

*Working Papers Series*

*Elena Baracani*

***LA STRATEGIA DI PROMOZIONE DELLA  
DEMOCRAZIA DELL'UNIONE EUROPEA:  
I CASI DELLA ROMANIA E DELLA SERBIA-  
MONTENEGRO***

WP 2/2005

***CIRES***  
*Italian Research Centre for European Studies*



***CIRES***  
*Italian Research Centre for European Studies*  
**Working Papers Series**

**CIRES**  
*Italian Research Centre for European Studies*  
**Working Papers Series**

**Director** *Leonardo Morlino*  
**Deputy Director** *Roberto Di Quirico*

**Managing Board**

*Luciano Bardi, Alessandro Chiaramonte, Maurizio Cotta, Roberto D'Alimonte, Valeria Fargion, Pierangelo Isernia, Massimo Morisi, Leonardo Morlino*

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte del working paper può essere riprodotta o diffusa con un mezzo qualsiasi, fotocopie, microfilm o altro a scopo di lucro, senza il permesso scritto dell'editore. Il testo può essere riprodotto liberamente per scopi di studio e ricerca a patto che sia citata la fonte. Questa pubblicazione beneficia del supporto del CIRES Italian Research Centre for European Studies. Ciononostante la responsabilità dei contenuti e delle opinioni espresse è da attribuire esclusivamente all'autore. Il CIRES ed il suo direttore non possono in nessun modo essere ritenuti responsabili per il modo in cui le informazioni contenute nel testo verranno utilizzate.

§§§§§§

All rights reserved. No part of this working papershall be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, for the sake of gain without written permission from the publisher. The text may be reproduced for research and study purposes if the source cited. This publication benefits from the support of the CIRES Italian Research Centre for European Studies. Nevertheless its content is the sole responsibility of the author. Niether the CIRES nor its Director are to be held responsible for the manner in which the information in this text may be used.

©2005 by CIRES  
University of Florence, Italy  
[www.cires-ricerca.it](http://www.cires-ricerca.it)

*Elena Baracani*

*La strategia di promozione della democrazia  
dell'Unione europea:  
i casi della Romania e della Serbia-Montenegro*

WP 2/2005

# La strategia di promozione della democrazia dell'Unione europea: i casi della Romania e della Serbia-Montenegro

Elena Baracani<sup>1</sup>

Questo saggio è stato presentato al Convegno Annuale della Società Italiana di Scienza Politica (SISP), tenutosi a Padova dal 15 al 17 settembre 2004, nella sezione di Studi Europei, nel panel intitolato “L’allargamento dell’Unione europea: primi bilanci e prospettive future” coordinato dalla dott.ssa Daniela Irrera, ed è stato discusso dalla prof.ssa Francesca Longo.

L’analisi empirica presentata in questo lavoro rientra in un progetto più ampio intitolato “*Evaluating the Influence of EU ‘Democratic Rule of Law’ Promotion in Variably Integrated Countries: Romania, Turkey, Serbia-Montenegro, Ukraine and Morocco as Case Studies*”, diretto dal professor Leonardo Morlino insieme al *Center on Democracy, Development and the Rule of Law* dell’Università di Stanford.

## *Abstract*

La democratizzazione è una delle più importanti tendenze nel sistema internazionale e l’Unione europea è uno dei principali attori internazionali per quanto riguarda la promozione della democrazia verso stati terzi. In questo saggio ci proponiamo di esaminare la strategia di promozione della democrazia dell’Unione verso

---

<sup>1</sup> Elena Baracani è attualmente iscritta al terzo anno del Dottorato in Scienza Politica dell’Università di Firenze (XVIII ciclo) e svolge attività di ricerca presso il Centro Interuniversitario di Ricerca sul Sud Europa (CIRES), nel Dipartimento di Scienza Politica e Sociologia della stessa università. In particolare, si occupa della valutazione dell’attività di promozione della democrazia da parte dell’Unione europea in Romania, Serbia-Montenegro, Turchia, Ucraina e Marocco, nell’ambito di un progetto diretto dal professor Leonardo Morlino. La tesi di dottorato ha per oggetto il ruolo della dimensione internazionale nei processi di democratizzazione di Turchia e Marocco, il relatore è il professor Leonardo Morlino. Nel 2001 si è laureata in Scienze Politiche, indirizzo politico-internazionale presso l’Università degli Studi di Firenze con una tesi in Organizzazione Internazionale, intitolata “Le Nazioni Unite e la promozione della democrazia”, relatrice prof.ssa Marina Spinedi.

Per contatti: [baracani@cires-ricerca.it](mailto:baracani@cires-ricerca.it)

la Romania, nell'ambito della politica di allargamento, e la Serbia-Montenegro, nell'ambito della politica di stabilizzazione ed associazione, per illustrarne le principali somiglianze e differenze. Le conclusioni indicano che la strategia di promozione della democrazia dell'Unione europea sembra essere la stessa per entrambi i casi di studio. Pertanto, a parità di fattore esterno, le differenze nei risultati democratici dovrebbero dipendere dalla diversa situazione interna di partenza e dalla diversa volontà del paese di impegnarsi in riforme democratiche.

<u>INTRODUZIONE</u> .....	3
<u>1. L'Unione europea e la promozione della democrazia</u> .....	4
<u>2. Il caso della Romania: paese candidato all'adesione</u> .....	7
<u>2.1. L'ambito di policy europea nel quale viene promossa la democrazia</u> .....	7
<u>2.2. Le priorità politiche dell'Unione europea</u> .....	8
<u>2.2.1. Decentramento (1998)</u> .....	8
<u>2.2.2. Rafforzamento del processo di formulazione delle politiche pubbliche (2001)</u> .....	9
<u>2.2.3. Riduzione dell'uso di ordinanze legislative (2001)</u> .....	10
<u>2.2.4. Riforma del sistema di protezione dei bambini (1998)</u> .....	10
<u>2.2.5. Revisione delle disposizioni del Codice penale che limitano la libertà di espressione (2001)</u> .....	12
<u>2.2.6. Protezione dai maltrattamenti della polizia (2001)</u> .....	12
<u>2.2.7. Prevenzione di tutte le forme di discriminazione (2001)</u> .....	12
<u>2.2.8. Integrazione della minoranza Rom (1998)</u> .....	13
<u>3. Il caso della Serbia-Montenegro: paese potenziale candidato all'adesione</u> .....	14
<u>3.1. L'ambito di policy europea nel quale viene promossa la democrazia</u> .....	14
<u>3.2. Le priorità politiche dell'Unione europea</u> .....	16
<u>3.2.1. Riforma costituzionale (2002)</u> .....	17
<u>3.2.2. Riforma delle leggi elettorali (2002)</u> .....	18
<u>3.2.3. Rafforzamento delle strutture e delle procedure parlamentari (2002)</u> .....	19
<u>3.2.4. Decentramento (2002)</u> .....	20
<u>3.2.5. Rispetto dei criteri del Consiglio d'Europa (2002)</u> .....	21
<u>3.2.6. Garanzia reale della libertà di espressione dei mezzi di informazione (2002)</u> .....	21
<u>3.2.7. Completare la revisione dei libri di testo universitari (2002)</u> .....	22
<u>3.2.8. Risolvere i problemi relativi allo status delle organizzazioni non governative e delle associazioni politiche e religiose (2002)</u> .....	22
<u>3.2.9. Adozione di leggi contro la discriminazione (2002)</u> .....	23
<u>3.2.10. Abolizione della pena di morte (2002)</u> .....	23
<u>3.2.11. Protezione delle minoranze (2002)</u> .....	23
<u>3.2.12. Protezione dei rifugiati e delle IDPs - internally displaced persons - (2003)</u> .....	24
<u>3.2.13. Piena attuazione della risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (2002)</u> .....	25
<u>3.2.14. Cooperazione con il Tribunale Penale Internazionale per la Ex Jugoslavia (2002)</u> .....	25
<u>CONCLUSIONE</u> .....	26
<u>Appendice</u> .....	29
<u>Tabella 1: L'Unione europea e la promozione della democrazia</u> .....	29
<u>Tabella 2: Romania - Decentramento - Grado di realizzazione</u> .....	30
<u>Tabella 3: Romania - Rafforzamento del processo di formulazione delle politiche pubbliche - Grado di realizzazione</u> .....	30
<u>Tabella 4: Romania - Riduzione dell'uso di ordinanze legislative - Grado di realizzazione</u> .....	30
<u>Tabella 5: Romania - Riforma del sistema di protezione dei bambini - Grado di realizzazione</u> .....	31
<u>Tabella 6: Romania - Revisione delle disposizioni del Codice penale che limitano la libertà di espressione - Grado di realizzazione</u> .....	31
<u>Tabella 7: Romania - Protezione dai maltrattamenti della polizia - Grado di realizzazione</u> .....	32
<u>Tabella 8: Romania - Prevenzione di tutte le forme di discriminazione - Grado di realizzazione</u> .....	32
<u>Tabella 9: Romania - Integrazione della minoranza Rom- Grado di realizzazione</u> .....	32
<u>Tabella 10: Romania - Grado di implementazione delle priorità politiche</u> .....	33

<u>Tabella 11: Serbia-Montenegro - Riforma costituzionale – Grado di realizzazione</u> .....	33
<u>Tabella 12: Serbia-Montenegro - Riforma delle leggi elettorali - Grado di realizzazione</u> .....	34
<u>Tabella 13: Serbia-Montenegro – Rafforzamento delle strutture e delle procedure parlamentari - Grado di realizzazione</u> .....	34
<u>Tabella 14: Serbia-Montenegro – Decentramento - Grado di realizzazione</u> .....	34
<u>Tabella 15: Serbia-Montenegro - Rispetto dei criteri del Consiglio d’Europa – Grado di realizzazione</u> .....	35
<u>Tabella 16: Serbia-Montenegro – Garanzia reale della libertà di espressione dei mezzi di informazione- Grado di realizzazione</u> .....	35
<u>Tabella 17: Serbia-Montenegro – Completare la revisione dei libri di testo universitari – Grado di realizzazione</u> .....	36
<u>Tabella 18: Serbia-Montenegro – Risolvere i problemi relativi allo status delle organizzazioni non governative e delle associazioni politiche e religiose – Grado di realizzazione</u> .....	36
<u>Tabella 19: Serbia-Montenegro - Adozione di leggi contro la discriminazione – Grado di realizzazione</u> .....	36
<u>Tabella 20: Serbia-Montenegro – Abolizione della pena di morte– Grado di realizzazione</u> .....	37
<u>Tabella 21: Serbia-Montenegro – Protezione delle minoranze – Grado di realizzazione</u> .....	37
<u>Tabella 22: Serbia-Montenegro – Protezione dei rifugiati e delle IDPs– Grado di realizzazione</u> .....	37
<u>Tabella 23: Serbia-Montenegro – Piena attuazione della risoluzione 1244 CSNU – Grado di realizzazione</u> .....	38
<u>Tabella 24: Serbia-Montenegro - Cooperazione con il Tribunale Penale Internazionale per la Ex Jugoslavia – Grado di realizzazione</u> .....	38
<u>Tabella 25: Serbia-Montenegro - Grado di realizzazione delle priorità politiche</u> .....	39
<u>Tabella 26: Romania e Serbia-Montenegro - La condizionalità politica</u> .....	39
<u>Tabella 27: Romania e Serbia-Montenegro - Aree politiche prioritarie e loro realizzazione</u> .....	40
<u>Riferimenti bibliografici</u> .....	40

## INTRODUZIONE

In questo articolo ci poniamo l’obiettivo di ricostruire gli aspetti principali delle strategie di promozione della democrazia, portate avanti dall’Unione europea verso la Romania e la Serbia-Montenegro, allo scopo di evidenziarne le principali somiglianze e differenze.

Abbiamo deciso di analizzare questi due casi – Romania e Serbia-Montenegro – in quanto essi appartengono a due categorie distinte di paesi verso i quali l’Unione europea promuove la democratizzazione. Infatti, laddove la Romania gode dello *status* di paese candidato all’adesione, la Serbia-Montenegro ha lo *status* di paese potenziale candidato all’adesione. Come conseguenza di questo, vedremo che, mentre nel caso della Romania l’Unione persegue la sua strategia di promozione del consolidamento democratico rumeno nell’ambito della politica di allargamento, nel caso della Serbia-Montenegro l’Unione porta avanti la sua strategia di democratizzazione nell’ambito della politica di stabilizzazione e associazione.

L’argomentazione viene sviluppata in tre parti principali. Nella prima parte, cercheremo di spiegare i motivi per i quali l’Unione europea può essere considerata uno dei principali attori internazionali nell’ambito della promozione della democrazia verso stati terzi. Inoltre, indicheremo su quale base giuridica si fonda, oggi, l’attività di promozione democratica dell’Unione europea; quali sono, attualmente, le principali politiche europee nell’ambito delle quali l’Unione porta avanti la sua attività di promozione democratica; e qual è il principale strumento utilizzato dall’Unione per promuovere la democrazia.

Per ognuno dei due casi di studio (seconda e terza parte) cercheremo di spiegare in che modo l’Unione europea abbia influenzato e stia influenzando le riforme democratiche in atto nei due paesi oggetto dell’analisi. In particolare, dopo aver descritto l’ambito di *policy* europea, nel quale viene perseguita la strategia di democratizzazione, ed aver indicato qual è il principale strumento sul quale poggia tale strategia, analizzeremo quali sono le riforme democratiche concrete sulle quali l’Unione ha esercitato e continua ad esercitare la sua pressione.

Considereremo come riforme democratiche soltanto quelle riforme che rientrano nelle aree prioritarie di azione indicate dalla Commissione. È esclusa l’analisi delle riforme che rientrano nella dimensione della “*rule of law*”.

In questo lavoro vengono illustrati i primi risultati empirici di un progetto più ampio che vorrebbe inserirsi in un particolare dibattito contemporaneo sulla promozione internazionale della democrazia, quello sul primato dei fattori interni o esterni nella promozione della democrazia e della relazione che intercorre tra di essi.

La letteratura è divisa per quanto riguarda il ruolo dei fattori esterni nei processi interni di democratizzazione, intendendo per “fattori esterni” oppure per “dimensione internazionale” tutti



quei fattori esterni che possono influenzare le trasformazioni democratiche all'interno degli stati: fenomeni transnazionali, aspetti regionali, organizzazioni non governative, stati ed altri attori internazionali. In particolare, alcuni studi sulla democratizzazione si domandano se i fattori esterni giochino un ruolo secondario o concorrente rispetto ai fattori interni.

Inizialmente, la c.d. letteratura sulle transizioni, ad esempio dei paesi dell'Europa meridionale e dell'America latina tra il 1974 e il 1989, riteneva che i fattori esterni non giocassero alcun ruolo o al massimo un ruolo marginale nei processi interni di trasformazione (O'Donnell, Schmitter e Whitehead 1986; Diamond, Linz e Lipset 1989; Linz e Stepan 1986). Per esempio Philippe C. Schmitter scriveva, nell'introduzione alla parte sul Sud Europa di "*Transitions from Authoritarian Rule*", che tali transizioni erano ampiamente spiegate in termini di forze e calcoli nazionali e che gli attori esterni tendevano a giocare un ruolo indiretto e di solito marginale, eccetto nei casi in cui vi era l'occupazione da parte di una potenza esterna (1986, 5).

Già all'inizio degli anni novanta alcuni autori sottolineano la necessità di riconsiderare il ruolo svolto dalla dimensione internazionale nei processi interni di democratizzazione, sebbene trattandosi di un ruolo secondario rispetto ai fattori interni. Samuel P. Huntington (1991), per esempio, non esclude che la democratizzazione di un paese possa essere influenzata dalle azioni di istituzioni e governi esterni al paese, tuttavia ritiene che il modo migliore per inquadrare l'azione di paesi stranieri consista nel descriverla nei termini di ritardo o accelerazione degli effetti dello sviluppo socioeconomico sulla democratizzazione. Sarà Geoffrey Pridham (1994, 7) il primo a riconoscere che con la fine della guerra fredda i fattori internazionali possono avere una maggiore influenza rispetto al passato. Qualche anno dopo, anche lo stesso Philippe C. Schmitter (1996, 27-8), afferma che è venuto il momento di riconsiderare l'impatto del contesto internazionale sul mutamento di regime.

La spiegazione di questo cambiamento risiede nel fatto che le transizioni democratiche dei paesi dell'Europa orientale e dell'Africa, dopo il 1989, sono state maggiormente influenzate dagli eventi internazionali, in particolare la caduta del muro di Berlino e la dissoluzione della ex Unione Sovietica, rispetto alle prime transizioni. Inoltre, con la fine della guerra fredda, i principali attori internazionali, che siano stati (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Germania, Norvegia e Giappone) oppure organizzazioni internazionali governative (in particolare le Nazioni Unite, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, la Comunità europea, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, e l'Organizzazione degli Stati Americani) e non governative (come la fondazione *Open Society, Freedom House* e *Transparency International*), iniziano ad elaborare una serie di meccanismi ed incentivi per favorire l'adozione e il consolidamento di riforme democratiche e di libero mercato da parte di Stati terzi.

Laurence Whitehead (1996, 23) va oltre, affermando che può essere fuorviante relegare la dimensione internazionale in seconda posizione rispetto ai fattori interni, e suggerendo che ad essa dovrebbe essere attribuito il ruolo di fattore concorrente, insieme alle variabili interne. In particolare, l'autore mette in rilievo tre dinamiche internazionali che possono favorire la democratizzazione: contagio, imposizione e consenso. La prima si riferisce ad una diffusione estensiva e non volontaria dell'idea democratica in una certa regione geografica, grazie alle somiglianze socio-economiche, politiche o culturali. La seconda consiste nell'imposizione da parte di una potenza esterna di una qualche forma di democrazia. La terza dinamica riguarda la promozione della democrazia attraverso il consenso ed esamina la complessa interazione che si crea tra attori domestici e internazionali.

Infine, sebbene in posizione minoritaria, Luigi Bonanate (2000, 36) sostiene che la trasformazione in atto in Europa orientale e in Medio Oriente dipenda più dal successo dell'impatto internazionale delle politiche democratiche che non da dinamiche interne, come a lungo ritenuto. Infatti, a suo parere le condizioni che possono favorire la diffusione della democrazia nel mondo appartengono all'ambito della politica internazionale ben più che a quello delle singole politiche interne.

## 1. L'Unione europea e la promozione della democrazia

Per quanto riguarda l'Unione europea, Laurence Whitehead ritiene che essa rappresenti l'esempio più significativo della dinamica del consenso. In particolare, l'autore parla di convergenza, in

quanto i paesi che desiderano diventare membri di questa comunità devono convergere verso standard liberali, sia di natura economica, che politica, ovvero soddisfare una serie di condizioni.

Diversi autori si sono interrogati sull'impatto di questa condizionalità sul consolidamento democratico dei paesi del sud Europa – riferendosi con questa accezione a Grecia, Spagna e Portogallo - negli anni Ottanta, e sull'attuale consolidamento democratico dei paesi dell'Europa centro-orientale.

A proposito dei paesi del sud Europa, Laurence Whitehead ritiene che, sebbene gli attori chiave coinvolti nel cambiamento di regime siano stati interni, le loro strategie siano state fortemente modellate dalla pressione di regole e strutture elaborate all'esterno (1996, 261). Questo perché l'adesione alla Comunità europea era ben vista in quasi tutti i settori della società dei tre paesi mediterranei, in quanto rappresentava il riconoscimento a livello internazionale delle loro credenziali democratiche, garantiva un accesso illimitato ad un mercato importante e offriva un ancoraggio rispetto ad un eventuale ritorno a pratiche autoritarie (2001, 421). Anche Leonardo Morlino (1998, 166) considera il fattore internazionale rilevante indirettamente, ovvero così come tradotto dalle *élites* domestiche.

Il discorso è più complesso per quanto riguarda il consolidamento dei paesi dell'Europa centro-orientale. In particolare, laddove una parte della letteratura mette in luce alcuni rischi della strategia dell'Unione europea di promozione della democrazia attraverso l'allargamento, la maggior parte degli autori ritiene che il processo di estensione orizzontale della *governance* democratica da parte dell'Unione europea abbia nel complesso rafforzato le fragili democrazie dei paesi dell'Europa centro-orientale, indicando tuttavia alcuni limiti dell'azione dell'Unione europea. Laurence Whitehead (2001, 416) avverte che la strategia dell'Unione europea di promozione della democrazia, attraverso l'allargamento, pone in primo piano i processi esterni, mettendo allo stesso tempo in discussione l'autorità di istituzioni nazionali chiave come il parlamento. Infatti, partendo dal riconoscimento che l'Unione europea ha effettuato verso i paesi dell'Europa centro-orientale un monitoraggio delle *performances* politiche ed economiche molto più intrusivo rispetto a quello attuato verso i paesi dell'Europa meridionale, l'autore ritiene che l'eccessiva condizionalità esterna possa minare la fiducia in sé stessi e quel senso di autenticità indispensabili per il consolidamento di queste democrazie post-comuniste (2001, 428).

