

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE ESTUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in  
SCIENZE POLITICHE, RELAZIONI INTERNAZIONALI,  
DIRITTI UMANI



UNITA NELLA DIVERSITÀ: L'ADESIONE  
POLACCA ALL'UNIONE EUROPEA  
( '89 – 2004)

*Relatore:* Prof. LORENZO MECHI

*Laureando:* GLORIA ZILIO  
matricola N. 1230264

A.A. 2021/2022



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE ESTUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in  
SCIENZE POLITICHE, RELAZIONI INTERNAZIONALI,  
DIRITTI UMANI



UNITA NELLA DIVERSITÀ: L'ADESIONE  
POLACCA ALL'UNIONE EUROPEA  
( '89 – 2004)

*Relatore:* Prof. LORENZO MECHI

*Laureando:* GLORIA ZILIO  
matricola N. 1230264

A.A. 2021/2022



## INDICE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>3</b>
<b>CAPITOLO I: Quadro storico socio – politico degli anni '80.....</b>	<b>5</b>
1. L'alba e il tramonto di Solidarność.....	5
2. La caduta del regime comunista.....	8
<b>CAPITOLO II: Relazioni con la Comunità europea.....</b>	<b>17</b>
1. Premesse: CEE e COMECON.....	17
2. Gli accordi di cooperazione commerciale.....	19
3. Il programma PHARE e gli aiuti dalle banche internazionali.....	21
4. Gli accordi europei di associazione.....	24
5. I criteri di Copenaghen.....	28
<b>CAPITOLO III: I negoziati con l'Unione Europea.....</b>	<b>31</b>
1. L'analisi dei candidati.....	31
2. Il partenariato.....	34
3. Il Summit di Berlino e l'adesione alla NATO.....	36
4. La fase di screening e le posizioni negoziali.....	38
5. Gli sviluppi e gli adattamenti normativi.....	40
6. Il trattato di Nizza.....	42
7. La chiusura dei negoziati e il Consiglio di Copenaghen.....	44
8. L'adesione ufficiale all'UE.....	48
9. Gli effetti dell'adesione sulla società polacca.....	51
<b>CONCLUSIONE.....</b>	<b>53</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>57</b>



## INTRODUZIONE

Oggetto di questo studio sono le relazioni tra Polonia e l'Unione europea nel periodo che va dalle prime richieste di democrazia e libertà con Solidarność, degli anni '80, fino all'adesione del 1° maggio 2004.

L'interessamento che mi ha spinto ad approfondire questa tematica nasce dal momento in cui ho avuto l'opportunità di svolgere un semestre universitario in Polonia, più precisamente a Wrocław, e quindi di vivere nella cultura polacca di oggi, continuando però a percepire le vicende del passato che l'hanno segnata. Ho voluto, dunque, documentarmi per poter comprendere a pieno le dinamiche storiche tra i due soggetti, i quali, tra l'altro, mi hanno permesso di vivere la mia esperienza.

L'obiettivo di questa tesi di laurea è quello di porre attenzione sulle priorità di entrambi, cercando di motivarle e comprenderle parallelamente alle vicende sociopolitiche del tempo, servendomi dell'aiuto di manuali storici, di articoli e di documenti ufficiali provenienti dal governo polacco e dalle istituzioni dell'Unione europea.

L'elaborato è articolato in tre capitoli: nel primo capitolo viene fornito un quadro storico a partire dagli anni '80, principalmente riguardo l'aspetto sociopolitico della Polonia, che ci aiuta a comprendere le necessità della società polacca e del cambiamento di regime politico. Il secondo capitolo si concentra sulle prime relazioni tra Polonia e Unione europea (allora ancora Comunità economica europea) e quali tipo di accordi essi siano riusciti ad intraprendere. Il terzo capitolo, invece, si occupa dei veri e propri negoziati per l'adesione all'Unione europea, intervallati dall'analisi di come il paese si stava adattando per l'accesso.





## CAPITOLO I

### QUADRO STORICO SOCIO – POLITICO DEGLI ANNI ‘80

#### 1. L'alba e il tramonto di Solidarność

Nell'estate del 1980 iniziarono a crearsi nella Polonia comunista (all'epoca Repubblica Popolare di Polonia) delle ribellioni sociali da parte degli operai dei cantieri navali, a partire dalla città baltica di Danzica. Proprio a Danzica perché, data la cultura mercantile e l'apertura al mondo tipica di una città portuale, il comunismo faticò a radicarsi. Esse erano la conseguenza di un malcontento sociale, principalmente di tipo economico, iniziato circa un decennio prima: era arrivata una recessione economica che coesisteva con le ancora alte aspettative sociali ma, soprattutto, un aumento dei prezzi (in particolare della carne, il quale creò una prima ondata di scioperi). Gran parte della frustrazione derivava dai risultati economici e dal modo in cui veniva attuata la distribuzione delle ricchezze materiali. Non c'era una leadership in grado di tutelare gli interessi aziendali e la rappresentazione e partecipazione politica erano scarse.<sup>1</sup>

Ecco che iniziarono a diffondersi le prime insoddisfazioni tra gli operai all'interno dei luoghi di lavoro, tali da accordarsi e convincersi a vicenda di interrompere le produzioni. Inizialmente i vari scioperi a livello micro, per poi diffondersi nel macro, sostanzialmente si concludevano con una strategia consensuale da parte prima dei direttori, poi del governo, nonostante al tempo le proteste fossero ancora illegali. Ma è nel luglio del 1980 che questa strategia consensuale e pacifica non funzionò più.<sup>2</sup>

