

Alberto Annicchiarico

## L'allargamento ad Est: necessario, avventato o mal gestito?

Introduzione.....	Pag 2
CAP 1 - Analisi delle motivazioni, dei costi e dei benefici dell'allargamento.....	Pag 2
CAP 2 - Gli strumenti politici e giuridici messi in campo dall'UE per controllare lo sviluppo democratico.....	Pag 5
CAP 3 – Il caso ungherese: un esempio di regressione democratica.....	Pag 9
CAP 4 – Problematiche degli strumenti messi in campo dall'Unione.....	Pag 11
Conclusioni.....	Pag 15

## Introduzione

In questo elaborato cercherò di analizzare e valutare la decisione dell'Unione Europea di integrare gli stati dell'Europa centro-orientale, cercando di trovare riscontri sulla possibilità che l'integrazione di questi paesi sia stata precoce, mancante una previa consolidazione delle loro istituzioni democratiche.

Per fare ciò, nel primo capitolo analizzerò le motivazioni alla base dell'allargamento, descrivendo le principali tappe di negoziazione che hanno portato agli ingressi del 2004 e del 2007, soffermandomi sulla valutazione dei costi e benefici previsti dal progetto. Questo per cercare di capire cosa ha spinto l'Unione Europea ad accettare la membership di paesi che presentavano problematiche sia politiche che economiche nel processo di transizione democratica successiva al crollo dell'URSS.

Nel secondo capitolo presenterò gli strumenti adottati dall'UE per controllare questa fase di cambiamento nei paesi dell'Est, evidenziando i principali metodi di monitoraggio dello sviluppo economico e democratico sia nella fase di entrata che in quella di membership.

Nel terzo capitolo analizzerò gli odierni problemi di "*backsliding*", concentrandomi sul caso ungherese come mezzo per dimostrare l'inefficacia e i difetti di alcuni strumenti che non sono stati in grado di controllare le volontà politiche del governo Orbán, nonostante l'evidenza di palesi violazioni dei principi democratici espressi nei criteri di entrata.

Nel quarto capitolo evidenzierò i problemi emersi nei meccanismi di difesa e controllo usati dall'Unione, suddividendoli in base alle cause di fallimento per una maggiore chiarezza di discussione.

Infine nelle conclusioni, proverò a verificare se l'allargamento fosse necessario, se con l'uso di strumenti più opportuni il *backsliding* di alcuni paesi fosse evitabile e se l'attesa di un maggiore consolidamento dei paesi dell'est prima della loro integrazione nell'Unione fosse possibile se non auspicabile.

## CAP 1 - Analisi delle motivazioni, dei costi e dei benefici dell'allargamento

Per prima cosa, ai fini della discussione, è utile ricordare le principali tappe che hanno portato all'allargamento ad Est, per poi analizzare le ragioni di fondo ed il dibattito dell'epoca.

Alla caduta del muro, i governi dell'Europa centro-orientale iniziarono a premere per l'inizio di un nuovo processo di allargamento, ai fini di migliorare le proprie condizioni durante la difficile fase di transizione politica ed economica verso democrazia e liberalizzazioni.<sup>1</sup> Una volta individuati i potenziali Paesi candidabili, nel 1993 al Consiglio europeo di Copenaghen i membri dell'UE stabilirono i criteri politici ed economici da raggiungere per far parte del processo di ammissione. Nel Consiglio di Lussemburgo del 1997, infine, vennero selezionati i primi cinque stati idonei ad avviare la fase di negoziazione: Slovenia, Ungheria, Repubblica Ceca, Polonia ed Estonia.<sup>2</sup>

Lituania e Lettonia, che possedevano performance economiche di basso livello, Slovacchia, che non rispettava diritti politici e civili della minoranza magiara, restarono escluse fino al 1999: al miglioramento di queste condizioni, però, si decise di includere anche questi paesi nell'allargamento del 2004. Romania e Bulgaria invece possedevano indicatori economici ancora troppo bassi e dovettero quindi attendere il 2007 per il proprio ingresso, quando la loro situazione era sì migliorata, ma alcuni dati come il PIL pro-capite risultavano ancora preoccupanti.<sup>3</sup>

Nonostante le difficoltà che analizzerò nel corso del paper, i possibili benefici politici ed economici che l'UE poteva ricavare dall'ingresso dei paesi ex-comunisti apparivano ben superiori ai costi previsti secondo il dibattito e le posizioni dell'epoca. Dal punto di vista politico, la ricerca di stabilità e sicurezza nel continente sono stati il motore principale dell'allargamento ad Est<sup>4</sup>: il tema della sicurezza è stato citato dalle *élite* dell'epoca sia al momento dell'apertura nel '93 che alla conclusione dei negoziati nel 2002. Ogni importante decisione relativa alle trattative è stata presa in nome della pace e della sicurezza dell'Europa.<sup>5</sup> Lo stesso Prodi nel '99 indicava lo scopo dell'allargamento come quello di creare un'Europa dove tutti i popoli del continente possano vivere insieme in pace, sicurezza, libertà, giustizia ed uguaglianza, mentre Blair evidenziava come l'Europa occidentale senza questo processo sarebbe stata minacciata da instabilità, conflitto e immigrazione

---

<sup>1</sup> Fossati Fabio, Democratic Anchoring of the European Union towards Post Communist Countries, 2014, in *Studia Europaea*, Vol. 59 No. 1, p. 28

<sup>2</sup> *Ibidem*, p.29

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 30-31

<sup>4</sup> Husz Dora, Public opinion-a Stumbling Block to Enlargement?, 2003, in *Perspectives*, Vol. 11 No. 1, p.7

<sup>5</sup> Higashino Atsuko, For the Sake of 'Peace and Security'? The Role of Security in the European Union Enlargement Eastwards, 2004, in *Cooperation and Conflict*, Vol. 39 No. 4, p. 347

di massa ai suoi confini.<sup>6</sup> Infine restano da sottolineare i vantaggi derivabili dalla crescita di influenza e prestigio da parte dell'Unione Europea a livello internazionale.<sup>7</sup>

I costi politici previsti dall'ingresso degli otto nuovi paesi nel 2004 non risultavano impegnativi per i paesi membri. Nonostante ciò si sottolineavano comunque i rischi di tenuta democratica futura dei paesi entranti: le maggiori preoccupazioni si concentravano sul rispetto dei diritti umani (specialmente quelli delle minoranze) e sulla capacità amministrativa dei paesi post-comunisti di fare propria la cosiddetta *aquis communautaire*. Per quanto riguarda il secondo gruppo, quello del 2007, invece, le maggiori problematiche riguardavano ritardi nei processi di riforma giudiziaria e di lotta alla corruzione.<sup>8</sup>

A livello economico, seppure sia presente la retorica di un guadagno asimmetrico a favore dei paesi dell'Est, vanno considerati parimenti i vantaggi di liberalizzazioni dello scambio a favore dell'UE, nonché le opportunità di investimento e produzione nei nuovi paesi membri che avrebbero portato benefici ai consumatori tramite concorrenza e prezzi più bassi.<sup>9</sup>

Nei paesi dell'Europa centro-orientale la credibilità dell'UE generò un supporto piuttosto diffuso per l'adesione, tale da lasciare ai margini i calcoli costi-benefici di acquisizioni e adozioni delle norme e dei valori europei.<sup>10</sup>

Da un punto di vista puramente retorico ed ideologico invece sin dai primi allargamenti, l'integrazione europea è stata legittimata tramite il concetto di comunità "Pan-Europea" formata da democrazie liberali. Inoltre gli stati dell'Est, non possedendo un alto potere negoziale, si appellarono alle norme ed ai valori costitutivi dell'Unione: così facendo, gli oppositori del progetto di allargamento non potevano minacciare il proprio veto poiché ciò avrebbe diminuito la propria credibilità come membri della comunità.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Higashino Atsuko, For the Sake of 'Peace and Security'? The Role of Security in the European Union Enlargement Eastwards, 2004, in *Cooperation and Conflict*, Vol. 39 No. 4, p. 348

<sup>7</sup> Husz Dora, Public opinion-a Stumbling Block to Enlargement?, 2003, in *Perspectives*, Vol. 11 No. 1, p.7

<sup>8</sup> Börzel Tanja A., Building Member States, 2016, in *Geopolitics, History, and International Relation*, Vol. 8 No. 1, p.83

<sup>9</sup> Husz Dora, Public opinion-a Stumbling Block to Enlargement?, 2003, in *Perspectives*, Vol. 11 No. 1, p.8

<sup>10</sup> Börzel Tanja A., Building Member States, 2016, in *Geopolitics, History, and International Relation*, Vol. 8 No. 1, p.88

<sup>11</sup> Schimmelfennig Frank, The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, 2001, in *International Organization*, Vol. 55 No. 1, p. 48

Va però sottolineato che questo sentimento paneuropeo non sembra aver attecchito tra i cittadini membri, poiché come dimostrato da Nissen attraverso dati dell'Eurobarometro, il processo di allargamento è stato visto principalmente come un progetto di *élite*.<sup>12</sup>