Liborio Mattina (2004, 17-19), sebbene non ridimensionando il ruolo dell'Unione europea nel favorire le trasformazioni, avverte che è necessario considerare attentamente i fattori interni di natura economica, sociale e istituzionale, in base ai quali variano le capacità di adattamento dei governi e delle istituzioni alle sollecitazioni provenienti dall'esterno. L'autore ritiene che l'influenza dell'Unione europea sia significativa soltanto quando assecondi tendenze riformatrici già presenti nei singoli casi nazionali, ed abbia esiti limitati quando l'orientamento dei governanti e il peso del passato concorrano a creare condizioni interne sfavorevoli alla ricezione delle sollecitazioni esterne.

Decisamente più ottimista è Paul J. Kubicek (2003, 214) per il quale l'Unione europea con un programma rigoroso di democratizzazione, basato sulla condizionalità, è stata in grado di avere un successo anche verso quei paesi che l'autore definisce come "*reluctant democratizers*" (Latvia, Slovacchia, Romania, Turchia, Croazia, Ucraina e Marocco).

In questa parte cercheremo di spiegare per quali motivi l'Unione europea può essere considerata uno dei principali attori internazionali nell'ambito della promozione della democratizzazione verso stati terzi. Innanzitutto indicheremo alcuni fattori interni ed esterni; in secondo luogo analizzeremo su quale base giuridica si fonda oggi l'attività di promozione della democrazia portata avanti dall'Unione, e infine indicheremo tre principali politiche europee, nell'ambito di ognuna delle quali, l'Unione persegue, oggi, una strategia di promozione democratica.

Possiamo individuare alcuni fattori interni ed esterni che contribuiscono a spiegare perché l'Unione europea è uno degli attori più importanti nella promozione della democrazia. I principali fattori interni riguardano le origini del processo di integrazione europea, il suo sviluppo e le sue caratteristiche attuali. Il processo di integrazione europea è iniziato anche con l'obiettivo di risolvere il problema della conflittualità tra gli stati dell'Europa occidentale; ed oggi l'Unione cerca di favorire relazioni stabili tra tutti gli stati, attraverso la promozione dei processi democratici all'interno degli stati terzi. Nel corso del tempo la comunità europea ha precisato che essa non è soltanto una comunità economica, ma anche una comunità di valori, tra i quali vi è la democrazia. Inoltre, la propria debolezza militare ha spinto l'Unione a diventare una superpotenza civile, che cerca di promuovere la stabilità nei paesi e nelle regioni vicine e quindi la sicurezza, attraverso lo

sviluppo economico e la promozione della democrazia. Infine, in quanto organizzazione regionale, l'Unione europea è in grado di offrire incentivi – quale l'adesione – che uno stato non potrebbe offrire e può contare su una sofisticata burocrazia sopranazionale per perseguire i suoi obiettivi.

Già nei primi decenni del processo di integrazione europea, la Comunità, e poi l'Unione, ha dovuto confrontarsi con alcune sfide esterne, che per motivi storici o di prossimità geografica, si sono presentate, e che l'hanno portata a favorire la promozione della democrazia, insieme alla stabilità. A partire dagli anni '60, la storia coloniale di diversi stati membri, ha spinto la comunità ad intraprendere attività di promozione della democrazia, nell'ambito delle politiche di aiuto allo sviluppo, verso i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Nel corso degli anni '80, la Comunità europea ha favorito il consolidamento democratico di Grecia, Spagna e Portogallo. Ricordiamo che già nel 1978, il Consiglio europeo di Copenaghen aveva stabilito che la democrazia era una condizione per l'adesione<sup>2</sup>. All'inizio degli anni '90, il collasso del blocco sovietico ha costretto l'Unione a confrontarsi con i pericoli della potenziale instabilità e dell'ipernazionalismo dei paesi ex comunisti. La risposta finale dell'Unione è stata la decisione formale, presa nel dicembre 2002, di allargare l'Unione a dieci nuovi stati membri dell'Europa centro-orientale. Infine, oggi, la posizione geografica dell'Unione, la sua relativa prosperità e le sue esigenze di sicurezza, la spingono ad occuparsi della promozione della stabilità politica e dello sviluppo economico nell'Africa settentrionale, nel Mediterraneo orientale, nel Medio Oriente, verso le ex repubbliche sovietiche, la Russia e il Golfo.

Dal punto di vista giuridico, l'Unione europea riconosce oggi il principio della democrazia come principio fondamentale dell'Unione e principio comune agli stati membri<sup>3</sup>. Si tratta di un riconoscimento giuridico piuttosto recente, risalente all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, nel maggio del 1999.

Tuttavia, già il Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, conteneva due riferimenti allo sviluppo e al consolidamento della democrazia, non modificati dai successivi trattati di Amsterdam e Nizza. Il primo è nell'ambito delle disposizioni sulla politica estera e di sicurezza comune. Infatti, in base all'articolo 11, paragrafo primo, TUE, lo sviluppo e il consolidamento della democrazia è tra gli obiettivi della politica estera e di sicurezza dell'Unione. Il secondo riferimento si ha nell'ambito delle disposizioni sulla cooperazione allo sviluppo: in base all'articolo 177, paragrafo 2, TCE, la politica della Comunità nella sfera della cooperazione allo sviluppo deve contribuire all'obiettivo generale di sviluppare e consolidare la democrazia.

Il Trattato di Nizza, entrato in vigore il primo febbraio 2003, contiene un nuovo riferimento allo sviluppo e al consolidamento della democrazia, nell'ambito delle disposizioni sulla cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi. Infatti, secondo l'articolo 181 a, paragrafo primo, TCE, la politica della Comunità in questa area deve contribuire all'obiettivo generale di sviluppare e consolidare la democrazia.

Infine, non si può non considerare gli articoli 2 e 193 del trattato costituzionale per l'Europa. In base all'articolo 2 della parte prima, *[l']Unione si fonda sui valori del rispetto per la dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli stati membri in una società in cui prevalgono pluralismo, non discriminazione, tolleranza, giustizia, solidarietà e uguaglianza tra uomini e donne*. L'articolo 193, si trova invece nel capitolo sulle disposizioni aventi applicazione generale del titolo quinto sull'Azione esterna dell'Unione nella parte terza del Trattato. In base a questo articolo, l'azione dell'Unione sulla scena internazionale deve cercare di diffondere nel mondo intero i principi che hanno ispirato la sua creazione e il suo sviluppo, il primo dei quali è la democrazia.

Sintetizzando, possiamo quindi affermare che il principio della democrazia, comune agli stati membri, e in quanto principio fondamentale dell'Unione europea, deve essere un principio guida dell'azione dell'Unione sulla scena internazionale. Pertanto, l'attività di promozione della democrazia dell'Unione europea ha un'importante base giuridica nei trattati attualmente in vigore, e nel futuro trattato costituzionale.

Oggi l'Unione europea vuole essere un attore di democratizzazione non soltanto verso i paesi candidati all'adesione, ma anche verso i paesi potenziali candidati dei Balcani occidentali, e i

<sup>2</sup> 7-8 aprile 1978. Il Consiglio europeo afferma che «il rispetto e la protezione della democrazia rappresentativa e dei diritti umani in ogni stato membro sono elementi essenziali dell'adesione alle Comunità europee».

<sup>3</sup> In base all'articolo 6, paragrafo 1 TUE, «L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri».

*partner* della Politica Europea di Vicinato (cfr. tabella 1 nell'Appendice). Infatti, l'Unione dichiara nei documenti ufficiali relativi alla Politica di Stabilizzazione e Associazione verso i Balcani occidentali e relativi alla nuova Politica Europea di Vicinato, di voler applicare a queste due categorie di paesi terzi la stessa condizionalità politica ed economica adottata per i paesi candidati. Tuttavia, l'Unione europea prevede di offrire l'incentivo dell'integrazione politica soltanto ai paesi candidati e potenziali candidati all'adesione, escludendola a priori per i *partner* della Politica Europea di Vicinato, che possono aspirare soltanto ad un'integrazione di natura economica.

## 2. Il caso della Romania: paese candidato all'adesione

In questa parte cercheremo di spiegare in che modo l'Unione europea abbia influenzato e stia ancora influenzando il processo di consolidamento democratico rumeno. Noteremo in questo caso che la strategia di promozione della democrazia dell'Unione si è inserita nell'ambito della politica di pre-adesione, rivolta ai paesi candidati all'adesione.

### 2.1. L'ambito di *policy* europea nel quale viene promossa la democrazia

La Romania è stato il primo paese dell'Europa centrale e orientale a stabilire relazioni contrattuali con la Comunità europea. Infatti, già nel 1974 un Accordo include la Romania nel Sistema Generalizzato delle Preferenze della Comunità. Tuttavia le relazioni diplomatiche risalgono solo al 1990, dopo la fine del regime di Ceausescu, sancita dallo svolgimento delle prime libere elezioni nel maggio dello stesso anno. Nel 1991 viene firmato un Accordo sulla Cooperazione e sul Commercio, sostituito nel febbraio del 1995 dall'Accordo Europeo. Tale Accordo è di particolare rilevanza, in quanto tra i suoi obiettivi vi è quello di fornire una cornice adeguata a sostenere la graduale integrazione della Romania nell'Unione europea.

Il 22 giugno 1995 la Romania presenta domanda di adesione all'Unione europea, insieme ad un documento di "Strategia nazionale di preparazione" e una "Dichiarazione" sottoscritta dalle principali cariche dello stato e dai *leader* di tutte le formazioni politiche rappresentate in Parlamento, contenente la manifesta volontà politica del paese di seguire un cammino compatibile con i principi dell'Unione.

Circa un mese dopo, il Consiglio dei ministri decide di applicare la procedura di cui all'ex art. O del TUE (attuale articolo 49), secondo la quale la Commissione deve essere consultata sulla domanda di adesione della Romania. Tuttavia, il Consiglio europeo di Madrid, nel dicembre dello stesso anno, chiede alla Commissione di pronunciarsi su tutte le domande di adesione dopo la conclusione della conferenza intergovernativa (giugno 1997).

Nel frattempo, nel giugno del 1993, il Consiglio europeo di Copenaghen ha precisato che i paesi associati dell'Europa centrale e orientale sarebbero diventati membri dell'Unione non appena ciascuno di loro fosse stato in grado di applicare l'*acquis* comunitario e di soddisfare alcune condizioni economiche e politiche: avere un'economia di mercato funzionante e in grado di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione; e aver raggiunto una stabilità istituzionale tale da garantire il rispetto della democrazia, della "*rule of law*" e dei diritti dell'uomo, nonché il rispetto e la tutela delle minoranze.

Nel luglio del 1997 la Commissione presenta il suo parere sulla domanda di adesione della Romania, tenendo conto delle conclusioni del Consiglio di Copenaghen. Infatti, tale documento,

dopo aver descritto le relazioni tra la Romania e la Comunità, analizza il caso rumeno relativamente alle condizioni indicate a Copenaghen ed esprime la sua valutazione sulla possibilità di aprire i negoziati per l'adesione. La Commissione conclude che, per quanto riguarda i criteri politici, la Romania è sulla giusta strada, tuttavia, osserva che il paese avrebbe ancora difficoltà nel medio periodo a far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, e che non c'è stata una trasposizione degli elementi essenziali dell'*acquis*. Pertanto, la Commissione ritiene che i negoziati non possano essere ancora aperti<sup>4</sup>.

Nonostante nell'Opinione la Commissione abbia concluso che la Romania è sulla giusta strada per soddisfare i criteri politici stabiliti a Copenaghen, vedremo come, a partire dall'anno successivo, la Commissione cerchi, attraverso l'individuazione di specifiche priorità politiche nel Partenariato di adesione, di fare pressione sul paese, affinché adotti le misure e le riforme politiche da essa indicate.

È stato il Consiglio europeo di Lussemburgo, nel dicembre del 1997, a decidere di utilizzare il Partenariato di adesione come strumento chiave della strategia di pre-adesione rafforzata. Spetta alla Commissione elaborare tale documento, dopo aver consultato il paese, e sulla base di principi, priorità, obiettivi intermedi e condizioni decise dal Consiglio. Il Partenariato di adesione indica, innanzitutto, le aree prioritarie in cui il paese candidato deve fare progressi, tali aree riguardano la situazione politica, economica e l'adozione dell'*acquis*. Inoltre, questo documento contiene l'indicazione dell'assistenza finanziaria concessa per dare attuazione alle priorità (soprattutto attraverso Phare, Sapard e Ispa) e della condizionalità che si applica all'assistenza. Questa significa che se il paese candidato – beneficiario dell'assistenza finanziaria – non rispetta i suoi impegni stabiliti nell'Accordo europeo, non avanza nel soddisfare i criteri di Copenaghen e non si impegna nel realizzare le priorità contenute nel Partenariato di Adesione, il Consiglio può decidere di sospendere l'assistenza finanziaria.

Il primo Partenariato di adesione per la Romania è stato deciso nel marzo del 1998<sup>5</sup>, ed è stato fino ad oggi aggiornato tre volte: nel 1999, nel 2001 e nel 2003<sup>6</sup>. I progressi nel soddisfacimento delle priorità indicate nel partenariato sono stati valutati nelle relazioni annuali della Commissione dal 1998 al 2003<sup>7</sup>.

## 2.2. Le priorità politiche dell'Unione europea

Sulla base dell'analisi delle priorità politiche, contenute nei partenariati di adesione, vedremo quali riforme democratiche sono state adottate dal governo rumeno sotto pressione della Commissione. Le aree prioritarie di azione indicate dalla Commissione riguardano il decentramento, il rafforzamento del processo di formulazione delle politiche pubbliche, la riduzione dell'uso di ordinanze come strumento legislativo, la riforma del sistema di protezione dei bambini, la revisione delle disposizioni del Codice penale che limitano la libertà di espressione, la protezione dai maltrattamenti della polizia, la prevenzione di tutte le forme di discriminazione e l'integrazione della minoranza Rom<sup>8</sup>.

### 2.2.1. Decentramento (1998)

Nell'Opinione del 1997, la Commissione osserva che il governo ha devoluto l'amministrazione locale del paese alle contee<sup>9</sup>. Tuttavia, essa ritiene che l'esercizio dell'autonomia locale sia

<sup>4</sup> I negoziati di adesione, aperti il 15 febbraio 2000, sono stati chiusi il 14 dicembre 2004, la firma del trattato di adesione è prevista per il 25 aprile 2005, in vista dell'adesione nel gennaio del 2007. Tuttavia, le clausole di salvaguardia introdotte nel trattato di adesione per la Romania e la Bulgaria prevedono che l'adesione possa essere posticipata di un anno se le priorità indicate non vengono realizzate in tempo.

<sup>5</sup> Decisione del Consiglio 98/261/EC del 30 marzo 1998, OJ L 121 del 23.04.1998.

<sup>6</sup> Decisione del Consiglio 1999/852/EC del 6 dicembre 1999, OJ L 335 del 28.12.1999, Decisione del Consiglio 2002/92/EC del 28.01.2002, OJ L 44 del 14.02.2002 e Decisione del Consiglio dell'8 maggio 2003.

<sup>7</sup> Prima relazione regolare della Commissione sul progresso della Romania verso l'adesione (novembre 1998), Seconda relazione regolare (13 ottobre 1999), Terza relazione regolare (8 novembre 2000), Quarta relazione regolare (13 novembre 2001, SEC(2001) 1753), Quinta relazione regolare (9 ottobre 2002, SEC(2002) 1409) e Sesta relazione regolare (5 novembre 2003).

<sup>8</sup> Sono escluse dall'analisi quelle priorità che si riferiscono alla "rule of law".

<sup>9</sup> Ci sono 41 contee più Bucarest che gode dello stesso *status*. Ogni contea è governata da un prefetto, che coordina i servizi pubblici e controlla gli atti delle autorità locali. Il prefetto può revocare il mandato dei funzionari locali eletti, per corruzione e negligenza. Contee, municipalità, città e comuni hanno delle assemblee elette. Il presidente della contea è eletto a suffragio universale. I Consigli della contea

ostacolato dalla mancanza di un quadro regolamentare ufficiale per gli impiegati del governo locale, e dall'insufficienza delle risorse finanziarie delle autorità locali. Nel primo partenariato di adesione (1998), la Commissione indica come priorità politica di breve periodo la creazione delle strutture necessarie per la politica regionale e strutturale. Nella relazione successiva (1998) la Commissione osserva che, sebbene nel luglio del 1998 sia stata approvata la legge sullo sviluppo regionale - che ha creato otto macroregioni - il parlamento non ha ancora approvato importanti leggi quadro. L'anno successivo (1999) la Commissione afferma che la priorità contenuta nel partenariato del 1998 è stata realizzata, poiché le istituzioni e i meccanismi necessari per la politica regionale e strutturale sono state creati. Il partenariato successivo (1999) non contiene alcuna priorità relativa al decentramento. Tuttavia, le successive relazioni della Commissione (2000 e 2001) oltre a registrare ulteriori progressi nel decentramento, indicano alcuni ambiti in cui le autorità rumene dovrebbero intervenire, sebbene non costituiscano ambiti prioritari di azione. Il principale progresso si è avuto con l'adozione, nel marzo del 2001, della Nuova legge sull'amministrazione pubblica locale, adottata per estendere e chiarire il processo di decentramento. Questa legge contiene il principio dell'autonomia locale, chiarisce le competenze delle autorità locali e definisce la relazione tra il governo centrale e locale. Inoltre, in base a questa legge il governo centrale non può devolvere ulteriori responsabilità a livello locale senza fornire i necessari mezzi finanziari e viene stabilito il diritto delle autorità locali di imporre tasse locali e di elaborare e approvare i propri bilanci. Infine, essa prevede l'uso delle lingue delle minoranze nelle amministrazioni locali in cui più del 20% della popolazione appartenga ad una minoranza. I principali ambiti in cui, secondo la Commissione, le autorità rumene dovrebbero intervenire, sebbene non costituiscano priorità, riguardano il mancato trasferimento delle risorse necessarie per adempiere al trasferimento di nuove responsabilità e la capacità amministrativa delle autorità locali, insufficiente per adempiere alle competenze devolute e per raccogliere le tasse. Nel partenariato del 2001 la Commissione considera prioritaria, la necessità di fornire adeguate risorse al livello locale di governo per adempiere alle responsabilità devolute. Nel partenariato successivo (2003) la Commissione, oltre a ripetere la stessa priorità del 2001, ne indica una nuova relativa all'adozione di una strategia generale per la gestione del processo di decentramento, contenente un programma di riforme, e che fornisca il quadro per l'assistenza pluriennale. Nell'ultima relazione (2003), la Commissione osserva che la Romania non ha adottato una strategia generale per gestire il decentramento, che le risorse trasferite a livello locale di governo non sono sufficienti per adempiere alle funzioni devolute e che la capacità amministrativa delle autorità locali è insufficiente per adempiere alle competenze devolute e per riscuotere le tasse.

Pertanto possiamo affermare che le priorità relative al decentramento sono state realizzate soltanto in parte (cfr. tabella 2 nell'Appendice).

### 2.2.2. Rafforzamento del processo di formulazione delle politiche pubbliche (2001)

Nel partenariato del 2001 la Commissione indica che la Romania deve rafforzare il processo di formulazione delle politiche pubbliche, in particolare migliorando le procedure consultive e di coordinamento tra i ministeri, consultando i partner sociali e i rappresentanti della società civile e controllando le implicazioni finanziarie e la compatibilità con l'Accordo europeo, l'*acquis* comunitario e gli obblighi internazionali di tutti i progetti di legge. Nella relazione del 2002, la Commissione conclude che il processo di elaborazione delle politiche resta complessivamente debole. Invero, laddove le procedure consultive tra ministeri sono migliorate, soltanto in rari casi sono stati consultati i partner sociali e i rappresentanti della società civile, inoltre non tutti i progetti di legge sono stati esaminati per le implicazioni finanziarie e per la compatibilità con gli obblighi internazionali. Il partenariato del 2003 suggerisce alla Romania di rafforzare il processo di formulazione delle politiche attraverso l'adozione di una strategia *ad hoc* che copra le procedure consultive e di coordinamento tra ministeri, la possibilità di consultare i partner sociali e il controllo di compatibilità con l'Accordo europeo e l'*acquis* comunitario per tutti i progetti di legge. Nella relazione del 2003, la Commissione osserva che il principale sviluppo, per quanto riguarda la formulazione delle politiche e il coordinamento, è stato la costituzione di un Comitato esecutivo per l'integrazione europea. Inoltre, nel gennaio 2002 è stata adottata la c.d. "*Sunshine Law*" che

---

coordinano le attività dei consigli locali. I sindaci esercitano il potere esecutivo a livello comunale e rispondono al consiglio locale e al consiglio generale.

stabilisce i requisiti procedurali necessari per assicurare la trasparenza del processo di *decision-making*. Secondo la Commissione questa legge potrebbe, se implementata, migliorare il processo decisionale<sup>10</sup>.