Si parla di una data di inizio precisa, il 14 agosto, al cantiere navale di Danzica (cantieri navali Lenin), con il licenziamento di un'attivista operaia dell'opposizione democratica. Solamente qualche giorno dopo era stato creato il Comitato di sciopero interaziendale di Danzica (MKS - Międzyzakładowy Komitet Strajkowy) per coordinare le attività e soprattutto indirizzare gli operai verso comuni obiettivi e pretese (le cosiddette "21 richieste"): sindacati

---

<sup>1</sup> A. Pravda, *Poland 1980: from "premature consumerism" to labour solidarity*, in "Soviet Studies", vol. 34 no. 2, 1982, p. 168.

<sup>2</sup> T. Kozłowski, *From Strikes to Solidarity: The Diffusion of Protests in Poland in the Summer of 1980*, in "East European Politics and Societies", vol. 35, no. 4, 2021, pp. 1163 – 1164.

indipendenti, diritto di sciopero e libertà di parola, oltre che ad altri diritti sul lavoro.

La città è stata il fulcro delle questioni polacche, la voce giravano, i volantini erano ovunque e si crearono sempre più centri di protesta a sostegno della costa baltica tanto che, nel giro di un mese era nato un unico sindacato a livello nazionale: Solidarność. Questo grazie al fatto che, vista la situazione che coinvolse l'intero paese, si riuscì a raggiungere l'Accordo di Danzica il 31 agosto 1980 con le autorità polacche per fermare gli scioperi, il quale comprendeva il diritto di fondare nuove organizzazioni, tra cui i sindacati indipendenti autogestiti, e il vecchio Comitato di sciopero di Danzica (MKS) venne trasformato in Comitato di fondazione interaziendale (MKZ - Międzyzakładowy Komitet Założycielski) dei sindacati autonomi. La decisione di creare Solidarność avvenne quando, dato il grande impatto nazionale degli scioperi e la creazione di istituzioni simili a quelle gedanesi in tutto il paese, non ci si voleva limitare a fondare una struttura a livello regionale, ossia solamente a Danzica, perché c'era il timore che questo non avrebbe garantito la sicurezza del movimento.

Dunque, durante la prima riunione dei rappresentanti delle MKZ di tutto il paese, si era deciso di creare un unico e grande sindacato con a capo Lech Wałęsa, principale attivista durante gli scioperi. Il successo fu enorme: nel 1981 si stimava l'adesione di circa nove milioni di iscritti.<sup>3</sup> Il trionfo dei risultati ottenuti dagli anni '70 con l'azione collettiva dello sciopero hanno portato alla creazione di tutto ciò: esso era una buona "arma" per far pressione alle richieste dei lavoratori e aveva indebolito la credibilità delle istituzioni politiche, dandola invece alla forza dei lavoratori, in modo più pacifico e ordinato possibile (grazie anche alla minima coercizione del governo di Varsavia), creando una solidarietà mai vista prima.<sup>4</sup> Nonostante l'avvio di compromessi tra sindacati e governo, la coesistenza di Solidarność e lo Stato socialista era, però, di difficile gestione. Lo Stato non poteva riprendere il controllo dei prezzi senza generare ulteriori scioperi e malcontento (sia interno che nelle relazioni internazionali), la produzione industriale implodeva e coesisteva con le richieste di diritti dei lavoratori polacchi.

---

<sup>3</sup> T. Kozłowski, *From Strikes to Solidarity*, cit., pp. 1171 – 1175.

<sup>4</sup> A. Pravda, *Poland 1980*, cit., pp. 179 – 180.

Così, il 13 dicembre 1981, dopo mesi di incontri con il governo sovietico, il generale ed allora Primo ministro Wojciech Jaruzelski, inizialmente leadership più accettata e vicina a Solidarność, dichiarò la Polonia in uno stato di legge marziale. Per i suoi sostenitori, questa era una misura necessaria al fine di evitare un intervento sovietico come accadde negli scioperi in Ungheria e in Cecoslovacchia. I sindacati furono sospesi e poi vietati, gli attivisti messi in detenzione, i media controllati e censurati. Le risposte alle proteste, questa volta, furono violente e sanguinose.<sup>5</sup>

Il periodo di esistenza legale di Solidarność fu soprannominato “fase del carnevale”, perché durato appena sedici mesi. La struttura del sindacato iniziò a decomporsi, ma rimaneva l’idea di tenere viva la resistenza sociale attraverso la creazione clandestina di piccoli circoli sociali, col tempo sempre più strutturati e decentrati, una sorta di proibizionismo. Accompagnato a questo, era nata anche un’educazione clandestina: circoli di educazione indipendente che nelle scuole trattavano tutto ciò che era proibito. Quello a cui puntava Solidarność, ora illegale, era la creazione di una società autogovernata raggiungibile solo con la clandestinità.<sup>6</sup> Si parlava di Società indipendente, nella quale dall’82 erano previsti programmi e attività volti alla creazione delle sue fondamenta, ma risultava più faticosa del previsto: i cittadini erano stanchi di non vedere risultati, di vedere i prezzi salire e la speranza per un domani migliore stava scomparendo. È qui che la Chiesa svolse un ruolo fondamentale: le parrocchie erano diventate il principale rifugio per i cittadini, sia materialmente che psicologicamente parlando. Uno dei risultati più rilevanti da questa Società indipendente fu l’immensa produzione editoriale sommata negli anni della legge marziale che aveva portato, alla fine degli anni ’80, ad un’importante liberalizzazione della censura. I controlli statali divennero superflui e l’editoria clandestina predominava il monopolio del governo. Importanti attività sono state anche le rappresentazioni teatrali che si svolgevano di nascosto, e i rapporti periodici pubblicati in clandestinità e rivelati ad organizzazioni internazionali estere per i diritti umani. Ma non era abbastanza

---

<sup>5</sup> T. Judt, *Postwar: A History of Europe since 1945*, Regno Unito, Penguin Putnam Inc, 2006, pp. 585 – 637.