## CAP 2 - Gli strumenti politici e giuridici messi in campo dall'UE per controllare lo sviluppo democratico

In questo capitolo mi concentrerò sugli strumenti messi in campo dall'UE per controllare il processo di allargamento in tutte le sue fasi: negoziazione, adesione e controllo successivo all'entrata. L'obiettivo dell'UE era quello di far adottare i propri principi costituzionali e politiche settoriali, nonché quello di avviare nei paesi candidati un processo di riforma di istituzioni e pratiche politiche, in modo da ottenere un ordinamento equiparabile a quello dei paesi membri. I tipi di strumenti utilizzati dall'Ue per questo scopo ricadono in due principali famiglie:

- Reinforcement by reward (condizionalità positiva);
- Reinforcement by support (capacity-building).<sup>13</sup>

All'interno di esse, i meccanismi che possono promuovere il cambiamento politico sono condizionalità, dialogo politico, imposizione e assistenza. Per condizionalità si intende la manipolazione del calcolo costi-benefici tramite incentivi: per esempio la prospettiva di entrata nell'Unione e i benefici che ne derivano, può far abbattere le resistenze di attori interni. Per dialogo politico si intende la persuasione verso i nuovi membri basata sul farli sentire parte di un disegno più grande, facendo leva sull'appartenenza ad un progetto comune. Per imposizione si intendono invece quegli atti che non lasciano scelta ai nuovi membri tramite coercizione, sia essa di natura legale che economica. Infine per assistenza si intende l'aiuto tecnico ed economico da parte dell'Unione per realizzare concretamente i cambiamenti richiesti per l'adesione.<sup>14</sup>

Gli strumenti che andrò ora ad analizzare, seppur basati su diversi meccanismi, non sono esclusivi ma sono stati combinati per una maggiore efficacia.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Nissen Sylke, Who Wants Enlargement of the EU? Support for Enlargement among Elites and Citizens in the European Union, 2003, in Czech Sociological Review, Vol. 39 No. 6, p. 770

<sup>13</sup> Börzel Tanja A., Building Member States, 2016, in Geopolitics, History, and International Relation, Vol. 8 No. 1, p. 78

<sup>14</sup> Ibidem, p. 80

<sup>15</sup> Börzel Tanja A., Building Member States, 2016, in Geopolitics, History, and International Relation, Vol. 8 No. 1, p. 82

## Gli strumenti precedenti alla membership

La Commissione Europea è stata responsabile, durante il processo di allargamento, della preparazione dei paesi candidati all'adesione. Per far ciò la Commissione dovette dare un significato preciso ai criteri di Copenaghen stabiliti nel 1993, nonché gli articoli 6 e 49 del Trattato di Amsterdam del '97: questi requisiti richiedevano ai paesi candidati "stabilità delle istituzioni garanti della democrazia, stato di diritto (*rule of law*), rispetto dei diritti umani e protezione delle minoranze".<sup>16</sup>

Nei precedenti allargamenti, ci si è sempre aspettato che i paesi candidabili avessero raggiunto i requisiti richiesti, sia politici che economici, prima di richiedere l'adesione in via ufficiale. Ci si aspettava anche che durante le negoziazioni, o nel periodo strettamente successivo all'adesione, questi stati modellassero il proprio sistema legislativo per accogliere l'*aquis communautaire*. In tutti questi casi l'Unione ha agito come poco più che un semplice spettatore. Per contro nel Consiglio di Copenaghen i capi di stato europei decisero per la prima volta di monitorare e guidare il processo di preparazione dei candidati: ciò significava includere nei termini di accesso specifiche riforme di breve e medio periodo chiamate "priorità", un controllo costante dell'implementazione di queste riforme e, nel caso di target non raggiunti, il rinvio dell'ingresso.<sup>17</sup>

"According to the strategy the Copenhagen criteria were progressively spelled out in short, medium, and long-term priorities in the so-called accession partnerships. to be met by the candidate states as a condition to their accession, each candidate's performance was assessed in detail through annual reports. On the basis of these, increased financial support was linked to demonstrable progress and compliance with the criteria. In relation to the rule of law, this also meant that the fulfilment of the accession conditions became subject to systematic EU monitoring."

Presidency Conclusions, Luxembourg European Council, 12–13 December 1997

Concretamente, la Commissione organizzò i criteri di Copenaghen nei seguenti termini: innanzitutto li divise in due macro-categorie, quella di democrazia/*rule of law* e quella di diritti umani/delle minoranze. Poi suddivise il campo della democrazia e stato di diritto in tre rami di governo: parlamento, esecutivo e giudiziario (per quest'ultimo furono considerate anche le norme anticorruzione). Infine inserì una distinzione tra struttura e funzionamento di queste tre categorie.

---

<sup>16</sup> Janse Ronald, Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement, 2019, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol.17, p. 44

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 47

Fu fatto lo stesso con la seconda macro-area, suddivisa in diritti civili e politici; diritti economici, sociali e culturali; protezione delle minoranze.<sup>18</sup>

All'interno di queste categorie sono stati usati indicatori per valutare i progressi nel processo di riforma: ad esempio sono stati presi in esame la qualifica e l'indipendenza dei giudici, il corretto addestramento delle forze dell'ordine, la presenza di norme anti-corruzione. Questi come altri indicatori, sono stati collegati ai finanziamenti ottenibili dal PHARE.<sup>19</sup> Il "Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies", nonostante fosse stato disegnato per la ricostruzione economica dei paesi dell'Europa centro-orientale, fu utilizzato anche per fornire assistenza nel conformarsi ai criteri di Copenaghen.<sup>20</sup>

Successivamente alla formulazione della strategia di accesso, l'UE, nella figura della Commissione, modificò la propria policy concentrandosi maggiormente sul cosiddetto *rule of law* come elemento di sviluppo cardine per i paesi candidati.<sup>21</sup>

Un esempio di ciò è l'affiancamento alla condizionalità positiva, descritta finora, della condizionalità negativa. Nel 1998 furono inserite infatti dalla "Accession Partnership" alcune clausole di sospensione, che definivano: le priorità nella forma già descritta tramite accordi tra Commissione e stati candidati; gli aiuti economici condizionati alla conformità normativa ai principi democratici, diritti umani, *rule of law* ed economia di mercato. Un mancato rispetto delle clausole avrebbe portato alla sospensione dei finanziamenti pre-accesso, nonché in casi più gravi, ritardi e sospensioni del processo di entrata (come nel già citato caso slovacco).<sup>22</sup>

Ciononostante, difficilmente si ricorse a strumenti di condizionalità negativa e nelle rare occasioni in cui essa è stata richiesta, è risultata, almeno in un primo momento, efficace. La minaccia della sospensione del processo ha sicuramente indotto i paesi dell'Europa orientale a consolidare il proprio ordinamento secondo i criteri prestabiliti.<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> Janse Ronald, Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement, 2019, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol.17, p. 54

<sup>19</sup> Louwse Lisa, Kassoti Eva, Revisiting the European Commission's Approach Towards the Rule of Law in Enlargement, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019, vol. 11, pp. 233-234

<sup>20</sup> Börzel Tanja A., Building Member States, 2016, in *Geopolitics, History, and International Relation*, Vol. 8 No. 1, p. 87

<sup>21</sup> Louwse Lisa, Kassoti Eva, Revisiting the European Commission's Approach Towards the Rule of Law in Enlargement, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019, vol. 11, pp. 226-227

<sup>22</sup> Börzel Tanja A., Building Member States, 2016, in *Geopolitics, History, and International Relation*, Vol. 8 No. 1, p. 87

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 88

In generale la Commissione ha avuto l'ambizione di non limitarsi a fornire una descrizione formale delle istituzioni politiche e delle relazioni fra esse, ma ha tentato di spiegare il corretto funzionamento della democrazia con criteri dettagliati.<sup>24</sup>

### Gli strumenti successivi all'ingresso

Per consolidare i progressi politici compiuti dai paesi entrati nel 2004 nell'Unione Europea, la Commissione studiò una serie di strumenti per controllare che le istituzioni degli stati post-comunisti, una volta divenuti membri, non regredissero al cessare delle condizionalità di accesso: furono estesi i finanziamenti del "PHARE", "Twinning" e "TAIEX" sotto una nuova istituzione chiamata "Transition Facility", il cui scopo era quello di continuare a rinforzare le istituzioni dove non fosse possibile tramite Fondi Strutturali. Per Bulgaria e Romania, che come detto avevano fallito l'accesso nel 2004, venne creato e incluso nei trattati un meccanismo composto da una serie di clausole di salvaguardia che potevano congelare i fondi europei e ritardare l'accesso dei due paesi all'area Schengen in caso di serie violazioni: definito CVM ("Cooperation and Verification Mechanism"), esso stabiliva uno standard di "stato di diritto" da rispettare in modo da favorire la protezione e la promozione dello stesso tramite il monitoraggio di indicatori biennali, diversi da stato a stato. Infine l'articolo 7 del Trattato di Amsterdam fu un altro tentativo di salvaguardare lo status quo democratico dei paesi membri, anche in previsione di accessi futuri: esso stabilì un meccanismo di sanzioni da imporre in caso di violazioni da parte degli stati membri riguardanti principi democratici, diritti umani e stato di diritto.<sup>25</sup>

