizzazione, ossia a considerare l'operato di un attore promotore di democrazia come àncora per un paese che si trova in fase di transizione democratica.

Il paese viene vincolato ad un'insieme di regole, un'àncora per l'appunto, che prima abbiamo identificato con il termine condizionalità, e che ora possiamo analizzare scomponendo questo insieme di regole in condizionalità politiche ed economiche. Prima di procedere nella scomposizione della condizionalità imposta dall'UE ai paesi candidati dobbiamo necessariamente concludere il nostro discorso sull'ancoraggio come fattore di legittimazione internazionale. Fondamentale a tal proposito è proprio lo studio di un ancoraggio che, anche qualora venga realizzato, come nel caso da noi analizzato della transizione democratica dei PECO, da un attore esterno sulle strutture e sui *policy makers* interni ad uno stato in fase di democratizzazione, vede la sua influenza esercitata sulle scelte della strategie e degli strumenti con cui viene esercitato il potere politico, un'influenza che vincola le valutazioni da parte degli attori in gioco circa l'appropriatezza di un determinato modo di esercizio del potere politico.

Ci troviamo sempre di più in un'analisi internazionalistica del processo di state building, senza dimenticare per questo quelli che sono i fattori interni ai singoli stati dell'Europa centro orientale. Una definizione di democrazia legittimata e

²¹ D. Piana, *Costruire la democrazia. Ai confini dello spazio pubblico europeo*, Liviana, Novara, 2006, p.11

²² L. Morlino, *Democratic anchoring: how to analyse consolidation and crisis*, cit., p.7

accettata a livello internazionale si accompagna a un modello di “fare democrazia” altrettanto internazionalizzato; l’ancora offerta da un attore internazionale, ossia questa serie di informazioni sulle modalità di agire nella transizione democratica, è una cornice di condizionalità dalla quale gli attori dei singoli stati non possono prescindere.

Le condizioni imposte dalle ancore sono la base sulle quali si costruisce una democrazia, condizioni assorbite in modo diverso come diversi sono stati, nel caso da noi preso in considerazione, i fattori che si sono espressi all’interno dei singoli candidati durante il processo di transizione democratica.

1.6 Condizionalità politica e condizionalità economica

Abbiamo già parlato del concetto di condizionalità nei paragrafi precedenti, sarà importante ora indirizzare l’attenzione del lettore sulla distinzione interna al concetto stesso.

La condizionalità infatti consta, nell’analisi concreta, di una duplice connotazione in relazione all’oggetto che viene vincolato, secondo certi parametri, dallo stato promotore di democrazia. Possiamo, nel caso della transizione condizionata dell’Europa centro orientale, distinguere due tipologie di condizionalità: la condizionalità economica e quella politica.

Possiamo definire quest’ultima come lo strumento più evidente per agganciare, sin dal processo negoziale (1.7), i nuovi regimi dei paesi ex comunisti alla democrazia liberale; una strategia che si esplica nel condizionare determinate politiche dell’attore “ancora” a una ottemperanza da parte degli stati candidati di determinate politiche democratiche, come il rispetto e la difesa dei diritti basilari dell’individuo e delle libertà fondamentali che sono alla base della concezione di democrazia liberale.

Per condizionalità economica, invece, intendiamo il processo per il quale l’attore promotore, l’UE, lega determinate politiche favorevoli ai PECO al soddisfacimento di determinate performance delle economie nazionali. È una

tipologia di condizionalità che, naturalmente, nella transizione dei paesi ex comunisti, non troviamo solamente in capo all'UE, ma anche in capo a altri attori, che abbiamo già intravisto, attivi nella promozione economico-democratica nei PECO, come il FMI che ha condizionato “la ridefinizione delle scadenze del debito alla realizzazione di determinate misure di risanamento quali il contenimento dell'inflazione, del deficit della bilancia dei pagamenti, del deficit pubblico ecc.”²³.

È stato già accennato (1.3) come criteri economici e criteri politici non possano risultare scissi in uno studio di un processo di democratizzazione vista l'interconnettività delle due sfere nella transizione di uno stato. Fondamentale diventa quindi sottolineare come le riforme economiche messe in atto dai candidati (e quindi le condizioni poste dall'UE), non possono essere prese in considerazione singolarmente, o meglio, senza tener conto delle riforme politiche messe in atto dai paesi ex comunisti; necessità che deriva direttamente dalla capacità dei fattori economici, fattori che in prima analisi possono apparire lontani dal tema della democrazia, di interagire con gli altri fattori di democratizzazione al fine di garantire stabilità e forza al neonato regime.

1.7 Il processo di negoziazione tra UE e stati candidati

Introducendo il concetto di condizionalità e consapevoli della compresenza, durante il processo di transizione, delle volontà di UE e PECO di trovare punti di accordo che gli permettessero di costruire una nuova Europa, che includesse anche i paesi ex comunisti, dobbiamo ora accennare a quello che è stato il processo negoziale che ha caratterizzato l'allargamento europeo, dapprima, nel

²³ F. Fossati, *L'intervento esterno: attori, modalità e strumenti*, in *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, L. Mattina (a curai di), cit. , p.50

2004, a venticinque stati²⁴ e, alcuni mesi fa, a ventisette, con l'ingresso di Bulgaria e Romania.

Quello che è stato il processo di negoziazione è, fondamentalmente, la parte conclusiva del processo di allargamento, un processo che naturalmente consideriamo, con le dovute precauzioni, visto il ruolo dei fattori interni ai singoli stati candidati, molto importante per la transizione democratica dei paesi ex comunisti.

Come detto il processo di negoziazione è solo la fase finale di un percorso a più tappe che include tanto gli aiuti stanziati con i programmi PHARE, tanto gli accordi commerciali quanto gli accordi di associazione. Delle prime tre fasi analizzeremo in seguito quelli che sono stati gli obiettivi e le modalità dei piani PHARE, per quel che riguarda gli accordi commerciali e di associazione, invece, non possiamo non sostenere quanto sia stato importante per le economie post sovietiche la stabilizzazione in direzione del mercato europeo, ma ancora di più in direzione di un liberoscambismo che, soprattutto in nazioni fortemente dipendenti dal pianificatore centralizzato sovietico (i paesi baltici e la Bulgaria), faceva sentire la sua mancanza.

Naturalmente l'apertura europea al commercio con gli stati ex sovietici ha permesso nel corso del tempo una trasformazione di queste economie che con il tempo hanno acquisito un partner commerciale come l'Europa che negli anni '90 al 2001 ha avuto la possibilità di trasformarsi da attore commerciale esportatore, verso i paesi dell'Europa centro orientale, a bacino d'utenza per le merci prodotte a basso costo²⁵ e, quindi con più vantaggi per gli investitori occidentali, nei PECO. La tabella 1.3 è chiarificatrice delle differenze iniziali circa i rapporti commerciali con l'Europa dei vari paesi candidati.

²⁴ Consideriamo, naturalmente, nel conteggio totale dell'allargamento anche Cipro e Malta, paesi che non rientrano nel novero dei paesi ex comunisti e che pertanto rimarranno fuori dalla nostra analisi.

²⁵ Vedremo (cap. 3) come lo sviluppo di manodopera a basso costo e la diffusione dei diritti di cittadinanza europea e, quindi, di libera circolazione della forza lavoro, abbiano sconvolto il mercato del lavoro e diano sensazioni differenti circa l'effettività dei vantaggi dell'allargamento.

Il processo di democratizzazione dei paesi dell'Europa centro-orientale.
Il ruolo dell'Unione Europea

Tab. 1.2 Scambi commerciali tra UE e paesi candidati. (valori percentuali)

Anno	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01
<u>Bulgaria</u>													
Export	19,5	37,7	43,9	46,8	48,0	46,6	38,6	40,0	45,1	51,5	54,2	51,7	55,1
Import	35,0	51,7	55,4	37,0	43,3	50,9	38,4	36,4	42,0	46,1	50,0	44,9	49,8
<u>Estonia</u>													
Export					48,3	54,3	54,7	51,0	48,6	55,1	62,8	68,5	60,0
Import					60,4	63,5	66,0	66,4	59,2	60,1	57,8	56,1	51,8
<u>Lettonia</u>													
Export					32,1	39,2	44,2	44,1	48,9	56,6	62,6	64,7	61,2
Import					27,0	40,7	49,2	49,1	53,2	55,2	53,7	52,4	52,6
<u>Lituania</u>													
Export					38,3	30,1	36,3	33,4	59,8	38,0	50,1	47,9	47,8
Import					30,5	32,3	37,3	46,9	45,7	47,2	46,5	43,6	44,3
<u>Polonia</u>													
Export	32,1	54,8	64,2	62,3	69,2	69,2	70,1	66,5	64,2	68,3	70,6	70,0	69,3
Import	33,8	51,4	59,0	59,5	64,8	65,3	64,7	63,9	63,8	65,9	65,0	61,2	61,4
<u>Rep. Ceca</u>													
Export	25,7	40,1	48,1	58,2	55,5	53,4	54,5	58,2	60,2	64,2	69,3	68,8	68,2
Import	28,7	42,1	41,3	53,1	51,1	54,3	56,3	58,2	52,0	63,4	63,7	62,5	71,7
<u>Romania</u>													
Export	29,0	33,4	36,9	35,2	41,4	48,2	54,4	55,9	56,7	64,6	67,3	64,0	68,0
Import	5,7	21,5	31,4	41,8	45,3	48,2	50,9	52,2	52,5	57,9	62,2	56,7	57,4
<u>Slovacchia</u>													
Export					29,3	35,0	37,4	41,3	47,1	55,7	59,3	59,1	59,9
Import					27,9	33,4	34,8	36,9	43,8	50,1	51,7	48,9	49,8
<u>Slovenia</u>													
Export					61,6	62,8	67,3	64,4	63,8	65,5	66,1	63,9	62,6
Import					62,1	64,0	69,3	67,5	67,4	69,4	68,8	67,8	67,7
<u>Ungheria</u>													
Export	24,7	45,3	59,9	61,9	57,9	64,4	62,8	62,6	71,2	72,7	76,2	75,2	74,4
Import	28,5	49,6	53,2	56,8	54,6	61,5	61,4	59,7	62,3	65,5	64,1	58,3	57,9

Fonte: dati IMF (www.imf.org) . Elaborazione di F. Fossati

È chiaro, alla luce di quanto evidenziato dalla tabella 1.3, che nel corso del tempo lo sviluppo dei rapporti commerciali tra l'UE e gli stati ex comunisti hanno costituito la base del processo negoziale di cui stiamo per parlare. La base dello sviluppo commerciale e il mantenimento dei rapporti con l'occidente europeo sono stati, infatti, la base del processo di democratizzazione dei PECO.

La base del processo negoziale tra l'Unione e i paesi candidati è stata la specificazione di quelli che erano i principi generali di condizionalità ai quali i paesi dell'Europa Orientale dovevano attenersi al fine di entrare a far parte dell'UE stessa. I criteri di condizionalità vennero fissati nel 1993 con il

consiglio di Copenaghen, ma non mancarono certo contestazioni da parte dei paesi candidati, i quali non accettarono la mancanza di specificità circa le politiche da seguire per adempiere alle condizionalità. In effetti l'Unione mantenne in quell'occasione un ampio grado di ambiguità, ambiguità che però trova riferimento nel “*modello decisionale della formula-dettagli*” elaborato da Zartman nel 1978²⁶. Questo modello per l'appunto consiste nel considerare quanto fuoriuscito dal consiglio di Copenaghen come la formula generale che poneva le basi delle politiche democratiche e di mercato che dovevano essere seguite. I dettagli invece sarebbero stati rappresentati da successivi accordi esplicativi dei “settori che entrano a far parte del contenzioso” e “dell'ampiezza degli impegni cui far fronte per raggiungere gli obiettivi stipulati nella formula”²⁷.

Nel concreto i negoziati vennero portati avanti solamente con quei paesi candidati che risultavano capaci di mantenere le loro politiche in linea tanto con i criteri generali, proposti a Copenaghen, quanto con i successivi accordi che specificavano di volta in volta queste linee generali. Naturalmente la scelta era condizionata a controlli effettuati di volta in volta sull'operato dei *policy makers* dei PECO. La politica dell'UE europea puntava infatti a creare una serie di presupposti per cui paesi che non riuscivano a garantire gli standard richiesti di democratizzazione dovessero necessariamente applicarsi, con nuove forme di politica interna, in modo da risolvere i problemi connessi a queste mancanze di capacità democratiche. Prima di analizzare le scelte fatte nel 1997 nel 1999, nel 2002 e nel 2007 circa il raggiungimento o meno degli standard richiesti dai paesi candidati, e quindi le scelte sull'allargamento dei confini dello spazio pubblico europeo, dobbiamo necessariamente accennare le modalità di risoluzione di quella questione fondamentale che era la scelta delle priorità da parte dei paesi dell'Europa dell'est. Tutti i criteri espressi dall'UE

²⁶ I. W. Zartman, *Negotiations as a joint decision-making process*, in *The negotiation process. Theories and applications*, Beverly Hills-London, Sage, pp. 67-86

²⁷ F. Fossati, *L'intervento esterno: attori, modalità e strumenti*, in *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, L. Mattina (a curai di), cit. , p.56

fanno parte dell'*acquis communautaire* che i candidati devono in primis raggiungere tramite policy di rinnovamento dei sistemi interni, e in secondo luogo mantenere, con la stabilizzazione dei suddetti sistemi. Naturalmente il raggiungimento degli standard venne guidato dall'Europa che come abbiamo cercato di spiegare più sopra, con la modalità negoziale della formula-dettagli, ha cercato di garantire con accordi successivi con i paesi candidati un aggiornamento costante delle priorità necessarie per garantirsi l'accesso alla Comunità.

Lo strumento usato per la specificazione di questi criteri prioritari che individuano l'*acquis* politico ed economico fu quello del partenariato per l'adesione. I partenariati, nati nel 1998, vengono sottoscritti da entrambi gli attori in gioco, UE e candidati, e impegnano i secondi ad attuare le priorità specificate all'interno dell'accordo, accordo nel quale il candidato potrà altresì trovare la programmazione dell'UE circa programmi economici e istituzionali messi a disposizione dalla Comunità stessa con il fine di permettere ai PECO di mettere in atto le riforme necessarie per raggiungere gli standard richiesti per l'adozione e il mantenimento dell'*acquis*. È ovvio che ad essere meglio indirizzate non saranno solamente le politiche messe in atto dai candidati, ma anche i controlli stessi dell'Unione, la quale non incontrerà problemi nell'analizzare con certezza quali dovessero essere le politiche prioritarie la cui attuazione gravava in capo ai PECO. L'importanza dei partenariati fu sottolineata dalla presenza all'interno dei *Regular Reports*, resoconti sull'allargamento stilati dalla Commissione, di una sezione apposita che riportava ritardi e progressi di ciascun candidato rispetto agli obiettivi contenuti all'interno degli accordi di specificazione delle urgenze.

I controlli effettuati dall'UE avevano lo scopo di analizzare per l'appunto il progredire o meno delle politiche di convergenza, tanto all'Unione, quanto, di conseguenza, alla democrazia. Il rapporto Agenda 2000, del 1997, sui dieci candidati portò nel novembre dello stesso anno alla selezione, da parte del Consiglio europeo di Lussemburgo, dei primi cinque candidati con cui iniziare

le trattative di negoziazione dell'adesione: Polonia, Rep. Ceca, Ungheria, Estonia, Slovenia.

Naturalmente la scelta del 1997 è chiaramente importante per il nostro studio, che cerca di analizzare l'incidenza del fattore esterno UE nella democratizzazione dei PECO, perché ci porta all'analisi delle motivazioni per cui altri cinque paesi sono rimasti esclusi dal primo *round* di trattative tra candidati e attore comunitario; sarà altresì importante sottolineare che la scelta di non accogliere le richieste dei cinque paesi esclusi dalla contrattazione del 1997 può e deve essere considerata come fondamentale per i progressi che successivamente saranno compiuti dalle stesse elite democratiche dei candidati esclusi.

Tra gli esclusi dalla prima fase del processo negoziale spicca il caso della Slovacchia, nei cui confronti l'Unione denunciò la mancanza di tutela dei diritti delle minoranze ungheresi presenti sul territorio. Il problema principale degli altri quattro esclusi era, invece, principalmente il mancato raggiungimento degli standard di condizionalità economica, anche se non si può certo parlare di una situazione connessa alla condizionalità politica soddisfacente. In Lettonia il problema era collegato a problemi connessi alla tutela delle minoranze russe presenti; Romania e Bulgaria invece oltre ad essere le meno economicamente evolute, cosa che è effettivamente riscontrabile da un'analisi dei dati contenuti nella tabella 1.4, avevano gravi problemi con la tutela dei diritti civili, problema che in Romania permarrà anche nella seconda fase di negoziazione, con la questione degli orfanotrofi, con la difesa di libertà fondamentali, come il problema della libertà dei mass media in Bulgaria, e gravi problemi con le riforme strutturali politiche (burocrazia e magistratura).