<sup>6</sup> G. Konstanty, *An Independent Society: Poland Under Martial Law*, in “Alternatives: Global, Local, Political”, vol. 15, no. 3, 1990, pp. 358 – 366.

per raggiungere una nazione democratica, il superamento della crisi economica e il rovesciamento del comunismo. La Società indipendente, alla fine dei conti, era l'alternativa ad un movimento anticomunista.

La legge marziale cessò nel luglio del 1983. La conseguenza di tutto questo fu la creazione, tra l'inizio e la fine degli anni '80, di una coscienza sociale comune che aveva dato i suoi risultati alle elezioni del 1989.

Nonostante la svolta che portò Solidarność, le interruzioni dei lavori dovuti agli scioperi e alle riunioni videro la situazione economica del paese aggravarsi pesantemente.<sup>7</sup>

## **2. La caduta del regime comunista**

Gli anni '80 sono stati il declino evidente del blocco sovietico, e quindi della caduta del comunismo.

Le vicende che hanno riguardato la Polonia durante gli anni della legge marziale hanno avuto una visibilità internazionale importante: i paesi occidentali portarono il dibattito nei nuovi contesti internazionali nati in quel periodo, l'OCSE ad esempio, dove proclamare lo stato d'assedio per un sindacato era una chiara violazione dei diritti umani.

Già l'ascesa al potere di Mikhail Gorbachev come Segretario generale nell'URSS nel 1985 era un chiaro segno che l'élite era in difficoltà: Gorbachev era un riformatore (pur sempre convinto della superiorità del comunismo) e il suo programma politico andava contro molti pilastri del sistema comunista.

Gli stati dell'URSS erano sempre più pluralizzati, le spinte indipendentiste spingevano ed erano sempre meno gestibili. Le economie, le strutture e le tradizioni politiche erano diverse. La risoluzione al problema, secondo Gorbachev, la possiamo comprendere da un intervento in una riunione del COMECON nell'86: egli dichiarò che la relazione tra questi stati socialisti si fondava «sull'indipendenza di ciascuna Parte, sul suo diritto di prendere decisioni sovrane sui problemi di sviluppo del proprio Paese, sulla sua responsabilità nei confronti del proprio popolo». (Gorbachev, 1986).

---

<sup>7</sup> B. Cori e C. Da Pozzo, *L'Europa orientale e l'Unione Sovietica*, Torino, UTET, 1989, pp. 187 – 189

Fino al settembre del 1986 la Polonia era rimasta in una situazione di stallo. Soltanto successivamente si vide un primo compromesso non violento tra il governo e Solidarność, quando le autorità rilasciarono i leader del sindacato e dichiararono un'amnistia generale.<sup>8</sup>

Ma Solidarność non era più quella di dieci anni prima: in primis non aveva più un fondamento giuridico. Inoltre, gli attivisti erano diminuiti (il sindacato legale nel 1980 e 1981 contava 10 milioni di iscritti e ora, nel movimento clandestino, ne risultavano 4.000) e la loro identità risultava incerta, come risultava incerto e ormai utopistico il fine di prendere il potere e farsi strada politicamente. I sostenitori erano pienamente consapevoli di tutto ciò, che da soli non sarebbero riusciti ad esistere, era necessario un dialogo e una cooperazione con governo. Uno dei leader, Wałęsa, chiedeva innanzitutto che il sindacato tornasse attivo nel rispetto della legge. Poi, data la consapevolezza di non poter andare lontano come unico sindacato, chiedeva un pluralismo sindacale con cui coesistere e l'assicurazione che ci sarebbe stata una collaborazione per far ripartire l'economia.

Come per Solidarność, anche l'identità del Partito comunista polacco era in crisi. Esso doveva creare un programma che portasse ad un sostegno di tutti i diversi ambienti ormai creati. La maggior parte dei rappresentanti politici compresero che la soluzione era una soltanto: dialogare con Solidarność. Non era questa l'idea di Józef Czyrek, spalla destra di Jaruzelski. Egli sosteneva che bisognava mettere assieme una coalizione nazionale con tutte le fazioni che non volevano rovesciare il governo attuale. Ma di questo passo il malcontento cresceva in tutti i settori della società e l'economia non riusciva a riprendersi con i programmi del partito. Qual era, dunque, la strada da intraprendere? Le opzioni furono diverse, tra le più sostenute l'intensificazione delle relazioni con la Chiesa e la discussione pubblica di una riforma elettorale. Fu, però, l'alternativa meno gradita per il governo polacco che risultò quella socialmente accettata, ossia riconoscere Wałęsa dandogli un seggio nella Consulta del Consiglio di Stato.