Gli strumenti che ho analizzato in questo sotto-capitolo, non sono ovviamente in grado di pregiudicare la membership dei nuovi entrati. E se quindi la conformità ai requisiti e di conseguenza ai principi dello stato di diritto è stata guidata da una forza esterna, una volta raggiunto il "premio" dell'ingresso, quali interessi avrebbero questi stati a mantenere il nuovo assetto a fronte di sanzioni blande, non chiare o assenti? A maggior ragione, il rischio di una spinta restauratrice si potrebbe rilevare nei Paesi nei quali le riforme approvate hanno richiesto un costo politico o economico alto.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Janse Ronald, *Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement*, 2019, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol.17, pp. 52-53

<sup>25</sup> Börzel Tanja A., *Building Member States*, 2016, in *Geopolitics, History, and International Relation*, Vol. 8 No. 1, pp. 88-90

<sup>26</sup> Epstein Rachel A., Sedelmeier Ulrich, *Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement*, 2008, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 15 No. 6, p. 797

### CAP 3 – Il caso ungherese: un esempio di regressione democratica

La letteratura accademica dimostra chiaramente come l'organizzazione di libere elezioni sia in genere facilmente più realizzabile della costruzione di un solido sistema democratico e costituzionale basato sullo stato di diritto. Non deve sorprenderci quindi il fatto che alcuni paesi post-comunisti, una volta ottenuta la membership, abbiano evidenziato problemi di debolezza delle istituzioni: esse spesso non riescono a svolgere il proprio compito in maniera efficace lasciando campo ad eventuali abusi di potere da parte dei governi. Va detto però che inizialmente i Paesi dell'Europa centro-orientale, pochi anni dopo il loro ingresso, sembravano possedere costituzioni, amministrazioni e mercati funzionanti. Oggi invece sembra che questo progresso si sia arenato e che esso abbia lasciato il campo a forme distorte di democrazia dove i partiti politici cercano di pervadere lo stato per ragioni sia economiche che ideologiche.<sup>27</sup>

Dei paesi partecipanti all'allargamento ad Est, solo Estonia e Slovacchia sembrano aver mantenuto i progressi dopo l'adesione. Al contrario Lettonia, Romania, Bulgaria e Ungheria hanno rallentato il proprio processo di sviluppo democratico: quest'ultima addirittura sembra aver iniziato un percorso inverso dalla salita al potere di Viktor Orbán nel 2010. Anche la Polonia sembra sulla stessa strada dall'arrivo al governo del PiS nel 2015, il quale ha introdotto limitazioni alla libertà giudiziaria e a quella dei media. In generale queste violazioni riguardano aspetti cardine dello stato di diritto come i diritti delle minoranze, il funzionamento del sistema partitico e dei suoi membri, la corruzione e l'indipendenza del potere giudiziario.<sup>28</sup>

Per capire come sia possibile che l'Europa liberale e democratica ospiti Paesi in cui sono presenti palesi violazioni dello stato di diritto, ci è utile analizzare le violazioni avvenute in Ungheria, non solo per descrivere ciò che è accaduto in questi anni ed evidenziare la gravità della situazione, ma anche per capire l'inefficacia degli strumenti messi in campo finora dall'Unione Europea.

Il governo a guida Fidesz ha riformato tra il 2010 e il 2015 l'ordine costituzionale e politico ungherese fino a trasformare una delle maggiori storie di successo di transizione post-comunista in un regime semi-autoritario, smantellando sistematicamente elementi di check and balance e indebolendo lo

---

<sup>27</sup> Bugaric B., *The Rule of Law Derailed: Lessons from the Post-Communist World*, 2015, in *Hague Journal of Rule of Law*, p. 176

<sup>28</sup> Börzel Tanja A., Schimmelfennig Frank, *Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe*, 2017, in *Journal of European Public Policy*, vol. 24 no. 2, p. 283

stato di diritto. Come sostenuto da Bankuti, Halmai e Scheppele, l'Ungheria non può più essere descritta sostanzialmente come uno stato repubblicano governato dalla *rule of law*.<sup>29</sup>

A fronte di queste preoccupanti tendenze l'Unione Europea ha attivato diverse procedure di infrazione, nel tentativo di arginare una possibile deriva illiberale del paese. Le principali sono state:

- 2012: il governo ungherese abbassò l'età pensionabile dei giudici e rimosse così dalla carica circa il 10% di essi (molti dei quali membri della Corte Suprema o di organismi rilevanti). La Corte di Giustizia Europea si limitò però ad obbligare l'Ungheria a tornare ai criteri precedenti senza però obbligarla a rimettere in carica i giudici destituiti.
- 2015: nonostante i passi avanti fatti dall'istituzione del Rule of Law Framework, si è attivata una procedura di infrazione dovuta alle norme anti-migratorie approvate dal governo ungherese nel corso della crisi dei rifugiati, senza però che questa abbia prodotto effetti determinanti.
- 2017: procedura d'infrazione sulla questione della chiusura della CEU e sulla regolamentazione delle ONG straniere. Nella risoluzione del maggio 2017, per la prima volta per l'Ungheria, il Parlamento Europeo richiese l'attivazione dell'articolo 7 del TUE<sup>30</sup>:

"The current situation in Hungary represents a clear risk of a serious breach of the values referred to in Article 2 of the TEU and warrants the launch of the Article 7(1) TEU procedure. [It] instructs its Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs therefore to initiate the proceedings and draw up a specific report with a view to holding a plenary vote on a reasoned proposal calling on the Council to act pursuant to Article 7(1) of the TEU, in accordance with Rule 83 of its Rules of Procedure."

European Parliament resolution of 17 May 2017 on the situation in Hungary (2017/2656(RSP))

Nel 2018 l'Europarlamento ha effettivamente "attivato" l'articolo 7, ma come denunciato dallo stesso nella risoluzione del Gennaio 2020, "L'incapacità del Consiglio di applicare efficacemente l'articolo 7 continua a compromettere l'integrità dei valori comuni europei, la fiducia reciproca e la credibilità dell'Unione nel suo complesso", notando altresì come "La situazione sia in Polonia che in Ungheria si è deteriorata sin dall'attivazione dell'articolo 7, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea".<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Bugarcic B., *The Rule of Law Derailed: Lessons from the Post-Communist World*, 2015, in *Hague Journal of Rule of Law*, pp. 181-182

<sup>30</sup> Halmai Gabor, *How the EU Can and Should Cope with Illiberal Member States*, in *Quaderni Costituzionali*, Vol. 38, pp. 313-339

<sup>31</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20200109IPR69907/stato-di-diritto-in-polonia-e-ungheria-situazione-deteriorata>

In passato la Commissione ha avuto successo nel bloccare tentativi di violazioni di libertà politiche, come nel caso del tentativo di espulsione dell'etnia Sinti da parte del governo francese. Ma lo stato di diritto in sé e la democrazia non fanno parte dell'*aquis* e di conseguenza in casi di *backsliding*, la Commissione e la Corte di Giustizia Europea non possono usare lo strumento della procedura di infrazione. Per questo l'UE non è riuscita a porre resistenze alla limitazione dei poteri della corte costituzionale e alle limitazioni delle libertà dei media da parte di Victor Orbán.<sup>32</sup>

Il ministro della giustizia ungherese Judit Varga, su questo tema, nel 2019 ha sostenuto in un suo articolo che lo stato di diritto non è un set di criteri universalmente applicabili, in quanto l'articolo 2 che definisce il *rule of law* è vago e aperto ad interpretazioni: di conseguenza l'UE non ha nessuna competenza in materia di stato di diritto ed inoltre il rispetto dei criteri dell'articolo 2 non è da prendere in considerazione per la definizione di condizionalità economiche, in quanto la presunta violazione di esso non comporta rischi economico-finanziari per l'Unione.<sup>33</sup>

In ogni caso, la difficile situazione ungherese non è purtroppo un unicum nei paesi dell'Europa centro-orientale: alti livelli di rischio vengono riscontrati infatti in Polonia, Slovenia, Lettonia, Bulgaria e Romania.<sup>34</sup>

## CAP 4 - Problematiche degli strumenti messi in campo dall'Unione

### I problemi di Copenaghen

Uno dei principali problemi dei criteri di Copenaghen consiste nel fatto che la Commissione, chiamata ad un compito molto difficile, non diede mai una completa interpretazione di essi, lasciandoli largamente impliciti sia in "Agenda 2000" che nel sistema di valutazione dei paesi candidati prima del rispettivo ingresso. La commissione non costruì un sistema coerente di interpretazioni tanto che molti osservatori ebbero l'impressione che le basi delle valutazioni fossero le informazioni dirette provenienti dai diversi governi.<sup>35</sup> Inoltre la Commissione non spiegò mai come arrivò alla definizione di questi standard di valutazione: in essi l'UE non ha fatto riferimento a