Tab. 1.3 Il Pil annuale pro-capite nei candidati (in dollari a prezzi correnti 2001)

	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01
Bulgaria	1281	1152	1563	1187	1257	1548	1582	1551	1679
Estonia	1094	1590	2503	3094	3312	3788	3790	3767	1094
Lettonia	848	1442	1763	2054	2289	2538	2792	3032	3269
Lituania	716	1166	1714	2197	2703	3079	3033	3205	3417
Polonia	2234	2399	3085	3483	3511	4096	4011	4241	4739
Rep.Ceca	3386	3977	5049	5601	5143	5535	5332	4984	5547

Il processo di democratizzazione dei paesi dell'Europa centro-orientale.
Il ruolo dell'Unione Europea

Romania	1158	1323	1564	1563	1565	1872	1585	1651	1804
Slovacchia	2384	2721	3423	3676	3788	3951	3651	3554	3696
Slovenia	6370	7592	9418	9501	9172	9900	10098	9528	9873
Ungheria	3752	4052	4359	4425	4495	4641	4757	4637	5083

Fonte: EBRD

La candidatura di questi cinque paesi esclusi, (Bulgaria, Romania, Slovacchia, Lettonia e Lituania), venne accettata nel 1999, nel Consiglio europeo di Helsinki. La decisione del Consiglio era scaturita dai miglioramenti che vi erano stati in Slovacchia e nei due paesi baltici nel campo economico, e, soprattutto in Slovacchia, nel caso delle minoranze ungheresi, nel campo della protezione dei diritti politici e sociali. Nei paesi baltici però il controllo su queste ultime fattispecie si conservò anche dopo l'apertura dei negoziati, e questo per dimostrare che la decisione di aprire la fase negoziale non avrebbe necessariamente portato alla fine dei controlli in direzione del rispetto degli standard democratici ed economici comunitari. In questa seconda fase di negoziazione permanevano problemi legati agli standard economici solamente in Bulgaria e Romania (come si vede chiaramente nella tabella 1.4), e problemi ben più gravi permanevano nel campo dei diritti sociali soprattutto in Romania dove "le strutture di sicurezza sociale e di protezione dell'infanzia erano ancora quelle ereditate dal regime di Ceausescu" (F. Fossati).

I controlli sul rispetto delle condizionalità rimasero attivi ancora fino al 2002, anno nel quale fu stilato dalla Commissione un rapporto che dichiarava che vi era la possibilità da parte di otto dei dieci paesi candidati ad entrare nell'Unione. I controlli sul gruppo del secondo *round* del processo negoziale vedevano risolti i problemi legati ai diritti politici e sociali in Lettonia e Lituania, ma nello stesso tempo non potevano, nonostante alcuni rapporti mettessero in evidenza i grandi progressi svolti, sorvolare sulle questioni economiche e politiche che in Romania e Bulgaria rimanevano aperte; i due paesi si videro infatti sorpassare dagli altri candidati nella data di ingresso all'interno dell'UE: solo gli otto proposti dal rapporto del 2002 infatti entrarono a far parte dell'UE nel gennaio 2004, i due paesi rimasti fuori

dovettero aspettare altri tre anni (2007) perché fossero considerati raggiunti gli standard richiesti dall'Unione.

Alla luce di quanto detto, delle tabelle presentate in questo paragrafo (tab. 1.3-tab. 1.4) che mettono in risalto i progressi dei paesi candidati tanto nell'apertura al commercio estero che nello sviluppo economico, non si può nascondere che effettivamente il ruolo dell'Unione nel progresso democratico ed economico sia fondamentale. Ad ogni data fondamentale del processo negoziale ci troviamo di fronte ad un miglioramento delle performance dei singoli stati che tentano di raggiungere quelli che sono gli standard richiesti dalla Commissione per garantire agli stati stessi l'ingresso all'interno dell'Europa. Siamo quindi in presenza di un attore/fattore esterno di democratizzazione molto importante; siamo certi del fatto che vi siano fattori interni che hanno facilitato o hanno reso più difficile il processo di transizione democratica, che hanno permesso più o meno facilmente l'assunzione di determinate policy che garantissero il raggiungimento degli standard democratici ed economici essenziali per la stabilità del sistema. Siamo altresì certi, però, che nel caso da noi analizzato il fattore esterno, rappresentato dall'UE, dia un apporto fondamentale a quella che è l'affermazione democratica all'interno dei PECO, e questo perché l'Unione non è solamente un attore promotore di democrazia è soprattutto il fulcro di un rapporto basato, come abbiamo già detto, su di una duplice volontà: quella dell'UE di ampliare i confini del suo spazio pubblico e di acquisire un ruolo preminente all'interno del contesto politico internazionale, e quello dei paesi ex comunisti di entrare a far parte dell'Unione con lo scopo di stabilizzare le proprie istituzioni democratiche e di entrare nel virtuoso meccanismo della produttività capitalistica. Non intendiamo in questo modo applicare una concezione realista a quello che è stato il processo di negoziazione, ossia considerare che lo scopo primario dell'UE trascendeva completamente dalla liberale volontà di esportazione della democrazia ma non possiamo certo non considerare situazioni come quella che voleva evitare che il conflitto scoppiato in ex Jugoslavia si estendesse a tutti i paesi della zona balcanica e che ha portato

all'inclusione di Romania e Bulgaria all'interno, prima delle candidature, e ora dello spazio pubblico europeo; situazioni che sono il riflesso di un approccio dell'Unione alle realtà politiche internazionali che portano con loro necessità di ampliare il peso e il consenso in tutto il continente.

L'azione europea è stata quindi in equilibrio tra un realismo interessato e un liberalismo neutrale. Nel successivo capitolo cercheremo di analizzare questa azione non tanto dal punto di vista teorico ma dal punto di vista sostanziale, analizzando in che settori e in che modo l'Unione ha cercato di far rispettare i criteri di condizionalità politica ed economica.

CAPITOLO 2

L'AZIONE DELL'UE NEL PROCESSO DI DEMOCRATIZZAZIONE DEI PECO

Nel seguente capitolo cercheremo di indirizzare il nostro studio nella direzione di quelle che sono state, effettivamente, le politiche dell'Unione Europea nel periodo post sovietico a favore della democratizzazione dei paesi dell'Europa centro-orientale. Abbiamo già accennato nel primo capitolo (1.3) l'esistenza di una molteplicità di attori partecipanti al processo di promozione democratica e liberale nei PECO, accennando anche alle misure dell'Unione prese a seguito dell'apertura del processo negoziale con i paesi candidati. Siamo quindi consapevoli del fatto che il sistema di ancoraggio all'ideale liberale promosso dall'occidente europeo agisce di concerto ad un sistema di ancoraggio effettivo, pragmatico, a quelle che sono politiche promosse dall'Unione stessa. Abbiamo a tal proposito già parlato (1.6 – 1.7) di quei livelli di democratizzazione e di sviluppo dell'economia ritenuti minimi dall'UE per garantire ai candidati l'acquisizione della *membership* europea, definendoli condizionalità politica ed economica. Da questo punto e dall'analisi del processo negoziale, che su questi due criteri di condizionalità si fonda, il nostro studio vuole partire per analizzare quelle che sono le politiche dell'UE che cercano di promuovere una riforma dei sistemi post-sovietici, sottolineandone il ruolo fondamentale per la democratizzazione di questi nuovi regimi che, sotto la spinta dell'ancora europea, hanno costruito le basi per fare proprio un modello di democrazia che vogliamo definire europeo.

Proprio l'analisi di queste politiche ci porterà a capire quanto fondamentale è stato il ruolo europeo nel processo di democratizzazione dei PECO e, senza

certo dimenticare l'importanza dei fattori interni, di lungo e breve periodo, quanto centrale sia il tema del condizionamento della transizione nello studio delle politiche di riforma democratica attuate dalle élite politiche post-sovietiche.

2.1 Una democrazia “ à la europea ”

L'azione dell'UE è molto cambiata nel momento in cui la caduta del muro di Berlino ha posto dinanzi ai *policy makers* comunitari il problema della legittimazione internazionale, non solo economica ma anche politica, dell'Europa, in quanto aggregato di stati che cooperano per fini comuni. Il concetto di democrazia “ *à la europea* ” prende piede, proprio in questo momento, con la candidatura dell'Unione ad attore stabilizzatore del rapporto tra le zone orientale e occidentale del Vecchio Continente. Una candidatura di questo genere non poteva naturalmente premere semplicemente su questioni economiche, pur importanti, come abbiamo più volte sottolineato, per lo sviluppo della democrazia, ma doveva prendere in considerazione la possibilità di un'esportazione di criteri e obiettivi politicamente orientati verso un sistema democratico. Questa democrazia europea si muove intorno a tre concetti fondamentali: la *rule of law*, la *good governance* e i diritti umani; le politiche messe in atto dall'attore comunitario si muovono proprio in tal senso, ossia con l'obiettivo di riformare le strutture inerenti e tutelare questi tre criteri in modo da poter garantire la reale efficienza delle neonate democrazie. Volendo analizzare la democrazia promossa dall'UE nello specifico dobbiamo partire dal concetto di *rule of law* (che analizzeremo anche più avanti parlando dei criteri imposti a Copenaghen nel 1993), concetto che si lega fortemente con la garanzia di una limitazione dello spazio giuridico nel quale l'azione coercitiva dei governanti nazionali è abilitata ad essere esercitata. Proprio da questo concetto nasce il collegamento con una politica di riforma e di ampliamento strutturale degli organi di controllo orizzontale, magistratura e apparato burocratico, quest'ultimo legato a sua volta anche al concetto di *good*

governance. Parliamo di *governance* facendo riferimento al complesso istituzionale attraverso il quale viene esercitato il potere governativo, e la consideriamo *good*, e quindi legittima, se “lo Stato fa uso della propria autorità rispettando procedure chiare e trasparenti e se è responsabile dinanzi alla società civile”²⁸. La *good governance*, così intesa, ci impone una visione democratica fortemente procedurale, in cui proprio la partecipazione e la *rule of law* trovano un forte collegamento nel processo di *law making* che nel sistema democratico europeo fa fortemente leva sull'idea di trasparenza e di condivisione dell'esperienza di azione politica nel rapporto tra governati e governanti.

Ultimo concetto pregnante dell'idea di democrazia europea è quello dei diritti dell'uomo, naturalmente legato all'altro gruppo di controlli, quelli verticali, ossia alla possibilità di un controllo sulle decisioni dei *policy makers* nazionali attraverso il diritto di voto, una visione particolaristica dei diritti umani che si muove su una linea che unisce l'universalità del diritto umanitario e il particolarismo del diritto di cittadinanza. Naturalmente il concetto non è semplicemente inteso nel senso, già visto, della democrazia procedurale, ma si snoda nella più ampia concezione universalistica del diritto umano. È però evidente che l'interconnessione tra il diritto particolare e l'universale e l'adesione al concetto politico-democratico europeo, porta a considerare i diritti umani “parte integrante del fare democrazia”²⁹.

A seguito di quanto detto, dopo aver circoscritto il criterio politico fondamentale che vi è dietro l'azione dell'UE nel processo di democratizzazione dei PECO, possiamo analizzare quelle che sono le politiche comunitarie partendo da uno studio più analitico, approfondimento che troveremo nel prossimo paragrafo, di quella che è stata la specificazione delle condizionalità imposte ai candidati nel 1993 nel Consiglio di Copenaghen.

²⁸ D. Piana, *Costruire la democrazia. Ai confini dello spazio pubblico europeo*, Liviana, Novara, 2006, p. 39

²⁹ D. Piana, *Costruire la democrazia. Ai confini dello spazio pubblico europeo*, cit., p. 36

2.2 I criteri per l'adesione

Come abbiamo detto in apertura di capitolo il punto di partenza della nostra analisi non può che non essere il processo negoziale che è stato alla base della politica di allargamento, fondato sulla condizionalità politica e sulla condizionalità economica. I due livelli di condizionalità sono stati scomposti nel 1993 a Copenaghen³⁰, scomposizione che ha portato alla definizione di tre ordini di criteri: quelli politici, quelli economici e quelli concernenti l'adozione dell'*acquis communautaire*. Nell'analisi del processo di democratizzazione non possiamo tralasciare nessuno dei suddetti gruppi di criteri, e questo per la già menzionata interconnessione tra sfera economica e politica che si riscontra nella transizione democratica oggetto del nostro studio. Il primo e il terzo gruppo di criteri possono essere analizzati contestualmente dal momento che un attento e giusto rispetto del primo, rispetto che comporti un'efficace politica riformatrice, comporta una effettiva adozione dell'*acquis* all'interno del sistema statale. Il secondo gruppo di criteri, quello economico, non deve per questo essere considerato meno permeante dell'azione di promozione democratica dell'Unione; è anzi fondamentale, soprattutto nel caso dei regimi post-sovietici, l'impegno dell'UE nella volontà di ricostruire un sistema economico fondato sul mercato di stampo capitalistico, ma comunque inserito nella prospettiva di un inglobamento all'interno del mercato unico comunitario. D'altra parte lo studio dei criteri politici ci porta ad analizzare che questi possono essere scissi a loro volta in condizioni e contenuti della democrazia, le condizioni interessano il campo specifico dell'esigenza della stabilità del neonato sistema democratico, e dell'effettivo rispetto della *rule of law* tanto all'interno del sistema sociale quanto all'interno di quello del *decision making*; i contenuti della democrazia invece riguardano tutto il campo dei diritti che devono permeare un sistema democratico.

³⁰ Council of the European Union, *Presidency conclusions: Copenhagen European Council*, Bruxelles, 1993

Le politiche legate al rispetto dei criteri politici promossi dall'UE sono dall'Unione stessa incoraggiate: vi sono stati "rifiuti" a candidati non graditi, in quanto lontani dalla nuova concezione di sistema democratico, e, agli occhi dell'organizzazione promotrice di democrazia, incapaci di garantire stabilità al neonato sistema; "rifiuti" che, a volte, hanno modellato le policy messe in atto, nei nuovi regimi dell'Europa orientale, dai governanti post-sovietici o che, in alcuni casi, hanno permesso un ricambio dell'élite politica al comando. È ovvio che la stabilità della democrazia è quindi legata al rispetto della legge, non solo da parte dei governati, ma, ancora di più, da parte dei governanti, i quali sono legati al principio della *rule of law* dinanzi ai cittadini che dal principio stesso sono tutelati da abusi di potere e da interferenze nella propria sfera privata.

Perché la tutela della *rule of law* sia effettiva l'azione dei governanti necessita di determinati contropoteri che vigilino sull'effettivo rispetto della legge da parte dei governanti e che in caso di violazioni dei criteri democratici siano pronti a sanzionarle. Questi contropoteri possono essere rappresentati tanto da attori istituzionali, come apparati amministrativi di controllo e organi come la magistratura, quanto da organi elettivi e di rappresentanza, come l'opposizione in sede Parlamentare o come i partiti.

L'opera dell'Unione Europea non ha preso un indirizzo unitario, per quel che riguarda le politiche di promozione dei criteri politici all'interno dei PECO, politiche che hanno preso vie differenti anche a causa dei fattori interni ad ogni singolo stato candidato, ma abbiamo la possibilità di analizzare, anche per la considerazione che gli è stata attribuita all'interno dei *Regular Reports* della Commissione, un'attenzione particolare a quelle che dovevano essere le riforme basilari per il rispetto della *rule of law*, ossia le riforme riguardanti il sistema giuridico e il sistema burocratico-amministrativo.

Questi due sistemi ci portano quindi a legare il rispetto del primo gruppo di criteri con il terzo e ultimo gruppo, quello dell'adozione dell'*acquis communautaire*. Il legame è riscontrabile proprio nella volontà riformatrice democratica tanto della magistratura, quanto dell'apparato burocratico. Da una parte una magistratura libera ed efficiente comporta una migliore adozione

della legislazione comunitaria all'interno dello stato, vista la mancanza di un operatore giuridico comunitario e visto il ruolo dei giudici nazionali di reali attuatori del principio della primazia delle norme comunitarie all'interno degli stati membri; d'altra parte l'apparato burocratico rappresenta un secondo importante interlocutore dell'Unione su territorio statale, in quanto responsabile della reale attuazione delle norme comunitarie che in questo modo non rimangono confinate alla fase della trasposizione legislativa, interlocutore che deve però essere libero da condizionamenti politici, libertà che deve essere garantita con aumento del livello di vita dei funzionari pubblici e una minore interferenza nell'opera di azione del sistema amministrativo da parte del sistema politico. I sistemi interessati dalla politica di promozione democratica dell'UE sono quelli strettamente collegati al processo di controllo orizzontale sulle scelte di policy dei governanti, questi, di concerto con il controllo verticale, attivato dai cittadini con l'esercizio del diritto di voto, sono la base tutelare delle libertà fondamentali degli individui che debbono essere garantite in un sistema democratico stabile ed efficiente.

Proprio l'azione di promozione della riforma di questi due sistemi, giuridico e amministrativo, ossia la promozione a favore della tutela dei sistemi garanti del controllo orizzontale sui *policy makers*, sarà oggetto della nostra analisi nei prossimi paragrafi.