---

<sup>8</sup> A. Swidlicki, *Political Trials in Poland, 1981-1986*, Routledge, 1988.

Tra il 1988 e il 1989 si era avviato l'inizio dei colloqui per la condivisione del potere.

Quello che gli attivisti chiedevano era, sostanzialmente, democrazia, libertà e stato di diritto: libere elezioni, libertà di associazione, uguaglianza davanti alla legge, eliminazione delle classi sociali privilegiate.

Ciò che si è riuscito ad ottenere è stato l'accesso di tipo consultivo al governo a tutti i rappresentanti dei circoli di opinioni non statali, quindi compreso Solidarność. Nonostante ciò, le autorità continuavano a sostenere che il pluralismo sindacale non fosse indispensabile e il dialogo continuava ad essere tortuoso. Il ruolo della Chiesa tra i due risultò fondamentale: il governo comunista polacco aveva cercato in tutti i modi di portarla dalla sua parte, ma essa si definì in veste di moderatrice ed osservatrice, promuovendo i diritti dei lavoratori e i sindacati indipendenti, senza però mai schierarsi.

A questo punto Solidarność era una parte di tutti i "circoli indipendenti" con ruolo consultivo. Dichiarava di voler lavorare legalmente e operare nel pubblico e, per questa ragione, egli creò un unico organo direttivo, il KKW (Comitato esecutivo nazionale), sciogliendo tutte le strutture clandestine createsi negli anni della legge marziale.

Quello a cui i membri di Solidarność puntavano era introdursi gradualmente nell'iniziare a lavorare sul piano politico, nei confini permessi. Per questo, Bronisław Geremek cercò di proporre alle autorità un "patto anti - crisi". Egli era ben visto dal partito comunista, nonostante fosse dell'opposizione, considerato una figura di spicco e intelligente con cui poter lavorare e trovare le soluzioni alla crisi. Il patto prevedeva l'aiuto diretto al governo per ricostruire l'economia e uscire dall'impasse politica, con l'assicurazione che l'opposizione avrebbe abbandonato l'ideale del sistema multipartitico nel paese. In cambio, Solidarność avrebbe dovuto ottenere la libertà di associazione e il pluralismo sindacale garantito dalla legge: in questo modo il potere sarebbe rimasto al partito comunista. Il governo rifiutò.

Ciò che la Repubblica popolare di Polonia aveva bisogno al tempo per rialzarsi erano riforme e sostegno sociale. Dalla proposta di Geremek non ce ne fu

nessun'altra e la crisi continuò: l'inflazione del 1988 aveva raggiunto l'80% e il debito estero era arrivato ad essere di 48 miliardi di dollari.

Ci furono ulteriori problemi sociali nell'88. La questione che più preoccupò il governo fu l'anniversario delle proteste studentesche del marzo di vent'anni prima, al tempo represses violentemente dalle forze dell'ordine polacche. La paura era che giovani studenti organizzassero manifestazioni di memoria che potessero tradursi in qualcosa di più grande ed ingestibile.

Il desiderio della società polacca era che il governo abbandonasse la maggior parte del suo operato nell'economia e quest'ultimo, ancora una volta, invece di rendere conto alle esigenze di una popolazione ormai stremata e studiare delle riforme, proseguì con l'aumentare dei prezzi di alimenti e servizi di base.

Iniziarono nuovi scioperi che fermarono ulteriormente le produzioni, come ad esempio nell'acciaieria Lenin di Cracovia circa 4.500 operai fecero dieci giorni di stop. Ciò che fondamentalmente si chiedeva era l'aumento dei salari (per compensare l'aumento dei prezzi), il rilascio degli attivisti di Solidarność, il tanto sentito pluralismo politico e, quindi, la ri – legalizzazione del sindacato.

Solidarność sapeva bene che sarebbe stata impossibile una riforma economica senza un cambiamento politico. D'altra parte, secondo Jaruzelski, non si poteva negoziare con forze indipendenti per un nuovo programma, dal momento in cui ciò che concretamente divideva le due parti era il pluralismo politico. Ma egli doveva mettere in conto che la situazione non era quella del 1980: la tensione era altissima e gli scioperanti di allora erano molto meno favorevoli ad un compromesso con il governo. Essi non temevano più le autorità ed il possibile uso della forza, e non temevano più nemmeno l'eventuale intervento sovietico per ristabilire l'ordine. L'URSS e le vicende che la riguardavano (come, ad esempio, il ritiro delle truppe dall'Afghanistan) la rendevano sempre più debole agli occhi internazionali, e soprattutto agli occhi dei consiglieri di Jaruzelski.

Ma il governo continuò ad ignorare le richieste dei manifestanti avanzando proposte di nuove coalizioni e di un nuovo il sistema di governo.

Dall'agosto del 1988 si susseguirono una serie di incontri tra governo e leader di Solidarność. Dopo un periodo di stallo per gli scioperi, essi ripresero in quel mese, a partire da una miniera di carbone a sud della Polonia, per poi diffondersi

nuovamente. La richiesta principale era sempre la ri – legalizzazione di Solidarność. Le autorità polacche avevano ammesso l'ingestibilità della situazione e di quanto, in quel momento, gli attivisti fossero molto più determinati per perseguire i loro ideali rispetto che all'inizio del decennio. Nonostante ciò, il governo non rispose, ma soprattutto scartò l'opzione di utilizzare la forza. Seguirono, nuovamente, diverse proposte di riforma del governo, ma mai considerando di permettere il pluralismo sindacale. Gli attivisti avevano già causato molto problemi un tempo, e la paura di allora era che potessero fare di peggio con un potere su base legale.