Pertanto possiamo concludere che questa priorità non è stata ancora realizzata (cfr. tabella 3 nell'Appendice).

### 2.2.3. Riduzione dell'uso di ordinanze legislative (2001)

Sebbene la Commissione abbia espresso sin dall'Opinione del 1997 la sua preoccupazione per quanto riguarda l'uso eccessivo di ordinanze legislative da parte del governo<sup>11</sup>, soltanto nel partenariato del 2001 essa indica che la riduzione di tali ordinanze costituisce un'area prioritaria di azione. Nella relazione del 2002, la Commissione conclude che non c'è stata una riduzione nell'uso di ordinanze e ordinanze di emergenza, come strumento legislativo. Nel partenariato del 2003 la Commissione ribadisce la precedente priorità (ridurre l'uso eccessivo di ordinanze legislative) e chiede che venga chiarito in quali circostanze esse possano essere adottate. Nella relazione del 2003 la Commissione osserva che ci sono stati alcuni progressi. Innanzitutto l'uso delle ordinanze è diminuito grazie all'introduzione, nel febbraio del 2003, di una procedura interna di controllo; inoltre la revisione della Costituzione ha chiarito le condizioni in base alle quali è possibile legiferare attraverso ordinanze e ritarda la loro entrata in vigore al momento in cui esse vengono presentate al parlamento per essere discusse. Tuttavia, la Commissione afferma che l'esecutivo continua a fare un uso eccessivo di ordinanze legislative e spesso in casi per i quali non c'è urgenza. Pertanto possiamo affermare che questa priorità è stata realizzata solo in parte (cfr. tabella 4 nell'Appendice).

### 2.2.4. Riforma del sistema di protezione dei bambini (1998)

Il problema della protezione dei diritti dei bambini risale al sistema introdotto nel 1970 per aumentare la crescita della popolazione che, non essendo accompagnato da alcun sostegno per le famiglie di origine, ha provocato l'abbandono di molti bambini in orfanotrofi di stato. Nell'Opinione del 1997, la Commissione si limita ad osservare che il governo ha provveduto ad adottare due decreti di emergenza per migliorare la situazione: il primo abolisce il sistema introdotto dalla Legge 3/1970 e la sostituisce con nuove disposizioni, il secondo facilita le adozioni (gestite dalle contee). Nel primo partenariato di adesione (1998), la Commissione indica, come priorità di medio periodo, un'ulteriore riforma del sistema per la protezione dei bambini. Nella successiva relazione (1998), la Commissione osserva che durante il 1998 la Romania ha realizzato alcuni progressi, grazie alla revisione della legislazione sulla protezione dei bambini. Infatti, in base a questa revisione, la responsabilità per la protezione dei bambini viene trasferita all'amministrazione locale, ed ha come obiettivo principale la reintegrazione dei bambini nelle loro famiglie di origine. Tuttavia, nella relazione del 1999 il giudizio della Commissione diventa molto severo, infatti, essa afferma che, sebbene la Romania abbia fino a questo momento rispettato i criteri politici di Copenaghen, questa posizione dovrà essere riconsiderata se le autorità non daranno priorità alla gestione della crisi in atto nelle istituzioni per la protezione dei bambini. In particolare, essa ritiene che la riforma abbia riguardato soltanto una parte delle istituzioni per la protezione dei bambini, quelle poste sotto l'autorità del dipartimento per la protezione dei bambini; inoltre, le autorità locali competenti non sono in grado di sostenere gli oneri finanziari della riforma. Infine, in questo documento, la Commissione, afferma che il governo dovrebbe trasferire i finanziamenti necessari agli enti locali, e creare un'unica autorità col compito di elaborare le politiche relative alla protezione dei bambini e di supervisionare tutte le istituzioni che si occupano della tutela dei bambini. Nel successivo partenariato di adesione (1999), la Commissione indica, infatti, come priorità di breve periodo, la garanzia dei finanziamenti necessari per la protezione dei bambini e l'elaborazione di una riforma generale del sistema per la loro

<sup>10</sup> Disposizioni chiave di tale legge riguardano l'obbligo di pubblicare tutti i progetti di legge, l'obbligo di consentire la partecipazione del pubblico e delle organizzazioni non governative nel processo decisionale e l'obbligo di presentare relazioni annuali sulla trasparenza del processo legislativo.

<sup>11</sup> Tali ordinanze entrano in vigore immediatamente e necessitano soltanto di un'approvazione retroattiva da parte del parlamento. Il potere del parlamento di emendare successivamente o non approvare tali ordinanze può causare instabilità legislativa.

protezione; e come priorità di medio periodo, il consolidamento della riforma e il miglioramento delle loro condizioni negli istituti. Nella relazione del 2000, la Commissione conclude che, alla luce dei progressi ottenuti e dell'impegno mostrato dal governo rumeno, nell'affrontare i problemi relativi alla tutela dei bambini negli istituti, le priorità di breve periodo del partenariato di adesione sono state soddisfatte. Innanzitutto, sono stati effettuati i trasferimenti finanziari necessari alle amministrazioni locali (Consigli di contea); inoltre, nel maggio 2000, è stata adottata una strategia nazionale per la riforma del sistema per la protezione dei bambini che stabilisce le linee guida della politica per la riforma del sistema esistente e che ha come obiettivo principale la diminuzione del numero dei bambini negli istituti. Infine, seguendo la raccomandazione della Commissione contenuta nella relazione del 1999, è stata costituita un'Agenzia nazionale per la protezione dei diritti dei bambini che assorbe le specifiche responsabilità del dipartimento per la protezione dei bambini, del ministero dell'educazione, del ministero della salute e della segreteria di stato per i disabili; e che ha il compito di elaborare, coordinare e controllare, a livello nazionale, tutte le politiche per riformare il sistema per la tutela dei diritti dei bambini. Tuttavia, la Commissione indica che ci sono alcuni problemi per quanto riguarda sia le adozioni internazionali, che sembrano favorire interessi diversi da quelli dei bambini adottati; sia l'insufficiente capacità amministrativa dell'Agenzia nazionale per la protezione dei bambini. Nella successiva relazione (2001), il giudizio della Commissione è complessivamente positivo. I principali sviluppi, sui quali si basa questo giudizio, riguardano innanzitutto l'adozione, nel maggio 2001, da parte del governo, di una strategia revisionata, con la collaborazione di organizzazioni non governative e internazionali, per la protezione dei bambini bisognosi (2001-2004); e la sospensione delle adozioni internazionali; infine la responsabilità diretta dei presidenti dei Consigli di contea di tutti gli istituti per la cura dei bambini e l'Agenzia nazionale è stata posta sotto il segretariato generale del governo. Il successivo partenariato di adesione (2001) contiene due priorità: il completamento della riforma del sistema di protezione dei bambini sulla base della strategia nazionale per la protezione dei bambini bisognosi e il mantenimento della moratoria sulle adozioni internazionali fino a quando la Romania non avrà adottato e non sarà in grado di attuare una nuova legislazione che garantisca l'interesse migliore per il bambino nelle adozioni. Inoltre, per quanto riguarda la prima priorità, la Commissione indica che la riforma dovrebbe garantire il sostegno finanziario adeguato per tutti i bambini sotto tutela; affrontare i problemi particolari dei bambini con handicap e con malattie croniche e degli adolescenti che lasciano gli istituti; e chiudere tutte le scuole speciali esistenti, sviluppando un sistema educativo inclusivo. Nella relazione del 2002, la Commissione osserva che, durante questo anno, la Romania ha fatto diversi progressi nell'implementazione della riforma del sistema di protezione per i bambini, sulla base della strategia nazionale, in particolare i finanziamenti previsti sono stati aumentati e sono state intraprese delle misure per affrontare i problemi dei bambini con handicap, affetti da malattie croniche e degli adolescenti che lasciano gli istituti. Infine, la Commissione nota come sia stata preparata una nuova legislazione sulle adozioni internazionali. L'ultimo partenariato di adesione (2003) ribadisce le due priorità del 2001 (completare la riforma del sistema di protezione dei bambini sulla base della strategia nazionale e mantenere la moratoria sulle adozioni internazionali fino a quando la Romania non avrà adottato e non sarà in grado di attuare una nuova legislazione che garantisca il miglior interesse del bambino nelle adozioni) e chiede di sviluppare adeguati standard nazionali per i servizi relativi alla protezione dei bambini e di attuare la strategia nazionale sui reparti di maternità degli ospedali al fine di ridurre il tasso di abbandono dei bambini appena nati. Nell'ultima relazione (2003), la Commissione sostiene che la Romania ha continuato a fare progressi significativi nella riforma del sistema di protezione per i bambini, che sta lavorando per mettere a punto gli standard nazionali relativi ai servizi per la protezione dei bambini, e che la moratoria sulle adozioni internazionale è stata estesa fino all'entrata in vigore della nuova legislazione. Infine, nel giugno del 2003, l'Agenzia nazionale per la protezione dei bambini e le adozioni è stata trasferita sotto l'autorità del ministero del lavoro e della protezione sociale, allo scopo di rendere la politica per la protezione dei bambini parte integrante della politica sociale.

Alla luce dell'analisi svolta possiamo affermare che le priorità relative alla protezione dei bambini sono state in parte realizzate (cfr. tabella 5 nell'Appendice).



### 2.2.5. Revisione delle disposizioni del Codice penale che limitano la libertà di espressione (2001)

Sin dall'Opinione (1997) la Commissione afferma che le pene severe previste dal codice penale per false notizie e diffamazione possono limitare la libertà di espressione. Nelle successive relazioni (1998, 1999, 2000 e 2001) la Commissione osserva che tali disposizioni non sono state modificate e che i giornalisti continuano ad essere citati in giudizio per diffamazione e offesa dell'autorità. Soltanto nel partenariato di adesione del 2001, la Commissione indica, come priorità, la revisione delle sezioni del codice penale relative all'oltraggio verbale e all'offesa dell'autorità. Nella successiva relazione (2002), la Commissione osserva che durante il 2002 l'unico sviluppo positivo ha riguardato una parziale revisione del codice penale, in base alla quale l'offesa delle autorità non è più un reato, inoltre per il reato di insulto non è più prevista la detenzione e i termini massimi di detenzione per la calunnia di privati e delle autorità sono stati ridotti. Infine, la Commissione sottolinea che la previsione di termini diversi di detenzione per la calunnia di privati e delle autorità non è in linea con la giurisdizione della Corte europea per i diritti dell'uomo. Nel partenariato del 2003 la Commissione ribadisce che la Romania deve revisionare le sezioni del Codice penale relative all'oltraggio verbale, alla diffamazione e all'offesa delle autorità, affinché esse rispettino le disposizioni della Convenzione europea per i diritti dell'uomo. Nell'ultima relazione (2003) la Commissione osserva che il governo ha presentato al parlamento un progetto di revisione del codice penale, che se adottato, consentirebbe ai giornalisti di svolgere la loro attività più liberamente.

Pertanto possiamo concludere che tale priorità è stata realizzata solo parzialmente (cfr. tabella 6 nell'Appendice).

### 2.2.6. Protezione dai maltrattamenti della polizia (2001)

Già nell'Opinione (1997) la Commissione osserva che diverse organizzazioni per i diritti umani hanno riportato di casi di trattamenti disumani e degradanti da parte della polizia rumena. Nelle successive relazioni (1998, 1999, 2000 e 2001) la Commissione continua a rilevare che i casi di maltrattamenti da parte della polizia continuano. Tuttavia, la Commissione indica soltanto nel partenariato di adesione del 2001, che la realizzazione di un sistema efficiente, che consenta di esaminare i casi di maltrattamenti da parte della polizia, sia una priorità<sup>12</sup>. Nella relazione del 2002 la Commissione ritiene che questa priorità non sia stata ancora realizzata ed osserva che continuano a verificarsi casi di maltrattamenti da parte della polizia. Nel successivo partenariato di adesione (2003), la Commissione, ribadisce come priorità, la costituzione e il corretto funzionamento di un sistema efficiente per esaminare i casi di maltrattamenti da parte della polizia. Nell'ultima relazione (2003), la Commissione osserva che grazie alla smilitarizzazione della polizia la giurisdizione per gli abusi della polizia è passata dal sistema delle corti militari a quello delle corti civili<sup>13</sup>; tuttavia la Commissione rileva che durante il 2003 si sono verificati altri casi di maltrattamenti da parte di agenti di polizia.

Pertanto ci sembra possibile affermare che questa priorità sia stata realizzata (cfr. tabella 7 nell'Appendice).

### 2.2.7. Prevenzione di tutte le forme di discriminazione (2001)

Nel partenariato del 2001 la Commissione indica come priorità la costituzione e il corretto funzionamento di un sistema per prevenire e combattere tutte le forme di discriminazione. Successivamente ci sono stati due sviluppi importanti: nel dicembre del 2001 viene decisa la costituzione di un Consiglio nazionale per combattere la discriminazione, e nel gennaio 2002 entra in vigore la legge che approva l'ordinanza del governo sulla prevenzione e punizione di tutte le forme di discriminazione. Nella relazione del 2002, la Commissione afferma che la costituzione del

<sup>12</sup> La Commissione si riferisce al fatto che spetta al sistema delle corti militari occuparsi delle accuse di abusi da parte della polizia. Nella relazione del 2001 la Commissione ha suggerito alle autorità rumene di progredire nella smilitarizzazione della polizia, che dovrebbe aumentare la responsabilità pubblica degli ufficiali di polizia, e quindi diminuire i casi di maltrattamento.

<sup>13</sup> Grazie all'implementazione delle leggi sullo statuto dei poliziotti e sull'organizzazione e funzionamento della polizia rumena, adottate nell'estate del 2002.

Consiglio nazionale per combattere la discriminazione rappresenta uno sviluppo importante, tuttavia sottolinea che tale organo non è completamente indipendente e teme che membri di gruppi vulnerabili e organizzazioni non governative non siano rappresentati. Inoltre, per quanto riguarda la legge sulla prevenzione e punizione di tutte le forme di discriminazione, la Commissione afferma che essa sia un passo in avanti nella lotta contro la discriminazione, tuttavia ritiene che siano necessari ulteriori emendamenti per allineare la legge all'*acquis*. Nel partenariato del 2003, la Commissione chiede alla Romania di continuare l'allineamento all'*acquis* e di assicurarne la corretta implementazione rendendo il Consiglio nazionale per combattere la discriminazione completamente funzionante. Nell'ultima relazione (2003), la Commissione nota che la Romania ha formalmente riconosciuto la competenza del Comitato delle NU per l'eliminazione della discriminazione razziale<sup>14</sup>, e ricorda che non ha ancora ratificato il Protocollo numero 12 della Convenzione europea per i diritti umani<sup>15</sup>. Infine, la Commissione sottolinea che la Romania deve ancora completare l'allineamento all'*acquis* e chiarire il ruolo del Consiglio nazionale, che deve avere le risorse necessarie per adempiere al suo mandato e deve essere completamente indipendente.

Pertanto possiamo affermare che questa priorità è stata realizzata soltanto in parte (cfr. tabella 8 nell'Appendice).

### 2.2.8. Integrazione della minoranza Rom (1998)

Nell'Opinione (1997), la Commissione osserva che i Rom<sup>16</sup> subiscono discriminazioni in diversi ambiti della vita quotidiana, inoltre spesso sono vittime di violenze da parte della polizia, che non viene punita per questi atti. Nel primo partenariato di adesione (1998) viene indicata – come priorità di medio periodo – la necessità di un maggior impegno delle autorità rumene nell'integrazione della popolazione rom. Nella relazione del 1998, la Commissione afferma che, nonostante alcuni miglioramenti nella protezione della minoranza rom, la discriminazione continua ad essere diffusa. Nell'agosto del 1998, con una decisione del governo, è stato costituito un comitato interministeriale per la protezione delle minoranze nazionali e nel settembre del 1998 si è riunito per la prima volta il sottocomitato responsabile dell'elaborazione di una strategia per l'integrazione dei Rom. Nella relazione successiva (1999) la Commissione ritiene, che sebbene ci siano stati dei progressi nella creazione del quadro istituzionale per migliorare le condizioni dei Rom, i risultati sul campo non siano ancora sufficienti. Tuttavia, il comitato interministeriale per la protezione delle minoranze ha contribuito a creare il quadro per la partecipazione dei Rom alle decisioni che li riguardano. In particolare, la comunità rom ha costituito un gruppo di lavoro delle associazioni rom, che ha firmato, insieme al dipartimento per la protezione delle minoranze nazionali, un accordo sull'elaborazione di una strategia per la protezione della minoranza rom. Inoltre, il gruppo di lavoro delle associazioni rom ha nominato otto esperti rom in un sottocomitato del comitato per le minoranze nazionali. Il partenariato del 1999 contiene nuove priorità per quanto riguarda la protezione dei Rom. Costituiscono priorità di breve periodo il rafforzamento del dialogo tra il governo e la comunità rom, allo scopo di elaborare e attuare una strategia per migliorare le condizioni economiche e sociali dei Rom, e la garanzia di un adeguato sostegno finanziario ai programmi per la protezione dei Rom. Le priorità di medio periodo riguardano l'attuazione della strategia per migliorare le condizioni dei Rom, l'attuazione delle misure per combattere la discriminazione, e la promozione di opportunità di lavoro e l'incremento delle possibilità di accesso all'istruzione. Nella successiva relazione (2000) la Commissione afferma che le priorità di breve periodo devono ancora essere realizzate e che ci sono stati progressi soltanto per quanto riguarda l'accesso all'educazione. Nella relazione del 2001, la Commissione apprezza l'adozione della strategia nazionale per migliorare le condizioni dei Rom; tuttavia afferma che devono essere fatti ulteriori progressi per adeguare il sostegno finanziario dei programmi per i Rom. Infatti, nell'aprile del 2001 è stata adottata la Strategia nazionale per migliorare le condizioni dei Rom; tale strategia è stata elaborata insieme alle organizzazioni rom, che hanno giudicato positivamente il testo finale. Essa copre un periodo di dieci anni e stabilisce una serie di misure che devono essere intraprese nei primi quattro anni. Gli obiettivi della strategia comprendono il

<sup>14</sup> Così come previsto dalla Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (1965).

<sup>15</sup> Relativo al divieto di ogni tipo di discriminazione.

<sup>16</sup> Nel 2002 la popolazione rom è stimata tra un milione e ottocento e due milioni e cinquecento.

cambiamento della percezione pubblica negativa verso i Rom, il miglioramento delle loro condizioni di vita, e la loro partecipazione in tutti gli ambiti della società civile. Un aspetto chiave della strategia è la sua natura decentralizzata, in quanto la maggior parte degli enti pubblici coperti dalla strategia (scuole, polizia, ospedale, etc.) sono gestiti a livello locale. Infine, per attuare la strategia è prevista la costituzione di uffici rom in ogni contea. Il successivo partenariato di adesione (2001) prevede come priorità la garanzia di un adeguato sostegno finanziario e di una adeguata capacità amministrativa per attuare la strategia del governo per la protezione dei Rom. Nella relazione del 2002 la Commissione afferma che il governo ha fatto progressi costanti nell'attuazione della strategia, compreso il miglioramento della capacità amministrativa, tuttavia osserva che non è stato reso disponibile il livello di finanziamenti previsto dal documento originario, inoltre mancano meccanismi effettivi di coordinamento e non è stato affrontato in modo soddisfacente il problema delle abitazioni. L'ultimo partenariato di adesione (2003) ripete la stessa priorità prevista nel partenariato precedente. Nell'ultima relazione, la Commissione sostiene che, nonostante alcune iniziative positive prese a livello locale, manca un approccio sistematico al problema.

Pertanto possiamo affermare che le priorità relative all'integrazione dei Rom sono state realizzate ancora in parte (cfr. tabella 9 nell'Appendice).