2.3 La riforma della magistratura

Visto il ruolo fondamentale del sistema giudiziario in un contesto democratico, realmente libero e garantista delle libertà fondamentali degli individui, è chiaro il rapporto che lega la politica di promozione democratica con quella di pressione per la riforma della magistratura promosse dall'Unione Europea.

Il problema del sistema giuridico dei PECO è strettamente collegato a quello che è stato il dominio politico-ideologico dell'Unione Sovietica su questi territori. Il partito-stato sovietico non poteva garantire, naturalmente, l'indipendenza politica e d'azione della magistratura e lo stesso sistema legale

venne modellato in funzione di quelle che erano le esigenze del maxipartito comunista. La conseguenza di una struttura giuridica così costituita fu che “la legge limitava i diritti individuali ma non il potere dello stato, nel cui ambito venivano protetti i privilegi della *nomenklatura* di partito”³¹. Le magistrature dei paesi candidati dopo la caduta del muro di Berlino erano, per l'appunto, gravate dai mali che per decenni le avevano rese democraticamente inefficaci; nonostante il partito-stato avesse smesso di esercitare il proprio influsso sul sistema giuridico questo fece, in un primo momento, una grande difficoltà nell'affrancarsi dalle pressioni esterne, in più, è importante affermare che mancavano gli strumenti organizzativi ed economici perché l'affrancamento di cui sopra potesse essere completamente realizzato.

La politica comunitaria puntava proprio sulla priorità della riforma della magistratura, per arrivare a tale obiettivo poneva dei traguardi intermedi come il miglioramento del sistema giudiziario, il potenziamento dell'organico del corpo giudiziario, la formazione di questo organico al diritto comunitario e la riforma dei codici penale e civile all'interno dei singoli stati.

I punti di riforma sopra elencati sono perlopiù nodi tecnici legati alla struttura interna alla magistratura e alla sua organizzazione, il punto dell'indipendenza, vero nodo politico che è chiaramente legato al filone dei criteri politico-democratici, non viene toccato, o meglio viene lasciato un margine di decisione agli stati candidati su come affrontare la questione. Se a questa mancanza della politica di pressione comunitaria si aggiunge l'andamento incostante e la modestia dei progressi riscontrati dai *Regular Reports* della Commissione nei PECO ci si trova inevitabilmente dinanzi a una situazione difficile per la democrazia, come accaduto in Repubblica Ceca dove ancora nel 2002 non erano ancora state effettuate modifiche legislative.

A tal proposito sono esplicative le tabelle 2.1 (A) e (B) che evidenziano i progressi effettuati dai candidati in tema di riforma del sistema giudiziario per

³¹ L. Mattina, *La riforma delle istituzioni in La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, L. Mattina (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2004, p. 95

quel che riguarda le politiche riformatrici proposte dall'Unione; i giudizi presenti nelle tabelle scaturiscono dalle analisi dei *Regular Reports* della Commissione, che commentano gli adempimenti amministrativi dei candidati in base a quanto proposto e deciso in sede di formulazione dei partenariati di adesione, strumento di specificazione delle priorità politiche per l'approvazione delle candidature, di cui abbiamo già parlato nel capitolo precedente (1.7). La lettura della tabella 2.1(A), anche alla luce di quelle che sono le valutazioni della Commissione presenti in tabella 2.1 (B), sottolinea chiaramente la grande differenza di velocità di attuazione delle riforme da parte dei differenti stati ed è chiaro ed evidente che i cinque stati ammessi al primo round di contrattazione hanno avuto una costanza maggiore nel rispondere positivamente alle condizioni poste dall'Unione. Abbiamo per l'appunto parlato della situazione riguardante la riforma legislativa in Rep. Ceca e possiamo chiaramente analizzare i progressi effettuati nella volontà riformatrice dei codici nazionali di procedura penale (pur sapendo che le modifiche legislative erano in corso ancora nel 2002).

Vediamo però allo stesso tempo che gli obiettivi proposti dall'Unione sono stati completamente raggiunti solamente nel caso delle riforme riguardanti i codici penali, per le altre voci del progetto di riforma proposto dall'UE ai candidati le performance dei candidati del primo turno di contrattazione hanno, solo in parte, eguagliato gli standard proposti dal programma comunitario.

Tab. 2.1 (A) Partenariati per l'adesione. Riforma del sistema giudiziario. Priorità: (b) breve periodo; (m) medio periodo³².

	Estonia				Polonia				Rep. Ceca			Slovenia				Ungheria	
	98	99	00	01	98	99	00	01	99	00	01	98	99	00	01	99	01
Miglioramento del sistema giudiziario				1m	0b	b	1m	1m	1m		1b,m	0b	1b	1m	1m	1m	1m
Reclutamento e formazione personale giudiziario	0b	1b	1b	1b	0b			1m	1m		1b,m	0b	1m	1m	1m	1m	1m
Potenziamento organico tribunali								m	1m		1b					1m	1m

³² Gli anni senza valutazioni sono stati esclusi dalla tabella.

Il processo di democratizzazione dei paesi dell'Europa centro-orientale.
Il ruolo dell'Unione Europea

Tab. 2.1 (A) Partenariati per l'adesione. Riforma del sistema giudiziario. Priorità: (b) breve periodo; (m) medio periodo³³. (SEGUE)

	Estonia				Polonia				Rep. Ceca			Slovenia				Ungheria	
	98	99	00	01	98	99	00	01	99	00	01	98	99	00	01	99	01
Riforma e/o procedura penale	0b 1b								0b 2b,1m			0b 2b					
Riforma e/o procedura civile									1b			1b					

Legenda: Valutazione Commissione UE: Progresso irrilevante = 0; Parziale = 1; Effettivo = 2.
Fonte: Regular Report on Bulgaria's [Estonia's , Hungary's, Latvia's, Lithuania's, Poland's, Czech Republic's, Romania's, Slovakia's, Slovenia's]Progress toward accession.
Rapporti reperiti sul sito:
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_en.htm

Per quel che riguarda i paesi ammessi solamente nel 1999 risulta chiaro, dall'analisi della tabella 2.1 (B), che i paesi non iscritti nella lista dei candidati che avrebbero potuto partecipare alle contrattazioni sin dal 1997 erano effettivamente in grave difficoltà per quel che riguarda l'ammodernamento del sistema giudiziario. Solo dal 1999, anno dell'accettazione della candidatura dei secondi cinque candidati alla contrattazione per l'acquisizione della *membership* comunitaria, soprattutto nei due paesi baltici esclusi al primo round, Lettonia e Lituania, sono iniziate importanti riforme che comunque hanno raramente portato all'adempimento completo delle condizioni poste dall'UE. Importante appare, a tal proposito, il caso della Lettonia che, all'apertura delle contrattazioni con l'Unione, nonostante fosse ancora sotto stretta osservazione della Commissione a causa della questione riguardante le minoranze russe presenti sul territorio, riuscì ad adempiere completamente all'obbligo comunitario di riforma del codice di procedura penale e amplificò gli sforzi per miglioramento del sistema giudiziario e delle condizioni di vita dei magistrati, questi risultati connessi con un'ampia crescita economica l'avevano inserita di diritto, ma con riserva di controllo circa il tema della tutela dei diritti sociali e politici, all'interno del gruppo dei paesi che potevano partecipare alle contrattazioni. Ancora, non possiamo tralasciare l'analisi dei due paesi che solo nel 2007 sono entrati a far parte della comunità, Bulgaria e Romania, che, non solo da punto di vista

³³ Gli anni senza valutazioni sono stati esclusi dalla tabella.

economico, ma evidentemente anche per quel che riguarda la questione della tutela del controllo orizzontale del sistema giudiziario, non riuscivano a garantire gli standard democratici richiesti dall'Unione Europea.

Rimane quindi ancora aperta la questione dell'indipendenza della magistratura, questione che, come abbiamo già visto e come risulta ancora più chiaro alla luce di quanto sottolineato in tabella, non è stata efficacemente affrontata dall'UE, sono rimasti, nel corso degli anni di contrattazione e ancora tutt'ora elementi figli di una eccessiva indipendenza della magistratura, o di un sistema giuridico che ruota attorno al ministero della giustizia e quindi all'esecutivo, sistema centralizzato che evoca facilmente una parentela con quello che è stato il centralismo totalitario sovietico, situazioni che l'UE deve essere in grado di controllare e di portare sulla giusta via democratica, con una politica di *moral suasion* che però deve essere coadiuvata da una visione della realtà più chiara dei paesi che non riescono a portare in equilibrio il rapporto tra esecutivo e sistema giudiziario, equilibrio che si accompagna a certezze per gli investitori esteri e quindi a una crescita economica del paese candidato che abbia ben attuato la riforma.

Tab. 2.1 (B) Partenariati per l'adesione. Riforma del sistema giudiziario. Priorità: (b) breve periodo; (m) medio periodo³⁴. Fonte: Tab. 2.1 (A)

	Bulgaria				Lettonia				Romania			Lituania				Slovacchia	
	98	99	00	01	98	99	00	01	99	00	01	98	99	00	01	00	01
Miglioramento del sistema giudiziario	0b	0m	0b	0m	0b	1b	0b		0b	0b,m		0b	0b	1b			2b
Reclutamento e formazione personale giudiziario	0b	0m	0b	0m	0b	1b	0b	1b	1b	1b,m		1b	1b		1m		
Potenziamento organico tribunali	0m				0m				0b								
Riforma e/o procedura penale					2b				0b 0b							0b	0b
Riforma e/o procedura civile	0b																

Legenda: Valutazione Commissione UE: Progresso irrilevante = 0; Parziale = 1; Effettivo = 2

³Gli anni senza valutazioni sono stati esclusi dalla tabella.

2.4 La riforma dell'apparato burocratico - amministrativo

Le politiche di riforma del sistema burocratico appartengono al novero di quegli affari pubblici che possiamo inserire all'interno del campo della *domestic jurisdiction*, estranee, quindi, alle politiche decisorie di organizzazioni internazionali. Le pressioni dell'UE su questo tema sono state però insistenti e questo perché la Pubblica Amministrazione, gestita secondo un modello di *good governance* e inserita nel sistema della *rule of law*, garantisce un efficiente utilizzo dei fondi comunitari e una effettiva applicazione delle normative proposte dall'Unione stessa. In tal senso l'amministrazione assume un ruolo chiave nel contesto del processo di democratizzazione dal momento che una effettiva assunzione del modello democratico europeo poteva essere possibile solamente legando la politica interna alle proposte comunitarie.

Da queste considerazioni iniziali si evince chiaramente che il processo di riforma amministrativa non si limitava ad un contesto tecnico ma si espandeva con forza ad un livello politico, infatti i cambiamenti di policy burocratiche, ritenute prioritarie dall'Unione Europea, inerenti il sistema statistico nazionale, i controlli contabili sulle azioni dei governi dei paesi candidati e sullo status dei funzionari amministrativi di tali paesi, comportano necessariamente una modifica evidente dell'indirizzo politico dei *policy maker* a favore di un più chiaro indirizzo delle decisioni governative a favore dei progetti comunitari con lo scopo di migliorare la reputazione agli occhi tanto dell'opinione pubblica, quanto della Commissione.

È chiaro, quindi, che anche in questo campo l'azione dell'UE è stata fondamentale per la effettiva riforma del sistema burocratico – amministrativo dei candidati, riforma che ha garantito uno sviluppo in senso liberale e partecipativo della democrazia e che ha permesso la crescita del secondo contrappeso istituzionale alle decisioni dei governi nazionali.

Per quel che riguarda le priorità, in generale, possiamo analizzare un progetto di riforma amministrativa che porti le burocrazie dei candidati a snellire le procedure e garantisca ai cittadini la partecipazione, anche grazie alle nuove possibilità di accesso alle informazioni possedute dalla Pubblica Amministrazione. Nello specifico non possiamo che partire dall'analisi dei tre contesti amministrativi sopracitati: il sistema statistico, i controlli contabili e lo status giuridico dei funzionari; il primo è chiaramente figlio della volontà comunitaria di permettere un controllo effettivo su quelle che sono le politiche in corso negli stati candidati, non solo a livello comunitario ma anche a livello nazionale. I controlli contabili non si scostano dalla linea dei controlli statistici per quel che riguarda la volontà di accertamento del giusto indirizzo delle politiche nazionali, ma affrontano una necessità ben più gravosa, ossia quella di riformare completamente un modus operandi che era completamente sconosciuto al sistema centralizzato sovietico. È stato quindi necessario riformare il sistema tanto dei controlli esterni, autorità indipendenti preposte all'accertamento del giusto utilizzo dei fondi statali, e dei controlli interni, presenti tanto in forma di esami parlamentari quanto di accertamenti di organi, come la Corte dei Conti, istituzionalmente investiti del potere di controllo sulle scelte economiche del governo. Il terzo gruppo di riforme del sistema statistico nazionale, riguardante lo status dei funzionari amministrativi, era strettamente collegato a una necessità di contrasto discrezionale della pubblica amministrazione nei confronti delle scelte politiche dei governi. Lo status giuridico doveva cambiare in senso di imporre una disciplina legislativa apposita per i funzionari amministrativi, diversa da quella vigente nel settore privato, che garantisse la presenza, anche nel settore burocratico, del criterio, imprescindibile per una democrazia sana, dell'indipendenza dei funzionari.

Anche in questo caso è necessario sottolineare che il bilancio è positivo ma con delle riserve, come nel caso della riforma del sistema giuridico (2.3). La riforma è, infatti, avvenuta sotto la pressione comunitaria, ma non possiamo certo analizzare un unico e unitario indirizzo dei risultati nei singoli paesi, questo perché l'UE non poteva, e non può tuttora, proporre un unico modello

di amministrazione burocratica e ha quindi permesso a ciascuno dei candidati di scegliere uno tra i Quindici membri dell'Unione, di modo che questo li scortasse nel processo di riforma tramite il sistema dei "gemellaggi" (*Twinnings*). Considerando, però, gli obiettivi posti nei partenariati di adesione tra Unione e candidati possiamo dire che i risultati positivi sono stati effettivamente riscontrabili nei contesti statistico e contabile, ma solo nel 2002 si è avviata nei candidati una effettiva riforma dello status giuridico dei funzionari del sistema amministrativo. Naturalmente positività e negatività delle politiche vanno prese con la dovuta cautela, sostenendo ancora una volta l'importanza dei fattori interni che possono facilitare o meno la risposta dei governi candidati alle sollecitazioni esterne. È chiaro quindi che la suddivisione fatta precedentemente riguardante i due round di contrattazione e i diversi risultati riscontrati nei due distinti periodi trova riscontro anche nel campo della riforma della pubblica amministrazione.

2.5 Il tema dei diritti umani nella transizione dei PECO

Viste, nei paragrafi precedenti, quelle che sono le politiche europee di pressione, a tutela delle istituzioni che garantiscono i controlli orizzontali sull'operato di governo, dobbiamo ora occuparci di quella che è stata la tutela del controllo verticale, operato dai cittadini attraverso l'esercizio del diritto di voto. Parlando del diritto di voto parliamo di una libertà fondamentale che ben si lega con il tema dei diritti umani, vero caposaldo della politica riformatrice da un sistema antidemocratico, come era quello sovietico, a una democrazia reale ed efficiente, come quella che l'UE era intenzionata ad esportare.

Il tema dei diritti umani diventa fondamentale nel momento in cui l'attore target delle politiche comunitarie cessa di essere l'*homo aeconomicus*, inteso come oggetto di un processo economico centrale nel contesto unitario europeo, e diventa l'uomo inteso come cittadino della comunità e partecipante al processo di funzionamento dell'Unione stessa. Il cambiamento del target di riferimento delle politiche europee ha comportato quindi uno spostamento in

direzione dei diritti umani circa le priorità da affrontare: la partecipazione al processo democratico doveva necessariamente partire dal rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo. Diventa chiara la posizione europea su questo tema nel 1999 con la riaffermazione all'art.6 del Trattato di Amsterdam del fatto che l'Unione europea "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"³⁵.

È chiaro, alla luce del ruolo rivestito dalla tematica dei diritti umani nelle politiche europee, che lo sforzo nei confronti dei paesi ex comunisti da parte dell'Unione, non poteva che riguardare nello specifico le due branche di diritti nelle quali il concetto di diritto umano è normalmente scisso: diritti politici e civili e quelli economici e sociali.