La Chiesa continuava a spingere le parti verso un accordo di cooperazione. Varsavia decide di aderire ad un possibile dialogo. Le richieste di discussione da parte di Wałęsa erano divise essenzialmente in tre pilastri: il ripristino degli Accordi di Danzica (compreso il pluralismo sindacale), il pluralismo sociale e politico ed una riforma economica per far fronte alla crisi.

Iniziarono diversi incontri tra i leader, soprattutto tra Wałęsa e Czesław Kiszczak (Ministro degli affari interni) propedeutici per la costruzione di una Tavola rotonda per discutere del futuro del paese. Il governo ancora non accettava il pluralismo sindacale, e lo aveva espresso chiaramente. Inoltre, aveva messo delle condizioni per l'inizio degli incontri, tra cui la fine degli scioperi, che Wałęsa attuò nonostante il malcontento degli attivisti più estremi.

I sostenitori di entrambe le parti non vedevano di buon occhio questi accordi, alcuni lo vivevano come un tradimento, soprattutto perché la principale richiesta della legalizzazione era una questione che i leader politici continuavano a posticipare, mettendo come priorità la discussione di una riforma economica. Ma questo era inconcepibile per il leader di Solidarność, il quale poneva tutti gli altri dibattiti in secondo piano rispetto alla legalizzazione.

Nessuno dei due aveva l'idea di abbandonare la propria posizione, entrambi erano irremovibili.

La possibilità di un dibattito nella Tavola rotonda fu, dunque, sospesa, e tornarono i disordini sociali.

Nel frattempo, un nuovo Primo ministro fu eletto: Mieczysław Rakowski. Egli aveva partecipato alla pianificazione della legge marziale e si presentava con



atteggiamento conflittuale nei confronti di Solidarność. La chiusura del cantiere di Danzica dal quale era nato il sindacato ne è stata la dimostrazione, anche se Rakowski ha sempre giustificato l'azione come una mossa economica, vista la poca propensione al dialogo dell'opposizione. Opposizione, Chiesa, stampa internazionale, tutti si schierarono a favore di Wałęsa dopo questo fatto.

Il partito comunista incontrava sempre più crisi anche al suo interno, e al contrario Wałęsa portò una grande percentuale della società dalla sua parte dopo una serie di interventi mediatici.

Intanto, dall'URSS, Gorbachev revocò la dottrina Breznev durante un intervento all'Assemblea generale delle Nazioni Unite: tutti i partiti potevano ora essere liberi di creare il loro socialismo.

L'opposizione aveva dalla sua parte anche gli USA. Questi ultimi avrebbero instaurato legami con il paese se fosse iniziata una riforma economica di liberalizzazione e, inoltre, la Polonia doveva rendere conto ai debiti esteri nei confronti del Fondo Monetario Internazionale entro l'89.

Di fatto Solidarność era riconosciuta, ma ancora illegale. Però, nella realtà, esso ormai non sarebbe più scomparso, riconoscerlo era inevitabile. Al contrario, il comunismo non riusciva più a trovare appoggi nella società, qualcuno che continuasse a divulgarlo come un tempo, perché gli ideali della società di allora non conciliavano con i suoi pilastri.

Ad un incontro del Plenum ad inizio del 1989 la maggioranza era favorevole alla ri – legalizzazione di Solidarność ed era quasi tempo di nuove elezioni, data la caduta del governo di qualche mese prima.

Il 6 febbraio del 1989 si riuscì finalmente ad ufficializzare la prima sessione della Tavola rotonda. I coordinatori principali delle due parti erano Stanisław Ciosek (del governo) e Bronisław Geremek (di Solidarność). Il dibattito era sempre lo stesso: mancava la libertà, e il pluralismo sindacale l'avrebbe garantita.

Solidarność non voleva il potere, voleva essere libero e legale.

Il riconoscimento legale di Solidarność spaventava le autorità, soprattutto il fatto che esso potesse diventare una forza politica, e non limitarsi all'attività sindacale.

La Tavola rotonda ha rischiato più volte di essere rotta, ma le minacce dei membri di entrambe le parti di ritirarsi avrebbe portato ad un disastro per il futuro del paese.

Il 5 aprile Solidarność ottenne la sua clausola più importante: venne legalizzato. I vari dibattiti su nuove forme di governo portarono al risultato di elezioni semi – libere con una campagna elettorale di appena due mesi. Al Sejm (Camera dei deputati) sarebbero stati eletti il 35% dei seggi e il restante sarebbe spettato ai comunisti, mentre al Senato non ci sarebbero stati vincoli. Inoltre, era stata reintrodotta la figura di Presidente della Repubblica di Polonia (tolta negli anni '50). La dicitura “sociale” venne eliminata.<sup>9</sup>

Sia il Partito che Solidarność temevano il risultato, anche se quest'ultimo poteva vantare l'appoggio della Chiesa, che lo aiutò durante la campagna elettorale. Fu un duro colpo per il governo, pensando che essa rimanesse neutrale.