Sulla base dell'analisi svolta possiamo indicare tre gruppi di priorità, a seconda del loro grado di realizzazione: quelle completamente realizzate, quelle realizzate in parte e quelle che non sono state realizzate per niente o quasi (cfr. tabella 10 nell'Appendice). Del primo gruppo fa parte soltanto la protezione dai maltrattamenti della polizia. Così come del terzo gruppo fa parte soltanto il rafforzamento del processo di formulazione delle politiche pubbliche. Tutte le altre priorità appartengono al secondo gruppo, in quanto sono state parzialmente realizzate.

### 3. Il caso della Serbia-Montenegro: paese potenziale candidato all'adesione

In questa parte cercheremo di spiegare in che modo l'Unione europea stia influenzando il processo di democratizzazione della Serbia-Montenegro, paese potenziale candidato all'adesione. Noteremo, che in questo caso, la strategia di promozione della democrazia dell'Unione si è inserita nell'ambito della politica di stabilizzazione e associazione, portata avanti dall'Unione europea verso i paesi dei Balcani occidentali.

#### 3.1. L'ambito di *policy* europea nel quale viene promossa la democrazia

Fin dalla sua costituzione, nel maggio del 1999<sup>17</sup>, il processo di stabilizzazione e associazione (PSA)<sup>18</sup> si pone l'obiettivo di aiutare i paesi dei Balcani occidentali a consolidare le istituzioni democratiche, assicurare la supremazia del diritto e sostenere un'economia prospera e libera, nell'auspicio di replicare i buoni risultati ottenuti dai paesi dell'Europa centrale ed orientale prima dell'inizio dei negoziati di adesione. Tuttavia, tale pressione per le riforme democratiche aumenta con il riconoscimento, nel giugno del 2000 da parte del Consiglio europeo di Feira, dello *status* di potenziali candidati all'adesione per i paesi del Balcani occidentali.

<sup>17</sup> Commission Communication to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe [COM(99)235 of 26.5.99].

<sup>18</sup> Già a seguito della guerra in Bosnia l'Unione europea aveva lanciato il suo Approccio Regionale (RA) per i Balcani occidentali, in base al quale i paesi di questa area dovevano impegnarsi nel rispetto di criteri politici ed economici simili a quelli di Copenaghen e nella cooperazione regionale per poter beneficiare dell'assistenza finanziaria concessa tramite lo strumento OBNOVA. Tale Approccio Regionale verrà sostituito nel 1999 dal Patto di Stabilità per l'Europa Sud Orientale (PSESO), che riguarda non solo i paesi dell'ex Jugoslavia, ma anche Romania e Bulgaria.

La politica di stabilizzazione e di associazione si basa sugli Accordi di stabilizzazione e associazione, accordi internazionali giuridicamente vincolanti, e su un programma di assistenza finanziaria, CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Democratization and Stabilization*). Gli Accordi di stabilizzazione e associazione si rifanno agli Accordi europei per i paesi candidati e in generale all'esperienza sviluppata nell'ambito del processo di allargamento. Tali accordi richiedono il rispetto dei principi democratici, dei diritti umani e dello stato di diritto e prevedono la creazione di una area commerciale libera con l'Unione europea<sup>19</sup>.

Nell'ottobre del 2000, subito dopo la fine del regime di Milosevic, la Repubblica Federale di Jugoslavia (RFJ)<sup>20</sup> diventa membro a pieno titolo del processo di stabilizzazione e associazione e partecipa, in quanto tale, al primo *summit*, nel novembre dello stesso anno a Zagabria, tra l'Unione europea e i cinque paesi del PSA<sup>21</sup>. Nella dichiarazione finale di Zagabria, viene affermato che è stato decisa la costituzione di una *task force* consultiva Ue/RFJ e che la Commissione sta lavorando sulla possibilità di aprire i negoziati per l'accordo di stabilizzazione e associazione. Soltanto alla metà di aprile del 2005 la Commissione ha approvato lo studio di fattibilità, in base al quale la Serbia-Montenegro è pronta per negoziare un Accordo di stabilizzazione e associazione con l'Unione europea.

A partire dal 2002, la Commissione ha fino ad oggi pubblicato tre relazioni annuali sul processo di stabilizzazione e associazione<sup>22</sup>, in cui ha analizzato gli sviluppi politici ed economici della regione, i punti di forza e di debolezza del processo, le sfide che la regione deve ancora affrontare e il contributo che l'Unione può dare. Ogni relazione è accompagnata da cinque relazioni specifiche, una per ogni paese, in cui la Commissione valuta se ci sono stati progressi nelle aree chiave dello sviluppo politico ed economico e nella capacità di partecipare al processo di stabilizzazione e associazione<sup>23</sup>.

Con l'adozione dell'Agenda di Salonicco, successivamente approvata dal Consiglio europeo di Salonicco<sup>24</sup>, c'è stato un rafforzamento del processo di stabilizzazione e associazione. Infatti, in questo documento, il Consiglio affari generali e relazioni esterne afferma che la politica di stabilizzazione e associazione dell'Unione deve essere rafforzata, a mano a mano che i paesi passano dalla stabilizzazione all'associazione e integrazione nelle strutture europee, con elementi del processo di allargamento; e chiede alla Commissione di presentare delle proposte di partenariati, insieme alle prossime relazioni sul processo di stabilizzazione e associazione. Tali partenariati sono stati presentati dalla Commissione nel marzo del 2004, e per quanto riguarda la Serbia-Montenegro il partenariato europeo è stato approvato dal Consiglio affari generali e relazioni esterne in giugno. I partenariati europei si ispireranno ai partenariati di adesione per i paesi candidati, adattandoli alle specificità del processo di stabilizzazione e associazione. Tali

<sup>19</sup> Il Processo di Stabilizzazione e Associazione non è soltanto bilaterale, ma anche regionale; infatti esso non si limita a creare forti legami tra ogni singolo paese e l'Unione, ma incoraggia anche la cooperazione regionale, sia tra i paesi della regione, sia con i vicini.

<sup>20</sup> Inizialmente Serbia e Montenegro facevano parte della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia (1945-1991). Nell'aprile del 1992 le due repubbliche costituiscono la nuova Repubblica Federale di Jugoslavia (RFJ) Negli anni '90 la Serbia è stata governata dal regime autoritario di Slobodan Milosevic, il quale ha portato avanti in quegli anni diversi interventi militari, senza successo, nelle repubbliche vicine per unire l'etnia serba in una Grande Serbia. Nel 1998 il Montenegro, sotto la guida di Milo Djukanovic si è separato dal regime di Milosevic ed ha iniziato il suo cammino verso la liberalizzazione economica e la democratizzazione. L'anno successivo l'espulsione di massa di albanesi residenti in Kosovo da parte delle forze della RFJ e di paramilitari serbi, ha portato ad un bombardamento della Serbia da parte della NATO e alla successiva dislocazione di una missione internazionale di mantenimento della pace in Kosovo. Dal giugno del 1999 il Kosovo è governato da una missione delle Nazioni Unite (UNMIK) sotto l'autorità della risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle NU.

<sup>21</sup> Nella Dichiarazione finale di Zagabria i capi di stato e di governo dei cinque paesi decidono di elaborare tra loro delle convenzioni per la cooperazione regionale, tali da garantire il dialogo politico, un'area generale di libero commercio e maggiore cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni. Queste convenzioni saranno contenute negli accordi di stabilizzazione e associazione con l'Ue, non appena questi saranno conclusi. Viene affermato che l'avvicinamento all'Unione procederà di pari passo con la cooperazione regionale, nell'ambito del processo di stabilizzazione e associazione. L'Ue conferma la sua volontà di contribuire al consolidamento della democrazia e al sostegno del processo di conciliazione e cooperazione tra questi paesi. Essa riafferma la prospettiva europea dei paesi che partecipano al processo di stabilizzazione e associazione e il loro status di potenziali candidati per l'adesione, in linea con le conclusioni di Feira. Viene anche affermato che il processo di stabilizzazione e associazione tiene conto della situazione di ogni paese e si basa sul rispetto delle condizioni definite dal Consiglio del 29 aprile 1997 riguardanti le riforme democratiche, economiche e istituzionali. Inoltre, viene chiarito che la prospettiva di adesione è offerta sulla base delle disposizioni del TUE, del rispetto dei criteri di Copenaghen e del progresso nel dare attuazione agli accordi di stabilizzazione e associazione, in particolare la cooperazione regionale. Infine, viene dichiarato che l'Unione lancerà un unico programma comunitario di aiuti per paesi partecipanti al PSA, intitolato CARDS (Assistenza comunitaria per la ricostruzione, la democratizzazione e la stabilizzazione). Questo nuovo strumento comunitario sosterrà le riforme democratiche, economiche ed istituzionali dei paesi coinvolti nel PSA.

<sup>22</sup> La prima il 4 aprile 2002, la seconda il 26 marzo 2003 e la terza il 30 marzo 2004.

<sup>23</sup> Ogni relazione contiene anche altre due parti: una relativa all'assistenza finanziaria della Comunità europea e l'altra relativa alla percezione dell'Unione europea.

<sup>24</sup> 16 giugno 2003: Western Balkans – GAER Council Conclusions (Annex A: The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans, Annex B: 2003 Annual Council Review of the SAP for South Eastern Europe).

partenariati sono il punto di partenza per misurare il progresso e per fornire l'assistenza finanziaria della Comunità.

Il Consiglio europeo di Salonicco indica anche quali saranno gli altri elementi tipici del processo di allargamento che rafforzeranno la politica di stabilizzazione e associazione: piani nazionali per l'attuazione dei partenariati, gemellaggi, assistenza tecnica tramite TAIEX e apertura dei programmi comunitari. Pertanto, i paesi dei Balcani occidentali devono elaborare dei piani nazionali per l'attuazione dei partenariati, così come i paesi candidati devono redigere i piani nazionali per l'adozione dell'*acquis*. Il progresso nell'attuazione delle priorità indicate nei partenariati sarà seguito nell'ambito delle strutture del processo di stabilizzazione e associazione e sarà monitorato da relazioni annuali della Commissione; così come il progresso dei paesi candidati viene seguito nell'ambito delle strutture degli Accordi europei e monitorato nelle relazioni annuali della Commissione. Inoltre, i paesi del processo di stabilizzazione beneficeranno di gemellaggi (finanziati attraverso CARDS) ed anche dell'assistenza tecnica attraverso TAIEX (incluso il monitoraggio della compatibilità della legislazione nazionale dei paesi del PSA con l'*acquis* comunitario). Infine, è previsto che anche i paesi del processo di stabilizzazione e associazione parteciperanno ai programmi comunitari, sulla base delle stesse modalità previste per i paesi candidati.

### 3.2. Le priorità politiche dell'Unione europea

In questa parte analizzeremo le principali riforme democratiche e relative alla protezione dei diritti umani e delle minoranze che l'Unione europea sta promuovendo, nell'ambito della politica di stabilizzazione e associazione. Ci riferiremo alla parte relativa alla valutazione della situazione politica delle tre relazioni sul processo di stabilizzazione e associazione per la Serbia-Montenegro<sup>25</sup>, e a quella relativa alle priorità politiche della proposta di Partenariato europeo<sup>26</sup>. In particolare, ci occuperemo delle riforme democratiche che rientrano nelle "aree prioritarie da tenere in considerazione nei successivi dodici mesi" delle relazioni del 2002 e del 2003, e nelle "priorità politiche" della proposta di partenariato europeo<sup>27</sup>.

Le aree prioritarie di azione raccomandate dall'Unione europea nei confronti della Serbia-Montenegro e nell'ambito della politica di stabilizzazione e associazione riguardano i seguenti aspetti: la riforma costituzionale, la riforma delle leggi elettorali, il rafforzamento delle strutture e delle procedure parlamentari, il decentramento, il rispetto dei criteri del Consiglio d'Europa, la garanzia reale della libertà di espressione dei mezzi di informazione, la completa revisione dei libri di testo universitari, la risoluzione dei problemi relativi allo status delle organizzazioni non governative e delle associazioni politiche e religiose, l'adozione di leggi contro la discriminazione, l'abolizione della pena di morte in Montenegro, la protezione delle minoranze, dei rifugiati e delle IDP's (*internally displaced persons*), la piena attuazione della risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e infine la cooperazione con il Tribunale Penale Internazionale per la Ex Jugoslavia<sup>28</sup>.

Per ognuno di questi ambiti illustreremo in che modo l'Unione europea stia esercitando la sua influenza e vedremo se le autorità del paese hanno intrapreso le riforme democratiche necessarie per realizzare le priorità indicate dalla Commissione.

<sup>25</sup> 'Commission Staff Working Paper, Federal Republic of Yugoslavia Stabilisation and Association Report', 4 aprile 2002, SEC(2002) 343; 'Commission Staff Working Paper, Serbia and Montenegro Stabilization and Association Report', 23 marzo 2003, SEC(2003) 343; 'Commission Staff Working Paper, Serbia and Montenegro Stabilization and Association Report', 30 marzo 2004, SEC(2004) 376.

<sup>26</sup> 30 marzo 2004: 'Proposal for a Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia and Montenegro including Kosovo as defined by the United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999'.

<sup>27</sup> Anche in questo caso non analizzeremo quelle priorità che si riferiscono alla "*rule of law*".

<sup>28</sup> Per la prima volta, nella proposta della Commissione di Partenariato europeo per la Serbia e Montenegro, del 30 marzo 2004, compaiono delle priorità specifiche per il Kosovo (così come definito nella risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite). Le priorità democratiche di breve periodo consistono nel superamento delle conseguenze degli eventi del marzo 2004; nello sviluppare la compatibilità con l'Ue e nell'assicurare la piena cooperazione con il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia. Le priorità democratiche di breve periodo hanno a che fare con il miglioramento della compatibilità con l'Ue; con l'ulteriore sviluppo della libertà di espressione e con il miglioramento della protezione delle minoranze.

### 3.2.1. Riforma costituzionale (2002)

Nella prima relazione sulla RFJ (2002), la Commissione ritiene prioritaria l'adozione di una costituzione federale, così come la revisione delle costituzioni serba e montenegrina<sup>29</sup>, per adeguarle agli standard europei<sup>30</sup>. Nella relazione successiva (2003), la Commissione sostiene che la firma, il 14 marzo 2002, dell'Accordo di Belgrado, mediato dall'Unione europea<sup>31</sup>, sia stato un passo in avanti nella risoluzione della crisi costituzionale. Tale Accordo stabilisce i principi per la ristrutturazione dello stato in una confederazione, con cinque ministeri a livello statale. L'Unione statale di Serbia-Montenegro è composta dalla Repubblica di Serbia, dal Kosovo, sotto amministrazione internazionale in base alla Risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 10 giugno 1999, e dalla Repubblica del Montenegro; e subentra alla RFJ, continuando ad essere lo stesso soggetto di diritto internazionale<sup>32</sup>. Tuttavia, secondo la Commissione, il fatto che la Carta costituzionale sia stata adottata soltanto il 4 febbraio 2003 ha bloccato le riforme in alcuni settori cruciali, ed ha negativamente influenzato le ambizioni internazionali dello stato, ritardando l'adesione al Consiglio d'Europa e ulteriori sviluppi nell'ambito del processo di stabilizzazione e associazione<sup>33</sup>. Ciononostante, la Commissione ritiene che i suggerimenti minimi forniti dall'Unione siano stati in larga parte considerati. Essa aveva indicato dei requisiti minimi che uno Stato ristrutturato efficiente e funzionale avrebbe dovuto avere, per agire come un unico attore internazionale, in grado di avere relazioni contrattuali con l'Unione europea. Tali requisiti minimi riguardavano il commercio estero, il mercato interno e la credibilità e continuità dello stato<sup>34</sup>. Per quanto riguarda le repubbliche, la Commissione osserva che la riforma costituzionale rimane ancora bloccata. In particolare, in Serbia è in corso un ampio dibattito sul livello di decentramento della repubblica; al contrario, in Montenegro il dibattito sulla revisione della costituzione è stato modesto. Pertanto, la Commissione conclude che le aree prioritarie che devono essere considerate nei successivi dodici mesi riguardano: la cooperazione tra le due repubbliche nell'attuazione delle riforme costituzionali, l'adozione e l'attuazione della legislazione in linea con la Carta costituzionale e la revisione delle costituzioni repubblicane<sup>35</sup>. Nella relazione del 2004, la Commissione osserva che, nonostante le sue precedenti raccomandazioni, la cooperazione tra le due repubbliche non è stata sufficiente per attuare le riforme previste dalla Carta costituzionale. Infatti, le scadenze previste dalla Carta e dalla Legge di attuazione per l'adozione della legislazione necessaria e per la creazione di istituzioni a livello statale, non sono state rispettate. Inoltre, interpretazioni divergenti delle nuove disposizioni costituzionali da parte delle due repubbliche, non hanno contribuito a chiarire quali sono le competenze delle istituzioni statali e delle istituzioni repubblicane. Infine, non è stato rispettato l'impegno sottoscritto nella Carta costituzionale di revisionare le costituzioni repubblicane entro sei mesi dall'entrata in vigore della Carta costituzionale. Infatti, così come in Montenegro la crisi politica, provocata dal boicottaggio dell'opposizione, ha bloccato ogni attività relativa alla revisione della costituzione; in Serbia, il processo di riforma costituzionale è stato sospeso a causa dello

<sup>29</sup> In base alla costituzione del 1990, la Serbia è una democrazia parlamentare con un sistema semipresidenziale di governo. Il governo ottiene la fiducia e risponde al parlamento serbo. Il presidente, eletto direttamente, è il comandante supremo delle forze armate, ha il diritto di sciogliere il parlamento e rappresenta il paese a livello internazionale. Il potere giudiziario spetta alla corte suprema e alla corte costituzionale, quest'ultima ha il diritto di abrogare leggi e decreti che ritiene incostituzionali. Sulla base della costituzione del 1992, il Montenegro ha un sistema di *'checks and balances'* quasi identico a quello serbo.

<sup>30</sup> Secondo la Commissione, il Quadro Costituzione per l'autogoverno provvisorio in Kosovo, promulgato dalla UNMiK nel maggio del 2001, è già in linea con gli standard europei.

<sup>31</sup> Di fronte allo stallo costituzionale del 2001, l'Unione europea ha cercato, dalla fine di quell'anno, di favorire il dialogo tra Belgrado e Podgorica.

<sup>32</sup> Non si tratta di successione.

<sup>33</sup> La costituzione jugoslava viene sostituita non soltanto dalla Carta costituzionale, ma anche dalla Carta sui diritti umani e delle minoranze e delle libertà civili (chiamata Piccola Carta). Essa cerca di armonizzare la legislazione a livello dell'unione con gli standard del Consiglio d'Europa, sebbene l'unione non abbia ancora ratificato la Convenzione europea per i diritti umani (CEDU). Inoltre, la Carta costituzionale viene accompagnata da una Legge per l'attuazione, contenente regole dettagliate e disposizioni transitorie.

<sup>34</sup> Secondo Dusan Pavlovic, la nuova Carta costituzionale ha lo scopo di ridurre notevolmente le prerogative dall'Unione statale, il cui obiettivo principale è quello di garantire la libera circolazione di merci, capitale e persone. Tuttavia, a suo parere, la Carta costituzionale contiene delle debolezze che renderanno difficile la realizzazione di queste finalità (Serbia and Montenegro, *Nations in Transit 2004*, Freedom House).

<sup>35</sup> Tale revisione è prevista dalla stessa Carta costituzionale, in base alla quale entro sei mesi dalla sua adozione, la Serbia e il Montenegro devono riformare le loro rispettive costituzioni, armonizzandole con la Carta costituzionale e con le rilevanti convenzioni internazionali. La Carta non richiede a Serbia e Montenegro di modificare i loro sistemi di *'checks and balances'*.

scioglimento del Parlamento<sup>36</sup>. Pertanto, nella proposta di Partenariato europeo, la Commissione individua, come priorità di breve periodo, il pieno rispetto della Carta costituzionale e la revisione delle costituzioni repubblicane in linea con la Carta costituzionale.

Pertanto possiamo affermare che le priorità indicate dalla Commissione sono state realizzate soltanto in parte (cfr. tabella 11 nell'Appendice).