Per quanto riguarda la tematica dei diritti politici l'Ue ha incontrato gravi difficoltà, a causa dell'ampia discriminazione delle minoranze etniche presenti sul territorio degli stati candidati: tanto la minoranza ROM, quanto le popolazioni di etnia russa. Il rapporto difficile tra minoranze e popolazione dei paesi candidati è legato a una logica concorrenziale tra l'idea di costruzione della democrazia e quella di uno stato-nazionale³⁶. In presenza di minoranze numerose come quelle presenti nell'Europa centrale e nei paesi baltici l'ideale nazionale travalica quello della formazione di uno stato democratico basato sulla fruizione unanime dei diritti derivanti dallo status di cittadino, proprio questo ha comportato uno stretto legame tra la risoluzione di questi problemi di rispetto delle minoranze e l'entrata a far parte dell'Unione, riprendendo la terminologia usata nel primo capitolo ci troviamo dinanzi a un elemento basilare della condizionalità politica. In generale, in effetti, i diritti politici per i cittadini erano stati garantiti già all'inizio del processo di democratizzazione, la

³⁵ Communication on the European Union's role in promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries - Bruxelles 08-05-2001

³⁶ Linz J. e Stepan A., *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, 1996, J. Hopkins University Press

democrazia procedurale infatti aveva sin da subito ben lavorato nella maggior parte dei paesi candidati, a parte di singoli ed isolati casi, riscontrati in Bulgaria, Romania e Slovacchia in cui i partiti di stampo comunista avevano di fatto riproposto il timore, rientrato nel giro di pochi anni, di un ritorno al monopartitismo e ad un sistema erede del sistema sovietico. Il problema rimaneva però riguardo la garanzia di fruizione dei diritti politici da parte delle minoranze, problema di difficile quantificazione a causa delle forti difficoltà iniziali nella gestione dei dati statistici nazionali sul tema delle minoranze; dati coperti da governi interessati a garantirsi l'appoggio della maggior parte della popolazione. "Con l'avvio dei negoziati per l'adesione veri e propri il tema della tutela delle minoranze è stato, infine, inserito nel novero delle priorità stabilite nei partenariati per l'adesione"³⁷, facendo leva su due tematiche fondamentali per le minoranze: il tema della *race equality* e quello riguardante la parità delle opportunità nel lavoro. Le pressioni comunitarie sul tema delle minoranze hanno interessato quei candidati che avevano al loro interno un grande numero di appartenenti a comunità etniche extrastatali e nei quali erano presenti fenomeni di intolleranza che sfociavano in atti di violenza, coperti a volte dai governi locali, o in atti di discriminazione generalizzata. Per quanto riguarda la situazione riguardante l'etnia ROM, l'UE ha cercato di finanziare politiche di integrazione di queste popolazioni all'interno del contesto sociale degli stati candidati, politiche che hanno portato nel corso degli anni in Romania e Bulgaria ad una rappresentanza politica di queste popolazioni nomadi e ad un più facile accesso di queste stesse all'istruzione. Importante a tal proposito risulta il caso Ungherese, al centro dell'attenzione circa il problema legato alla presenza di popolazioni Rom sul territorio statale, ma ampiamente in grado di rispondere alle richieste comunitarie in modo positivo, tanto sul piano dell'integrazione politica, quanto sul piano della possibilità di accesso al mondo del lavoro o a quello dell'istruzione.

³⁷ L. Mattina, *La promozione dei diritti umani*, in *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, L. Mattina (a cura di), cit, p.139

Meno drammatica ma molto importante risultava la condizione in cui versava la popolazione russofona rimasta nei paesi baltici dopo lo smantellamento dell'impero sovietico. Gli abitanti di Estonia, Lettonia e Lituania vedevano nella minoranza russa un chiaro simbolo della passata dominazione sovietica, e nei primi due paesi menzionati il tema delle minoranze era diventato, in un primo periodo, una questione politica, con l'approvazione di una politica della cittadinanza ampiamente discriminatoria nei confronti dell'etnia russa; in Lituania, invece, la minoranza ha visto garantita e riconosciuta la cittadinanza subito dopo l'indipendenza. L'Unione europea anche in questo caso ha finanziato politiche di integrazione che hanno impiegato molti anni a vedere i propri risultati, soprattutto da parte dell'Estonia e della Lettonia, dove le modifiche legislative apportate non soddisfavano ancora nel 2002, anno d'entrata a far parte dell'Unione dei due paesi, né l'UE stessa né le minoranze russe presenti sul territorio.

Alla luce di quanto detto è chiaro che non si può parlare di una politica di pressione vincente da parte dell'Unione, se non si tiene conto del caso Ungherese, e questo perché già all'interno dei quindici paesi membri sussistevano dei problemi sia riguardo la tutela dei diritti delle minoranze, sia riguardo alla definizione stessa di minoranza etnica, che per paesi come Grecia e Francia era un concetto che non aveva senso di esistere. La contraddizione nella quale l'UE si muove è quindi evidente: l'intervento nei candidati è quanto in realtà l'Unione stessa si è astenuta e si astiene dal fare nei confronti dei Quindici e nei loro rapporti con minoranze etniche presenti all'interno dei loro territori.

La seconda delle due branche in cui è stato scomposto il concetto dei diritti umani è quella dei diritti sociali ed economici, diritti che, fondamentalmente, appartengono alla potestà regolativa dei governi candidati. Per ovviare a questa limitazione dell'azione comunitaria, l'Unione, ha posto sotto la tutela giurisprudenziale dell'*acquis* la disciplina delle fattispecie inserite nel contesto dei rapporti di lavoro (salute e sicurezza, pari opportunità e altri aspetti), specificatamente il vincolo per i candidati era proprio la trasposizione

legislativa del capitolo XIII dell'*acquis*, il quale riassume proprio la politica comunitaria nelle materie sopra accennate; naturalmente, legando la disciplina all'*acquis communautaire*, l'UE è riuscita a rendere vincolante per i paesi candidati la giurisprudenza comunitaria in materia sociale – lavorativa. Per quanto riguarda, invece, la promozione di diritti sociali che non fossero tutelati da fonti normative vincolanti, come l'*acquis* per l'appunto, l'Unione si è affidata allo strumento non vincolante della raccomandazione, riuscendo comunque a garantire anche per queste fattispecie l'affermazione degli standard minimi di diritto sociale e del lavoro.

L'analisi della promozione dei diritti sociali ed economici, e dei risultati dell'azione comunitaria, è chiara con lo studio della tabella 2.2 in cui appare evidente che i risultati raggiunti sono soddisfacenti per tutti i paesi presi in esame, con la normale differenza di velocità di appropriazione della giurisprudenza comunitaria tra i differenti paesi candidati. I risultati raggiunti sono però soddisfacenti se si considera l'obiettivo della trasposizione legislativa mentre non riescono ad apparire sufficienti se la valutazione si spostasse sulla condizione della reale attuazione delle disposizioni giuridiche. I punti su cui è concentrata l'analisi della tabella sono relativi al processo di riforma del settore lavoro, in relazione all'occupazione, alle pari opportunità e alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro, e al settore della protezione sociale e della salute pubblica. Per quel che riguarda le misure prese per ovviare al problema del basso tasso d'occupazione iniziale, nel primo periodo della transizione democratica dei PECO, molti sono stati gli investimenti congiunti di UE e paesi candidati in direzione della riforma del sistema scolastico e, quindi, dello sviluppo di un più alto tasso di preparazione dei nuovi lavoratori che si entravano nel mercato del lavoro, e in direzione della formazione interna alle industrie stesse, con incentivi e sgravi fiscali per gli imprenditori che garantivano la formazione continua del personale di lavoro all'interno dell'azienda. Sullo stesso argomento, meno produttiva è stata l'applicazione della produzione legislativa circa la possibilità di un dialogo sociale tripartito tra stato imprenditori e lavoratori, dialogo previsto dalla

giurisprudenza sul lavoro contenuta nell'*acquis* ma che nella maggior parte dei casi è stata solo riportata nella disciplina giuridica nazionale senza una effettiva applicazione dei piani prodotti. Il tema delle pari opportunità è stato affrontato con decisione, anche questa volta congiuntamente, da Unione e candidati, questi ultimi anche sotto la spinta dei gruppi di pressione femministi presenti all'interno del contesto sociale nazionale, ma anche in questo caso la trasposizione delle norme dista fortemente da quella che dovrebbe essere l'applicazione di queste stesse. A prima vista sembrerebbe, in questo campo, una sconfitta evidente del sistema di promozione democratica comunitario, è però da tener ben presente che la possibilità di poter garantire alle donne uno stabile appiglio, riscontrabile nel diritto, è sicuramente un punto di arrivo importante, anche alla luce della situazione in cui versavano i diritti delle donne solo pochi decenni prima, e un punto di partenza per proseguire le loro lotte all'interno del contesto nazionale. Sempre nel contesto lavorativo un'altra priorità affrontata dall'UE è stata quella della sicurezza nei luoghi di lavoro e, come è riscontrabile nella tabella 2.2, appare chiaro che, anche su questo punto, la politica di pressione dell'Unione ha comportato solamente la trascrizione della disciplina comunitaria nelle relative fonti nazionali; su questo punto ,mancano, infatti, dei controlli e dei monitoraggi adeguati che possano garantire una giusta applicazione del diritto comunitario relativo a questa materia, a tal proposito l'Unione ha cercato di rafforzare, non solo, il ministero del lavoro, e quindi un livello nazionale di monitoraggio, ma anche, a livello locale, un progetto di ispezione regionale che possa garantire una equa distribuzione dei fondi comunitari stanziati per la riforma del diritto del lavoro e degli elementi a questo connessi e una più attiva interpretazione a livello locale delle proposte dell'UE all'interno di una logica devolutiva che più avanti prenderemo in considerazione nell'analisi dell'azione dell'Unione (2.7).

Il processo di democratizzazione dei paesi dell'Europa centro-orientale.
Il ruolo dell'Unione Europea

Tab. 2.2 Parteneriati per l'adesione. Valutazioni della Commissione europea sulle priorità di breve (b) e medio (m) periodo la promozione del diritto al lavoro, alle pari opportunità e alla salute.

	Bulgaria		Estonia			Lettonia		Lituania		Polonia	
	00	01	99	00	01	00	01	00	01	00	01
Esame congiunto politiche occupazione	1b	1b	0m		1b	1b		1b	1b	1b	1b
Allineamento acquis: diritto al lavoro		1m	0m	1b	1b,m	0b	1b,m		0m		0m
Uguali opportunità per il/sul lavoro		1m	0m		1m		1m		1m		0m
Legislazione salute e sicurezza sul lavoro		1m	1m	1b	1m		1m		1m		1m
Sviluppo dialogo sociale	0b	0b	1m			1b				0b	0b

Tab. 2.2 (segue)

	Romania		Rep. Ceca			Slovacchia		Slovenia		Ungheria	
	00	01	99	00	01	00	01	00	01	00	01
Esame congiunto politiche occupazione		1b	1m				1b	1b	1b	2b	1m
Allineamento acquis: diritto al lavoro		0m	0m	1m			1m		0m		2m
Uguali opportunità per il/sul lavoro			1m	1m	1m				1m		1m
Legislazione salute e sicurezza sul lavoro			0m	1m	0m	0b	1b	1m	1m		2m
Sviluppo dialogo sociale	0b	1b	0m	1b				1b	2b	1b	1m

Legenda: Valutazione Commissione UE: Progresso irrilevante = 0; Parziale = 1; Effettivo = 2.
Fonte: Regular Report on Bulgaria's [Estonia's , Hungary's, Latvia's, Lithuania's, Poland's, Czech Republic's, Romania's, Slovakia's, Slovenia's]Progress toward accession.

Rapporti reperiti sul sito:

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_en.htm

1.5.1 La tutela dei diritti civili e la questione delle frontiere

Con la caduta del muro di Berlino e lo sfaldamento del sistema sovietico nei paesi candidati si è assistito ad uno sviluppo della violenza e della criminalità organizzata, fenomeno che alcuni studiosi hanno legato alla sopravvenuta e

generalizzata avversione nei confronti delle autorità, simbolo di oppressione e di mancanza di opportunità di iniziative personali. A questa sensazione di ostilità nei confronti del potere centrale deve però essere aggiunto anche un nuovo elemento che è esplicabile nella acquisizione da parte dei candidati di una nuova concezione liberale dell'economia. L'economia di mercato, infatti, inserita in un contesto che aveva vissuto la pianificazione centralizzata del sistema sovietico, portava con sé, necessariamente, nella prima fase di transizione democratica, uno sviluppo delle libertà individuali, che, mal gestite dalla inefficiente e, a volte, compiacente politica governativa, erano facilmente in balia di una degenerazione in senso illegale, ed in effetti i reati legati alla criminalità economica e all'illecito politico si moltiplicarono frequentemente all'interno dei contesti nazionali dei candidati. Una situazione di tal genere comportò nella politica comunitaria una sfida che travalicava il semplice impegno ad effettuare pressioni verso i PECO, travalicava, insomma, una visione politica prettamente rivolta verso l'esterno e si indirizzava verso un contenimento degli illeciti con un'azione di politica interna, molto pervasiva, che mirava a far cessare "l'aumento dei traffici e degli ingressi illegali nel territorio dell'Unione, provenienti dal Sud e dagli stati facenti parte della Federazione russa"³⁸. Fondamentale è stata quindi la sensazione che si era diffusa nei Quindici di trovarsi dinanzi a un problema che metteva a repentaglio la stabilità interna dei sistemi democratici dell'Europa occidentale, timore che ha quindi comportato una forte intromissione dell'UE nei due insiemi di politiche atte a limitare il problema dell'illegalità alla prima fase del processo di transizione: un primo, riguardante le politiche di ingresso all'interno del territorio comunitario e di controllo delle frontiere orientali dei PECO, il secondo legato alla vera e propria collaborazione tra i sistemi giuridici dei candidati e degli stati membri che aveva lo scopo principale di combattere la criminalità con l'applicazione di nuove politiche giudiziarie, quest'ultimo rimasto, ora, in mano all'autonomia degli stati candidati.

³⁸ L. Mattina, *La promozione dei diritti umani*, in *La sfida dell'allargamento L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, L. Mattina (a cura di), cit, p. 157

Per quanto riguarda le politiche inerenti al controllo delle frontiere dobbiamo necessariamente far riferimento alla convenzione di Schengen, inserita nel Trattato di Amsterdam nel 1999, Convenzione con la quale da una parte si cercava di facilitare l'ingresso e la circolazione all'interno dello spazio pubblico europeo, ma dall'altra si cercava di arginare lo sviluppo di un moto verso occidente di attività illecite; quest'ultimo elemento della Convenzione ha causato una chiusura dei PECO anche nei confronti degli altri paesi ex sovietici i quali hanno causato problemi politici non indifferenti al nuovo sistema di ingresso e circolazione che si stava formando, difficoltà accentuate anche dai limiti tecnici ai quali i PECO andavano incontro a causa della mancanza di fondi autonomi per gestire una nuovo regime interno di protezione dei confini, che in questa nuova fase della loro evoluzione storica era rivolto verso quelli che fino all'autodistruzione del blocco sovietico erano stati paesi "amici".

Il secondo insieme di politiche, legato più strettamente alla garanzia di legalità ai cittadini, è sicuramente connesso alla politica di promozione della *rule of law* all'interno del contesto sociale dei candidati. Naturalmente la criminalità interna ad uno stato e il modo di affrontare questo problema sono rimasti elementi facenti parte della *domestic jurisdiction* dei PECO stessi, è però vero che l'UE ha effettuato diverse pressioni perché vi fosse da una parte una cooperazione intergovernativa tra stati candidati per il controllo delle frontiere, per una rapida pubblicazione delle informazioni circa sentenze giudiziarie e per una collaborazione legale tra gli stati e dall'altra una riforma all'interno degli stati stessi del sistema di codificazione e di procedura penale e in modo da poter porre sullo stesso piano la giurisprudenza dei paesi candidati in tale materia. L'azione europea in termini di lotta alla criminalità è stata sicuramente ambiziosa ma priva di basi certe circa le possibilità che candidati e membri potevano realmente mettere in campo per sconfiggere queste tipologie di problemi. Vi sono state carenze complessive di UE e candidati nelle capacità di contrastare il fenomeno illegale, che, infatti, rimane un'emergenza costante negli stati ex candidati che ora fanno parte dell'UE. Problema principale è quello della corruzione che continua a bloccare i sistemi della burocrazia

pubblica, della magistratura e delle forze di polizia, problema che l'UE sta cercando di combattere, ma che è in continua crescita all'interno di alcuni dei paesi candidati (come la Polonia). D'altra parte è certamente vero che in altri paesi, come l'Ungheria, sono stati fatti molti passi avanti per riformare il sistema di giustizia penale, per introdurre il concetto di responsabilità della Pubblica Amministrazione e per inasprire le pene per chi si macchiasse del reato di corruzione, è altresì vero, però, che l'ampio margine lasciato, su questo tema, dall'Unione ai paesi candidati ha ad una situazione in cui la riforma della giurisprudenza in tema di corruzione comportasse un aggravio della posizione dinanzi la legge, in caso di implicazione in reati di corruzione, solamente degli operatori amministrativi facenti parte di un basso livello gerarchico, mentre si lasciavano da parte i fenomeni di corruzione che interessavano l'ampio contesto politico governativo nazionale, ossia l'amministrazione di livello più alto.