Le elezioni si svolsero in due turni: il primo il 4 giugno e il secondo il 18. I risultati furono nettamente schiacciati per i comunisti. Solidarność aveva ottenuto tutti i seggi (il 35% consentito) del Sejm e il 99% dei seggi in Senato. Nonostante ciò, le condizioni iniziali della Tavola rotonda prevedevano che solo la figura di Jaruzelski sarebbe stata possibile come candidato per l'elezione di Presidente della Repubblica.

Nei corridoi del Sejm era iniziata a diffondersi l'idea tra l'opposizione che, se il Presidente doveva essere comunista, il Primo ministro sarebbe stato di Solidarność. Jaruzelski, convinto dal Presidente Bush di candidarsi per garantire un graduale passaggio al capitalismo, venne eletto Presidente delle Repubblica dalle Camere per solo un voto. La richiesta di Solidarność non era ben vista dai comunisti, avevano paura che fosse un passo troppo rischioso e potesse portare ad un intervento sovietico. Ma ormai l'URSS era sull'orlo del declino: proprio Gorbachev si rifiutava di incontrare i leader comunisti polacchi, in richiesta di aiuto, per evitare pubblicità sconveniente, e anche perché ora aveva a che fare con ulteriori questioni di indipendenza di altri paesi comunisti che volevano liberarsi del partito unico.

---

<sup>9</sup> D. Bronislaw, *Sulla “Tavola Rotonda” di Varsavia*, in “Rivista di Studi Politici Internazionali”, vol. 56, no. 2 (222), 1989, pp. 267-298.

Venne eletto Primo ministro Kiszczak, ma ebbe vita breve di appena un mese, perché Wałęsa non ne voleva sapere di collaborare con Presidente e Primo ministro comunisti.

Il candidato voluto da Wałęsa era Tadeusz Mazowiecki. Egli aveva partecipato alla Tavola rotonda proponendo per primo le elezioni libere. Il 24 agosto Mazowiecki venne eletto dal Sejm Primo ministro, primo Premier post – comunista del mondo che formò un governo non comunista guidato da Solidarność.

La caduta del comunismo in Polonia ha ispirato e dato determinazione alle lotte di indipendenza che si stavano svolgendo negli altri paesi dell'Europa dell'est.<sup>10</sup>

Nonostante questo traguardo, il problema del paese non si limitava ad essere solo di tipo economico, bensì anche politico. La frammentazione all'interno di Solidarność era sempre più marcata.

L'approccio che il governo stava usando per le riforme economiche non aveva portato grandi risultati, così da causare uno shock inflazionistico ancora più grave. Wałęsa, nel frattempo, continuava a raccogliere il malcontento popolare e, deluso da un governo che continuava a collaborare con i comunisti e non portava riforme concrete, si mise contro Mazowiecki, da lui stesso proposto al tempo alla candidatura di Primo ministro.

Anche se nel programma politico avevano molto in comune, sia Mazowiecki che Wałęsa si candidarono alle elezioni presidenziali del 1990. Furono le prime elezioni presidenziali libere nella storia polacca, che videro trionfare Wałęsa, il quale, con l'aiuto del ministro delle Finanze Leszek Balcerowicz, gettò le basi per un programma basato sull'economia di libero mercato.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> A. Kemp-Welch, *Poland under communism: a Cold War history*, New York, Cambridge University Press, 2008, pp. 332 – 427.

<sup>11</sup> R. Szulkin, *The 1990 Presidential Election in Poland*, in "Scandinavian Political Studies", vol. 16, no. 4, 1993, pp. 359 – 363.



## CAPITOLO II

### RELAZIONI CON LA COMUNITÀ EUROPEA

#### 1. Premesse: CEE e COMECON

Prima di parlare delle relazioni che la Polonia post – comunista intraprese con l'Unione Europea, è necessario fare alcune premesse di tipo storico che riguardano l'Unione Sovietica, e quindi anche la Polonia.

Nel 1949, a Mosca, venne creato il COMECON (Consiglio per la mutua assistenza economica) con l'obiettivo di attuare un'assistenza e cooperazione reciproca tra l'Unione Sovietica e gli stati sotto la sua ala per la ripresa (soprattutto economica) dalla Seconda guerra mondiale. In realtà, l'istituzione di questa organizzazione si fondava più su ragioni politiche che economiche, perché risultava la risposta dell'URSS all'avvio del Piano Marshall da parte degli Stati Uniti, la quale non voleva ricevere gli aiuti proposti e aveva costretto anche ai restanti stati da lei controllati di rifiutare.<sup>12</sup>

Negli anni '70 iniziarono delle prime relazioni tra Comunità economica europea e COMECON, anche se il primo accordo ufficiale arriveranno a raggiungerlo circa dopo quindici anni di trattative.

Inutile dire che, nonostante fossero entrambe due organizzazioni di tipo economico, erano molto diverse, a partire dall'ideologia che le fondava e dai suoi membri. Infatti, i membri della CEE erano Stati europei, continentali, mentre quelli del COMECON erano intercontinentali perché, ad esempio, comprendevano anche Cuba e il Vietnam.

Le posizioni verso una cooperazione da parte di CE, URSS e Stati membri del COMECON erano ben differenti.

La Comunità voleva il dialogo verso i singoli Stati dell'est, mentre il COMECON accettava una relazione soltanto tra le due entità, condizione rifiutata invece dalla CEE. Questa situazione andò avanti fino a metà degli anni '70.