### 3.2.2. Riforma delle leggi elettorali (2002)

Nella relazione del 2002 la Commissione afferma che, sebbene a livello federale sia stata adottata una legge sul finanziamento dei partiti politici, è necessaria una revisione delle leggi elettorali. Per quanto riguarda la Serbia<sup>37</sup>, l'OSCE ha raccomandato di revisionare la legge sull'elezione dei rappresentanti (adottata il 10 ottobre 2000)<sup>38</sup> così come la legge sul governo locale. A proposito del Kosovo, la Commissione sostiene che la legislazione sulle elezioni sia in linea con gli standard internazionali, così come lo sono stati la preparazione e lo svolgimento delle elezioni per le istituzioni provvisorie di autogoverno (novembre 2001). La legge elettorale del Montenegro viene generalmente valutata positivamente, tuttavia l'OSCE ha sottolineato la non democraticità del controllo di partito dei seggi e la mancanza di trasparenza nella distribuzione dei cinque seggi riservati alla minoranza albanese. Pertanto, la Commissione conclude che la riforma delle leggi elettorali dovrebbe essere portata avanti rispettando gli standard del Consiglio d'Europa e dell'OSCE. Nella relazione del 2003, la Commissione osserva che, a livello federale, non ci sono state revisioni delle leggi elettorali. Per quanto riguarda la Serbia, nel giugno del 2002, è stata approvata la nuova legge sulle elezioni locali, in linea con le raccomandazioni dell'OSCE. Invece, i regolamenti relativi alle elezioni repubblicane (parlamentari e presidenziali, incluso il finanziamento dei partiti politici) sono stati emendati solo in parte, contribuendo al fallimento delle elezioni presidenziali del settembre 2002<sup>39</sup>. In Montenegro la legislazione elettorale viene considerata migliore rispetto a quella serba<sup>40</sup>, tuttavia rimangono alcuni problemi, quali per esempio la pressione sugli impiegati statali affinché si rechino a votare, le disposizioni relative ai mezzi di comunicazione e il loro comportamento, e la non democraticità del controllo da parte del partito dei seggi. Pertanto, la Commissione ribadisce che è necessaria una revisione immediata delle leggi elettorali per allinearle agli standard europei. Nell'ultima relazione (2004), la Commissione nota che, nel febbraio del 2003, i due parlamenti repubblicani hanno adottato la loro legislazione per l'elezione dei membri del parlamento dell'Unione, successivamente eletti<sup>41</sup>. Per quanto riguarda la Serbia, alcuni progressi sono stati fatti nell'aggiornamento dei registri degli elettori, in cooperazione con l'OSCE. Inoltre, nel luglio del 2003 è stata approvata una nuova legge sul finanziamento dei partiti politici e all'inizio del 2004 il nuovo parlamento ha abolito la soglia

<sup>36</sup> Il parlamento serbo aveva iniziato il suo processo di riforma costituzionale, approvando l'11 aprile 2003 la Legge sulle modalità e procedure per revisionale la costituzione serba. Tale legge, sebbene semplificasse il processo di revisione, non rispettava la costituzione serba.

<sup>37</sup> Durante gli anni '90 il sistema elettorale serbo è stato costantemente riformato. Il sistema maggioritario del 1990 è stato modificato in proporzionale nel 1992. Dal 1992 al 2000 il numero dei distretti elettorali è stato cambiato in ogni consultazione elettorale. L'ultima revisione è avvenuta subito dopo la caduta di Milosevic, il 10 ottobre 2000, quando la Serbia è stata organizzata in un'unica unità elettorale. Durante gli anni novanta il partito socialista della Serbia (SPS) guidato da Milosevic e il partito radicale serbo (SRS) guidato da Seselj hanno dominato la scena politica in Serbia. Tuttavia, durante le elezioni parlamentari del settembre 2000, una coalizione di diciotto partiti denominata l'opposizione democratica della Serbia (DOS) è riuscita a far cadere Milosevic.

<sup>38</sup> L'aspetto più controverso di questa legge riguarda la disposizione relativa al controllo dei mandati parlamentari. In base alla quale, quando un partito sa quanti seggi parlamentari ha ottenuto, ha il diritto di scegliere qualsiasi candidato. Questa disposizione consente ai partiti non soltanto di selezionare i candidati senza rispettare l'ordine della lista di partito, ma anche di rimuovere i deputati dal Parlamento e sostituirli con altri nuovi. Inoltre, tale legge stabilisce la soglia del 5% affinché partiti e coalizioni possano essere rappresentati in Parlamento, senza prevedere alcuna esenzione per i partiti delle minoranze etniche.

<sup>39</sup> La legge della Serbia sulle elezioni presidenziali, risalente al 1992, richiede la partecipazione al voto del 50% più uno degli aventi il diritto. Alle elezioni presidenziali dell'ottobre 2002 la partecipazione al voto del secondo turno è stata inferiore al 50%, pertanto le elezioni sono state dichiarate invalide. Per risolvere questo problema il parlamento serbo ha emendato la legge, spostando la soglia dalla seconda al primo turno. Pertanto le elezioni presidenziali furono ripetute nel dicembre del 2002, sulla base della legge emendata, tuttavia la partecipazione al voto è stata inferiore al 50%, per cui le elezioni sono state dichiarate non valide.

<sup>40</sup> Per quanto riguarda le elezioni presidenziali, così come in Serbia, anche in Montenegro era prevista la partecipazione al voto del 50% più uno gli aventi il diritto. È per questo motivo che le elezioni presidenziali del dicembre 2002 e del febbraio 2003 furono dichiarate non valide. Per risolvere questo problema, alla fine di febbraio 2003, il parlamento montenegrino ha votato un emendamento alla legge per le elezioni presidenziali, che elimina del tutto il requisito relativo alla percentuale di partecipazione al voto. Le elezioni parlamentari dell'ottobre 2002 in Montenegro sono state definite dell'OSCE libere e corrette. La partecipazione al voto è stata del 75%. La coalizione del partito democratico dei socialisti (DPS) insieme al partito dei social democratici (SDP), guidata dal presidente Milo Djukanovic ha ottenuto il 47,9 dei voti. Djukanovic lascia la carica di presidente per formare un nuovo governo.

<sup>41</sup> La Carta costituzionale prevede per i primi due anni l'elezione indiretta dei membri del parlamento dell'Unione.

per la rappresentanza parlamentare, nel caso di partiti che rappresentino minoranze etniche<sup>42</sup>. Pertanto, nella sua proposta di Partenariato europeo, la Commissione indica come priorità di breve periodo per la Serbia, il completamento della riforma elettorale in corso e la piena attuazione della legge sul finanziamento dei partiti politici.

Pertanto possiamo affermare che le priorità indicate dalla Commissione sono state realizzate soltanto in parte (cfr. tabella 12 nell'Appendice).

### 3.2.3. Rafforzamento delle strutture e delle procedure parlamentari (2002)

Nella prima relazione (2002), la Commissione dopo aver osservato che tutti i parlamenti della RFJ, eccetto quello federale<sup>43</sup>, sono stati costituiti democraticamente e sono legittimi, indica, come aree prioritarie di cui occuparsi nei successivi dodici mesi, il generale miglioramento dell'efficienza delle strutture e delle procedure parlamentari, senza specificare a quale livello<sup>44</sup>. Nella successiva relazione (2003) la Commissione afferma che la sua raccomandazione dell'anno precedente non è stata seguita, pertanto ribadisce la necessità di rendere più efficienti le strutture e le procedure parlamentari. L'attività del parlamento federale è stata resa difficile dalla non facile alleanza tra l'"Opposizione democratica serba" (*Democratic Opposition of Serbia*, DOS) e la coalizione montenegrina "Insieme per la Jugoslavia" (*Together for Yugoslavia*, TjY), sfociata nell'ostruzionismo parlamentare, nelle sessioni ritardate e nella contrattazione politica di alcune leggi<sup>45</sup>. Inoltre, le commissioni del parlamento federale restano inefficienti. Tuttavia, sono state adottate alcune leggi importanti<sup>46</sup>, e sono stati organizzati - grazie all'assistenza internazionale - dei seminari per migliorare l'efficienza parlamentare<sup>47</sup>. Per quanto riguarda il parlamento serbo, alcuni progressi nella sua organizzazione sono stati vanificati dalla crisi seguita alla revoca del mandato da parte del partito democratico serbo (*Democratic Party of Serbia*, DSS)<sup>48</sup>. Per quanto riguarda il parlamento montenegrino, il suo funzionamento ha sofferto delle profonde divisioni tra i principali attori, sfociate nelle dimissioni del governo (22 maggio) e nelle elezioni parlamentari anticipate (20 ottobre). Il 5 novembre è stato costituito il nuovo parlamento, in cui la coalizione guidata dal partito democratico dei socialisti (*Democratic Party of Socialists*, DPS) insieme al partito social democratico (*Social-Democratic Party*, SDP) ha la maggioranza assoluta<sup>49</sup>. Infine, l'Assemblea provvisoria per il Kosovo ha iniziato a funzionare soltanto nel 2002 ed ha approvato soltanto due leggi rispetto alle venti programmate dal governo. Nella relazione del 2004 la Commissione osserva che l'attività legislativa del parlamento dell'Unione è stata molto limitata, a causa anche del fatto che esso non può disporre di finanziamenti autonomi<sup>50</sup>. Inoltre, il parlamento ha operato sulla base di regole di procedura provvisorie, e tutti i comitati non sono stati ancora istituiti. Anche l'attività legislativa del parlamento serbo è stata limitata. Inoltre, il parlamento serbo non ha fatto rispettare la sentenza della Corte costituzionale, in base alla quale venivano dichiarate incostituzionali le disposizioni relative al controllo del partito sui seggi. L'attività legislativa del parlamento montenegrino è stata intensa. Tuttavia, alcuni eventi hanno negativamente influenzato il suo funzionamento democratico: la mancanza di accordo all'interno della coalizione dominante sul portavoce; e il ritiro permanente, nel settembre 2003, dei partiti

<sup>42</sup> La coalizione dell'Opposizione democratica serba sopravvive quasi intatta fino al 2003, quando il primo ministro Djindjic viene assassinato e un nuovo governo guidato da Zivkovic viene formato. Tuttavia il sostegno al governo di Zivkovic svanirà presto e le elezioni parlamentari vengono anticipate dal 28 dicembre 2003. In queste elezioni, il partito radicale serbo ottiene il 27,7% dei voti (82 seggi in parlamento su 250). Tuttavia le forze democratiche hanno la maggioranza parlamentare (58,8%). La partecipazione al voto è stata del 59%. Il 16 novembre 2003 la Serbia ha per la terza volta cercato di eleggere il presidente, ma le elezioni sono state dichiarate invalide, perché non hanno raggiunto il quorum. Al contrario le elezioni presidenziali in Montenegro, dell'11 Maggio 2003, hanno eletto come presidente Filip Vujanovic del partito democratico dei socialisti (DPS).

<sup>43</sup> A causa del boicottaggio delle ultime elezioni federali, da parte dei partiti al governo in Montenegro.

<sup>44</sup> L'autorità del parlamento serbo è stata danneggiata nel dicembre del 2001, durante la discussione della legge sul lavoro, un prerequisito importante per le riforme economiche. L'attività del parlamento montenegrino è stata influenzata negativamente dalle profonde divisioni tra i diversi attori. Per quanto riguarda il Kosovo la *Joint Interim Administrative Structure* (JIAS), costituita nel Kosovo nel dicembre del 2001, ha continuato a funzionare durante il 2001, fino a quando sono state costituite le nuove istituzioni provvisorie di autogoverno (di cui la Commissione non può ancora valutare il funzionamento).

<sup>45</sup> Per esempio la legge sulla cooperazione internazionale e il suo controverso articolo 39.

<sup>46</sup> L'atto di amnistia, la legge sulla protezione delle minoranze nazionali e la legge sui servizi di sicurezza.

<sup>47</sup> OSCE e iniziative bilaterali.

<sup>48</sup> Infatti, in base alla disposizione sul controllo dei mandati parlamentari, delle Legge sulle elezioni, adottata il 10 ottobre 2000, i partiti possono non soltanto selezionare i candidati senza rispettare il loro ordine sulla lista di partito, ma anche rimuovere i deputati dal Parlamento e sostituirli con altri nuovi.

<sup>49</sup> Il nuovo governo guidato da Milo Djukanovic (che lascia la carica di presidente) ha giurato nel gennaio del 2003.

<sup>50</sup> I finanziamenti per le istituzioni dell'Unione vengono decisi dalle due repubbliche.



dell'opposizione per protestare contro la decisione della Rete della televisione pubblica di terminare la trasmissione in diretta delle sessioni parlamentari. Nella sua proposta di Partenariato europeo, la Commissione indica, come priorità di breve periodo, l'adozione di regole di procedura e la costituzione di comitati per il Parlamento dell'Unione; e per quanto riguarda la Serbia, il completamento della riforma elettorale.

Pertanto possiamo affermare che la priorità indicata dalla Commissione non è stata realizzata (cfr. tabella 13 nell'Appendice).

### 3.2.4. Decentramento (2002)

Nella prima relazione (2002), la Commissione afferma che la nuova legislazione sul governo locale è in corso di preparazione. In Serbia, laddove i comuni non hanno ancora poteri sufficienti rispetto agli standard del Consiglio d'Europa, il nuovo atto sul governo locale è stato valutato positivamente dal Consiglio d'Europa. Esso prevede maggiori competenze e risorse per le amministrazioni locali, limiti all'interferenza delle autorità repubblicane, maggiore coinvolgimento dei cittadini e disposizioni specifiche relative alla protezione delle minoranze. Anche l'adozione della legge Omnibus, che restituisce alla regione di Vojvodina alcune competenze costituzionali sospese da Milosevic è stata considerata come un progresso. La Commissione conclude, pertanto, che il decentramento dovrebbe essere attuato in Serbia e adottato in Montenegro. Nel febbraio 2002 è stata approvata in Serbia una nuova legislazione che introduce importanti innovazioni, in linea con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa: ampliamento delle competenze comunali, elezione diretta dei sindaci, costituzione di nuove istituzioni, istituti speciali per la protezione dei diritti umani e delle minoranze e per l'indebita interferenza da parte delle autorità centrali. Il problema della mancanza di diritti di proprietà dei comuni non è ancora stato affrontato. Nel marzo del 2002 il governo serbo ha cercato di rafforzare l'autonomia finanziaria delle autorità locali. Nel frattempo le autorità locali sono molto attive nella cooperazione transfrontaliera. Nonostante questi segnali positivi, resta molto da fare per affrontare i problemi ereditati dalle amministrazioni locali: inefficienza, corruzione, mancanza di formazione, mancanza di consapevolezza dei diritti umani e dell'uguaglianza di genere. Inoltre, la riforma della costituzione serba dovrebbe affrontare definitivamente il problema del livello di autonomia per la Vojvodina. Per quanto riguarda il Montenegro, il parlamento deve ancora approvare i validi disegni di legge elaborati sul governo locale, sulla decentralizzazione finanziaria e sulle elezioni locali. Il Kosovo sta preparando con l'aiuto del Consiglio d'Europa un programma di riforma del governo locale. La Commissione ribadisce, nella relazione del 2003, che la promozione del decentramento e la partecipazione alle istituzioni locali costituiscono aree prioritarie di azione. Nell'ultima relazione (2004), la Commissione afferma che la Serbia ha continuato ad attuare la legge del 2002 sul governo locale, sebbene le amministrazioni comunali siano ancora deboli. Inoltre, il nuovo ministro per la pubblica amministrazione e per il governo locale, costituito nel 2002, ha preso diverse iniziative, tra le quali quella di migliorare i registri degli aventi diritto di voto a livello locale. Tuttavia le sue risorse sono rimaste limitate in termini di risorse umane e infrastrutture. Per quanto riguarda la Vojvodina, il parlamento serbo ha trasferito alcune competenze amministrative alle autorità regionali, senza tuttavia istituire l'autogoverno regionale. Nel luglio del 2003 il Montenegro ha adottato una serie di leggi: la legge sul governo locale, la legge sul finanziamento del governo locale e la legge sull'elezione dei sindaci. La nuova legge prevede competenze comunali e risorse proprie (attraverso tasse comunali ed altre imposte). Tuttavia, gli strumenti finanziari sembrano essere inadeguati, rendendo problematica l'attuazione di questa riforma. La Commissione indica nel Partenariato europeo, come priorità di medio periodo, l'attuazione del decentramento per la Serbia, e per il Montenegro l'implementazione della legge sul governo locale.

Pertanto possiamo affermare che mentre il Montenegro ha completamente realizzato la priorità indicata dalla Commissione, la Serbia l'ha realizzata soltanto in parte (cfr. tabella 14 nell'Appendice).

### 3.2.5. Rispetto dei criteri del Consiglio d'Europa (2002)

Nella prima relazione (2002) la Commissione raccomanda al paese di seguire le indicazioni contenute nello Studio di compatibilità del Consiglio d'Europa e di ratificare la Convenzione europea per i diritti umani e le libertà fondamentali (Cedu). Nella relazione successiva (2003), la Commissione osserva che, nonostante alcuni progressi nelle aree relative ai criteri del Consiglio d'Europa (per esempio la protezione delle minoranze, l'abolizione della pena di morte e la riforma della procedura penale), la mancata riforma costituzionale non ha consentito al paese di aderire a questa organizzazione. Pertanto la Commissione afferma che il paese deve fare ulteriori progressi nell'allineamento agli standard del Consiglio d'Europa e ribadisce l'importanza di ratificare la Cedu. Nella relazione del 2004 la Commissione nota che, nell'aprile del 2003, la Serbia-Montenegro è diventata membro del Consiglio d'Europa e ne ha firmato e ratificato le convenzioni chiave (Cedu e Convenzione europea per la protezione della tortura). Infine, nel partenariato europeo la Commissione chiede al paese di adempiere agli obblighi che derivano dalla sua adesione all'organizzazione, compresa l'attuazione effettiva e uniforme della Cedu. Pertanto, possiamo affermare che per il momento il paese ha realizzato tutte le priorità indicate dalla Commissione (cfr. tabella 15 nell'Appendice).

### 3.2.6. Garanzia reale della libertà di espressione dei mezzi di informazione (2002)

Nella prima relazione (2002), la Commissione afferma che tutti i problemi – di natura democratica e tecnica – relativa ai mezzi di informazione, dovrebbero essere risolti entro la metà del 2002. Infatti, sebbene non ci sia più la censura di stato, la libertà di espressione è limitata dalle disposizioni del Codice penale sulla diffamazione e sulla calunnia; dal diverso trattamento dei mezzi di informazione; dalla proprietà o dal controllo repubblicano dei principali canali, giornali o case editrici; e a livello federale, dalla mancata risoluzione dei problemi relativi alla trasmissione e alla frequenza. In Serbia, l'adozione del nuovo atto relativo alla trasmissione, promesso all'Unione europea e al Consiglio d'Europa a partire dal gennaio 2002, non è ancora stato approvato; e il progetto di atto sull'informazione pubblica è in corso di discussione. I regolamenti del Kosovo relativi ai mezzi di informazione assicurano il rispetto degli standard internazionali. Tuttavia si verificano casi di intimidazione dei giornalisti anche in Kosovo. Nella successiva relazione (2003), la Commissione ritiene che la precedente raccomandazione non sia stata seguita e chiede, pertanto, che non ci siano ulteriori ritardi nella garanzia reale della libertà di espressione. La libertà dei mezzi di informazione, sebbene garantita nella costituzione, continua ad essere limitata dalle disposizioni sulla calunnia e sulla diffamazione del codice civile, sia in Serbia che in Montenegro. La legge sul libero accesso all'informazione non è ancora entrata in vigore. In luglio è stato adottato l'atto sulle trasmissioni, ma non sono state rispettate le scadenze relative alla costituzione del nuovo organo indipendente di regolamentazione, e la sua completa attuazione è bloccata dai ritardi nell'adozione della legge sulle telecomunicazioni. L'atto sull'informazione pubblica non è ancora entrato in vigore. In Montenegro, i mezzi di informazione operano sotto interferenza politica. Anche in Kosovo la legislazione sui mezzi di informazione necessita di ulteriori sviluppi per allinearsi agli standard e alle pratiche dell'Unione europea. La commissione indipendente sui mezzi di informazione non è ancora stata costituita e mancano sia un atto sulla libertà di informazione sia una legge civile sulla diffamazione. Nella relazione del 2004, la Commissione afferma ancora una volta che persistono ostacoli giuridici e pratici alla libertà dei mezzi di informazione. In Serbia il parlamento ha violato alcuni requisiti procedurali richiesti dalla legge sulle trasmissioni per la nomina del consiglio delle trasmissioni. Il parlamento serbo ha anche adottato la legge sull'informazione pubblica, tuttavia le definizioni troppo ampie delle eccezioni consentono l'introduzione di ulteriori restrizioni alla libertà di espressione. Non c'è ancora stata la depenalizzazione della diffamazione e della calunnia. Sviluppi positivi ci sono stati a proposito del comportamento dei mezzi di informazione e dell'assenza di interferenza politica durante le campagne elettorali presidenziale e parlamentari nel novembre e dicembre 2003. In Montenegro sta continuando l'attuazione delle leggi del 2002 sui mezzi di informazione, sebbene con qualche difficoltà. In particolare, la cancellazione della trasmissione in diretta delle sessioni del parlamento ha provocato una crisi parlamentare e il boicottaggio delle sessioni da parte dell'opposizione. Nel dicembre 2003, delle sanzioni amministrative sono state sostituite all'arresto nei casi di

diffamazione e calunnia. È stato preparato un progetto di legge sul libero accesso alle informazioni pubbliche, che dovrebbe essere approvato in linea con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa. In Kosovo i mezzi di informazione continuano ad essere divisi in base all'appartenenza etnica. Il progetto di legge per una commissione indipendente per i mezzi di informazione non è ancora stato approvato. Inoltre, la calunnia dovrebbe essere depenalizzata in linea con gli standard del Consiglio d'Europa. Nel Partenariato europeo, la Commissione indica come priorità di breve periodo, per la Serbia, la depenalizzazione della calunnia, l'attuazione della legge sulla trasmissione e l'adozione di una legge sulla libera informazione in linea con gli standard del Consiglio d'Europa; e per il Montenegro, l'adozione di una legge sul libero accesso all'informazione pubblica in linea con gli standard del Consiglio d'Europa. Le priorità di medio periodo per la Serbia riguardano la trasformazione delle radio e televisione serba in una emittente pubblica, lo sviluppo dei mezzi di informazione in linea con gli standard europei e la promozione della professionalità dei giornalisti; per il Montenegro consistono nel continuare la trasformazione della radio e televisione montenegrina in una emittente pubblica, nel rendere i mezzi di informazione in linea con gli standard europei e nel promuovere la professionalità dei giornalisti. La priorità di medio periodo per il Kosovo consiste nell'assicurare la credibilità dell'emittente pubblica e la capacità di svolgere la sua funzione di emittente pubblica di tutte le comunità.