---

<sup>32</sup> Börzel Tanja A., Building Member States, 2016, in Geopolitics, History, and International Relation, Vol. 8 No. 1, pp. 89-90

<sup>33</sup> <https://www.euronews.com/2019/11/19/judit-varga-facts-you-always-wanted-to-know-about-rule-of-law-hungary-view>

<sup>34</sup> Bugarcic B., The Rule of Law Derailed: Lessons from the Post-Communist World, 2015, in Hague Journal of Rule of Law, p. 182

<sup>35</sup> Janse Ronald, Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement, 2019, in International Journal of Constitutional Law, Vol.17, p. 64

letteratura accademica, tradizioni costituzionali e caratteristiche degli stati membri, né a sentenze della Corte di Giustizia Europea o della Corte Europea per i Diritti Umani.<sup>36</sup> Infine, gli stessi 15 stati membri non possedevano né in pratica, né come idea, un modello al quale i paesi dell'est potevano aspirare per il proprio percorso di transizione, dato che, nonostante i paesi membri fossero tutti più o meno conformi agli standard dell'Unione, erano comunque molto diversi fra loro.<sup>37</sup>

In sintesi, secondo la letteratura, la Commissione per i motivi di cui sopra non è riuscita a spiegare ai paesi dell'Est cosa significassero i criteri politici richiesti: "agli stati candidati fu chiesto di conformarsi, ma non fu detto loro a cosa".<sup>38</sup>

Se guardiamo ai fatti del Capitolo 3, ciò che abbiamo appena evidenziato ha avuto conseguenze sul lungo periodo. Nel gennaio del 2016 e nel 2018, la Commissione Europea ha attivato il Rule of Law Framework istituito nel 2014 per cercare di contrastare le devianze illiberali manifestate rispettivamente da Polonia e Ungheria, con l'atto più significativo che è coinciso con l'attivazione dell'articolo 7 del TUE. La commissione quindi si sta comportando come guardiana delle libertà fondanti dell'UE; ma se come abbiamo visto la Commissione stessa è stata incapace di spiegare concretamente i valori democratici contenuti nei criteri di accesso, come può quest'istituzione apparire credibile agli occhi dei paesi dell'Europa centro-orientale, considerando anche che il framework citato è stato il primo vero tentativo di dare un significato al termine "*rule of law*"?<sup>39</sup>

Infine vanno anche messi in discussione i meccanismi di condizionalità politica, se consideriamo che una volta ottenuta la membership questi stati non hanno più avuto reali incentivi a mantenere i valori e i principi democratici necessari per l'ingresso: l'articolo 7 per ora non sembra risultare uno strumento credibile e il nuovo framework messo in campo nel caso polacco e ungherese difficilmente potrebbe cambiare gli esiti della deriva di questi due Paesi.<sup>40</sup>

## Mancanza di strumenti di sanzioni e controllo post ingresso

Su questo tema, Epstein distingue quattro aree in cui questa problematica è evidente

---

<sup>36</sup> Janse Ronald, Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement, 2019, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol.17, p. 54

<sup>37</sup> Ibidem, p. 51

<sup>38</sup> Ibidem, p. 44

<sup>39</sup> Ibidem, p. 45

<sup>40</sup> Börzel Tanja A., Schimmelfennig Frank, Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe, 2017, in *Journal of European Public Policy*, vol. 24 no. 2, p. 292

1. Le norme che fanno parte dell'*aquis*: la Corte di Giustizia Europea può imporre sanzioni ma una volta ottenuto il "premio" dell'entrata, esse risultano molto più blande agli occhi degli stati membri, oltre a necessitare tempo per la loro imposizione.
2. Le norme per cui l'UE applica condizionalità post-ingresso: nelle poche aree di policy in cui questo strumento continua ad operare (Schengen e EMU), i paesi sono tenuti a rispettare certe condizioni ma il fatto che l'adesione a queste aree non sia obbligatoria, porta a risultati contrastanti con differenze tra paesi e paesi.
3. Le norme non facenti parte dell'*aquis* ma che facevano parte delle condizionalità: queste includono rispetto dei principi democratici, diritti umani e delle minoranze. In casi di violazioni L'UE non ha gli strumenti per sanzionare i paesi membri, se non in casi estremi di pericolo, attivando l'articolo 7 del TUE che prevede la sospensione di alcuni diritti ai paesi trasgressori.
4. Le norme non facenti parte né dell'*aquis* né di condizionalità. In questo caso se vi è la presenza di accordi tra stati e organizzazioni internazionali su questi temi, l'UE rischia di avere poca influenza su questi paesi nelle aree di policy coinvolte.<sup>41</sup>

Infine sul tema del CVM è stato dimostrato che lo scarso potere punitivo delle sanzioni stabilite in esso ha rappresentato un debole incentivo per i Paesi coinvolti, diminuendo ulteriormente l'efficacia delle condizionalità post-ingresso.<sup>42</sup>

### Problema metodologico

Le riforme in molti dei paesi coinvolti nell'allargamento ad Est, non sono state spinte da valutazioni di impatto ma dal desiderio di soddisfare la macchina burocratica europea nella redazione dei report di monitoraggio. Si venne a creare una sorta di meccanismo di valutazione basato sul seguire in maniera passiva le prescrizioni date dalla Commissione per alzare i propri risultati e mantenersi in linea con i tempi richiesti dalla procedura. Questo perché i paesi venivano valutati non per l'efficacia delle proprie riforme o per le reali chance di cambiamento, ma semplicemente dai valori che emergevano dai report.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Epstein Rachel A., Sedelmeier Ulrich, Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement, 2008, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 15 No. 6, pp. 797-798

<sup>42</sup> Börzel Tanja A., Building Member States, 2016, in *Geopolitics, History, and International Relation*, Vol. 8 No. 1, p. 89

<sup>43</sup> Bugaric B., The Rule of Law Derailed: Lessons from the Post-Communist World, 2015, in *Hague Journal of Rule of Law*, p. 180

Inoltre, nonostante le promesse del Commissario Füle sul fatto che le negoziazioni non sarebbero state un banale elenco della spesa, il framework che si è sviluppato ha portato inevitabilmente a qualcosa di simile: è stato dimostrato che l'analisi quantitativa del progresso effettuato dagli stati ha di gran lunga prevalso su quella qualitativa e ciò ha portato ad una valutazione approssimativa delle caratteristiche fondamentali di uno stato di diritto (stabilità, coerenza, chiarezza e certezza).<sup>44</sup> Da considerare infine l'assenza di indici affidabili per la valutazione delle performance dello stato di diritto all'epoca del processo di allargamento.<sup>45</sup>

### Problemi di capacity-building

La fase successiva all'adesione, prova come la trasmissione dei valori europei sia stata fallace e non abbia pervaso le società dei paesi entranti. Il fatto che molte norme siano state approvate solamente per raggiungere l'obiettivo dell'ingresso invece di essere fortemente volute in seguito ad un lavoro di social learning e persuasione, può fornire una spiegazione sullo smantellamento di alcune riforme nei paesi dell'Est.<sup>46</sup>

Un eccessivo focus sulla parte normativa delle riforme, spesso dissociate da obiettivi di policy e contesto sociale, ha contribuito infatti alla creazione di strutture formali senza sostanza: istituzioni che sembrano simili alla loro controparte occidentale, ma che falliscono nel produrre gli stessi risultati.<sup>47</sup> Le istituzioni dello stato di diritto nei paesi dell'Europa centro-orientale sono state troppe volte create dall'alto senza il supporto di gruppi politici e società civile. Questi ultimi sono proprio gli attori che producono la pressione per il cambiamento e la domanda politica di nuove istituzioni, ovvero gli elementi che determinano il successo (o il fallimento in questo caso) di un solido processo di state building. Lo stato di diritto non può funzionare poggiandosi solamente sul sistema normativo: un approccio depoliticizzato alla costruzione del *rule of law* può portare, come in questo caso, a routine formali che hanno effetti limitati sulla società civile.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Louwse Lisa, Kassoti Eva, Revisiting the European Commission's Approach Towards the Rule of Law in Enlargement, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019, vol. 11, p. 247

<sup>45</sup> Janse Ronald, Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement, 2019, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol.17, pp. 51-52

<sup>46</sup> Epstein Rachel A., Sedelmeier Ulrich, Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement, 2008, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 15 No. 6, p. 803

<sup>47</sup> Bugaric B., The Rule of Law Derailed: Lessons from the Post-Communist World, 2015, in *Hague Journal of Rule of Law*, p. 181

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 183

## Conclusioni

Nel corso dei precedenti capitoli, ho provato a descrivere le motivazioni che hanno spinto l'Unione Europea ad aprire la possibilità di accesso a paesi che non possedevano i requisiti economici e democratici al momento della candidatura. Per quanto analizzato nel Capitolo 1, sicuramente l'UE non poteva permettersi di respingere i paesi post-comunisti per le seguenti ragioni: stabilità e sicurezza del continente, prestigio ed estensione della propria area di influenza. L'ideale Pan-Europeo è servito sicuramente per tentare di creare un coinvolgimento emotivo legato al processo di "ritorno in Europa", ma questo grande obiettivo, a livello di policy sostanziale, non trova riscontri ed al posto di un unico grande design coerente si è preferito adottare un approccio short-term, evitando di declinare nella pratica questo approccio.<sup>49</sup>