Per l'URSS era importante la relazione commerciale con l'occidente, ma non per forza con la CEE, perché gli accordi si basavano su trattative con le autorità

---

<sup>12</sup> H. G. Shaffer, *COMECON Integration: Achievements, Problems, Prospects*, in "Soviet and Eastern European Foreign Trade", vol. 9, no. 3, 1973, pp. 3–25.

nazionali, e non con la Comunità in quanto organismo sovranazionale; dunque, la politica comunitaria aveva poco impatto in questo senso. Inoltre, l'Unione Sovietica risultava sempre molto ostile all'integrazione della CEE iniziata dal Trattato di Roma, non voleva riconoscerla e neanche avere relazioni con essa: pensava che in questo modo potesse avere vita breve, in quanto non le garantiva accordi con partner commerciali.

I singoli paesi dell'est, invece, erano nettamente più influenzati dalla politica della CEE. Essi erano piccoli e più vicini all'occidente, le esportazioni erano fondamentali per la loro economia. Il vincolo politico dell'economia non di mercato che li accomunava risultava, però, un ostacolo per le trattative: non riuscivano a stare al passo con le economie dell'ovest ma, al contrario, questo favoriva le relazioni economiche con l'URSS.<sup>13</sup>

Ad ogni modo, questi stati volevano negoziare con la CEE. Così l'URSS accettò le negoziazioni dichiarando che, ancora una volta, queste dovessero avvenire tra le due organizzazioni, il COMECON doveva rappresentare tutti gli stati membri. Le decisioni del COMECON, alla fine, erano decisioni dell'URSS, perché essa aveva sicuramente il maggior potere decisionale. Ciò di cui essenzialmente era spaventata l'URSS, era che sarebbe diminuita la sua predominanza che aveva caratterizzato l'economia fino ad allora nei territori controllati dall'Unione Sovietica.

Malgrado ciò, la CEE non era rimasta totalmente indifferente alla richiesta di negoziare dei singoli stati: per facilitare le importazioni ci sono state delle modifiche nelle politiche agricole ed anche, ad esempio, delle trattative sulle importazioni dell'acciaio. Ciò a cui la Comunità puntava era l'incentivazione di riforme economiche che portassero al libero mercato.<sup>14</sup>

Dopo un'ulteriore fase di stallo, una distensione tra le due potenze era ripresa nella prima metà degli anni '80, così da iniziare una serie negoziazioni nell'86. Gorbachev, dichiarandolo ad una sessione ONU, espresse il desiderio di voler raggiungere una cooperazione internazionale, perché uno stato che vuole

---

<sup>13</sup> J. Pinder, *Les négociations entre la CEE et le COMECON*, in "Politique étrangère", a. 45 no. 3, 1980, pp. 665-677.

<sup>14</sup> K. Grzybowski, *The Council for Mutual Economic Assistance and the European Community*, in "The American Journal of International Law", vol. 84, no. 1, 1990, pp. 284-92.

svilupparsi non può rimanere estraneo all'economia mondiale. Il COMECON voleva entrare nell'economia internazionale andando incontro all'occidente. Così si arrivò alla firma di una Dichiarazione comune il 25 giugno 1988 a Lussemburgo. L'iniziativa si basava sull'attuare nella maniera più efficiente possibile gli obiettivi dell'Atto finale della CSCE (oggi OSCE): sicurezza, sviluppo economico e commerciale, diritti umani.<sup>15</sup>

L'instaurazione delle relazioni ufficiali tra CEE e COMECON avevano dato il via ad un riconoscimento reciproco, per garantire una politica estera più aperta sia ad est che ad ovest, relazioni diplomatiche e ad una cooperazione nei settori di rispettiva competenza e interesse comune. In più, erano previste riunioni e colloqui per determinare, in futuro, nuovi settori su cui discutere e nuovi ambiti di cooperazione.

L'accordo tra le due parti portò, in aggiunta, l'inizio di negoziati commerciali tra CEE ed i singoli stati del Comecon, compresa la Polonia<sup>16</sup>

## **2. Gli accordi di cooperazione commerciale**

Tra il 1988 e il 1990 la Comunità economica europea aveva aperto l'inizio ad una serie di accordi di cooperazione commerciale con i singoli stati dell'est. L'accordo che riguardava la Polonia avvenne verso la fine del 1989.

Firmato da Krzysztof Skubiszewski e Marcin Świącicki (in ordine, il ministro degli affari esteri e il ministro della cooperazione economica con l'estero polacchi), prevedeva sostanzialmente un'agevolazione e promozione degli scambi, aiuto reciproco allo sviluppo delle due economie, cooperazione tra operatori economici, collaborazione nel progresso scientifico e tecnologico e, importante per la Polonia, l'aiuto a sostenere i cambiamenti strutturali in corso della sua economia.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> D. Di Gaetano, *I Rapporti CEE-Comecon Tra Normalizzazione e Cooperazione: Una «nuova Frontiera» in Europa?*, in "Rivista Di Studi Politici Internazionali", vol. 56, no. 4 (224), 1989, pp. 529–46.

<sup>16</sup> Consiglio europeo, decisione relativa alla conclusione della dichiarazione comune sull'instaurazione di relazioni ufficiali tra la Comunità economica europea e il Consiglio di mutua assistenza economica, 22 giugno 1988, pp. 34 – 35.

<sup>17</sup> Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, L 339, 22 novembre 1989, pp. 1 – 2.