Pertanto, nonostante alcuni progressi compiuti dal Montenegro, nel corso del 2003, possiamo affermare che questa priorità non è stata realizzata (cfr. tabella 16 nell'Appendice).

### 3.2.7. Completare la revisione dei libri di testo universitari (2002)

Nella prima relazione (2002), la Commissione chiede alla RFJ di completare, prima della fine dell'anno accademico, la revisione dei libri di testo universitari, in particolare quelli di storia e geografia. Entrambe le repubbliche hanno portato avanti nel 2001 un processo di revisione dei programmi scolastici, con il coinvolgimento del Consiglio d'Europa. Nella relazione del 2003, la Commissione sostiene che è importante riformare l'insegnamento della storia per informare la popolazione dei crimini commessi dal precedente regime. Nel 2002 la revisione dei libri di testo è andata avanti, mentre non è ancora stata completata la revisione dei programmi scolastici. Nell'aprile 2002 è stata adottata la nuova legge serba sull'università, tuttavia la riforma generale è ancora in preparazione. In ottobre è stato costituito un Consiglio per lo sviluppo dell'educazione universitaria. Il Montenegro ha continuato nel 2002 ad attuare le riforme relative all'educazione. Nell'ultima relazione (2004), la Commissione afferma che la Serbia-Montenegro ha firmato tutti i trattati delle Nazioni Unite relativi all'uguale accesso all'educazione e alle libertà accademiche. Pertanto, possiamo affermare che questa priorità è stata completamente realizzata già nel 2003 (cfr. tabella 17 nell'Appendice).

### 3.2.8. Risolvere i problemi relativi allo status delle organizzazioni non governative e delle associazioni politiche e religiose (2002)

Nella relazione del 2002 la Commissione afferma che i problemi relativi allo *status* delle organizzazioni non governative e delle associazioni politiche dovrebbero essere risolti entro la metà del 2002, in linea con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa. La Commissione osserva che la Federazione e la Serbia sono in ritardo per quanto riguarda la legislazione programmata sulla libertà di associazione, così come nella revisione delle leggi obsolete sull'associazione politica. Mentre la posizione giuridica delle organizzazioni non governative è nel complesso positiva in Kosovo e in Montenegro; la legislazione serba e quella federale non riconoscono l'esistenza di organizzazioni non governative. La proposta del governo serbo di una legge sulle organizzazioni non governative copre soltanto quelle interne e non prevede sufficienti garanzie relative all'esenzione dalle tasse o a sussidi. In Kosovo tutte le organizzazioni non governative (interne ed internazionali) sono trattate allo stesso modo e godono di benefici fiscali. In Montenegro la legge del 1999 sulle organizzazioni non governative afferma che il governo dovrebbe assistere finanziariamente tali organizzazioni, non limitandosi alle esenzioni fiscali. Nella relazione successiva (2003), la Commissione afferma che non ci devono essere ulteriori ritardi per quanto riguarda lo *status* delle organizzazioni non governative e la libertà di associazione. La Commissione

ribadisce che, diversamente dalla Serbia, lo *status* giuridico delle organizzazioni non governative in Montenegro è nel complesso soddisfacente. Il progetto di legge federale sulle fondazioni estere non è ancora stato approvato. Il progetto di legge serbo sulle organizzazioni non governative è stato ritirato e la Corte costituzionale repubblicana sta esaminando la vecchia legge serba sulle associazioni dei cittadini (1982). Infine è stata progettata una legge sulle associazioni politiche che prevede criteri più severi per la registrazione. Nella relazione del 2004, la Commissione osserva che, in Serbia, non c'è stato alcun progresso per quanto riguarda lo *status* delle organizzazioni non governative interne e delle associazioni estere. Inoltre il regime fiscale resta sfavorevole, ostacolando l'attività e l'indipendenza delle organizzazioni. Per quanto riguarda il Montenegro lo *status* delle organizzazioni non governative è garantito dalla legge, tuttavia le stesse organizzazioni hanno richiesto emendamenti della legge relativi alla totale esenzione dalle tasse per tutte le loro attività ed incentivi fiscali per le donazioni private. Nel Partenariato europeo la Commissione prevede per la Serbia, come priorità di breve periodo la creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo delle organizzazioni non governative e della società civile, in particolare adottando la legge sulle associazioni e una legge sullo *status* giuridico delle organizzazioni non governative estere. Per il Montenegro la priorità di breve periodo, prevista dalla Commissione, consiste nell'adottare una strategia per la cooperazione tra le organizzazioni non governative e il governo. Pertanto possiamo affermare che questa priorità non è stata realizzata (cfr. tabella 18 nell'Appendice).

### 3.2.9. Adozione di leggi contro la discriminazione (2002)

Già nella relazione del 2002 la Commissione afferma che è stato terminato un progetto di legge che affronta in termini generali i diversi tipi di discriminazione (sebbene non sia chiaro se a livello federale o della Serbia)<sup>51</sup>. La Commissione osserva, inoltre, che sebbene non ci siano limitazioni giuridiche, le donne e le minoranze sono sottorappresentate nella politica e nel mondo del lavoro. Infine, la Commissione indica come area prioritaria di azione, l'adozione e l'attuazione di leggi che vietino la discriminazione. Nella relazione del 2003 la Commissione nota che il sistema giuridico contiene diverse disposizioni sulla non discriminazione, tuttavia esse sono contenute in leggi diverse ed a diversi livelli di governo. Inoltre, essa afferma che è stato preparato il testo di un atto contro la discriminazione, la cui adozione dipende dalla nuova divisione costituzionale dei poteri. Infine, la Commissione raccomanda, ancora una volta, l'adozione e l'attuazione di leggi che vietino la discriminazione. Nella relazione del 2004 la Commissione afferma che il ministero sta preparando un atto contro la discriminazione e nel Partenariato europeo indica come priorità l'adozione e l'implementazione di una legislazione che vieti la discriminazione. Alla luce di quanto sopra, possiamo affermare che questa priorità è stata realizzata soltanto in parte (cfr. tabella 19 nell'Appendice).

### 3.2.10. Abolizione della pena di morte (2002)

Nella sua prima relazione (2002), la Commissione afferma che la pena di morte dovrebbe essere abolita in Montenegro. Il codice penale federale è stato emendato, in linea con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa e con la ratifica del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, sostituendo la pena di morte con quaranta anni di prigione. Nella successiva relazione (2003), la Commissione osserva che la pena di morte è stata abolita in tutto il paese e sostituita con quaranta anni di prigione. Pertanto possiamo affermare che questa priorità è stata realizzata (cfr. tabella 20 nell'Appendice)

### 3.2.11. Protezione delle minoranze (2002)

Nella relazione del 2002, la Commissione afferma che la legislazione sulle minoranze dovrebbe essere urgentemente approvata ed attuata. La RFJ ha firmato la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, che è entrata in vigore nel settembre del

<sup>51</sup> Per quanto riguarda il Kosovo, sebbene non ci sia una legge generale che vieta la discriminazione di ogni tipo, la legge in vigore incorpora gli standard internazionali per i diritti umani.

2001 e ha chiesto di aderire alla Carta sulle lingue regionali e delle minoranze. Il nuovo regime ha costituito il ministero per le comunità nazionali ed etniche allo scopo di reintegrare tutte le comunità. I principali cambiamenti legislativi sono contenuti nella legge federale sulla protezione delle minoranze nazionali, preparata in cooperazione con il Consiglio d'Europa, che contiene le principali garanzie per i diritti individuali e collettivi delle comunità nazionali ed etniche e prevede diversi strumenti per la protezione di questi diritti (Consigli federali e nazionali per le minoranze nazionali e un fondo federale). La violazione dei diritti e delle libertà delle minoranze è diventata un reato a livello federale. In Kosovo, il diritto delle comunità non appartenenti alla maggioranza di usare la propria lingua davanti alle corti e con le autorità pubbliche e il diritto di mantenere le proprie istituzioni educative, culturali e religiose non può essere in pratica sempre garantito. La costituzione del Montenegro riconosce ampie garanzie per i diritti culturali e linguistici delle minoranze nazionali. Nella relazione del 2003, la Commissione chiede di attuare le nuove disposizioni costituzionali in modo da rispettare e proteggere i diritti delle minoranze, in linea con la Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali. Durante il 2002 i principali cambiamenti legislativi sono stati introdotti dalla nuova legge federale sulla protezione delle minoranze. Sulla base di questa legge sono stati, infatti, istituiti i Consigli nazionali, organi di autogoverno delle minoranze. Inoltre, il ministero federale per le minoranze etniche ha iniziato un'ampia campagna sulla tolleranza. Infine, una strategia nazionale per l'integrazione dei Rom è in corso di preparazione, in cooperazione con l'OSCE e con l'Alto Rappresentante delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Per motivi politici il Montenegro non attua la legge federale. In Kosovo le minoranze devono affrontare ancora diversi problemi. Nella relazione del 2004, la Commissione afferma che, nonostante i costanti progressi nell'attuazione dei diritti delle minoranze, si sono verificati problemi nella cooperazione tra i diversi livelli di governo, limitando la capacità della Serbia-Montenegro di rispondere ai suoi obblighi internazionali. Nell'aprile del 2003 è stata costituita una direzione speciale per l'integrazione dei Rom. Accordi internazionali sui diritti delle minoranze sono stati firmati con Ungheria e Romania e stanno per essere firmati con la Croazia e l'Albania. Il Montenegro sta preparando la sua legislazione ed ha cercato di migliorare la situazione della comunità albanese. Entrambe le repubbliche devono affrontare la sottorappresentazione delle minoranze negli uffici pubblici e in Parlamento. Nella proposta di Partenariato europeo la Commissione indica come priorità di breve periodo per la Serbia e il Montenegro la cooperazione tra le repubbliche e l'Unione statale per quanto riguarda la base legislativa e la protezione effettiva dei diritti delle minoranze; e come priorità di medio periodo, il pieno rispetto dei diritti umani delle minoranze. La priorità di medio periodo per il Kosovo riguarda la partecipazione, su base paritaria, di tutte le minoranze alla società kosovara. Pertanto possiamo affermare che tale priorità è stata realizzata soltanto in parte (cfr. tabella 21 nell'Appendice).

### 3.2.12. Protezione dei rifugiati e delle IDPs - internally displaced persons – (2003)

Nella relazione del 2002, la Commissione afferma che il numero dei rifugiati e delle persone che si sono allontanate dalle loro comunità d'origine (IDPs) è stimato intorno a settecentomila, continuando così ad essere un grave problema umanitario e socioeconomico. Nel febbraio 2001, a livello federale, sono state fatte delle modifiche alle leggi sulla cittadinanza per consentire ai cittadini dell'ex RFSJ di avere una doppia cittadinanza. In Serbia, la *task force* ministeriale, costituita nel luglio 2001, ha progettato una strategia nazionale per risolvere i problemi dei rifugiati e delle persone espulse e allontanate dalla loro comunità d'origine, che copre sia il rimpatrio, sia l'integrazione locale. Il passo successivo dovrebbe essere l'attuazione dei Principi regionali per il ritorno dei rifugiati, adottato sotto gli auspici dell'OSCE dalla RFJ, Croazia e Bosnia e Erzegovina. In Kosovo il diritto indiscutibile dei rifugiati e delle IDPs di ritornare alle loro case è stato riconfermato in un documento comune della UNMiK e della RFJ. Nella successiva relazione (2003), la Commissione afferma che le strategie di rimpatrio devono essere completate e deve iniziare la loro attuazione. All'inizio del 2003 i rifugiati sono circa 350.000 e le IDPs circa 230.000 e sussistono più di cinquecento centri che ospitano una parte di essi (35.000 circa). La legge sui rifugiati, risalente al 1992, non è stata allineata con la Convenzione di Ginevra sui rifugiati. Nel maggio 2002, il governo serbo ha adottato la strategia nazionale per risolvere i problemi dei rifugiati e delle IDPs, tuttavia lo *status* di IDP non è ancora stato regolato. Ci sono stati alcuni

progressi nell'attuazione dei Principi regionali per il rimpatrio. Grazie ai cambiamenti alla legge della RFJ sulla cittadinanza, 152.000 persone hanno ottenuto la doppia cittadinanza dalla RFJ. Nel novembre del 2002 la UNMiK ha presentato la sua strategia per i rimpatri. All'inizio del 2004, secondo le autorità serbe ci sono 278.000 rifugiati e 207.000 IDPs. Nella relazione di questo anno la Commissione ritiene che le autorità si stiano impegnando per risolvere questo problema cooperando sia con i paesi della regione sia con la UNMiK. In particolare, sta continuando l'attuazione della Strategia nazionale del 2002, sebbene non senza difficoltà, e l'attuazione della disposizione relativa alla doppia cittadinanza ha consentito di diminuire il numero di rifugiati. Infine, nell'ottobre 2003 è stato firmato l'accordo con la Bosnia e Erzegovina per il ritorno dei rifugiati, che una volta entrato in vigore dovrebbe facilitare i rimpatri. In base alla proposta di Partenariato europeo, le priorità di breve periodo che la Serbia-Montenegro deve affrontare riguardano la garanzia di un'adeguata cooperazione tra le repubbliche e l'Unione, il rafforzamento della cooperazione con la Bosnia e Erzegovina e con la Croazia per consentire i rimpatri, e il dialogo con Pristina per rimpatriare le IDPs. Inoltre, il Montenegro deve consentire ai rifugiati di lavorare e di chiedere la cittadinanza. Sono, invece, priorità di medio periodo il pieno rispetto dei diritti umani dei rifugiati e delle IDPs, la possibilità di scelta reale tra il rimpatrio e l'integrazione, facilitare l'integrazione di coloro che decidono di non rimpatriare; e per quanto riguarda la Serbia, l'adozione di una nuova legislazione sui rifugiati e la completa attuazione della strategia nazionale. Pertanto possiamo affermare che, sebbene ci sia ancora molto da fare per assicurare il pieno rispetto dei diritti dei rifugiati e delle IDPs, la priorità del 2003 sia stata realizzata (cfr. tabella 22 nell'Appendice).

### 3.2.13. Piena attuazione della risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (2002)

Nella prima relazione (2002), la Commissione afferma che dovrebbe essere data piena attuazione alla risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e al documento comune RFJ-UNMiK, del novembre 2001. Quest'ultimo documento elenca le aree di azione comune (giudiziario, polizia, educazione, IDPs, prigionieri albanesi del Kossovo). Nella relazione del 2003 la Commissione ribadisce che è necessario dare piena attuazione alla risoluzione 1244, sviluppare la cooperazione tra Belgrado e Pristina, e rimuovere le istituzioni e giurisdizioni serbe in Kossovo. Nel marzo del 2002 i restanti detenuti albanesi del Kossovo sono stati trasferiti dalle prigioni serbe alla UNMiK. Nella relazione del 2004 la Commissione osserva che la fine del 2003 vede l'inizio del dialogo tra Belgrado e Pristina. Infatti, all'incontro inaugurale a Vienna, il 14 ottobre 2003, le autorità di Belgrado e di Pristina decidono di iniziare il dialogo in quattro gruppi diversi di lavoro (persone disperse, rimpatri, energia, e trasporti e telecomunicazioni). Nel marzo del 2004 si sono incontrati per la prima volta i gruppi di lavoro sull'energia e sulle persone disperse. Tuttavia, nello stesso periodo si sono verificate anche delle violenze contro i serbi del Kossovo. Infine, Belgrado non ha ancora rimosso le istituzioni parallele, che continuano ad esistere in diversi settori (giustizia, educazione, salute). La proposta di Partenariato europeo ribadisce, come priorità di breve periodo, la necessità di dare piena attuazione alla risoluzione 1244 e di continuare il dialogo con Pristina su aspetti pratici di comune interesse.

Pertanto possiamo affermare che questa priorità non è ancora stata realizzata (cfr. tabella 23 nell'Appendice).

### 3.2.14. Cooperazione con il Tribunale Penale Internazionale per la Ex Jugoslavia (2002)

Nella prima relazione (2002), la Commissione afferma che la cooperazione della RFJ con il Tribunale Penale Internazionale per la Ex Jugoslavia non è sufficiente<sup>52</sup>. Alcuni indiziati si sono arresi volontariamente e la Serbia ha deciso di trasferire l'ex presidente Milosevic (28 giugno 2001), ma gli altri indiziati restano liberi ed alcuni continuano a rivestire cariche pubbliche (il presidente serbo e membri del parlamento federale). Il tribunale internazionale ha criticato pubblicamente l'esercito federale in quanto continua a proteggere alcuni indiziati, tra i quali Ratko

<sup>52</sup> Si tratta di un obbligo giuridico come membro delle Nazioni Unite e come firmatario degli Accordi di Dayton/Parigi.

Mladic. A livello federale l'accesso alle prove è negato, sulla base del pretesto che nessuna legislazione interna lo autorizzi<sup>53</sup>. Il tribunale internazionale ha potuto beneficiare di una migliore cooperazione con le autorità serbe, montenegrine e con la UNMiK. La Commissione conclude che la cooperazione col tribunale debba migliorare, e in particolare che gli indiziati vengano consegnati all'Aja e che ci sia una piena cooperazione per quanto riguarda le indagini e le prove. Nella successiva relazione (2003), la Commissione ribadisce che la cooperazione con il Tribunale Penale Internazionale per la Ex Jugoslavia rimane insufficiente e che deve, pertanto, migliorare. I problemi principali riguardano la consegna degli indiziati e l'accesso agli archivi, in particolare militari. Nell'aprile 2002 è stata adottata la legge sulla cooperazione ed è stato costituito un consiglio nazionale per la cooperazione con il tribunale internazionale per valutare le richieste di quest'ultimo di poter accedere agli archivi<sup>54</sup>, tuttavia non ci sono stati progressi. In base all'articolo 39 di questa legge, infatti, essa si applica soltanto a quelle persone che sono state indagate prima dell'entrata in vigore della legge<sup>55</sup>. Nel gennaio del 2003 è stato consegnato l'ex presidente serbo. Nell'ultima relazione (2004), la Commissione ripete ancora una volta che la Serbia-Montenegro non sta rispettando i suoi obblighi internazionali per quanto riguarda la cooperazione col tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia e nel Partenariato europeo indica, come priorità di breve periodo, la piena cooperazione con questo tribunale. Tuttavia, nel corso del 2003 ci sono stati degli sviluppi positivi: nell'aprile del 2003 è stata revocata la disposizione della legge sulla cooperazione relativa alla consegna degli indiziati prima dell'entrata in vigore della legge; viene completata la composizione del consiglio nazionale per la cooperazione, rappresentando così le due repubbliche; il ministero della difesa scioglie la commissione dell'esercito ed emette un ordine vincolante che obbliga tutti i membri dell'esercito a cooperare pienamente negli arresti. Ciononostante nella sua relazione dell'ottobre 2003 il Procuratore capo nota la mancanza di impegno nella cooperazione reale: la metà degli indagati ancora liberi sono in Serbia, compreso Mladic. Inoltre l'accusa deve affrontare grandi difficoltà relativi all'accesso agli archivi. Pertanto possiamo concludere che, nonostante alcuni sviluppi positivi, la priorità non è ancora stata realizzata (cfr. tabella 24 nell'Appendice).