Per quanto riguarda i paesi dell'Europa centro-orientale, questi avevano da parte loro poca scelta. Dal punto di vista economico la prospettiva di far parte di un libero mercato si è unita alla "pioggia" di finanziamenti e fondi per l'assistenza al processo di transizione. L'alternativa era rigettare questi vantaggi per qualcosa di ignoto e difficilmente competitivo al di fuori dei principi economici neo-liberali.<sup>50</sup>

Se, come emerso nella trattazione, la prospettiva della possibilità di un rinvio dell'allargamento ad Est sembra piuttosto inverosimile, quello che emerge dall'analisi dell'efficacia degli strumenti è ben più significativo. Molti degli strumenti messi in campo dall'Unione sono apparsi difettosi o incoerenti: se l'allargamento era davvero necessario, allora i meccanismi di controllo dovevano essere migliori, soprattutto considerando che, come abbiamo evidenziato, le modalità di accesso e le peculiarità dei paesi candidati erano entrambe una novità per l'UE. Una migliore gestione di criteri e condizionalità avrebbe probabilmente favorito la stabilità democratica successiva all'accesso.

Sicuramente, quello che però l'Europa non può permettersi di fare è di perseverare negli errori commessi. L'UE deve dotarsi di strumenti efficaci, costruendo un sistema di sanzioni solido e coerente, sia per correggere le devianze dei paesi in fase di *backsliding* che per rendere sicuro l'accesso di possibili futuri membri e tutelarsi da future violazioni:

---

<sup>49</sup> Jileva Elena, Do norms matter? The principle of solidarity and the EU's eastern enlargement, 2004, in *Journal of International Relations and Development*, No. 7, pp. 3-23

<sup>50</sup> Bugaric B., *The Rule of Law Derailed: Lessons from the Post-Communist World*, 2015, in *Hague Journal of Rule of Law*, p. 179

“In order to credibly defend European values, any institution must make use of fair procedures to convincingly show a broad European public what the values require, why they have been violated, what needs to be done, and why it is not squashing European diversity. The union of values is as risky and difficult as the union of money. So there is hope; after all, Europe was able to manage the severe crisis concerning the latter. The European idea is more resilient than many people might assume. Indeed, European resilience can unfold a particularly strong potential in this respect: the rejection of illiberalism after manifold terrible experiences.”<sup>51</sup>

## Bibliografia

- Börzel Tanja A., Building Member States, 2016, in *Geopolitics, History, and International Relation*, Vol. 8 No. 1, pp. 76-112
- Börzel Tanja A., Schimmelfennig Frank, Coming together or drifting apart? The EU’s political integration capacity in Eastern Europe, 2017, in *Journal of European Public Policy*, vol. 24 no. 2, pp. 278-296
- Bugarcic B., The Rule of Law Derailed: Lessons from the Post-Communist World, 2015, in *Hague Journal of Rule of Law*, pp. 175-197
- Epstein Rachel A., Sedelmeier Ulrich, Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement, 2008, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 15 No. 6, pp. 795-805
- Fossati Fabio, Democratic Anchoring of the European Union towards Post Communist Countries, 2014, in *Studia Europaea*, Vol. 59 No. 1, pp. 21-67
- Halmai Gabor, How the EU Can and Should Cope with Illiberal Member States, in *Quaderni Costituzionali*, Vol. 38, pp. 313-339
- Husz Dora, Public opinion-a Stumbling Block to Enlargement?, 2003, in *Perspectives*, Vol. 11 No. 1, pp. 5-39
- Janse Ronald, Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement, 2019, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol.17, pp. 43-65
- Jileva Elena, Do norms matter? The principle of solidarity and the EU’s eastern enlargement, 2004, in *Journal of International Relations and Development*, No. 7, pp. 3-23
- Higashino Atsuko, For the Sake of 'Peace and Security'? The Role of Security in the European Union Enlargement Eastwards, 2004, in *Cooperation and Conflict*, Vol. 39 No. 4, pp. 347-368
- Louwse Lisa, Kassoti Eva, Revisiting the European Commission’s Approach Towards the Rule of Law in Enlargement, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019, vol. 11, pp. 223–250
- Nissen Sylke, Who Wants Enlargement of the EU? Support for Enlargement among Elites and Citizens in the European Union, 2003, in *Czech Sociological Review*, Vol. 39 No. 6, pp. 757-772

---

<sup>51</sup> von Bogdandy Armin, <https://verfassungsblog.de/fundamentals-on-defending-european-values/>

- Schimmelfennig Frank, The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, 2001, in International Organization, Vol. 55 No. 1, pp. 47-80

#### Riferimenti a Siti Internet:

- <https://verfassungsblog.de/fundamentals-on-defending-european-values/>
- <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20200109IPR69907/stato-di-diritto-in-polonia-e-ungheria-situazione-deteriorata>
- <https://www.euronews.com/2019/11/19/judit-varga-facts-you-always-wanted-to-know-about-rule-of-law-hungary-view>

ALMA MATER STUDIORUM-UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

*LA POLONIA E LA CRISI MIGRATORIA: UNA FRATTURA NEL  
PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA*

Corso di insegnamento:

Alessandra Leone

CRISES - CRITICAL RISKS FOR INTEGRATION AND  
SOLIDARITY IN THE EUROPEAN SPACE

N. Mat: 918864

Prof.ssa. Sabrina Ragone

ANNO ACCADEMICO 2020-2021

## Sommario

### INTRODUZIONE

<b>CAPITOLO 1: LA POLONIA CAMBIA ROTTA: DA PAESE SATELLITE DELL'URSS A STATO MEMBRO DELL'UE .....</b>	<b>3</b>
1.1 LA SFIDA MIGRATORIA E IL MECCANISMO DELLE QUOTE .....	4
<b>CAPITOLO 2: SENTENZA CORTE DI GIUSTIZIA DEL 2015.....</b>	<b>5</b>
2.1 PRINCIPI E VALORI DELL'UE IN DISCUSSIONE.....	7
2.2 I DUE VOLTI DELL'EUROPA.....	9
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>12</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>15</b>

## INTRODUZIONE

L'obiettivo di questo paper è provare ad analizzare la crisi dei valori caratterizzanti il processo di integrazione europea alla luce della recente crisi migratoria del 2015 che ha inoltre portato al collasso dei meccanismi di ricollocazione fino a quel momento vigenti all'interno dell'Unione Europea.

In particolare ho deciso di prendere in esame il caso della Polonia, entrata nell'UE solo nel 2014, le cui decisioni in ambito migratorio hanno sicuramente messo in luce una certa ostilità e diffidenza nell'abbracciare i principi dell'Unione quali solidarietà e non discriminazione.

Dopo un breve excursus sulla storia costituzionale e politica della Polonia daremo uno sguardo al fenomeno migratorio che nel 2015 ha posto l'Europa dinanzi a una sfida senza precedenti concentrando poi il focus sulle politiche migratorie polacche frutto del passaggio da una politica di tipo euro-siasta ad una euro-scettica. Successivamente verrà esaminata la recente Sentenza pronunciata dalla Corte di Giustizia in data 2 aprile 2020 relativa all'opposizione

della Repubblica slovacca e Ungheria a una decisione circa la ricollocazione di emergenza di migranti bisognosi di protezione internazionale provenienti da Italia e Grecia. Verrà inoltre evidenziato nell'ambito della Sentenza in questione come nonostante i numerosi riferimenti alla solidarietà a fondamento dei rapporti tra Stati, il suo carattere strutturale non viene messo in risalto dalla Corte che la relega ad una situazione di emergenza.

Un caso concreto che ci mostra come la minaccia alla stabilità e al processo di integrazione provenga proprio dall'interno dell'Unione Europea. E' una sfida per la sopravvivenza dell'Unione stessa che, se non si mostrerà forte e unita nel garantire il rispetto dei propri principi perderà senso e credibilità aprendo la strada ai nazionalismi e ai sovranismi.

## **CAPITOLO 1: LA POLONIA CAMBIA ROTTA: DA PAESE ORBITA DELL'URSS A STATO MEMBRO DELL'UE**

Dopo anni di egemonia sovietica con il crollo del muro di Berlino e l'approvazione di una nuova Costituzione nel 1992 la Polonia inizia a proiettare lo sguardo verso l'Unione Europea. Entra a far parte dell'Unione Europea il primo maggio 2004, un evento storico che ha segnato l'inizio di una fase importante nello sviluppo economico del Paese. Dal suo ingresso nell'UE il bilancio è stato sicuramente positivo sotto vari punti di vista: consumi e investimenti sono cresciuti insieme al livello del PIL, così come l'occupazione. (Nel 2007 inoltre, la Polonia aderisce agli accordi di Schengen). Importanti benefici poi ha tratto dall'appartenenza al mercato interno: la libera circolazione delle merci infatti, ha dato un forte impulso all'affermazione delle imprese polacche e a un notevole incremento delle loro esportazioni.