È quindi da chiedersi per quale motivo l'UE abbia lasciato così ampia discrezionalità in materia di lotta alla criminalità, senza imporre, non solo una riforma del sistema delle fonti, ma anche intensificando i controlli affinché si accertasse l'applicazione delle norme. La risposta a questo quesito è strettamente legata alla legittimità del raggio di azione comunitario nelle politiche dei paesi candidati, ossia alla impossibilità dell'UE di agire sul campo della corruzione politica, non solo perché non legittimata a farlo, tenendo conto delle competenze detenute dall'UE, ma anche per evitare di entrare in rotta di collisione con i governi degli stati candidati i quali non potrebbero accettare un'intromissione di questo genere nella propria politica interna. Proprio per questo motivo mentre i risultati riguardanti la politica di immigrazione sono parsi ampiamente soddisfacenti, quelli relativi alla lotta contro l'illegalità solo nel 65% dei casi sono stati raggiunti progressi parziali e, addirittura, solo il 5%

dei rilevamenti della Commissione, su quelle che erano le priorità di riforma per i paesi candidati, ha dato risultato ampiamente positivo³⁹.

2.6 Il rilancio dell'economia dei PECO. Il piano PHARE

Visti quali sono i campi in cui l'UE si è impegnata per proporre politiche riformatrici dei sistemi di controllo dell'operato governativo, garantendo in questo modo il rispetto della condizionalità politica da parte dei paesi candidati, dobbiamo ora analizzare cosa è stato previsto in sede comunitaria per garantire la trasformazione di un'economia socialista pianificata in un'economia di mercato efficiente e in linea con le aspettative europee. In realtà i contatti economici tra CEE e alcuni dei PECO erano iniziati già negli anni settanta, facendo breccia in quella cortina di ferro che divideva l'occidente dall'oriente europei. Con la caduta del muro di Berlino, come abbiamo già detto, le prospettive dell'UE di allargare la sfera d'influenza nel campo della politica internazionale mondiale e la possibilità, concessa dallo sfaldamento dell'URSS, di ampliare il bacino di mercato per le merci comunitarie, costruendo una più ampia sfera di scambio attraverso l'allargamento delle prerogative comunitarie anche ai paesi dell'Europa centro-orientale, crearono i presupposti per progettare una politica comune che avesse lo scopo di immettere gli stati ex-comunisti all'interno di una logica di mercato fino ad allora loro sconosciuta. La politica comune prende piede nell'89 con lo strumento finanziario, chiamato PHARE, di supporto alle riforme necessarie per i candidati per rispondere alle richieste europee, strumento che nasce inizialmente come fondo di supporto finanziario alla riforma di Polonia e Ungheria e che nel corso degli anni successivi verrà esteso progressivamente a tutti gli stati interessati dal processo di democratizzazione. Naturalmente anche per accedere ai finanziamenti, si dovranno seguire determinati criteri, i quali

³⁹ L. Mattina, *La promozione dei diritti umani*, in *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, L. Mattina (a cura di), cit, p. 169

dovranno guidare la politica economica degli stati candidati: la *good governance* e l'apertura e la liberalizzazione del mercato.⁴⁰ Parlando anche qui di *good governance* non vogliamo inserire un nuovo concetto in contrasto o slegato da quel sistema di buon governo di cui abbiamo più sopra parlato, in relazione alle specifiche della democrazia proposta dall'Europa, ma vogliamo porre l'accento sulla globalità della proposta dell'UE che, nel definire le regole nelle quali i candidati saranno costretti ad agire, non si limita al contesto politico ma propone un modello di *governance* economica che insiste “sulla trasparenza delle regole del gioco e sulla correttezza delle procedure di applicazione della legge, [...] condizioni che costituiscono il presupposto all'allargamento del mercato e garantiscono che anche nell'Europa allargata sia rispettata la libera concorrenza”⁴¹. L'aiuto europeo in materia di finanziamenti rappresenta quindi un sostegno, non solo degli investimenti in quanto tali, ossia a livello di elargizione monetaria, ma a livello di esportazione di un metodo di mercato sconosciuto ai paesi ex comunisti, un metodo che però deve necessariamente intrecciarsi con gli elementi basilari della condizionalità politica per riuscire a prendere piede all'interno dei candidati, elementi che Pellicani definisce come “precondizioni dello sviluppo economico” e che, alla luce dei risultati dei candidati, ci confermano che il modo di produzione capitalistico si costruisce “*step by step*”, in una società elargitrice e garante di diritti.

Ritornando all'analisi dell'azione europea, dobbiamo ora cercare di mettere a fuoco il rapporto che si riscontra tra il piano PHARE e, in una prima fase, il processo di decollo dell'industria dei paesi candidati, di concerto con la nuova sicurezza garantita agli investimenti diretti esteri sul territorio dei PECO, e, in una seconda fase, l'allargamento del raggio d'azione degli investimenti PHARE a un contesto anche istituzionale con il sostentamento del processo di decentramento amministrativo.

⁴⁰ D. Piana, *Costruire la democrazia. Ai confini dello spazio pubblico europeo*, cit , pp.70 - 90

⁴¹ D. Piana, *Costruire la democrazia. Ai confini dello spazio pubblico europeo*, cit , p. 74

Nato, come già detto, nel 1989, il piano PHARE si propone in un primo momento di rispondere alle esigenze dei candidati con stanziamenti economici con il principale obiettivo dello sviluppo dell'economia di mercato all'interno dei paesi ex-comunisti. La politica alla base di questi stanziamenti è una politica cosiddetta di *demand-driven*⁴², ossia, come già detto, di risposta alle richieste finanziarie dei candidati, senza però un reale riscontro circa la realizzazione degli obiettivi legati allo stanziamento di fondi. Solo tra il 1997 e il 1998 la politica di promozione democratica (e quindi dell'economia di mercato) si è spostata in direzione di una ridefinizione delle priorità in capo ai candidati, priorità stabilite nei partenariati di adesione i quali indicano i settori prioritari ai quali gli investimenti devono essere garantiti, in una nuova ottica del programma PHARE di *accession driven*, legata quindi alle precedenze stabilite dall'*acquis communautaire*. Già dal 1991 il PHARE ha lavorato di concerto con altri organi facenti capo all'UE, la BERS (Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo) con sede a Londra , che opera accanto alla BM (altra organizzazione la cui azione è stata precedentemente analizzata. Par 1.4) ma da questa è indipendente, avente l'obiettivo di rappresentare un moderno Piano Marshall a favore dei paesi dell'Europa centro-orientale; altro attore è la BEI (banca europea per gli investimenti), che è stata, ed è, fortemente attiva nel processo di rinnovamento strutturale delle economie dei PECO.

Per avere una più chiara idea di quelli che sono stati i settori che hanno goduto degli interventi dei vari organi europei presi in considerazione, sarà esplicitiva la tabella. 2.3, con l'analisi della quale appare chiaro che il PHARE è il programma in cui è maggiormente sottolineabile la omogeneità dei settori in direzione dei quali gli investimenti sono stati effettuati; BERS e BEI, invece, si muovono maggiormente in direzione di investimenti in grandi opere infrastrutturali o in progetti di privatizzazioni. Ultima osservazione, che ci introduce nell'analisi del ruolo del progetto PHARE nella transizione istituzionale dei PECO, si basa direttamente sui dati presenti in tabella nei quali

⁴² A. Vatta, *Lo sviluppo della società civile*, in *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, L. Mattina (a cura di) p. 223

appare chiaro che il progetto di finanziamento PHARE, rispetto alle elargizioni monetarie delle altre organizzazioni prese in considerazione, pare fortemente indirizzato al sostegno delle istituzioni e quindi al sostegno dell'affermazione delle strutture democratiche di base.

TAB. 2.3 Interventi settoriali delle organizzazioni internazionali nel periodo 1990-2000 (valori percentuali)

SETTORI	UE (PHARE)	UE (BEI)	BERS	BM
Agricoltura, ambiente,welfare	20.4	0.0	9.3	23.8
Imprese e finanza	14.1	7.8	42.5	25.9
Infrastrutture	24.0	92.2	40.7	44.6
Sostegno istituzioni	26.8	0.0	0.0	5.5
Altro (servizi)	14.7	0.0	7.5	0.2

Fonte: elaborazione su dati CEC di L. Mattina in *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*

2.7 Il decentramento amministrativo

Parlando dell'azione di investimento dell'UE nei paesi candidati non si può non analizzare quello che è stato un elemento basilare della riforma istituzionale che ha interessato i paesi dell'Europa centro-orientale nel periodo post comunista: il decentramento amministrativo. Il decentramento era naturalmente una prerogativa fondamentale per paesi che avevano trascorso un cinquantennio all'insegna di un centralismo politico decisionale che aveva caratterizzato tutti i settori della vita privata e pubblica. Il motivo principale della pressione al decentramento, effettuata dall'Unione, risente naturalmente della volontà comunitaria di garantire uno sviluppo democratico a livello locale, una più equa e localizzata gestione dei fondi per garantire una più omogenea stabilità macroeconomica dei paesi candidati. Naturalmente parlando di decentramento dobbiamo analizzare su quali elementi baseremo la nostra analisi circa l'effettiva riuscita della politica comunitaria e per far questo dobbiamo predisporre un'analisi basata sull'effettivo adempimento di una effettiva devoluzione ai livelli territoriale, democratico, funzionale e finanziario. Senza dubbio nella prima fase, successiva al crollo dell'URSS e

delle sue strutture decisionali possiamo assistere ad un decentramento a favore degli enti locali municipali, i comuni, un decentramento che proprio la volontà di contrastare i fantasmi del passato centralizzato, ha imposto automaticamente, senza bisogno di pressioni esterne, ai governi dei paesi candidati. Le necessità di riforma di tutti gli anni 90 si basavano su volontà razionalizzanti dell'apparato amministrativo territoriale locale, riforme iniziate già dal 91 e portate avanti da queglii stati che registravano un ampio numero di comuni che non superavano i mille abitanti e che avevano bisogno di un ragionato ridisegno della topografia dei poteri subnazionali al fine di garantire una efficiente gestione del livello decisionale locale. L'Ue in questo contesto di riforma che possiamo definire "auto propulsivo" ha avuto il merito di fornire un appoggio economico ed istituzionale ai progetti di riforma varati nei candidati, e proprio attraverso piani economici e istituzionali, con a capo il piano PHARE e programmi a questo legati, ha garantito la riuscita di molti dei programmi istituzionali dei candidati. Il piano PHARE ha lavorato in direzione tanto della cooperazione transfrontaliera con il programma *PHARE-Cross Boarder Cooperation* che, di concerto con i programmi *Twinnings* (gemellaggi), ha consentito la formazione dei funzionari locali, tanto in direzione di uno sviluppo economico con i programmi PHARE-RE, legato allo sviluppo regionale ma che ha avuto grande impatto sulle economie dei comuni, e *PHARE-Social Economic Development*, per lo sviluppo locale, in più i programmi sono stati indirizzati anche verso la riforma vera e propria della pubblica amministrazione a livello locale con il piano *PHARE-Public Administration Reform*, che aveva come scopo principe la politica di decentramento delle procedure decisionali⁴³.

Volendo ora analizzare quello che è stata la promozione di riforme di decentramento a livello provinciale e locale dobbiamo necessariamente parlare

⁴³ Per le informazioni circa i vari programmi PHARE attuati: <http://europa.eu.int/phare-cgi/plsql/prog.search>

di due fasi del processo⁴⁴: la prima di adattamento anticipatorio, di alcuni stati candidati, alle proposte che sarebbero state fatte in termini di decentramento amministrativo e la seconda di imposizione di una condizionalità devolutiva per l'accesso ai fondi stanziati per il compimento delle riforme richieste dall'UE. Per quel che riguarda la prima fase ci troviamo dinanzi a una autopropulsione interna ai paesi più grandi e aventi le maggiori necessità di garantire una efficiente devoluzione dei poteri a livello provinciale e regionale, questi sono Ungheria, Romania e la più all'avanguardia nel campo del decentramento tra i paesi candidati, ossia la Polonia. Il merito dei paesi più grandi si colloca nella capacità che questi hanno evidenziato di effettuare un decentramento che non fosse semplicemente a livello territoriale, ma realmente attivo anche a livello funzionale e democratico, nonché finanziario. Per quel che riguarda la seconda fase del processo il progetto di stanziamento dei fondi, deciso al consiglio europeo di Copenaghen del 2002, per le azioni strutturali, che, come si può ben vedere in tabella 2.4, sono di gran lunga più elevati rispetto a quelli stanziati per gli altri settori, ha portato tutti i paesi candidati ad agire in termini di riforma della struttura territoriale, anche grazie alla debole proposta europea di una riforma anche a livello finanziario e funzionale, elemento che ha garantito quindi una politica di “decentramento accentrata” anche a causa delle paure comunitarie di una dispersione e cattiva gestione dei fondi a livello locale.

Tab. 2.4 Stanziamenti d'impegno massimi per un allargamento a dieci nuovi stati membri. (Milioni di Euro). Fonte: Conclusioni della Presidenza del vertice di Copenaghen, 12-13/12/2002

Stanziamenti d'impegno	2004	2005	2006
1 Agricoltura	1897	3747	4147
1a Pol.Agr.Comune	327	2032	2322
1b Sviluppo rurale	1570	1715	1825
2 Azioni strutt.	6095	6940	8812
2a Fondo strutt.	3478	4788	5990
2b Fondo di coesione	2617	2152	2822
3 Spese intere e trans	1421	1376	1351
5 Amministr.	503	558	612

⁴⁴ D. Spizzo, *Decentramento e...democratizzazione?*, in *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, L. Mattina (a cura di) pp. 175-208

Per accedere ai fondi strutturali “la Commissione richiede che il territorio di ciascun paese venga suddiviso in un certo numero di unità statistiche che dovrebbero conformarsi alla Nomenclatura delle unità territoriali per la statistica (NUTS) elaborata da Eurostat sin dai primi anni 70.⁴⁵” La pratica amministrativa europea identifica a livello NUTS I e II le regioni e a livello NUTS III le province, garantendo così una suddivisione statistica comunitaria dei territori che identifichi quali siano le entità territoriali da riformare che possano accedere ai fondi strutturali stanziati a livello comunitario.

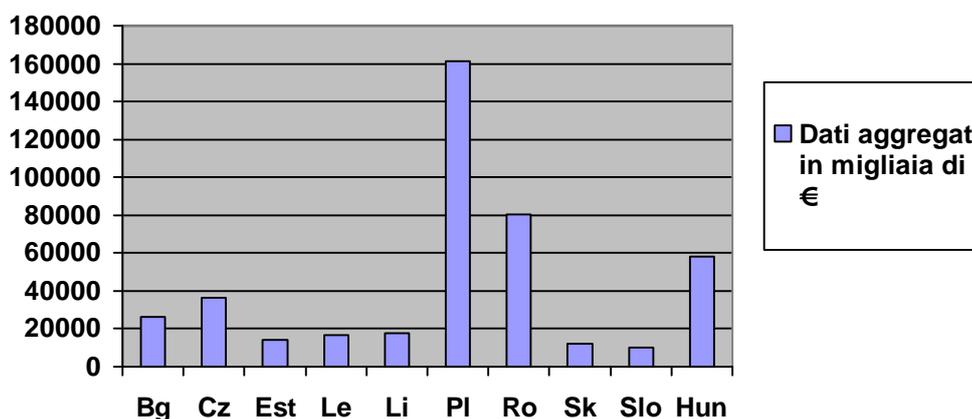
Non si può però dire che la politica europea di pressione abbia avuto efficacia e questo perché l'indirizzo preso dalle proposte comunitarie andava direttamente contro alla logica devolutiva e questo a causa dell'incapacità di muovere un così ampio stanziamento di fondi a favore dei paesi candidati e di riformare la situazione della amministrazione finanziaria a livello locale in un breve lasso di tempo, in più nonostante le continue sottolineature della incapacità di garantire la devoluzione ai livelli democratico, funzionale e finanziario contenute nei *Regular Reports* non hanno contribuito a influenzare la rotta della tipologia di riforma attuata dai candidati.

Volendo ora analizzare gli stanziamenti previsti dal piano PHARE antecedenti al Consiglio di Copenaghen del 2002, risulta chiaro, anche alla luce di quanto visibile dal grafico 2.5, che il progetto di finanziamento comunitario era indirizzato, nel periodo 1994 – 2000, tanto ai due paesi più grandi, che avevano grande necessità al loro interno di una riforma regionale e provinciale, come la Polonia e la Romania, tanto a paesi che si sono ben evidenziati nell'azione di riforma proposta dall'UE, come è accaduto per l'Ungheria (ma naturalmente, alla luce di quanto detto in precedenza, anche per la Polonia) e ancora i fondi furono indirizzati in direzione dei paesi che dovevano agire in termini di politica interna, per una politica di gestione delle minoranze a livello locale più efficace , come è accaduto per i tre paesi baltici che come si può ben vedere in

⁴⁵ D. Spizzo, *Decentramento e...democratizzazione?*, in *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, L. Mattina (a cura di) p. 193

proporzione hanno avuto stanziamenti monetari superiori rispetto ad altri paesi più estesi e con un numero di popolazione maggiore.

Graf. 2.5 Finanziamenti PHARE d'impatto potenzialmente favorevole al decentramento dei singoli candidati. (1994 – 2000) Dati aggregati in EURO.