Sulla base dell'analisi svolta possiamo indicare tre gruppi di priorità, a seconda del loro grado di realizzazione: quelle completamente realizzate, quelle realizzate in parte e quelle che non sono state realizzate per niente o quasi (cfr. tabella 25 nell'Appendice). Del primo gruppo fanno parte l'adesione al Consiglio d'Europa e la ratifica della Cedu, il completamento della revisione dei libri di testo universitari, l'abolizione della pena di morte in Montenegro e il completamento delle strategie di rimpatrio e la loro iniziale attuazione. Del secondo gruppo fanno parte la riforma costituzionale, la riforma delle leggi elettorali, il decentramento, l'adozione di leggi contro la discriminazione e la protezione delle minoranze. Infine, appartengono all'ultimo gruppo il rafforzamento delle strutture e procedure parlamentari, la garanzia reale della libertà di espressione dei mezzi di informazione, la risoluzione dei problemi relativi allo *status* delle ONG e delle associazioni politiche e religiose, la piena attuazione della risoluzione 1244 e la cooperazione col Tribunale penale internazionale per la Ex Jugoslavia.

## CONCLUSIONE

Abbiamo visto che l'Unione europea persegue la sua strategia di promozione della democrazia per i due paesi in esame, nell'ambito di due diverse politiche europee: per la Romania la politica di allargamento e per la Serbia-Montenegro la politica di stabilizzazione e associazione; mentre l'obiettivo della prima è quello di preparare i paesi candidati all'adesione, la seconda cerca di favorire la stabilizzazione economica e politica dei paesi dei Balcani occidentali - potenziali

<sup>53</sup> Sebbene una legge sia necessaria per quanto riguarda gli aspetti procedurali della cooperazione, la risoluzione 1207 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite afferma esplicitamente che nessuno stato può invocare la legge interna per giustificare la mancata cooperazione.

<sup>54</sup> I rappresentanti montenegrini si sono rifiutati di prendere parte a questo consiglio. Con la centralizzazione della cooperazione col tribunale internazionale nel Consiglio nazionale per la cooperazione, la cooperazione con le strutture delle repubbliche non è più diretta, diventando più lenta.

<sup>55</sup> Tale articolo è stato criticato sia all'interno del paese sia dal Tribunale per violazione del diritto internazionale.

candidati - in vista della sottoscrizione di un accordo di stabilizzazione e associazione tra ogni singolo paese e l'Unione europea. La firma di tale accordo consentirà poi di passare alla fase successiva, quella dell'adesione, con il relativo cambiamento di *status*: da potenziale candidato a candidato effettivo. Questo è ciò che si è già verificato per la Croazia, che ha firmato l'Accordo di associazione e stabilizzazione con l'Unione europea nell'ottobre del 2001, ed ha recentemente ottenuto lo *status* di candidato, con la previsione di aprire i negoziati nel 2005. Sembra piuttosto evidente che gli accordi di stabilizzazione e associazione per i Balcani occidentali svolgeranno la stessa funzione degli Accordi europei per i paesi dell'Europa centrale e orientale: fornire una cornice adeguata a sostenere la graduale integrazione del paese nell'Unione. Finora, infatti, tutti i paesi candidati all'adesione, avevano precedentemente firmato un accordo di associazione con la Comunità europea.

Sebbene la stabilizzazione e associazione sia una fase che precede l'adesione, riteniamo possibile affermare, sulla base del lavoro svolto, che l'Unione europea stia cercando di attuare, verso i paesi di quest'area, la stessa strategia di promozione della democrazia che porta avanti verso i paesi candidati, basandola sullo stesso strumento principale: la condizionalità politica.

Abbiamo osservato che la condizionalità politica, per la Romania, significa che essa deve realizzare una serie di priorità politiche indicate nel partenariato di adesione per poter continuare a beneficiare dell'assistenza finanziaria nel breve periodo, e per poter diventare membro dell'Unione nel lungo periodo. Similmente per la Serbia-Montenegro, sin dalla sua prima relazione del 2002, la Commissione ha indicato una serie di aree politiche prioritarie che il paese avrebbe dovuto tenere in considerazione nei successivi dodici mesi per poter fare progressi nel processo di stabilizzazione e associazione. Inoltre, il 30 marzo 2004 la Commissione ha presentato una proposta di decisione del Consiglio sul partenariato europeo con la Serbia-Montenegro, successivamente approvata dal Consiglio. In questo documento la Commissione ha indicato una serie di priorità politiche di breve e di lungo periodo che il paese deve cercare di soddisfare per poter continuare a beneficiare dell'assistenza finanziaria e per potersi avvicinare all'integrazione con l'Unione (cfr. tabella 26 nell'Appendice).

Per quanto riguarda il contenuto delle priorità politiche indicate dalla Commissione per la Romania e per la Serbia-Montenegro, abbiamo visto che esse hanno riguardato esattamente le stesse dimensioni: democrazia, *'rule of law'*<sup>56</sup>, diritti umani e protezione delle minoranze, che ricordiamo, sono gli aspetti che devono essere garantiti, per poter rispettare i criteri politici di Copenaghen<sup>57</sup>.

Per ognuna di queste dimensioni, e tenendo conto della specifica situazione all'interno del paese, la Commissione indica una serie di priorità politiche che il paese deve realizzare per avvicinarsi all'Unione europea. Per la Romania si tratta delle "priorità politiche" contenute nei partenariati di adesione, e per la Serbia-Montenegro si tratta delle "aree prioritarie da tenere in considerazione nei successivi dodici mesi" delle relazioni del 2002 e del 2003, e delle "priorità politiche" indicate nella proposta di partenariato europeo.

In generale, partendo da una semplice analisi quantitativa delle priorità politiche che l'Unione europea ha raccomandato nei due paesi, possiamo osservare che esse sono quasi il doppio nel caso della Serbia-Montenegro, il che è dovuto alla maggiore complessità della situazione interna di questo paese e alla sua più recente transizione e instaurazione democratica.

Per quanto riguarda le priorità relative alla dimensione della "democrazia", abbiamo visto che esse riguardano, per la Romania, il decentramento, il rafforzamento del processo di formulazione delle politiche pubbliche e la riduzione dell'uso di ordinanze come strumento legislativo; e per la Serbia-Montenegro, la riforma costituzionale, la riforma elettorale, il rafforzamento delle procedure e strutture parlamentari e il decentramento. In particolare, possiamo osservare che il decentramento e il rafforzamento del processo legislativo sono priorità comuni ai due paesi. Il decentramento è, in entrambi i casi, una riforma necessaria per poter partecipare, successivamente, alla politica regionale e strutturale europea. Per la Serbia-Montenegro, la riforma costituzionale e quella della legge elettorale potrebbero essere interpretate come indicatori del fatto che il paese si trova ancora in una fase di instaurazione democratica.

<sup>56</sup> Di cui non ci siamo occupati in questo saggio.

<sup>57</sup> Per la Serbia e Montenegro è stata inserita un'ulteriore dimensione relativa agli obblighi derivanti dalla cooperazione internazionale e regionale.



Ci sono poi due aree prioritarie comuni ad entrambi i paesi, per quanto riguarda la protezione dei “diritti umani”, in particolare, la garanzia reale della libertà di espressione, soprattutto dei mezzi di informazione e la prevenzione di tutte le forme di discriminazione. Altre priorità specifiche per la Romania riguardano la protezione dei bambini negli istituti e la protezione dai maltrattamenti della polizia; mentre per la Serbia-Montenegro le altre priorità relative ai “diritti umani” riguardano il rispetto dei criteri del Consiglio d’Europa e la garanzia reale della libertà accademica e di associazione.

Inoltre, a proposito della “protezione delle minoranze”, laddove per la Romania è prevista una priorità specifica relativa all’integrazione della minoranza Rom, per la Serbia-Montenegro viene indicata una generale protezione delle minoranze.

Infine, soltanto per la Serbia-Montenegro, alla luce della sua storia e della sua organizzazione interna, vengono indicati come prioritari il rispetto di due obblighi internazionali: la cooperazione con il Tribunale per la ex Jugoslavia, e l’attuazione della risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (cfr. tabella 27 nell’Appendice).

Sulla base di questa ricostruzione, le uniche differenze che, a nostro avviso, possono essere riscontrate tra la strategia di promozione della democrazia verso la Romania - nell’ambito della politica di allargamento - e quella verso la Serbia-Montenegro - nell’ambito della politica di stabilizzazione e associazione - riguardano il contenuto specifico delle riforme indicate, che dipende dalle caratteristiche interne del paese verso il quale viene promossa la democrazia; e l’ambito temporale, ovvero da quanto tempo è stata portata avanti la strategia di promozione democratica: soltanto due anni per la Serbia-Montenegro, sette anni per la Romania.

Alla luce di quanto sopra affermato, ovvero del fatto che la strategia di promozione della democrazia da parte dell’Unione europea verso la Romania e la Serbia-Montenegro è la stessa - che si adatta nei contenuti specifici alle esigenze diverse di ogni paese - le differenze in termini di risultati democratici ottenuti, a seguito della pressione europea, dipendono dalla volontà della classe politica interna di portare avanti le riforme democratiche indicate.

## Appendice

Tabella 1: L'Unione europea e la promozione della democrazia

<i>STATUS</i>	AREA	STATO TERZO	POLITICA DELL'UE (nell'ambito della quale viene promossa la democrazia)			
Candidati	Balcani orientali e occidentali	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bulgaria</li> <li>▪ Romania</li> <li>▪ Croazia</li> </ul>	Pre-adesione			
	Mediterraneo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Turchia</li> </ul>				
Potenziabili Candidati	Balcani occidentali	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Albania</li> <li>▪ Bosnia e Erzegovina</li> <li>▪ Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia</li> <li>▪ Serbia-Montenegro</li> </ul>	Stabilizzazione e Associazione			
Vicini	Europa orientale	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Russia</li> </ul>	Vicinato			
		WNIS <sup>58</sup>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ucraina</li> <li>▪ Moldavia</li> <li>▪ Bielorussia</li> </ul>		
	Mediterraneo del Sud	Medio Oriente		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Autorità Palestinese</li> <li>▪ Israele</li> </ul>		
		Sud: Magreb		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Algeria</li> <li>▪ Egitto</li> <li>▪ Tunisia</li> <li>▪ Marocco</li> <li>▪ Libia</li> </ul>		
				Est: Mashraq	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Giordania</li> <li>▪ Libano</li> <li>▪ Siria</li> </ul>	
					Caucaso del Sud	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Armenia</li> <li>▪ Azerbaijan</li> <li>▪ Georgia</li> </ul>

<sup>58</sup> Western Newly Independent States.

Tabella 2: Romania - Decentramento - Grado di realizzazione

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
PA 1998	(b.p.) creazione strutture necessarie per politica regionale e strutturale	in parte	Luglio 1998: approvazione Legge sullo sviluppo regionale	RR 1998
		sì	1999: creazione istituzioni e meccanismi necessari per la politica regionale e strutturale	RR 1999
			marzo 2001: adozione nuova legge sull'amministrazione pubblica locale	RR 2001
PA 2001	fornire adeguate risorse al livello locale di governo per adempiere alle responsabilità devolute	no		RR 2002
PA 2003	fornire adeguate risorse al livello locale di governo per adempiere alle responsabilità devolute	no		RR 2003
	adottare una strategia generale per la gestione del processo di decentramento	No		

Tabella 3: Romania - Rafforzamento del processo di formulazione delle politiche pubbliche - Grado di realizzazione

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
PA 2001	rafforzare il processo di formulazione delle politiche (migliorando le procedure consultive e di coordinamento tra i ministeri, consultando i partner sociali e i rappresentanti della società civile e controllando le implicazioni finanziarie e la compatibilità con l'Accordo europeo e l' <i>acquis</i> comunitario di tutti i progetti di legge)	No		RR 2002
PA 2003	Adottare una strategia <i>ad hoc</i> per rafforzare il processo di formulazione delle politiche	No	2003: Costituzione di un Comitato esecutivo per l'integrazione europea Gennaio 2003: adozione c.d. " <i>Sunshine Law</i> "	RR 2003

Tabella 4: Romania - Riduzione dell'uso di ordinanze legislative – Grado di realizzazione

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
PA 2002	ridurre l'uso eccessivo del governo di ordinanze legislative	No		RR 2002
PA 2003	ridurre l'uso eccessivo del governo di ordinanze legislative	in parte	Febbraio 2003: introduzione di una procedura interna di controllo per diminuire l'uso di ordinanze legislative	RR 2003
	chiarire in quale circostanze il governo può fare uso di ordinanze legislative	Sì	Revisione costituzionale: chiarisce in quali circostanze il governo può adottare ordinanze legislative	

**Tabella 5: Romania - Riforma del sistema di protezione dei bambini – Grado di realizzazione**

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
PA 1998	(m.p.) riformare ulteriormente il sistema di protezione dei bambini	in parte	1998: grazie alla nuova legislazione sulla protezione dei bambini, la responsabilità viene trasferita all'amministrazione locale	RR 1998
PA 1999	(b.p.) garantire i finanziamenti necessari per la protezione dei bambini	Sì	2000: sono stati effettuati i trasferimenti finanziari necessari alle amministrazioni locali (Consigli di contea)	RR 2000
	(b.p.) elaborare una riforma generale del sistema per la protezione dei bambini	Sì	maggio 2000: adozione strategia nazionale per la riforma del sistema per la protezione dei bambini 2000: costituzione Agenzia nazionale per la protezione dei diritti dei bambini	
	(m.p.) consolidare la riforma del sistema per la protezione dei bambini	Sì	maggio 2001: adozione strategia revisionata (2001-2004)	RR 2001
	(m.p.) migliorare le condizioni dei bambini negli istituti			
PA 2001	completare la riforma del sistema per la protezione dei bambini	in parte	2002: i finanziamenti previsti sono stati aumentati e sono state intraprese misure per affrontare i problemi dei bambini con handicap, affetti da malattie croniche e degli adolescenti che lasciano gli istituti	RR 2002
	mantenere la moratoria sulle adozioni internazionali fino all'adozione di una nuova legge che garantisca l'interesse del bambino	Sì	2002: è stata mantenuta la moratoria sulle adozioni internazionali ed è stata preparata una nuova legislazione sulle adozioni internazionali	
PA 2003	completare la riforma del sistema per la protezione dei bambini	in parte		RR 2003
	mantenere la moratoria sulle adozioni internazionali fino all'adozione di una nuova legge che garantisca l'interesse del bambino	Sì		
	sviluppare standard nazionali adeguati per i servizi relativi alla protezione dei bambini	in parte		
	attuare la strategia nazionale sui reparti di maternità negli ospedali			

**Tabella 6: Romania - Revisione delle disposizioni del Codice penale che limitano la libertà di espressione – Grado di realizzazione**

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
PA 2001	revisionare le sezioni del codice penale relative all'oltraggio verbale e all'offesa delle autorità	in parte	2002: parziale revisione delle disposizioni del codice penale (l'offesa delle autorità non è più un reato, per il reato di insulto non è più prevista la detenzione e sono stati ridotti i termini massimi di detenzione per calunnia)	RR 2002
PA 2003	revisionare le sezioni del Codice penale relative all'oltraggio verbale, alla diffamazione e all'offesa delle autorità	in parte	maggio 2003: progetto del governo di revisione del codice penale	RR 2003

Tabella 7: Romania - Protezione dai maltrattamenti della polizia – Grado di realizzazione

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
PA 2001	realizzare un sistema efficiente, che consenta di esaminare i casi di maltrattamenti da parte della polizia	No		RR 2002
PA 2003	costituire e far funzionare correttamente un sistema efficiente per esaminare i casi di maltrattamenti da parte della polizia	Sì	la giurisdizione per gli abusi della polizia passa dal sistema delle corti militari a quello delle corti civili	RR 2003

Tabella 8: Romania - Prevenzione di tutte le forme di discriminazione – Grado di realizzazione

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
PA 2001	costituire e garantire il corretto funzionamento di un sistema per prevenire e combattere tutte le forme di discriminazione	Sì	Dicembre del 2001: costituzione del Consiglio nazionale per combattere la discriminazione Gennaio 2002: entra in vigore la legge che approva l'ordinanza del governo sulla prevenzione e punizione di tutte le forme di discriminazione	RR 2002
PA 2003	continuare l'allineamento all' <i>acquis</i> e rendere il Consiglio nazionale per combattere la discriminazione completamente funzionante	No		RR 2003

Tabella 9: Romania - Integrazione della minoranza Rom – Grado di realizzazione

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
PA 1998	(m.p.) maggior impegno delle autorità rumene nell'integrazione della popolazione rom	in parte	Agosto 1998: costituzione del comitato interministeriale per la protezione delle minoranze nazionali	RR 1998
PA 1999	(b.p.) rafforzare il dialogo tra il governo e la comunità rom al fine di elaborare una strategia per i Rom	No		RR 2000
	(b.p.) garantire un adeguato sostegno finanziario ai programmi per i Rom	No		
PA 1999	(b.p.) rafforzare il dialogo tra il governo e la comunità rom al fine di elaborare una strategia per i Rom	Sì	Aprile 2001: adozione di una strategia nazionale per migliorare le condizioni dei Rom	RR 2001
	(b.p.) garantire un adeguato sostegno finanziario ai programmi per i Rom	No		
PA 2001	garantire un adeguato sostegno finanziario e un'adeguata capacità amministrativa per attuare la strategia del governo per i Rom	No		RR 2002
PA 2003	garantire un adeguato sostegno finanziario e un'adeguata capacità amministrativa per attuare la strategia del governo per i Rom	No		RR 2003

Tabella 10: Romania - Grado di implementazione delle priorità politiche

Priorità politiche	Grado di implementazione (totale, parziale, nullo)	
	1. Decentramento (1998)	parziale
2. Rafforzamento del processo di formulazione delle politiche pubbliche (2001)	nullo	Nonostante alcuni sviluppi recenti, non è stata adottata una strategia <i>ad hoc</i> per rafforzare il processo di formulazione delle politiche pubbliche
3. Riduzione dell'uso di ordinanze come strumento legislativo (2001)	parziale	Nonostante alcune riforme l'uso delle ordinanze legislative continua ad essere eccessivo.
4. Riforma del sistema di protezione dei bambini (1998)	parziale	La Romania ha soddisfatto diverse priorità relative alla protezione dei bambini: ha garantito i finanziamenti necessari, ha adottato e revisionato una strategia nazionale ed ha mantenuto la moratoria sulle adozioni internazionali. Tuttavia, essa deve ancora completare la riforma del sistema di protezione di bambini deve sviluppare adeguati standard nazionale per i servizi relativi alla protezione dei bambini.
5. Revisione delle disposizioni del Codice penale che limitano la libertà di espressione (2001)	parziale	Il progetto di revisione del codice penale presentato dal governo consentirebbe, se adottato, di soddisfare la priorità.
6. Protezione dai maltrattamenti della polizia (2001)	totale	Con il trasferimento della giurisdizione per gli abusi della polizia dalle corti militari a quelle civili, tale priorità può essere considerata realizzata.
7. Prevenzione di tutte le forme di discriminazione (2001)	parziale	Sebbene sia stato costituito un Consiglio nazionale per combattere la discriminazione e sia entrata in vigore la legge sulla prevenzione e punizione della discriminazione, la Romania deve ancora completare l'allineamento all' <i>acquis</i> comunitario e deve chiarire il ruolo del Consiglio nazionale.
8. Integrazione della minoranza Rom (1998)	parziale	Sebbene sia stata adottata una strategia nazionale per migliorare le condizioni dei Rom essa deve ancora essere attuata.