Negli ultimi anni però, dal punto di vista politico si è assistito a una svolta verso destra: nel 2015 infatti c'è stato un doppio appuntamento elettorale, quello parlamentare e quello del Presidente della Repubblica che ha premiato in maniera chiara il patito "Diritti e Giustizia", di stampo ultraconservatore ed euroscettico che più volte si è scontrato con l'UE soprattutto in materia di politica migratoria e democrazia interna al paese. Guardando alla storia politica polacca possiamo dire il 2015 ha rappresentato l'anno della svolta populista.

In particolare tre sono i tratti salienti del populismo polacco: fare leva su timori e preoccupazioni della popolazione come la crisi economica, la disoccupazione, l'immigrazione, la messa a repentaglio dell'identità culturale e nazionale, promettendo di dare risposte che i governanti precedenti non sono stati in grado di dare. Altra caratteristica è l'avversione verso alcune forme del costituzionalismo contemporaneo e verso le corti che, a causa del loro dialogo con altre corti straniere, sono viste come possibili limitatrici della sovranità nazionale. Infine la posizione spiccatamente anti-europeista. L'Unione Europea è vista come una identità lontana dai cittadini, ingombrante e priva di legittimazione politica.

Proprio la questione migratoria, insieme alla riforma del sistema giudiziario, è stata uno dei principali temi di frizione tra Polonia e Unione Europea. Per provare a capire un po' più a fondo la questione è necessario fare un salto indietro nel tempo della storia dell'integrazione europea.

All'inizio del processo di integrazione l'Unione Europea non aveva competenze specifiche in ambito migratorio o politiche d'asilo. Quello dei flussi migratori è un tema che si è sviluppato prima a livello di accordi intergovernativi e successivamente comunitarizzato. Una tappa decisiva nella gestione dei flussi migratori è stata la creazione dello spazio Schengen nel 1985, un accordo tra alcuni Stati aderenti all'UE e alcuni Stati terzi che prevede la creazione di uno spazio comune, tramite una progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere di merci e persone. Il primo passo verso un'Europa senza frontiere i cui benefici sono stati immediatamente tangibili nella quotidianità di ciascun cittadino europeo.

Nel 1990 si arriva alla Convenzione di Dublino, un sistema in base al quale il paese di primo approdo è quello in cui il cittadino di un paese terzo o apolide può chiedere di ricevere la protezione internazionale e che dovrà occuparsi della pratica di riconoscimento di eventuale diritto d'asilo.

### **LA SFIDA MIGRATORIA E IL MECCANISMO DELLE QUOTE**

Con la crisi migratoria del 2015 e il suo carattere eccezionale l'UE si è trovata di fronte a una sfida senza precedenti e il sistema Dublino è entrato in crisi. Esso ha creato un'enorme disparità tra paesi di confine come Italia, Spagna,

e Grecia che per la loro posizione geografica si prestano ad essere paesi di primo approdo e altri che, per una diversa collocazione geografica, si trovano ad avere minori oneri nella gestione delle richieste di asilo. Per questa ragione a partire dal 2015 si è fatta forte e pressante la richiesta da parte di questi Stati più svantaggiati di riformare il sistema Dublino. Data la situazione emergenziale il Consiglio, nel settembre 2015, ha adottato un meccanismo temporaneo di quote per la ricollocazione, in modo da alleggerire la pressione esercitata dall' elevato numero di arrivi dei richiedenti asilo nei paesi di confine. In cosa consiste il meccanismo delle quote?

Attraverso due decisioni il Consiglio ha previsto uno schema biennale di ricollocazione tra Stati membri di quote di richiedenti asilo approdati in Italia, Grecia e Spagna. Gli Stati membri diversi da questi avrebbero dovuto indicare, nei due anni successivi e ad intervalli di tempo regolari, il numero di persone che erano disponibili a ricollocare sul proprio territorio nell'attesa del riconoscimento o della negazione del diritto d'asilo. Era previsto inoltre che ciascuno Stato membro avrebbe ospitato al massimo un numero prestabilito di richiedenti asilo codificato proprio nelle decisioni del 2015.

## **CAPITOLO 2: SENTENZA CORTE DI GIUSTIZIA 2015**

Nel 2015 come abbiamo già spiegato, il Consiglio europeo chiede a tutti gli Stati membri di impegnarsi a offrire delle quote per i ricollocamenti. Di fronte a questa decisione Repubblica Slovacca e Ungheria hanno presentato ricorso alla Corte di Giustizia per ottenere l'annullamento della decisione del Consiglio risalente al 22 settembre 2015, che a differenza di quella del 14 settembre disegnava la ricollocazione come un meccanismo obbligatorio per quote presentando varie argomentazioni tra cui l'inadeguatezza della base legale usata dal Consiglio o il mancato rispetto del principio di proporzionalità.

A sostegno delle argomentazioni avanzate da Repubblica Slovacca e Ungheria interviene la Polonia la quale sostiene che "gli effetti di queste quote erano sproporzionati per alcuni Stati membri che avrebbero dovuto effettuare sforzi e sopportare oneri ben più rilevanti rispetto a quelli ricadenti su altri Stati membri ospitanti. In particolare gli Stati membri pressoché omogenei

eticamente come la Polonia “la cui popolazione differirebbe, da un punto di vista culturale e linguistico, dai migranti che dovevano essere ricollocati nel loro territorio”. La scelta della Polonia va sicuramente letta alla luce del fenomeno populista dilagante nel Paese e della *cultural defence policy* (che spiegheremo meglio più avanti) . La Corte rigetta le questioni sollevate da Polonia, Slovacchia e Ungheria ma a prescindere da questo esito la Polonia si rifiuta di adempiere ai ricollocamenti.

Nel 2017 la Commissione avvia una procedura di infrazione<sup>1</sup> volta ad instaurare un dialogo politico con i paesi inadempienti chiedendo loro di adeguarsi alle decisioni della Corte, di interrompere il comportamento inadempiente ed eventualmente spiegare i motivi che hanno determinato lo stesso. Le osservazioni presentate dalla Polonia in questo dialogo, tra cui la messa a repentaglio dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale non sono risultate adeguate e quindi la Commissione ha presentato un ricorso per inadempimento davanti alla Corte di Giustizia dell'UE. Bisogna sottolineare però che la sentenza emanata nei ricorsi per inadempimento ha mero valore dichiarativo, non è una sentenza di condanna.

Da uno stralcio della sentenza Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca pronunciata il 2 aprile 2020 si evince che la Corte di Giustizia ha accolto i ricorsi per inadempimento presentati dalla Commissione volti a far dichiarare che “non avendo indicato a intervalli regolari, e almeno ogni tre mesi, un numero adeguato di richiedenti protezione internazionale che essi erano in grado di ricollocare nel loro territorio e non avendo ottemperato agli ulteriori obblighi di ricollocazione, tali Stati membri erano venuti meno agli obblighi ad essi incombenti in forza del diritto dell'Unione”.

La Corte ha prima di tutto respinto l'argomentazione avanzata dai tre stati membri secondo la quale “i ricorsi della Commissione sono irricevibili per via del fatto che, in seguito alla scadenza del periodo di applicazione delle decisioni

---

<sup>1</sup> Pre contenzioso art. 258 TFUE:” quando la Commissione rileva la violazione di una norma UE, procede all'invio di una “lettera di messa in mora” concedendo allo Stato un termine di due mesi entro il quale presentare le proprie osservazioni. La violazione contestata può consistere nella mancata attuazione di una norma europea oppure in una disposizione o in una pratica nazionali che risultano con essa incompatibili

di ricollocazione, essi non hanno più possibilità di porre rimedio agli inadempimenti dedotti”. Ha poi ribadito che anche la semplice constatazione dell’inadempimento continua ad avere interesse sostanziale in relazione alla responsabilità gravante sullo Stato membro inadempiente.