Alla luce di quanto detto dobbiamo ora vedere se l'azione dell'UE è realmente stata fondamentale per la riforma amministrativa territoriale dei candidati o, semplicemente, ha semplicemente ricalcato le politiche autonomamente già intraprese dai PECO o, ancora, se il risultato è una interconnessione tra fattori endogeni ed esogeni di cui il processo di riforma attuato non è che un chiaro esempio.

Partendo dall'assunto, più volte ripetuto in questo paragrafo, di un indirizzo della pressione comunitaria verso una semplice riforma territoriale, portando così ad una politica di "decentramento accentrato", dobbiamo cercare di capire se le politiche messe in atto dai paesi ex comunisti abbiano, almeno in parte, subito l'influenza della pressione comunitaria. Volendo analizzare il fenomeno del decentramento comunale, abbiamo già visto come il processo prende piede prima dell'intervento dell'Unione in questo campo a seguito di una volontà devolutiva figlia del senso di oppressione proveniente dalle passate politiche accentratrici sovietiche. In questo senso l'azione comunitaria risulta importante per una stabilizzazione del sistema che si stava venendo a creare e per un supporto alle politiche di riforma messe in atto dai PECO, ci troviamo quindi

dinanzi a una situazione in cui elementi esogeni ed endogeni portano a compimento un obiettivo il cui raggiungimento non può essere posto a capo dei meriti dell'UE ma deve essere assegnato di concerto a entrambi gli attori facenti parte del processo di democratizzazione.

Per quel che riguarda invece le riforme provinciale e regionale, per quel che riguarda la prima, poche sono state le pressioni in tal senso da parte dell'Unione, pressioni che infatti non hanno portato a ottimi risultati dal punto di vista delle performance devolutive. Più particolare è il caso relativo alle regioni, per il quale è il caso di soffermarsi maggiormente. In effetti la devoluzione regionale è stato uno dei campi di maggior pressione da parte dell'UE, e questo soprattutto con il varo dei partenariati di adesione e i finanziamenti alle politiche di decentramento amministrativo; c'è da dire che a livello territoriale la politica regionale dei candidati aveva fatto passi in avanti soddisfacenti già nei primi anni 90, molte delle riforme legislative però stentavano a partire. Il ruolo dell'Unione Europea doveva quindi essere quello di premere al fine di garantire una messa in pratica della nuova normativa regionale, pressioni che però non hanno portato ad un'univoca legislazione, anche a causa della suddetta mancanza di un modello amministrativo unitario da parte dell'UE. Ci si è quindi trovati dinanzi ad una situazione frammentaria e non sempre in linea con le priorità stabilite in sede di partenariati, ci si trova, insomma, in una situazione che ancora una volta di più rimarca la necessaria interconnessione tra azione dei fattori esterni e dei fattori interni nel processo di democratizzazione.

2.7 Il ruolo dei fattori interni

Nonostante la nostra analisi sia incentrata sul ruolo dell'Unione Europea nel processo di democratizzazione non possiamo non considerare, anche alla luce di quanto analizzato nelle pagine precedenti. Abbiamo infatti avuto modo di notare che alle pressioni fatte dall'UE i candidati hanno risposto in modo diverso e con velocità di applicazione delle riforme diverse, questo è dovuto

tanto alla, più volte nominata, non univocità del progetto di promozione democratica europeo, tanto a quei fattori interni ai paesi ex comunisti che interagendo con le proposte comunitarie hanno dato una forma ben definita al processo di democratizzazione per ciascun candidato.

Vogliamo per l'appunto accennare a questi fattori interni distinguendone due gruppi⁴⁶, quelli di lungo periodo e quelli di medio e breve periodo. Parliamo di fattori interni di lungo periodo riferendoci alla situazione di ammodernamento della società che aveva caratterizzato i paesi dell'Europa centro-orientale prima dell'instaurazione dei regimi comunisti, mentre parliamo di fattori di breve e medio periodo riferendoci agli atteggiamenti tenuti dalle élite politiche a seguito dello sfaldamento dell'URSS, riscontrando così diversi atteggiamenti che hanno facilitato oppure ostacolato le riforme democratiche attuate negli stati oggetto della nostra analisi.

Volendo analizzare più approfonditamente il fenomeno dei fattori interni attivi nel processo di democratizzazione dei PECO dobbiamo per l'appunto partire dal primo dei due gruppi in cui abbiamo cercato di distinguerli. I fattori di lungo periodo per l'appunto ci informano circa il grado di modernizzazione che ha interessato i paesi nel periodo precedente all'instaurazione dei regimi comunisti. Per quanto riguarda una collocazione geografica dei vari livelli di modernizzazione possiamo prendere in considerazione la teorizzazione di Andrew Janos⁴⁷ del quadrante continentale, in cui si dovranno immaginare racchiusi i PECO, e con la quale siamo in grado di ipotizzare una diagonale di sviluppo che si articola da un nord-ovest verso sud-est, che sottolinea il fatto che la modernizzazione ha maggiormente interessato i paesi più vicini all'Europa continentale piuttosto che quelli balcanici orientali e meno inseriti in un contesto di economia di produzione, che invece sembra aver chiaramente

⁴⁶ L. Mattina, *La riforma delle istituzioni in La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, L. Mattina (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2004, p. 118

⁴⁷ A.C. Janos, *East central Europe in the modern World. The politics of the borderlands from pre- to postcommunism*, Stanford University Press, Stanford, 2000

influenzato i paesi dell'Europa centrale nel periodo precedente alla spartizione delle sfere di influenza tra URSS e Occidente.

Sappiamo che i partiti comunisti al potere non si scostavano di molto dall'impostazione marxista-leninista indirizzata dal nucleo centrale del partito che era per l'appunto il PCUS, è però vero che, nei paesi in cui il grado di modernizzazione era più elevato, i partiti comunisti al potere erano alla ricerca di un "comunismo nazionale"⁴⁸, che garantisse una gestione semi-autonoma del potere e di conseguenza un comunismo staccato dalla guida sovietica anche per quanto riguarda l'intrusione all'interno della vita economica del paese, lasciando un'autonomia maggiore all'iniziativa privata. Una condizione di questo tipo ha garantito nel corso del tempo lo sviluppo di alcune elite politiche interne di stampo liberal riformista, che alla caduta dei regimi comunisti sono state in grado di affrontare la transizione proposta dall'UE nel migliore dei modi. È chiaro quindi che i fattori di lungo e breve periodo interagiscono tra loro e comportano una importante influenza sulle politiche di promozione democratica dell'UE. Questa interazione si esplicita, naturalmente, anche in negativo ed è chiaro che in paesi come Bulgaria e Romania, prettamente rurali e agricoli, con elite politiche non pronte al cambiamento, e un elettorato che si sentiva maggiormente protetto dai partiti comunisti eredi dei precedenti regimi, le iniziative proposte dall'UE non furono facilmente accolte, ma, anzi, per lungo tempo osteggiate, portando l'UE a imporre l'estromissione dei due paesi dal novero dei candidati inclusi nel processo di allargamento della *membership* europea del 2004.

⁴⁸ H. Kitschelt, *Formation of Party cleavages in post-communist democracies. Theoretical propositions*, in "Party Politics" pp.447 - 472

CAPITOLO 3

LA TRANSIZIONE DOPO L'ALLARGAMENTO: LA TENUTA DELLE DEMOCRAZIE

In questa terza ed ultima parte del lavoro la nostra ricerca si incentra principalmente su quello che è l'esito del processo di allargamento nel contesto della transizione democratica postcomunista. Appurato il ruolo preponderante dell'azione dell'UE nel processo di democratizzazione dei PECO, vogliamo ora cercare di capire se questo ruolo a favore della democrazia persiste anche a seguito del raggiungimento dell'obiettivo di acquisizione della *membership* europea da parte dei paesi candidati. Abbiamo inizialmente parlato di una duplice volontà, la prima, dell'UE, di ampliamento dell'influenza europea nell'ambito della politica internazionale, la seconda, dei candidati, di “tornare alle radici europee” per dare stabilità alle proprie economie e alle proprie storie democratiche. Ora, una volta raggiunte le volontà europea e dei PECO, il mantenimento delle democrazie entro i canoni prestabiliti dalla condizionalità politica europea diventa il campo su cui la nostra analisi deve necessariamente concentrarsi, in primis perché abbiamo già detto che la democratizzazione è un processo aperto, che non si conclude con la nascita delle istituzioni democratiche basilari ma che rimane aperto a sconvolgimenti e a cambiamenti più o meno repentini nel corso del tempo; in seconda istanza appare necessario parlare della tenuta delle neonate democrazie europee alla luce dei dati forniti nel secondo capitolo dall'analisi dei *Regular Reports*, dati che ci indicano chiaramente che sono stati fatti passi avanti importanti ma che alcune riforme democratiche devono essere ancora portate a compimento affinché si possa effettivamente parlare di esito completamente positivo dell'intervento europeo e di un processo di transizione democratica che abbia garantito, non solo la nascita, ma anche la stabilizzazione dei nuovi regimi democratici dell'Europa centro orientale.

A tal proposito questo terzo e ultimo capitolo tratterà dapprima delle aspettative che permangono all'interno dei cittadini dei paesi candidati circa il processo di democratizzazione, facendo un necessario distinguo tra aspettative e sensazioni nei confronti dell'UE e nei confronti delle istituzioni democratiche dei singoli paesi. A seguito di questa analisi cercheremo di dare un senso ai dati che ne fuoriusciranno, partendo da alcune considerazioni sulle performance democratiche ed economiche dei PECO e infine cercheremo di dare una spiegazione a quelle performance democratiche, che scopriremo essere maggiormente accomunabili sotto aspetti negativi piuttosto che sotto risultati positivi.

3.1 Fiducia o sfiducia nei cittadini dei PECO?

Il problema della fiducia (o della sfiducia) dei cittadini dei paesi candidati nelle istituzioni nazionali è strettamente legato a quelle che sono le performance del nuovo regime. Vedremo che il tema delle performance sarà più pregnante di quello legato all'essenza del regime in sé nella determinazione della considerazione dei risultati delle neonate democrazie dell'est Europa.

Prima però di vedere come fiducia e sfiducia si leghino ai risultati delle politiche nazionali sarà necessario considerare il rapporto che esiste tra UE e istituzioni democratiche secondo il parere dei cittadini dei paesi candidati. Per far questo ci serviamo di indagini effettuate tramite interviste da parte dell'UE stessa ai cittadini dei PECO, e da ulteriori studi del NEB (*New European Barometer*) che cercano, per l'appunto, di investigare circa l'apprezzamento popolare del nuovo sistema politico.

Il rapporto che lega la democratizzazione dei paesi dell'Europa centro-orientale con l'UE è apparso chiaro nell'analisi effettuata durante i primi due capitoli, ora però ci chiediamo cosa pensino dell'azione dell'Unione i cittadini dei PECO, in modo da poter capire se il processo di transizione democratica proposto dall'UE è stato accolto solamente a livello politico-amministrativo o anche a livello più prettamente socio-popolare. Innanzitutto è necessario

sottolineare che il gradimento dell'UE è strettamente legato alle informazioni percepite dai cittadini dei PECO riguardanti il processo di allargamento e la candidatura all'acquisizione della *membership* comunitaria.

Tabella 3.1 Immagine positiva dell'UE nei paesi candidati. Valori percentuali

	1991/1993	1994/1996	1997	2001
Bulgaria	43	29	47	65
Romania	45	51	51	63
Ungheria	31	22	35	39
Slovacchia	34	27	41	36
Rep. Ceca	37	24	27	23
Polonia	39	43	50	26
Slovenia	27	25	31	23
Lituania	45	23	29	24
Lettonia	40	22	27	6
Estonia	31	20	22	3

Legenda: risposta alla domanda: << In generale lei ha un'immagine dell'UE che è molto positiva, abbastanza positiva, neutrale, abbastanza negativa o molto negativa? >> (per il 2001) e alla domanda: << Come sa quindici stati dell'Europa occidentale formano l'UE. Le sue impressioni dei fini e delle attività dell'UE sono generalmente positive, neutrali o negative? >>
Fonti: European Commission, *Eurobarometer Candidate Countries*, 1992-1998, 2002

È chiaro infatti che l'andamento del gradimento dei cittadini dei candidati riguardante l'UE è oscillato in concomitanza con i differenti *steps* del processo di allargamento. Come si evince dalla tabella 3.1 aumenti di apprezzamento dell'idea di Europa e delle politiche europee si sono registrati negli anni che seguivano allo smembramento dell'URSS e che sono caratterizzati da un livello di soddisfazione molto alto, a voler indicare quel "sogno europeo"⁴⁹ che caratterizzava la popolazione dei candidati nei primi anni di libertà. Rapidamente, con lo sviluppo della consapevolezza del significato dell'ingresso nell'Unione, le considerazioni circa l'operato dell'UE si fecero maggiormente legate al concetto di allargamento, e all'acquisizione della *membership* da parte dei diversi stati, questo perché, come vedremo tra poco, l'idea di Europa ha assunto un connotato prettamente utilitaristico nelle idee dei cittadini dei candidati. Proseguendo però nell'analisi della tabella possiamo vedere che un'altra annualità di crescita della soddisfazione è riscontrabile nel 1997 in cui sono stati aperti i negoziati di pre-adesione "suscitando grandi

⁴⁹ M. Butora, *Nightmare from the past, dream of the future*, in "Journal of democracy", Vol. 18, no. 4, Oct. 2007

aspettative tra i cittadini dei candidati, compresi quelli dei paesi che sono stati rinviati al secondo turno”⁵⁰. È quindi evidente come l'UE a livello sociale abbia colpito, non solo per il suo ruolo democratizzante, ma per le possibilità che l'acquisizione dello status di cittadino europeo possa conferire a ciascun individuo. Simili posizioni sono più prettamente legate alle fasce imprenditoriali e giovanili della popolazione, che, alla luce della visione utilitaristica dell'UE come mezzo di interazione economica tra stati e come lasciapassare per giovani che possono trasferirsi all'estero e usufruire delle possibilità offertegli dagli stati dell'Europa Occidentale, si scontrano con le posizioni degli operatori del settore agricolo, di tutti coloro che vivono in un contesto rurale (si parla, quindi, di ampie zone dei due stati balcanici, Romania e Bulgaria), dei disoccupati e dei pensionati⁵¹, di tutti coloro, in poche parole, che dal processo di allargamento non avrebbero avuto un utile, ma anzi, in alcuni casi si sarebbero visti accollare degli svantaggi, come è accaduto ad alcune aziende agricole dei PECO che nel mercato unico europeo si sono viste superare dai prodotti occidentali a causa dell'arretratezza dei loro mezzi produttivi che non riescono a garantire l'adeguatezza agli standard qualitativi europei.

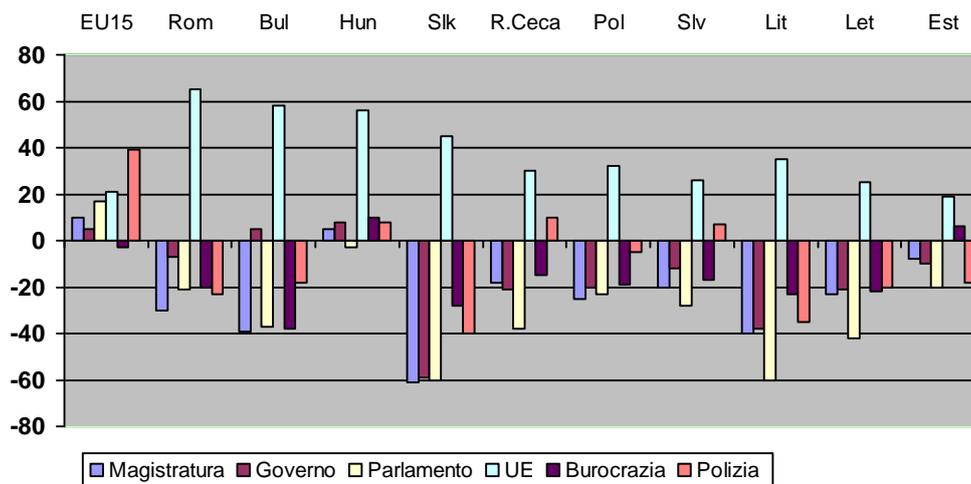
È sicuramente importante vedere ora che tipo di rapporto sussiste tra la fiducia che si ripone nelle istituzioni europee e quella riposta in quelle nazionali. L'importanza di questo rapporto è insita nelle considerazioni che vedremo essere proprie dei cittadini dei candidati circa le istituzioni che caratterizzano i paesi di appartenenza. Ancora una volta risulterà chiaro, infatti, che le maggiori aspettative saranno riposte nelle politiche comunitarie piuttosto che nelle istituzioni interne e questo a causa della crescente inefficienza dei sistemi democratici interni (di cui parleremo più avanti). A tal proposito appare quindi esplicitiva il grafico 3.2 nel quale appare chiaro che nel 2001, anno in

⁵⁰ L. Mattina, *L'UE in casa: opinione pubblica, partiti e democratizzazione*, in in *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, L. Mattina (a cura di), cit , p. 262

⁵¹ European Commission : *Candidate Countries Eurobarometer 2001. Public Opinion in the countries applying for European Union membership.*

cui la soddisfazione circa le politiche comunitarie era in calo (tab. 3.1), la media di fiducia nelle istituzioni nazionali è molto più alta nei quindici membri piuttosto che all'interno dei paesi candidati, in questi rimane però maggiore la considerazione delle politiche comunitarie in cui la fiducia riposta appare molto più elevata che nei Quindici.