Tabella 11: Serbia-Montenegro - Riforma costituzionale – Grado di realizzazione

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
Relazione SAP 2002	revisione della costituzione federale	Sì	14 marzo 2002: firma Accordo di Belgrado 4 febbraio 2003: adozione Carta costituzionale	Relazione SAP 2003
	revisione della costituzione serba	No		
	revisione della costituzione montenegrina	No		
Relazione SAP 2003	Cooperazione tra le due repubbliche nell'attuazione delle riforme costituzionali	No		Relazione SAP 2004
	adozione e attuazione della legislazione in linea con la Carta costituzionale	No		
	revisione delle costituzioni repubblicane	No		
PE 2004	pieno rispetto della Carta costituzionale			
	revisione delle costituzioni repubblicane			

Tabella 12: Serbia-Montenegro - Riforma delle leggi elettorali - Grado di realizzazione

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
Relazione SAP 2002	revisiorare le leggi elettorali a livello federale	no		Relazione SAP 2003
	Serbia: revisionare la legge sull'elezioni parlamentare e presidenziale, e la legge sul governo locale	in parte	Serbia, giugno 2002: approvazione nuova legge sulle elezioni locali, in linea con le raccomandazioni dell'OSCE	
	Montenegro: revisionare la legge elettorale (in particolare, secondo l'OSCE, il non democratico controllo di partito dei seggi e la mancanza di trasparenza nell'allocatione dei 5 seggi riservati alla minoranza albanese)	no		
Relazione SAP 2003	revisiorare le leggi elettorali a livello federale	sì	Febbraio 2003: i due parlamenti repubblicani hanno adottato la loro legislazione per l'elezione dei membri del parlamento dell'Unione	Relazione SAP 2004
	Serbia: revisionare la legge sull'elezioni parlamentare e presidenziale	in parte	luglio 2003: approvazione nuova legge sul finanziamento dei partiti politici inizio 2004: abolizione della soglia per la rappresentanza parlamentare, nel caso di partiti che rappresentino minoranze etniche	
	Montenegro: revisionare la legge elettorale secondo le indicazioni dell'OSCE	no		
PE 2004	Serbia: completare la riforma elettorale in corso e piena attuazione della legge sul finanziamento dei partiti politici			

Tabella 13: Serbia-Montenegro – Rafforzamento delle strutture e delle procedure parlamentari - Grado di realizzazione

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
Relazione SAP 2002	migliorare l'efficienza delle strutture e delle procedure parlamentari	no		Relazione SAP 2003
Relazione SAP	migliorare l'efficienza delle strutture e delle procedure parlamentari	no		Relazione SAP
PE 2004	adottare regole di procedura per il parlamento dell'Unione e costituire comitati			
	Serbia: adottare una strategia di riforma che consenta al parlamento di operare efficacemente			

Tabella 14: Serbia-Montenegro – Decentramento - Grado di realizzazione

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
Relazione SAP 2002	Serbia: attuare il decentramento	in parte	febbraio 2002: approvazione di una nuova legislazione sul governo locale, in linea con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa	Relazione SAP 2003
	Montenegro: adottare il decentramento	no		
Relazione SAP 2003	Serbia: attuare il decentramento	in parte	2002: ha continuato ad attuare la legge del 2002 sul governo locale	Relazione SAP 2004
	Montenegro: adottare il decentramento	sì	luglio 2003: adozione legge sul governo locale, legge sul finanziamento del governo locale e legge sull'elezione dei sindaci	
PE 2004	Serbia: attuazione del decentramento			
	Montenegro: implementazione delle leggi sul governo locale			

**Tabella 15: Serbia-Montenegro - Rispetto dei criteri del Consiglio d'Europa – Grado di realizzazione**

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì no, in parte)	Riforme democratiche	
Relazione SAP 2002:	seguire le indicazioni contenute nello Studio di compatibilità del Consiglio d'Europa	in parte	2003: sono stati fatti alcuni progressi nelle aree relative ai criteri del Consiglio d'Europa (protezione delle minoranze, abolizione della pena di morte e riforma della procedura penale)	Relazione SAP 2003:
	ratificare la Cedu	no		
Relazione SAP 2003:	fare ulteriori progressi nell'allineamento agli standard del Consiglio d'Europa	sì	Aprile 2003: adesione al Consiglio d'Europa	Relazione SAP 2004:
	ratificare la Cedu	sì	2003: firma e ratifica delle convenzioni chiave dell'organizzazione (Cedu e Convenzione europea per la protezione della tortura)	
Partnership europeo 2004:	adempiere agli obblighi che derivano dalla sua adesione al Consiglio d'Europa, compresa l'attuazione effettiva e uniforme della Cedu			

**Tabella 16: Serbia-Montenegro – Garanzia reale della libertà di espressione dei mezzi di informazione- Grado di realizzazione**

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
Relazione SAP	Risolvere – entro la metà del 2002 - tutti i problemi di natura democratica relativi ai mezzi di informazione	no		Relazione SAP
Relazione SAP 2003	non ritardare ulteriormente la garanzia reale della libertà di espressione	no		Relazione SAP 2004
		in parte	Montenegro, dicembre 2003: sanzioni amministrative sono state sostituite all'arresto nei casi di diffamazione e calunnia	
PE 2004	Serbia: depenalizzazione della calunnia (b.p.) e adozione di una legge sulla libera informazione in linea con gli standard del Consiglio d'Europa; trasformazione di radio e televisione serba in una emittente pubblica (m.p.), sviluppo dei mezzi di informazione in linea con gli standard europei (m.p.) e promozione della professionalità dei giornalisti (m.p.)			
	Montenegro: adozione di una legge sul libero accesso all'informazione pubblica in linea con gli standard del Consiglio d'Europa (b.p.); continuare la trasformazione della radio e televisione montenegrina in una emittente pubblica (m.p.), rendere i mezzi di informazione in linea con gli standard europei (m.p.) e promuovere la professionalità dei giornalisti (m.p.).			
	Kosovo: assicurare la credibilità dell'emittente pubblica e la capacità di svolgere la sua funzione di emittente pubblica di tutte le comunità (m.p.).			



Tabella 17: Serbia-Montenegro – Completare la revisione dei libri di testo universitari – Grado di realizzazione

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
Relazione SAP 2002	completare, prima della fine dell'anno accademico, la revisione dei libri di testo accademici, in particolare di storia e geografia	sì	2002: la revisione dei libri di testo è andata avanti	Relazione SAP 2003

Tabella 18: Serbia-Montenegro – Risolvere i problemi relativi allo status delle organizzazioni non governative e delle associazioni politiche e religiose – Grado di realizzazione

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
Relazione SAP 2002	risolvere i problemi relativi allo <i>status</i> delle organizzazioni non governative e delle associazioni politiche entro la metà del 2002, in linea con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa	no		Relazione SAP 2003
Relazione SAP 2003	non ci devono essere ulteriori ritardi per quanto riguarda lo <i>status</i> delle organizzazioni non governative e la libertà di associazione	no		Relazione SAP 2004
PE 2004	Serbia: (b.p.) creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo delle organizzazioni non governative e della società civile, in particolare adottando la legge sulle associazioni e una legge sullo <i>status</i> giuridico delle organizzazioni non governative estere			
	Montenegro: (b.p.) adottare una strategia per la cooperazione tra le organizzazioni non governative e il governo			

Tabella 19: Serbia-Montenegro - Adozione di leggi contro la discriminazione – Grado di realizzazione

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
Relazione SAP 2002	Adozione e implementazione di leggi contro la discriminazione	in parte	E' stato preparato il testo di un Atto contro la discriminazione	Relazione SAP 2003
Relazione SAP 2003	Adozione e implementazione di leggi contro la discriminazione	in parte	Il ministero sta preparando un Atto contro la discriminazione	Relazione SAP 2004
PE 2004	Adozione e implementazione di leggi contro la discriminazione			

Tabella 20: Serbia-Montenegro – Abolizione della pena di morte– Grado di realizzazione

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
Relazione SAP 2002	Montenegro: abolire la pena di morte	sì	2003: la pena di morte è stata abolita in tutto il paese e sostituita con quaranta anni di prigione	Relazione SAP 2003

Tabella 21: Serbia-Montenegro – Protezione delle minoranze – Grado di realizzazione

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
Relazione SAP 2002	Approvare ed attuare urgentemente la legislazione sulle minoranze	sì	2002: nuova legge federale sulla protezione delle minoranze	Relazione SAP 2003
Relazione SAP 2003	attuare le nuove disposizioni costituzionali in modo da rispettare e proteggere i diritti delle minoranze	in parte		Relazione SAP 2004
PE 2004	(b.p.) cooperazione tra le repubbliche e l'Unione statale per quanto riguarda la base legislativa e la protezione effettiva dei diritti delle minoranze; e (m.p.) pieno rispetto dei diritti umani delle minoranze			
	Kosovo: (m.p.) partecipazione, su base paritaria, di tutte le minoranze alla società kossovara			

Tabella 22: Serbia-Montenegro – Protezione dei rifugiati e delle IDPs– Grado di realizzazione

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
Relazione SAP 2003	completare e iniziare l'attuazione delle strategie di rimpatrio	sì	2004: sta continuando l'attuazione della Strategia nazionale del 2002 ottobre 2003: firma accordo con la Bosnia e Erzegovina per il ritorno dei rifugiati	Relazione SAP 2004
PE 2004	(b.p.) adeguata cooperazione tra le repubbliche e l'Unione, rafforzamento della cooperazione con la Bosnia e Erzegovina e con la Croazia per consentire i rimpatri, e dialogo con Pristina per rimpatriare le IDPs. (m.p.) assicurare il pieno rispetto dei loro diritti umani, garantire la possibilità di scelta reale tra il rimpatrio e l'integrazione, facilitare l'integrazione di coloro che decidono di non rimpatriare;			
	Serbia: (m.p.) adottare una nuova legislazione sui rifugiati e continuare ad attuare la strategia nazionale			
	Montenegro: (b.p.) consentire ai rifugiati di lavorare e di chiedere la cittadinanza.			

**Tabella 23: Serbia-Montenegro – Piena attuazione della risoluzione 1244 CSNU – Grado di realizzazione**

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
Relazione SAP 2002	dare piena attuazione alla risoluzione 1244 CSNU del novembre 2001 e al documento comune RFJ-UNMiK, del novembre 2001	no		Relazione SAP 2003
Relazione SAP 2003	dare piena attuazione alla risoluzione 1244	no		Relazione SAP 2004
	sviluppare la cooperazione tra Belgrado e Pristina	in parte	14 ottobre 2003: inizia il dialogo tra le autorità di Belgrado e di Pristina in quattro gruppi diversi di lavoro (persone disperse, rimpatri, energia, e trasporti e telecomunicazioni)	
	rimuovere le istituzioni e giurisdizioni serbe in Kosovo	no		
PE 2004	(b.p.) dare piena attuazione alla risoluzione 1244 e continuare il dialogo con Pristina			

**Tabella 24: Serbia-Montenegro - Cooperazione con il Tribunale Penale Internazionale per la Ex Jugoslavia – Grado di realizzazione**

Priorità		La priorità è stata realizzata? (sì, no, in parte)	Riforme democratiche	
Relazione SAP 2002	migliorare la cooperazione col tribunale (in particolare consegnare gli indiziati all'Aja, e garantire una piena cooperazione per quanto riguarda le indagini e le prove)	no	aprile 2002: adozione legge sulla cooperazione col tribunale penale internazionale e costituzione consiglio nazionale per la cooperazione con il tribunale internazionale gennaio 2003: viene consegnato al tribunale l'ex presidente serbo	Relazione SAP 2003
Relazione SAP 2003	migliorare la cooperazione col tribunale (i problemi principali riguardano la consegna degli indiziati e l'accesso agli archivi)	no	aprile 2003: revoca disposizione della legge sulla cooperazione relativa alla consegna degli indiziati prima dell'entrata in vigore della legge; ordine vincolante del ministero della difesa che obbliga tutti i membri dell'esercito a cooperare negli arresti	Relazione SAP 2004
PE 2004	piena cooperazione col tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia			

Tabella 25: Serbia-Montenegro - Grado di realizzazione delle priorità politiche

Priorità politiche	Grado di implementazione (totale, parziale, nullo)	
1. Riforma costituzionale (2002)	parziale	La Costituzione dello Stato dell'Unione è stata adottata, ma le due repubbliche devono ancora cooperare tra loro per consentire l'attuazione di tale costituzione, inoltre esse devono revisionare le loro costituzioni.
2. Riforma delle leggi elettorali (2002)	parziale	I due parlamenti repubblicani hanno adottato la legislazione per l'elezione dei membri del parlamento dell'Unione, tuttavia la Serbia deve completare la revisione delle leggi elettorali parlamentare e presidenziale e il Montenegro deve revisionare la sua legge elettorale secondo le indicazioni dell'OSCE.
3. Rafforzamento delle strutture e procedure parlamentari (2002)	nullo	Non è stata intrapresa alcuna riforma significativa per migliorare l'efficienza delle strutture e procedure parlamentari.
4. Decentramento (2002)	parziale	Laddove il Montenegro ha adottato la legislazione necessaria per il decentramento, la Serbia deve ancora completare l'implementazione del decentramento.
5. Rispetto dei criteri del Consiglio d'Europa (2002)	totale	La Serbia-Montenegro ha aderito al Consiglio d'Europa ed ha ratificato la Cedu.
6. Garanzia reale della libertà di espressione dei mezzi di informazione (2002)	nullo	Sebbene nel 2003 il Montenegro abbia fatto alcuni progressi per garantire la libertà di espressione dei mezzi di informazione, in generale molte riforme democratiche devono ancora essere adottate per soddisfare tale priorità.
7. Completare la revisione dei libri di testo universitari (2002)	totale	La revisione dei libri di testo universitari è stata completata nel 2003.
8. Risolvere i problemi relativi allo status delle organizzazioni non governative e delle associazioni politiche e religiose (2002)	nullo	Non è stata intrapresa alcuna riforma significativa per garantire la libertà di associazione, soprattutto in Serbia.
9. Adozione di leggi contro la discriminazione (2002)	parziale	Un Atto contro la discriminazione è stato approvato, ma esso deve ancora essere adottato e implementato.
10. Abolizioni della pena di morte in Montenegro (2002)	totale	La pena di morte è stata abolita in tutto il paese e sostituita con quaranta anni di prigione.
11. Protezione delle minoranze (2002)	parziale	Sebbene sia stata approvata una nuova legge federale per la protezione delle minoranze, la scarsa cooperazione tra le due repubbliche ha limitato l'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali relative ai diritti delle minoranze.
12. Protezione dei rifugiati e delle IDPs (2003)	totale	Le strategie di rimpatrio sono state completate ed è iniziata la loro attuazione.
13. Piena attuazione della risoluzione 1244 del CSNU (2002)	nullo	Nonostante che alla fine del 2003 sia iniziato il dialogo tra Pristina e Belgrado, non è ancora stata data piena attuazione alla risoluzione 1244 CSNU.
14. Cooperazione con il Tribunale penale per l'ex Jugoslavia (2002)	nullo	Nonostante alcuni sviluppi positivi, la priorità non è stata ancora realizzata.

Tabella 26: Romania e Serbia-Montenegro - La condizionalità politica

CONDIZIONALITA' POLITICA			
ROMANIA		SERBIA-MONTENEGRO	
<i>punto di partenza</i>	Accordo europeo e strutture dell'Accordo europeo		Politica di stabilizzazione e associazione
Politica di allargamento	PHARE	CARDS	
	Relazioni annuali: valutazione del grado di realizzazione delle priorità politiche	Relazioni annuali sul Processo di stabilizzazione e associazione: valutazione del grado di realizzazione delle priorità politiche	
	Partenariati di adesione: priorità politiche	Partenariati europei: priorità politiche	
	Piani nazionali per l'adozione dell' <i>acquis</i>	Piani nazionali per l'attuazione dei partenariati	
		Accordo di stabilizzazione e associazione e relative strutture	<i>punto di arrivo</i>

Tabella 27: Romania e Serbia-Montenegro - Aree politiche prioritarie e loro realizzazione

AREE POLITICHE PRIORITARIE E LORO REALIZZAZIONE				
DIMENSIONI:	ROMANIA		SERBIA-MONTENEGRO	
	Aree politiche prioritarie	Realizzazione	Aree politiche prioritarie	Realizzazione
1. Democrazia	Decentramento	Parziale	Riforma costituzionale	Parziale
	Rafforzamento del processo di formulazione delle politiche pubbliche	Nulla	Riforma leggi elettorali	Parziale
	Riduzione dell'uso di ordinanze come strumento legislativo	Parziale	Rafforzamento strutture e procedure parlamentari	Nulla
			Decentramento	Parziale
2. Diritti umani	Riforma del sistema di protezione dei bambini	Parziale	Rispetto criteri del Consiglio d'Europa	Totale
	Revisione delle disposizioni del Codice penale che limitano la libertà di espressione	Parziale	Garanzia reale della libertà di espressione dei media	Nulla
	Protezione dai maltrattamenti della polizia	Totale	Completamento revisione libri universitari	Totale
	Prevenzione di tutte le forme di discriminazione	Parziale	Risoluzione problemi relativi allo status delle ONG e delle associazioni politiche e religiose	Nulla
			Adozione di leggi contro la discriminazione	Parziale
			Abolizione pena di morte	Totale
3. Protezione delle minoranze	Integrazione dei Rom	Parziale	Protezione rifugiati e IDPs	Totale
			Protezione minoranze	Parziale
4. Cooperazione internazionale			Attuazione risoluzione 1244 CSNU	Nulla
			Cooperazione con il Tribunale penale per l'ex Jugoslavia	Nulla

## Riferimenti bibliografici

Bonanate, L. (2000), *Transizioni democratiche 1989-1999. I processi di diffusione della democrazia all'alba del XXI secolo*, Milano, Angeli.

Diamond, L., Linz, J.J., Lipset, S.M. (1989), *Politics in Developing countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, CO, Lynne Rienner.

Europe Agreement establishing an association between the European Economic Communities and their Member States, of the one part, and Romania, of the other part, *Official Journal L 357, 31/12/1994 P. 0002 – 0189*.

European Commission Opinion on Romania's Application for Membership of the European Union (1997).

European Commission Regular Reports on Romania's progress toward accession (1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003).

European Commission Staff Working Paper, *Federal Republic of Yugoslavia Stabilisation and Association Report*, 4 April 2002, SEC(2002) 343.

European Commission Staff Working Paper, *Serbia and Montenegro Stabilization and Association Report*, 23 March 2003, SEC(2003) 343.

European Commission Staff Working Paper, *Serbia and Montenegro Stabilization and Association Report*, 30 March 2004, SEC(2004) 376.

## *Lista dei papers del CIRES:*

Chiti, Vannino, *Le Regioni in Europa: fra politica e politiche*, Working Paper n. 1/2000

Morlino, Leonardo, *Consolidamento democratico: la teoria dell'ancoraggio*, Working Paper n. 2/2000

Diamanti, Ilvo, *Cittadinanza politica e immigrazione in Europa*, Working Paper n. 3/2000

Di Gregorio, Luigi, *La politica migratoria italiana nel quadro europeo: quale e quanta europeizzazione*, Working Paper n. 1/2001

Caciagli, Mario, *Integrazione europea e identità regionali*, Working Paper n. 2/2001

Plasser, Fritz e Ulram, Peter A. *The Changing Austrian Voter*, Working Paper n. 3/2001

Tarrow, Sidney, *Studying European Contention Through Protest Event Analysis*, Working Paper n. 1/2002

Sylvia, Kritzinger, *La Legittimità dell'Unione Europea: l'influsso del contesto nazionale e le ripercussioni sullo stato nazionale*, Working Paper n.2/2002

Morlino, Leonardo, *Institutional Theory and Comparative Democratisation*, Working Paper n.3/2002

Schmidt, Vivien, *The Europeanization of Representation in 'simple' and 'Compounded' Systems: Changes in National Practices, Challenges to National Ideas and Discourse*, Working Paper n.4/2002

Profeti, Stefania, *Le regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, Working Paper n.1/2004

## *Working Papers Series*

*The CIRES was established in 1999 within the Faculty of Political Sciences "Cesare Alfieri" to support researches on the impact of EU integration carried out at the Department of Political Science and Sociology of the University of Firenze.*

*The Cires promotes interdisciplinary researches on the Europeanization of European countries. It provides a centre for the study of socio-political changes due to European unification, with a special concern for regional studies.*

*Researches promoted by Cires are generally comparative in scope and they focus on the changing nature of modern representation; the government structure; the development of democracy in Mediterranean countries which are members or candidates to the Union; on changes occurring in the making and implementation of public policies; on relationships among countries involved in the Euro-Mediterranean partnership, and on the democratization processes that characterize Southern Europe as a specific area within the Union.*

*The Centre also supports researches by individuals. Scholars are granted free access to libraries in Florence and to the Centre internal resources. They consist of documentation on the European Communities, databanks on European politics and a collection of socio-economic indicators on South European countries.*

*The CIRES is also a centre for advanced education on European integration. It organizes short courses for officials and practitioners, and seminars for students on democratization and Europeanization given by academics, researchers and guest scholars.*

*The Centre publishes Working Papers, providing original contributions to our knowledge of the Europeanization process, and Occasional Papers which collect essays by scholars and policy-makers attending research seminars organized by the Centre.*

*The Centre carries out its activities in collaboration with the Centro di Documentazione Europea (European Documentation Centre) of the University of Firenze, and research institutions and Universities in European countries.*

**CIRES**

*Italian Research Centre for European Studies*