Nel merito, Polonia e Ungheria ritenevano di essere legittimate ad omettere di applicare le decisioni di ricollocazione in forza dell’art.72 TFUE, in base al quale “le disposizioni relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nel cui ambito rientra la politica d’asilo, non pregiudicano l’esercizio delle responsabilità gravanti sugli stati membri relative al mantenimento dell’ordine pubblico e sicurezza interna. Per la Corte questo articolo va interpretato in modo restrittivo e dunque non permetterebbe agli Stati membri di derogare a disposizioni del diritto dell’UE attraverso il semplice richiamo agli interessi legati a ordine pubblico e sicurezza ma è necessario dimostrare la necessità di ricorrere alla deroga prevista dall’art. in questione. In quella circostanza la Corte ha affermato come occorresse tenere in considerazione la sicurezza nazionale e l’ordine pubblico per **tutta la durata** della procedura di ricollocazione fino al trasferimento effettivo del richiedente protezione internazionale. Nella sentenza si legge inoltre che la nozione di “pericolo per sicurezza nazionale e ordine pubblico” deve comprendere sia le minacce potenziali sia quelle attuali alla sicurezza nazionale. Stando alla decisione della Corte, le autorità degli Stati in questione avrebbero dovuto basarsi, al termine di un esame caso per caso, su elementi “concordanti, oggettivi e precisi” per sospettare che i richiedenti in questione rappresentassero un pericolo attuale o potenziale. La corte dichiara dunque che “il meccanismo previsto da tali disposizioni ostava a che , nell’ambito della procedura di ricollocazione, uno Stato membro invocasse perentoriamente, ai soli fini di prevenzione generale e senza dimostrare un rapporto diretto con un caso individuale, l’art.72 TFUE per giustificare una sospensione o cessazione, dell’attuazione degli obblighi su esso incombenti in forza delle decisioni di ricollocazione”.

### **PRINCIPI E VALORI DELL’UNIONE IN DISCUSSIONE**

*Principio di solidarietà:* La sentenza della Corte di Giustizia fa spesso riferimento ad uno dei principi cardine dell’Ue, quello di solidarietà (ex.art.80

TFUE), il cui mancato rispetto è stato determinante nel fallimento delle misure adottate.<sup>2</sup> Il limite da molti evidenziato della sentenza, è stato quello di aver dichiarato che questo principio fosse solo strumentale all'adozione di misure opportune e limitate nel tempo per risolvere un momento di crisi contingente dei flussi migratori. Tuttavia leggendo l'art. 2 del TUE che afferma: "l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti umani appartenenti alle minoranze" non c'è un chiaro riferimento alla solidarietà. Soltanto nella seconda parte leggiamo che "questi valori sono comuni agli stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra uomini e donne". In effetti la mancanza di una definizione chiara del principio in questione nel Trattato di Lisbona ha causato difficoltà di interpretazione della solidarietà perché spetta al giudice stabilire se considerare questa dal punto di vista morale o come obbligo giuridico. La sentenza del 2020, ha più che altro valore politico con semplice effetto di monito agli stati dell'asse Visegrad. Il limite sta nel fatto di aver legato il principio di solidarietà ad un'obbligatorietà che ha come fine la disciplina della politica europea d'asilo e non a valore fondante dell' Ue. In relazione alle ragioni avanzate dalla Polonia e alla solidarietà la Corte ha affermato che se la ricollocazione dovesse essere subordinata soltanto alla presenza di legami culturali o linguistici tra il richiedente protezione internazionale e lo Stato membro di ricollocazione, sarebbe impossibile ripartire i richiedenti tra tutti gli Stati membri nel rispetto del principio di solidarietà imposto dall'art 80 TFUE e, dunque, adottare un meccanismo di ricollocazione vincolante. Inoltre le considerazioni effettuate dalla Polonia legate all'origine etnica dei richiedenti protezione internazionale non possono essere considerate poiché contrarie al diritto dell'Ue e in particolare all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali, il quale al comma 1 afferma che:

---

<sup>2</sup> Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio

”è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, sulla razza, il colore della pelle o l’origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convenzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l’appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l’età o l tendenze sessuali.

Il secondo principio in qualche modo violato è quello di *non discriminazione*, strettamente collegato alla solidarietà. Data l’importanza che integrazione e non discriminazione hanno nell’ Ue, in relazione alla sentenza esaminata, parte della dottrina sostiene che la Corte di Giustizia avrebbe dovuto censurare in maniera più decisa le argomentazioni della Polonia e non limitarsi semplicemente ad affermare il contrasto con l’art.21 della Carta dei diritti fondamentali. Il lavoro dei giudici avrebbe dovuto essere forse più incisivo ed evidenziare come queste ragioni fossero nettamente in contrasto con i valori fondanti dell’ Ue indicati nell’art 2 del tue.

Anche in questo caso la Corte ha perso un’occasione importante per portare il focus sul rispetto dei valori fondamentali dell’ Ue che rappresentano le fondamenta per garantire la fiducia reciproca tra Stati.

## **I DUE VOLTI DELL’EUROPA**

Il dibattito sulla ripartizione dei richiedenti asilo tuttavia è stato molto acceso. Da un lato paesi pronti a mostrare solidarietà tra i quali Germania, Svezia, Francia, Belgio, Lussemburgo e Olanda. Dall’altro i paesi del gruppo VISEGRAD, un’alleanza regionale volta a favorire una più stretta cooperazione tra i suoi membri che sono Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria, i quali hanno dimostrato un rifiuto quasi totale ad accogliere persone provenienti dal Medio Oriente e dal Nord Africa. A differenza dell’Ungheria che non ha ricollocato nessun richiedente asilo, la Polonia, che nel 2015 si era impegnata a ricollocarne 160, ha interrotto le procedure di ricollocamento nel dicembre dello stesso anno in cui si assiste proprio all’ascesa del PIS. Il mancato adempimento degli impegni presi dalla Polonia può senz’altro essere letto nel panorama della crisi costituzionale e di quell’ondata di populismo che, come già accennato, ha travolto il Paese durante le elezioni del 2015. Inadempimento che si pone in

contrasto con l'art. 56 della Costituzione polacca stessa che afferma l'impegno a tutelare il diritto d'asilo. La politica adottata del PIS può essere etichettata come "*cultural defence policy*" intesa come una policy che mira a difendere l'identità nazionale. Non a caso lo spettro dell'immigrazione è usato dalla retorica di stampo populista per alimentare proprio la difesa dell'identità culturale.

Nulla a che vedere con l'approccio utilizzato dalla Polonia nei confronti della crisi migratoria ucraina: infatti se si considerano i dati sulla protezione internazionale offerta dalla Polonia ai cittadini ucraini dopo la guerra del Donbass del 2014 e dell'invasione della Crimea da parte della Russia, emerge che la Polonia è stata raggiunta da un flusso di più di 2 milioni di ucraini che in larga parte hanno fatto domanda di permesso di soggiorno di medio/lungo periodo. I dati del 2017 inoltre ci dicono che quasi il 90% delle richieste sono state accolte e che il tasso di rigetto delle domande di protezione internazionale da parte delle autorità polacche è stato davvero contenuto nei confronti di questi migranti. Questo è dipeso soprattutto dalla vicinanza culturale tra i due paesi, soprattutto religiosa, che permette alla popolazione polacca di non percepire i flussi di immigrati dell'Est come una minaccia alla propria identità nazionale. Si parla in questi casi di **categorizzazione dei migranti** o "cherry picking" cioè la tecnica che consiste nel selezionare solo alcune categorie di migranti, proprio come nel caso degli ucraini. La spiccata tendenza antieuropeista dei populistici si legge chiaramente nella loro narrativa che vede UE e rifugiati come invasori; i rifugiati musulmani in particolare visti come invasori determinati a spazzare via la civiltà europea-cristiana della Polonia. A testimonianza di ciò e di come in un Paese di forte tradizione cattolica il PIS abbia assunto posizioni molto estremiste e intolleranti, ricordiamo che la Polonia è un paese in cui avvengono delle manifestazioni di identità culturale molto sui generis, basti pensare alla manifestazione della recita dei rosari sui confini.

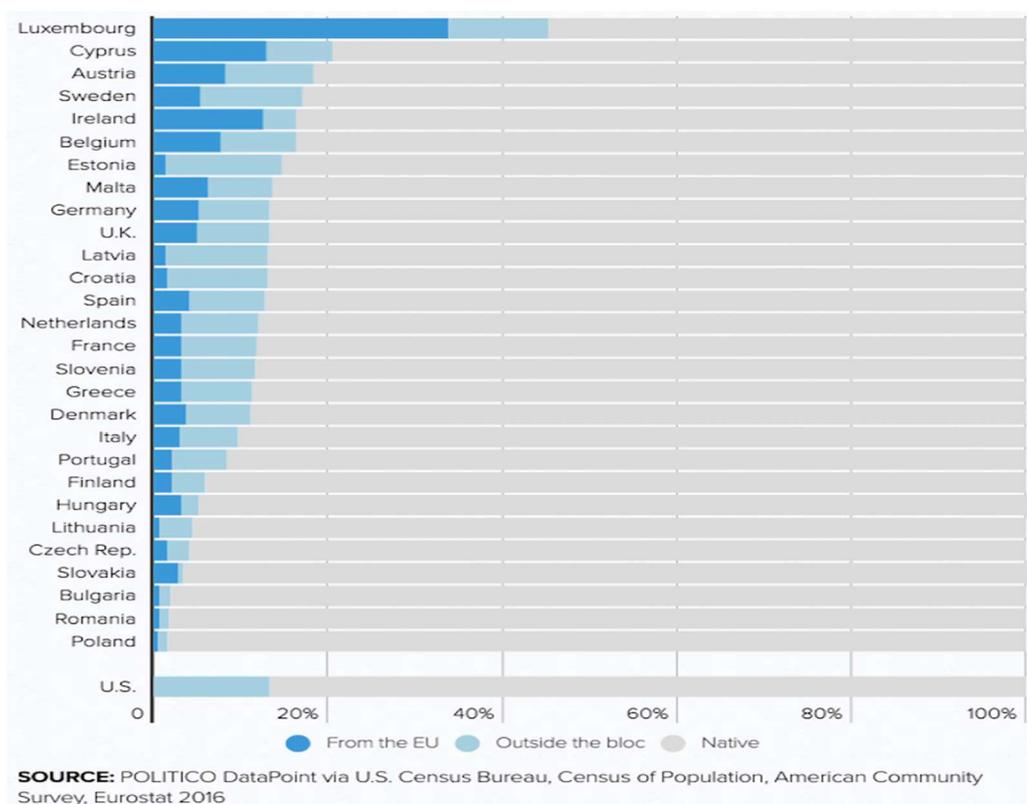
Il 7 ottobre 2017, data simbolica che ricorda la grande battaglia di Lepanto dove la flotta cristiana sconfisse quella musulmana << risparmiando l'Europa dall'islamizzazione>> lungo i 3000 km dei confini polacchi una grande folla ha creato una immensa catena spirituale con la recita del Rosario per invocare la