Grafico 3.2 Fiducia nelle istituzioni (% 2001)



Legenda: risposta alla domanda: << Per ognuna delle seguenti istituzioni, per favore, mi dica se tende a riporvi fiducia oppure no >>.

Fonti: European Commission: *Candidate Countries Eurobarometer 2001. Public Opinion in the countries applying for European Union membership.*

Appare quindi evidente il fatto che le istituzioni democratiche dei paesi candidati non riscuotono quella fiducia necessaria che ci possa indirizzare verso una considerazione di queste come di organi di sistemi democratici pienamente funzionanti. Rimane però il fatto che all'interno dei paesi candidati la sfida politica non sia ancora ben definibile come una partita giocata tra partiti, ma ci si trova dinanzi a una situazione in cui la sfida è tra sistemi di governo diversi⁵². Proprio per questa situazione, che è riflessa all'interno dei sentimenti della maggior parte dei cittadini dei candidati, nonostante la fiducia nelle istituzioni democratiche nazionali cali vistosamente a causa dei problemi

⁵² Rose R., *Learning to support new regimes in Europe*, in "Journal of democracy", Vol. 18, no. 3, Jul. 2007

di tenuta degli standard comunitari la volontà di mantenere e di difendere il regime democratico in quanto tale aumenta sempre di più all'interno dei paesi candidati come ci dimostra la tabella 3.3. I dati proposti sono esplicitivi di una grande considerazione del regime democratico e delle sue istituzioni di base, in quanto portatori di elementi di libertà nuovi che solo negli ultimi anni si vedono superare da un clima generalizzato di revanche populista, che non si caratterizza come fattore antidemocratico ma perlopiù come fattore antiliberal, elemento di cui parleremo più avanti quando sottolineeremo le performance politiche delle neonate democrazie in relazione al tema della tenuta dei regimi stessi. Ritornando al tema esplicitato dai dati espressi in tabella risulta quindi chiaro, però, che la democrazia in quanto regime che elargisce diritti continua ad acquisire posizioni nella scala di gradimento dei cittadini dei paesi ex-comunisti dell'Europa centro-orientale e sempre minori nel corso del tempo sono state le percentuali di popolazioni che avrebbero approvato e sostenuto un regime autoritario, e anche questo elemento, volendo andare ad analizzare i dati oggettivi è chiaramente segno di un cambio generazionale incline alla democratizzazione e alla democrazia.

Tab. 3.3 Supporto positivo al regime democratico (% 1991 e % 2007)

	1991	2007	Variazione
Estonia	55	75	20
Lituania	47	71	24
Slovenia	49	70	21
Rep. Ceca	71	70	-1
Ungheria	57	65	8
Polonia	52	53	1
Slovacchia	50	52	2
Lettonia	41	52	11
Bulgaria	64	51	-13
Romania	69	51	-18
Media	55	61	5

Domanda: << In una scala da -100 a 100 dove il primo sta a indicare il peggiore e il secondo il miglior giudizio, dove collocherebbe il nuovo regime democratico caratterizzato da elezioni libere e multipartitismo?>>

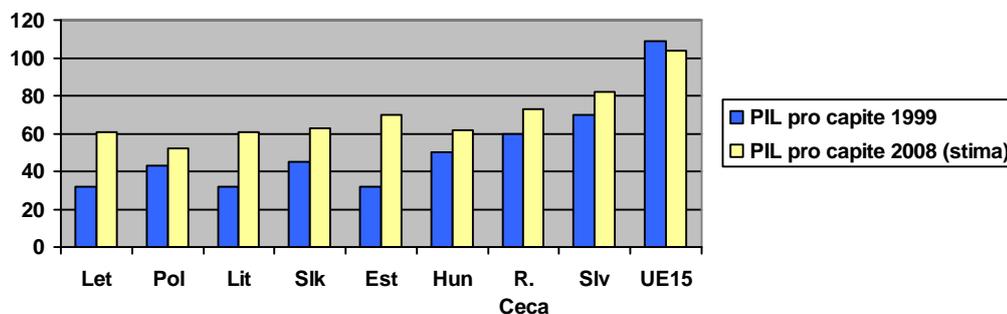
3.2 Le performance economiche

I cambiamenti del livello di gradimento espresso dai cittadini dei candidati nei confronti delle istituzioni democratiche nazionali sono naturalmente legati alle garanzie di democraticità ed efficienza che queste riescono a garantire, e ci danno un ottimo indizio del rapporto aspettative-democrazia reale che si è esplicitato all'interno dei PECO in seguito all'acquisizione delle *membership* europea. In un contesto economico come quello che ci è stato presentato negli ultimi anni del nuovo secolo appare normale che nei Quindici si stia attraversando un momento di stallo dello sviluppo economico, che si è ultimamente manifestato con una crisi dell'impianto liberista dell'economia e che ha portato, soprattutto nel Vecchio Continente, ad anni di crescita prossima allo zero e potrebbe portare, visti gli ultimi avvenimenti, ad episodi di recessione che però risultano completamente slegati dalle dinamiche europee di allargamento della *membership* comunitaria ai paesi dell'Europa centro-orientale. Nello stesso tempo però i nuovi membri dell'UE, chiaramente sono legati all' "incremento di dimensioni del mercato unificato europeo e al fatto di [rappresentare per gli investitori dei Quindici] sia potenziali sbocchi di mercato, sia aree dove continuare a delocalizzare-decentrare l'attività d'impresa al fine di ridurre i costi della produzione e/o aumentare l'efficienza della catena del valore"⁵³. È naturale che un sistema che conosce l'economia di mercato, dopo aver vissuto la de-industrializzazione dell'ultima parte del periodo di dominazione del piano unico sovietico sull'economia, deve riabilitare il proprio sistema produttivo ed economico ad un sistema concorrenziale inserito nel contesto finanziario occidentale, proprio per questo motivo ad un primo periodo contrassegnato dalla politica degli "shock economici" la produttività e la ricchezza dei paesi candidati sono cominciati a crescere seguendo gli standard occidentali, e sembrano potersi attestare sui

⁵³ P. Guerrieri, *Le finalità economiche dell'allargamento e le sfide dell'UE a 27 paesi*, in *L'Europa allargata, l'Est e l'Italia. Le politiche, l'economia, le imprese*, Fortis M. e Quadro Curzio A. (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2007, p. 67

livelli dei Quindici nella prossima decade. È però opportuno sottolineare che i livelli di crescita degli ultimi anni, anche alla luce della suddetta crisi, hanno addirittura superato quelli dei Quindici, mostrando una effettività dei risultati delle riforme di mercato attuate all'interno dei PECO, i quali, naturalmente, sono inevitabilmente inseriti in un quadro di crescita rapida che era facile immaginare in un'ottica di conversione efficace ed efficiente del modo di produzione. Questa situazione è chiaramente spiegata dal grafico 3.4 in cui si denota chiaramente che la variazione di PIL pro capite riscontrata nel periodo 1999/2008 è chiaramente maggiore e positiva nei paesi candidati mentre risulta negativa nei Quindici.

Graf. 3.4



Fonte: Eurostat, Banca Mondiale

Una situazione di questo genere ci porta dinanzi all'evidenza di una cittadinanza consapevole della capacità di crescita connaturata nell'economia di mercato ma che nello stesso tempo si trova di fronte ad un'importante necessità: quella di sopportare dei costi derivanti dalla crescita economica e dall'ingresso all'interno di un contesto economico-monetario che impone delle nuove leggi. A tal proposito bisogna innanzitutto dire che sono due le tipologie di costi: la prima che comprende i costi effettivi per una ristrutturazione del sistema al fine di una totale convergenza con la struttura di riferimento⁵⁴, la seconda comprende, invece, i costi apparenti che i cittadini pagano in termini di servizi che (non) gli vengono resi a seguito dei costi effettivi di convergenza

⁵⁴ P. Guerrieri, *Le finalità economiche dell'allargamento e le sfide dell'UE a 27 paesi*, in *L'Europa allargata, l'Est e l'Italia. Le politiche, l'economia, le imprese*, Fortis M. e Quadro Curzio A. (a cura di), cit.

spesi dallo Stato⁵⁵. La crisi delle politiche di welfare in corso nei PECO si spiega, infatti, in tal senso e l'incapacità di garantire uno stato assistenziale efficiente ed efficace per far fronte alle richieste di condizionalità politica imposte a Maastricht, ha portato nel corso del tempo al rafforzamento di elite politiche radicali legate a ideologie illiberali che stanno, con sempre maggiore forza, acquistando terreno a scapito delle forze liberaldemocratiche, non solo sul territorio politico dei nuovi paesi membri ma anche nei Quindici.

Questo dimostra con maggiore forza che, nonostante il mercato unico abbia creato i presupposti per una crescita rapida e fundamentalmente inimmaginabile per paesi che avevano vissuto per anni sotto il piano unico sovietico, i costi, che l'ingresso in un'economia di mercato ha comportato per i cittadini dei paesi candidati, hanno minato la fiducia che questi riponevano in un sistema economico basato sulla liberalizzazione e sul mercato, e li hanno avvicinati ad uno legato a "soddisfazioni sostitutive ai mali dell'economia, come il fondamentalismo religioso, il nazionalismo, l'anticomunismo e la xenofobia"⁵⁶ e altre forme di radicalizzazione politica che sono confortate dalla scarsa tenuta dell'impianto politico oltre che di quello economico, come avremo modo di analizzare nel prossimo paragrafo. Legandoci a quanto visto circa le performance economiche analizzate nei Quindici dobbiamo, infine, analizzare quanto, nel caso dei cittadini dei paesi già membri dell'UE, la situazione fiduciaria nei confronti delle politiche di allargamento dell'Unione siano contrastanti rispetto a quanto riscontrato nei cittadini dei Candidati. Questo è dovuto ad uno sconvolgimento del mercato che ha comportato, un allargamento del bacino di approvvigionamento di manodopera, che nei paesi ex comunisti viene garantita a basso costo, e che di conseguenza ha visto molti investimenti "emigrare" in direzione di condizioni più favorevoli ma sempre inserite nel contesto del mercato unico europeo.

⁵⁵ B. Greskovits, *Economic woes and political disaffection*, in "Journal of democracy" Vol.18, no. 4, Oct 2007

⁵⁶ Rupnik J., *From democracy fatigue to populist backlash*, in "Journal of Democracy", Vol. 18, no. 3, Oct. 2007

3.3 Le performance politiche. La tenuta delle democrazie

Come abbiamo visto un senso di sfiducia pervade, non l'intero complesso dell'impianto democratico proposto dall'UE, ma un aspetto ben specifico che comporta elevati costi, effettivi ed apparenti, per la popolazione, costi che vengono facilmente strumentalizzati da elite politiche populiste che acquisiscono sempre più potere all'interno di tutto il Vecchio Continente.

Volendo nello specifico analizzare l'avanzata populista nei paesi candidati non possiamo non renderci conto che il problema risiede esplicitamente anche nelle performance politiche della classe governativa liberaldemocratica che ha traghettato nella democrazia gli stati dell'Europa centro-orientale. Il problema legato alla tenuta delle democrazie discende proprio da una incapacità strutturale del sistema di garantire determinati meccanismi di fruizione dei diritti fondamentali, e da una costante situazione di lesione del sistema di fiducia tra classe politica e cittadinanza a causa della corruzione imperante all'interno dei territori dei dieci nuovi membri dell'Unione.

Prima di cercare di capire che tipo di motivazioni possiamo trovare per questa situazione di sfiducia che sta pervadendo tutta la classe elettorale dei PECO dobbiamo cercare di identificare che tipo di "sintomi" possiamo riscontrare all'interno dello scenario politico dei dieci nuovi membri. Possiamo distinguere cinque distinte caratteristiche⁵⁷: innanzitutto la più volte menzionata avanzata dei partiti populistici a scapito di quelli liberali, traghettatori dei PECO nell'UE, in seconda istanza è menzionabile la costante radicalizzazione del pensiero politico delle varie fazioni che non permettono una cooperazione sulle linee guida del sistema. Altra caratteristica di questi sistemi è sicuramente la frammentazione del gruppo votante in differenti fazioni, elemento che non permette una efficace divisione del potere in seguito alle elezioni, ma che impone la stessa frammentazione anche nel sistema decisionale e

⁵⁷ Mungiu Pippidi A., *EU accession is no "end of history"*, in "Journal of democracy", Vol. 18, no. 4, Oct 2007

conseguentemente anche una evidente instabilità politica; quarta particolarità di questo momento politico dei PECO è una conseguenza necessaria dell'instabilità del sistema e della radicalizzazione delle idee politiche, ed è riscontrabile nella mancanza di cooperazione tra le differenti coalizioni politiche che si scontrano sul ring decisionale. Ultima caratteristica, sicuramente l'elemento fondamentale della nostra analisi, è riscontrabile nella persistente violazione di determinati elementi caratterizzanti la rule of law.

Ora è importante capire in che modo l'allargamento abbia delle relazioni con questi avvenimenti e perché le democrazie dei PECO sembrano progressivamente in crisi, nonostante quello strumento che dovrebbe essere garanzia dell'efficienza democratica, rappresentato dal monitoraggio continuo dell'UE.

L'allargamento, infatti, a questo punto non si manifesta ai nostri occhi come un traguardo da cui però gli stati ex comunisti debbono ripartire per mantenere la democrazia sui livelli richiesti all'inizio dei negoziati per l'adesione, ma rappresenta un punto di arrivo su cui le élite democratico liberali sembrano essersi adagate, e, in un certo qual modo, non supportate dall'UE, agiscono in modo da disperdere la fiducia dell'elettorato in direzione di gruppi estremisti che agiscono in senso antiliberal. È chiaro in questo senso che la sfiducia non riguarda il sistema democratico ma, è ancora una volta importante sottolinearlo, le élite politiche che agli occhi della popolazione non riescono a gestirlo. Se si considerano per l'appunto i dati del "*New Democracies Barometer*" è facile notare che i due terzi dei cittadini dei paesi ex comunisti considera i propri governi "*unfair*", legati ad una continua violazione della *rule of law* e naturalmente interessati dal fenomeno, dilagante nei PECO, della corruzione. È chiaro quindi che le élite politiche democratico liberali stanno allontanandosi dall'obiettivo di convergenza politica con l'Unione e una situazione di tal genere agli occhi di "*democracy-minded citizens*" comporta una progressiva perdita di fiducia la quale deve riversarsi in un nuovo bacino di consenso, bacino che è stato trovato nei nuovi gruppi politici populistici. È quindi difficile trovare colpe all'azione dell'UE in tal senso, dal momento che

l'orientamento degli elettori si basa sulle scelte politiche interne e non ha comportato cambiamenti drastici di opinione nei confronti del regime democratico, è però vero che nel corso degli anni, come dimostra la tabella 3.5, basata su dati elaborati dalla Freedom House, i PECO si sono, o progressivamente allontanati dai risultati effettuati durante il processo di negoziazione, o sono rimasti perlopiù stabili su punteggi che dimostrano l'incompiutezza del processo di democratizzazione.

Tab. 3.5 Risultati democrazie Europa centro-orientale.