fedeltà del Paese e del continente alle sue radici tra devozione e inquietudini. Riportando un passaggio della rivista Alleanza Cattolica: “il Rosario sulle frontiere ha rappresentato la più grande iniziativa di preghiera in Europa. Un’ideale catena umana in cui tutti hanno recitato un intero Rosario per obbedienza a Maria la quale chiede di pregare per riparare ogni blasfemia e per salvare la Polonia e il mondo.” Da Londra ad Amsterdam, alla base militare di Baghram, lavoratori ed emigranti polacchi hanno preso parte alla mobilitazione. “Tra i riferimenti impliciti legati alla manifestazione: la perdita dell’identità cristiana del vecchio continente e il pericolo di una sua islamizzazione”. Alle critiche provenienti soprattutto dalla stampa laicista estera, il Primo Ministro Beata Szydlo del partito “Diritti e Giustizia” ha risposto postando su Twitter la foto di una coroncina e il suo saluto a tutti i protagonisti del “Rosario sui confini”.<sup>3</sup>

Nel grafico che segue, i dati Eurostat ci dicono che meno del 2 per cento delle persone che vivono in Polonia è nato altrove. In fondo alla classifica ci sono altri paesi come Romania, Bulgaria e Slovacchia. Non aiuta il fatto che molti di questi stati facessero parte della sfera di influenza sovietica, e siano quindi usciti a pezzi dalla crisi del comunismo: i flussi migratori verso l’Europa occidentale si sono ridotti solo di recente, quelli nell’altro senso sono rimasti praticamente inesistenti.

---

<sup>3</sup> <https://alleanzacattolica.org/grande-rosario-la-pace-la-polonia-affida-leuropa-alla-madonna/>



*Un grafico di Politico sulla percentuale di abitanti nati all'estero in ciascun paese europeo*

## CONCLUSIONI

Trascorsi i 24 mesi previsti nel programma di ricollocazione stabilito dal Consiglio a favore di Italia, Grecia e Spagna la questione dell'introduzione di un meccanismo di quote automatiche e obbligatorie non si è esaurita, ma è divenuta più importante. Infatti, l'implementazione di un sistema di solidarietà permanente per la ricollocazione dei richiedenti asilo è stata tratteggiata dalla Commissione nella sua proposta di riforma dei regolamenti Dublino e ulteriormente rafforzata nel testo di recente approvato dal Parlamento.

Proprio in relazione al tilt del sistema Dublino, ritengo sia stato un errore quello di non pensare in maniera preventiva a casi eccezionali ed emergenziali come quello della crisi migratoria del 2015. Il dibattito politico che ha interessato le istituzioni comunitarie infatti si è svolto quando la crisi era già iniziata e avevamo già alcuni Paesi che automaticamente accoglievano molti più migranti di altri (Italia e Grecia ne sono un esempio) e altri come la Polonia non particolarmente predisposti all'accoglienza.

I recenti report sul ricollocamento confermano come gli stati più “sordi” alle esigenze solidaristiche dell'UE siano stati proprio quelli dell'asse VISEGRAD; Polonia e Ungheria infatti hanno riportato un indicatore di adempimento pari allo 0%. Irlanda, Malta, Lussemburgo, Estonia invece sono risultati tra i più virtuosi.

Se si guarda all'evoluzione storica di questi paesi troveremo la risposta alle loro reticenze in merito all'accoglienza nelle difficoltà riscontrate nel passaggio dal post-socialismo ad europeismo, per anni accantonate e poi esplose con l'avvento dei partiti nazionalisti ed euro-sceettici di destra. Bisogna ricordare che a partire dal secondo dopoguerra la Polonia è diventata una società monoetnica. Questa omogeneità è sempre stata percepita come un bene da preservare e tutelare, probabilmente perché nella memoria popolare sono ancora vivi i decenni di privazione dell'identità culturale. Tutti timori che si scontrano con le teorie di integrazione e multiculturalismo.

La corte di Giustizia, con la sentenza del 6 settembre 2017 ha perso un'importante occasione per ribadire l'importanza di alcuni principi come quello di solidarietà e non discriminazione utilizzando strumenti di soft law quali le procedure di infrazione (ex.art7 TUE)<sup>4</sup> che hanno semplice efficacia dichiarativa. In merito al principio di solidarietà per esempio, un limite da molti

---

<sup>4</sup> Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può stabilire l'insociazione di un rischio evidente di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. Prima di prendere tale decisione, il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e gli rivolge raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura.

attribuito alla Corte è stato quello di aver riconosciuto al principio di solidarietà un carattere essenzialmente emergenziale, perdendo l'occasione di affermare che il principio dovrebbe invece avere carattere strutturale e non funzionale al governo della politica europea di asilo.

Se volessimo fare un bilancio, stando ai dati, potremmo dire che, nonostante i tentativi di difesa dei principi di solidarietà e ripartizione delle responsabilità da parte di molti leader europei, è mancata una dimostrazione di unità a livello europeo. Durante il vertice del 2018 i contrasti nell'Agenda Europea di asilo e immigrazione non si sono risolti, ritardando così l'approvazione della riforma del sistema di Dublino, causa principale della distribuzione ineguale dei richiedenti asilo tra gli Stati membri. Un probabile segnale di svolta è arrivato il 23 settembre 2020 : in quest'ultima proposta di riforma del sistema Dublino si prevede la possibilità per i paesi di scegliere se accogliere concretamente i richiedenti nel proprio territorio oppure se aiutare i paesi di primo ingresso, cioè Italia, Grecia e Spagna, a rimpatriare un numero pari di richiedenti asilo la cui richiesta di protezione è stata negata, oppure ancora finanziare centri di accoglienza nei paesi di primo ingresso o programmi di sviluppo nei paesi di origine dei richiedenti. L'obiettivo? Condividere lo sforzo sui rimpatri più che sull'accoglienza.<sup>5</sup>

Non è ancora chiaro in che modo la proposta sarà accolta dai governi nazionali e dal Parlamento Europeo, da cui sarà esaminata nei prossimi mesi.

Concludo con una frase sulla solidarietà molto attuale che invita a riflettere: "Un gesto di solidarietà è spesso una goccia nel mare. Ma a forza di versare gocce, il mare si può anche riempire." A. Jolie

---

<sup>5</sup> <https://www.ilpost.it/2020/09/23/commissione-regolamento-dublino-proposta/>

## BIBLIOGRAFIA

- Alleanza cattolica (2017), *Grande Rosario per la pace. La Polonia affida l'Europa alla Madonna*
- CIRCOLO, *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di Giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, 2018
  - CIRCOLO, *La sospensione dei diritti degli Stati membri alla luce di violazioni gravi dei valori UE*, *Gazzetta Forense*, lug-ago, Napoli, 2017
  - DICOSOLA, *La crisi costituzionale del 2015-16 in Polonia: il fallimento della transizione al costituzionalismo liberale?*, *Osservatori AIC*, 18 aprile 2016
  - HEIN, *La ricollocazione dei richiedenti asilo. Un test per la solidarietà europea*, 2017

## SITOGRAFIA

- <https://alleanzacattolica.org/grande-rosario-la-pace-la-polonia-affida-leuropa-alla-madonna/>
- <https://www.rivistaeuropae.eu/interno/giustizia-affari-interni/richiedenti-asilo-lue-sempre-piu-divisa-sui-ricollocamenti/>
- <https://viedifuga.org/wp-content/uploads/2020/04/cp200040it.pdf>
- <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/procedure-dinfrazione/cose-una-procedura-dinfrazione/>
- <https://www.ilpost.it/2018/08/04/paesi-europa-est-migranti/>
- [pa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen\\_brochure/schengen\\_brochure\\_dr3111126\\_it.pdf](http://pa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_it.pdf)
- <https://www.ilpost.it/2020/09/23/commissione-regolamento-dublino-proposta/>