	Risultato 99/00	Differenza risultati	Risultato 2007
Bulgaria	3.58	0.40	2.89
Rep. Ceca	2.08	-0.60	2.25
Estonia	2.25	0.25	1.96
Ungheria	1.88	-0.30	2.14
Lettonia	2.29	0.15	2.07
Lituania	2.29	0.15	2.29
Polonia	1.58	-0.15	2.36
Romania	3.54	0.15	3.29
Slovacchia	2.72	0.65	2.14
Slovenia	1.88	0.25	1.82
MEDIA	2.40	0.095	2.32

Legenda: risultati da 1 (best) a 7 (worst) sul livello di qualità della democrazia

Fonte: www.freedomhouse.org

Appare chiaro quindi che l'inversione di marcia a cui si è assistito, in seno alla problematica della tenuta della democrazia, dopo l'ingresso di questi paesi nell'Unione ci porta a pensare che l'UE stessa non abbia ben monitorato per evitare simili tendenze. In questo senso coloro che sostengono una teoria realista⁵⁸ del processo di democratizzazione condizionata, sottolineano la mancanza assoluta di attenzione dell'attore comunitario per i problemi che riguardano sì la tenuta delle democrazie, ma non fanno parte delle priorità stabilite per l'adesione e l'attuazione dell'*acquis communautaire*, tant'è vero che, in alcuni casi, si considera l'azione europea più permeante per quel che

⁵⁸ L. Mattina, *Introduzione in La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale* di L. Mattina (a cura di), *cit.*

riguarda l'incentivo a democratizzare piuttosto che come progetto di assistenza⁵⁹. In questo lavoro però vogliamo superare l'interpretazione realista dell'allargamento e cercare di sottolineare come, da una parte il processo di democratizzazione sia un processo aperto e naturalmente mutevole, in più appare chiaro che quanto accaduto nell'Europa centro-orientale abbia travalicato in ogni caso ogni aspettativa esistente sulla possibile democratizzazione di una serie di paesi che per almeno quaranta anni erano stati dominati dall'ideologia sovietica e che, soprattutto, non avevano mai conosciuto una reale forma democratica durevole nel tempo. Possiamo quindi dire che il processo non può considerarsi concluso, e destabilizzazioni dell'impianto decisionale democratico liberale sono esplicabili se si considera il carattere continuo della transizione, in più è ancora più semplice accettare senza troppi allarmismi situazioni di questo genere se si considera l'avversione della popolazione nei confronti di un cambio di regime in direzione autoritaria. Per quel che riguarda poi il ruolo dell'UE in questo frangente, ci troviamo dinanzi a una situazione che, come ho già detto (Cap. 1), è a cavallo tra il realismo interessato a coordinare quegli aspetti della democratizzazione convergenti con le priorità comunitarie, e un modello liberista "neocoons" di esportazione democratica meno interessato e più orientato verso l'esportazione del modello nelle zone limitrofe. L'azione europea infatti ci appare come volenterosa promotrice di democrazia anche, e soprattutto, con lo strumento dell'incentivazione attraverso l'obiettivo della *membership* europea, ma non può certo distaccarsi da quegli impegni economici e politici presi con i Quindici che comportano una pressione maggiore sulle priorità stabilite in seno all'organizzazione internazionale di concerto con i diversi stati membri con i quali il vincolo di responsabilità rimane molto forte, viste anche le tensioni intercorse tra i diversi stati comunitari al momento della decisione dell'azione in senso di promozione democratica con le finalità dell'allargamento. La promozione democratica europea ha, quindi, delle priorità con le quali si

⁵⁹ Mungiu Pippidi A., *EU accession is no "end of history"*, in "Journal of democracy", Vol. 18, no. 4, Oct 2007

accompagna o, in alcuni casi, dalle quali viene superata in seno al processo decisionale, ma questo non ci impedisce di delineare una forma di democrazia che possiamo considerare europea , promossa all'interno dei PECO, e con la quale i cittadini degli stati ex comunisti hanno appreso a vivere in una società distributrice di diritti.

3.4 La transizione dei PECO tra terza e quarta ondata di democratizzazione

Analizzando le vicende che ci si manifestano innanzi nell'analizzare il processo di democratizzazione dopo l'allargamento dell'UE, e dopo aver analizzato le modalità di negoziazione tra le elite politiche per arrivare ad un compromesso che potesse far nascere la democrazia nei paesi oggetto del nostro studio, dobbiamo ora cercare di mettere in risalto che tipo di interconnessione può esserci tra la democratizzazione dei PECO e le ondate di democratizzazione che si sono susseguite all'interno del panorama politico internazionale. Dobbiamo per l'appunto far riferimento innanzitutto alla tesi della terza ondata di Huntington⁶⁰, secondo la quale il processo di democratizzazione dei paesi ex comunisti dell'Europa centro-orientale può inserirsi in un contesto di transizione che inizia dagli anni 70 con il passaggio alla democrazia da parte del Portogallo. In contrasto poniamo la tesi di McFaul della quarta ondata di democratizzazione, in cui possono essere inserite le vicende che hanno caratterizzato i PECO, viste le differenti conseguenze delle modalità di cooperazione (o meglio di non cooperazione)tra le elite operanti nel processo di transizione.

⁶⁰ Huntington S. P. , *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo* , Il Mulino, Bologna, 1995

Effettivamente rileggendo la tesi di Huntington ci rendiamo conto che altri stati facenti parte del gruppo dei regimi autoritari si sono democratizzati, anche facendo ricorso all'ancoraggio all'Europa, ed è il caso del Portogallo, della Spagna e della Grecia, le cui performance democratiche appaiono legate alla prospettiva di un'entrata all'interno dell'Unione Europea. Non si può però non considerare la tesi di Huntington che individua nella cooperazione tra elite autoritarie uscenti e elite liberaldemocratiche, traghettatrici dei paesi verso la transizione completa, la garanzia più ampia di stabilità della democrazia. McFaul⁶¹ si inserisce proprio in questo contesto, sottolineando che il processo dei PECO, è da considerarsi una fattispecie a sé stante dal momento che la maggior parte delle nuove democrazie sono nate sotto l'egida incontrastata di nuovi esponenti liberali che hanno messo totalmente da parte la vecchia elite comunista per costruire il nuovo regime.

Appare invece chiaro che in paesi ex comunisti dove vi sia stata una sorta di cooperazione e di dialogo tra le elite i problemi di stabilità si siano articolati in vario modo fino a portare a democrazie incomplete e lontane dall'ideal typus di democrazia vigente. Questa conclusione ci porta in contrasto con quella di Huntington, e ci impone di mettere da parte, per le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale, le teorie della terza ondata riguardanti "il dilemma del torturatore" (o del pretoriano), secondo le quali per evitare *revanche* delle vecchie elite spodestate dal potere il passaggio alla democrazia doveva seguire uno schema di cooperazione legato, per l'appunto, all'inserimento degli elementi meno reazionari delle vecchie elite all'interno del nuovo contesto governativo-decisionale.

Ci pare quindi che la conclusione di Huntington circa i rischi delle nuove democrazie, riscontrate nei partiti populistici, che effettivamente sono nati e stanno prendendo piede all'interno delle neonate società dell'Europa centrale ed orientale, siano eccessivamente pessimistiche e non tengano conto del fatto che la stabilità sulla quale poggiano queste nuove forme democratiche risiede

⁶¹ McFaul Michel, *The fourth wave of democracy dictatorship. Noncooperative transitions in the postcommunist world*, in "World Politics", no. 54, Jan 2002

proprio nella garanzia di un netto taglio con il passato. La sopra citata fiducia nei confronti delle istituzioni democratiche in quanto tali ci pare la miglior risposta al timore di una perdita strutturale di stabilità per i nuovi sistemi democratici, in più l'ancoraggio all'Europa e l'inserimento in un contesto di responsabilità internazionale sembrano imbrigliare l'azione dei PECO a proseguire in direzione di un rafforzamento piuttosto che di un rallentamento del processo democratico.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto analizzato possiamo giungere ad un consuntivo di quanto esplicitato nel testo e cercare di capire quanto è stato importante il ruolo dell'UE nel processo di democratizzazione dei PECO.

Considerando il processo di convergenza attuato attraverso le riforme delle istituzioni incaricate di effettuare i controlli orizzontali, possiamo ben dire che il ruolo dell'Unione è stato tanto permeante quanto bastasse per garantire una trasposizione della legislazione comunitaria all'interno delle carte normative dei paesi candidati, ma abbiamo più volte sostenuto l'incompletezza di queste riforme, ossia l'incapacità, tranne qualche sporadica occasione, di una effettiva trasposizione in termini di riforma sostanziale delle istituzioni. Risulta, però, altresì chiaro che l'azione europea in determinati ambiti, come quello giuridico e amministrativo, risultava unitaria, solamente dal punto di vista dei codici normativi, e questo anche a causa dei progetti di riforma inseriti nei piani *Twinning* di gemellaggio che comportavano una pluralità di proposte e di risultati diversi. Se il problema riscontrato in questo campo è chiaramente figlio di un problema che risiede direttamente nella struttura dell'organizzazione internazionale Unione Europea, non si può certo dire, però, che quella comunitaria sia stata un'azione di promozione democratica totalmente fallimentare in questo campo, dal momento che si è da più parti riscontrato un cambiamento inimmaginabile delle condizioni dei sistemi amministrativo e giuridico, anche alla luce dello stravolgimento totale subito da un sistema che passava da un accentramento totalitario a una gestione del potere multilaterale che modificava la struttura dello stato stesso.

Nell'analisi della riforma dei sistemi di tutela dei controlli verticali a cui abbiamo legato, naturalmente, la questione dei diritti umani l'UE ha trovato un appiglio molto più stabile, che è stato riscontrato nelle convenzioni internazionali di tutela dei diritti dell'uomo, ma per quel che riguarda la

questione delle minoranze ha in egual modo avuto grandi difficoltà a garantire l'accesso alla cittadinanza europea a quei gruppi etnici che in alcuni paesi rappresentavano il gruppo sociale degli invasori sovietici (come accaduto per l'etnia russa in Estonia e Lituania). In questi casi l'elemento della condizionalità ha comunque avuto un ruolo fondamentale in termini di incentivo ad adottare riforme in linea con la legislazione internazionale in materia. Le difficoltà si sono altresì riscontrate a causa di una sorta di incongruenza tra quelle che sono state le richieste effettuate in materia di tutela delle minoranze rivolte ai paesi candidati e all'effettiva applicazione della materia nei paesi membri dell'Unione, dal momento che l'UE richiedeva di attuare politiche che nei Quindici non erano ancora completamente rispettate e nei confronti delle quali l'autonomia degli stati risultava e risulta ancora molto ampia. Naturalmente deve essere chiaro che la volontà di risolvere il tema delle minoranze nei paesi candidati non aveva che un ruolo di tutela della democrazia, dal momento che scontri tra movimenti nazionalistici e movimenti legati a ceppi etnici ben definiti all'interno degli stati potevano causare un rapido collasso delle istituzioni democratiche, in più se si considera che gran parte della questione della tutela dei gruppi etnici era legata alle possibilità di accesso di questi all'istruzione in lingua locale appare chiaro il motivo di una tale attenzione circa questo problema da parte dell'Unione.

È forse apparso come una grande sconfitta il risultato riferito alla proposta di riforma in termini di diritti civili e di tutela dei cittadini dall'illegalità crescente all'interno dei paesi ex comunisti. L'illegalità, soprattutto quella economica, in realtà, era sempre stata presente (e fondamentale oseremmo dire) anche all'interno del contesto politico ed economico dell'URSS, il mercato nero legato alla corruzione era una parte fondamentale dell'economia sovietica, trascendendo l'economia di piano ed essendo uno dei pochi ambiti in cui l'economia di mercato vigeva con efficienza. Con la fine del sistema economico pianificato, la liberalizzazione dell'economia ha comportato che lo sviluppo delle forme illegali di commercio e di accumulazioni di capitali si espandessero a scapito del sistema economico liberista che era stato importato

dall'Occidente. A questo si deve legare una situazione politica in cui il decentramento del potere ha favorito nel corso del tempo un ampio sviluppo di forme illegali legate alla corruzione politica. Naturalmente quando parliamo di queste circostanze che si manifestano in concomitanza con l'apertura del mercato e l'adesione a un sistema di gestione del potere decentrato non possiamo naturalmente dare colpe eccessive all'azione comunitaria, possiamo però indicare nella non efficace pressione del promotore democratico europeo per la risoluzione di questi problemi, che alla luce dei *Regular Reports*, sono stati elusi attraverso una semplice trasposizione legislativa, ma senza una reale azione effettiva da parte dei candidati e dell'Unione Europea. Bisogna anche in questo caso però tener presente quali sono i limiti dell'azione comunitaria in termini di *domestic jurisdiction* e sottolineare che, in base a queste difficoltà di convergenza dei candidati alle condizionalità politiche proposte dall'UE, il promotore democratico può solamente accertare la riuscita adesione alle norme penali europee senza però poter garantire una efficace intrusione nell'azione dei governi nazionali.

Se volessimo quindi analizzare il ruolo europeo in relazione ai risultati delle riforme proposte in linea con i criteri di Copenaghen, non potremmo non dire che l'UE abbia, solamente in parte, raggiunto i propri obiettivi, vista anche la mole di lavoro che spettava ai riformatori nazionali ed europei. Naturalmente, come più volte sostenuto non si può parlare di politica fallimentare dal momento che molti punti sono stati raggiunti ed anche positivamente, soprattutto se si considerano alcuni fattori interni di alcuni paesi che rendevano molto difficoltoso un ammodernamento prima ancora del passaggio alla democrazia. Possiamo, anche, dire con facilità che non possiamo accettare la tesi del realismo interessato che individua nel semplice raggiungimento dell'acquis da parte dei candidati il fine ultimo della politica democratizzante dell'UE, e questo lo sosteniamo sottolineando che le politiche comunitarie non si sono certo fermate con l'entrata nel novero dei membri da parte dei PECO ma prosegue perché la transizione sia completa. Ovviamente non si può non dire che l'attenzione dell'attore comunitario sia stata incentrata maggiormente

su temi che rimarcavano l'adeguamento all'*acquis communautaire*, ma dobbiamo pur considerare l'importanza delle aspettative dei Quindici circa le priorità da anteporre in termini di riforma delle istituzioni, d'altra parte siamo in presenza di una proposta democratica completa e complessa che naturalmente non può in una sola decade essere messa in pratica dalle elite dei paesi ex comunisti. Forse il risultato migliore dell'azione europea è riscontrabile nella fiducia riposta dai cittadini dei PECO nella istituzione democratica in quanto tale, una fiducia nella democrazia in quanto struttura elargitrice di diritti, fiducia che si contrappone ad una sfiducia semicollectiva nei confronti delle elite liberaldemocratiche traghettatrici dei paesi all'interno dei nuovi sistemi. A tal proposito possiamo sostenere che l'allontanamento dalle ideologie liberali portate avanti da queste elite sono in crisi in tutto il mondo democratico, ma non ci pare che si possa parlare di un riflusso della democrazia che anzi sembra doversi andare stabilizzando nel corso del tempo. Sembra però che l'impianto liberale che per anni ha guidato la crescita dell'universo economico e politico occidentale debba lasciarsi sopravanzare da un atteggiamento più cauto, visti i ripetuti fallimenti di una politica economica che sembra sempre di più fuori dal controllo delle istituzioni preposte. La spinta populista che si vede in Europa Orientale non può quindi essere classificata come risposta antidemocratica ma tutt'al più come risposta anti liberale, che però trova ampia risposta nel parlamento europeo con la formazione di gruppi parlamentari composti da rappresentanti di tutti i paesi membri. Non possiamo dire altro se non che il ruolo che l'Unione Europea ha avuto non può indirizzarsi solamente nel senso di un incentivo alla democratizzazione, alla luce di quanto detto ci pare che l'UE abbia guidato e legittimato, come spetta a un'ancora, il processo in questione. Possiamo quindi ben dire che una democrazia "à l'europea" ha avuto modo di svilupparsi in una decade in un territorio che mai (o quasi) aveva conosciuto l'impianto democratico, un risultato che appare unico scaturito da un processo che abbiamo giustamente preferito inserire in un contesto particolare rispetto alla terza ondata di democratizzazione, un processo che fin'ora ha riscontrato

risultati positivi ma che ha sicuramente ancora bisogno, attraverso l'azione congiunta di Unione e PECO, di essere portato ad effettivo compimento.

BIBLIOGRAFIA

- Fortis M. e Quadro Curzio A. (a cura di), *L'Europa allargata, l'Est e l'Italia. Le politiche, l'economia, le imprese* , Il Mulino, Bologna, 2007.
- Gudkov L. e Zaslavsky V., *La Russia postcomunista. Da Gorbaciov a Putin* , Luiss University Press, Roma, 2005
- Huntington S. P. , *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo* , Il Mulino, Bologna, 1995
- Mattina L. (a cura di), *La sfida dell'allargamento. L'Unione Europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, Il Mulino, Bologna, 2004
- Piana D., *Costruire la democrazia. Ai confini dello spazio pubblico europeo* , Viviana, Novara, 2006
- Zaslavsky V., *Storia del sistema sovietico. L'ascesa, la stabilità, il crollo* , Carocci, Roma, 1995

ARTICOLI

- Butora M. , *Nightmare from the past, dream of the future*, in "Journal of democracy", Vol. 18, no. 4, Oct. 2007, pg. 47 - 55
- Greskovits B., *Economic woes and political disaffection*, in "Journal of democracy" Vol.18, no. 4, Oct 2007, pg. 40 - 46
- Kis J., *Postcommunist politics in Hungary*, in "Journal of democracy", Vol. 2, no. 3, Summer 1991, pg. 3 - 15

- McFaul Michel, *The fourth wave of democracy dictatorship. Noncooperative transitions in the postcommunist world*, in “World Politics”, no. 54, Jan 2002, pg. 212 - 244
- Mungiu Pippidi A., *EU accession is no “end of history”*, in “Journal of democracy”, Vol. 18, no. 4, Oct 2007, pg. 8 - 16
- Rose R., *Learning to support new regimes in Europe*, in “Journal of democracy”, Vol. 18, no. 3, Jul. 2007 pg. 111 - 125
- Rupnik J., *From democracy fatigue to populist backlash*, in “Journal of Democracy”, Vol. 18, no. 3, Oct. 2007 pg. 17 - 25

SITI WEB CONSULTATI

- <http://ec.europa.eu/enlargement/>
- http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_en.htm
- www.freedomhouse.org
- www.worldbank.org
- www.imf.org

Il processo di democratizzazione dei paesi dell'Europa centro-orientale.
Il ruolo dell'Unione Europea