Questi accordi commerciali con i paesi membri del COMECON avevano dato inizio ad un ufficiale dialogo con l'occidente. La Polonia e i suoi cittadini volevano stringere relazioni con la Comunità europea, anche se titubanti nell'annullare totalmente le relazioni con l'URSS. Il problema stava nei diversi valori, ideologie, tradizioni che avrebbero trovato entrando a contatto con l'ovest. Si parlava di "politica degli standard europei", dove le priorità del governo polacco erano essenzialmente tre: l'integrazione con l'occidente, il consolidamento orientale e la protezione delle minoranze polacche. Questo perché, per sognare una futura adesione con la CEE e la NATO, dovevano il più possibile staccarsi da vincoli orientali e iniziarne altri di occidentali, per non rischiare che le relazioni storiche potessero essere un metro di giudizio capace di negare l'adesione. In secondo luogo, un nuovo possibile imperialismo sovietico spaventava i polacchi, ed era quindi importante che i baltici, Bielorussia ed Ucraina potessero radicare la propria indipendenza.<sup>18</sup>

I comunisti continuavano a sognare un COMECON sovranazionale ben strutturato, che ampliasse i suoi settori di competenza. Invece i più moderati (compreso lo stesso Mazowiecki), sostenevano di non voler distruggere nulla, ma semplicemente svilupparsi ed arrivare ad un'economia globale: trasformare il COMECON in un forum sull'economia.

Nell'89 era chiaro, però, che tutto il sistema sovietico sarebbe collassato in poco tempo. Soltanto l'anno successivo il governo polacco guardava al Patto di Varsavia e al COMECON come un'intrusione straniera, tanto da uscire da quest'ultimo nel '91 assieme a Cecoslovacchia e Ungheria. Sempre lo stesso anno, si era tenuto a Visegrad una riunione dei tre, i quali decisero di uscire anche dal Patto di Varsavia, creando il gruppo Visegrad che, oltre a creare legami di cooperazione e commercio, confermava anche la loro aspirazione all'adesione comunitaria.

La CEE, però, non è sempre stata chiara sulla propensione dell'integrazione degli ex paesi comunisti. Soprattutto per quanto riguarda la Polonia, vista come un paese molto arretrato e la sua entrata avrebbe modificato i bilanci in negativo.

---

<sup>18</sup> T. Snyder, *The Reconstruction of Nations: Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999*, Connecticut, Yale University Press, 2002, pp. 256 – 262.



Inoltre, c'era il rischio di un collasso economico a causa delle nuove riforme pensate per la liberalizzazione dei mercati. I paesi PECO erano più poveri della media europea e il loro quadro politico era ovviamente complesso.

Ma il passo verso un consolidamento democratico era fondamentale per portare avanti e sviluppare la cultura europea.

Il programma polacco di Balcerowicz per abbandonare il sistema economico comunista, inoltre, evidenziava la disposizione del paese ad accelerare la possibilità di adesione, e nuove riforme istituzionali erano state fatte per garantire una cultura politica liberaldemocratica. Alcuni partiti erano spaventati da questo repentino cambio di rotta, sarebbe stato facile passare da una sottomissione dell'URSS ad una occidentale.

Nonostante tutto, la Polonia non aveva mai rinnegato il suo desiderio di entrare nella Comunità economica europea.<sup>19</sup>

### **3. Il programma PHARE e gli aiuti dalle banche internazionali**

Le attrazioni principali per gli stati dell'Europa orientale verso la Comunità economica europea erano sostanzialmente relative ai suoi principi democratici intangibili ed un'economia generale equilibrata. Ma prima di procedere con la richiesta di adesione, essi dovevano raggiungere un certo livello di stabilità in vari settori. È ciò su cui ci si è concentrati sulla prima metà degli anni '90.

In primis, le economie ad ex regime comunista dovevano essere in grado di competere nella concorrenza del mercato libero europeo, rendendo saldamente concreti i principi di pluralismo democratico. Non solo la Comunità era convinta di questo, ma anche gli stati stessi lo sapevano bene: servivano riforme strutturali ed istituzionali come garanti di questi principi. Tutti i paesi avevano iniziato ad andare gradualmente verso una liberalizzazione e privatizzazione delle economie, ma nessuno attuò riforme radicali come quelle istituite in Polonia.

C'è da dire, inoltre, che la CEE era ancora titubante nei confronti di un possibile allargamento, questo avrebbe comportato molteplici riforme istituzionali: era possibile raggiungere l'unanimità nel Consiglio europeo con così tanti nuovi

---

<sup>19</sup> M. Gilbert, *Surpassing realism: the politics of European integration since 1945*, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, 2004, pp. 237 – 241.

membri? Come spartire i seggi in Parlamento? Quanti commissari è bene che ci siano?

Nonostante ciò, aveva comunque in programma di garantire un sostegno finanziario per supportare le riforme in atto. Proprio la Polonia sarà il maggior beneficiario di questi aiuti occidentali e il primo paese a poterne usufruire.

La Comunità economica europea aveva chiaro il percorso da seguire. Era fondamentale sostenere gli sforzi dei paesi dell'est, le loro recenti politiche economiche, un migliore accesso ai mercati. D'altra parte, per essi era importante iniziare ad intraprendere scambi con zone a moneta forte, staccandosi il più possibile dal COMECON.<sup>20</sup>

Il principale e più sostanzioso degli aiuti è stato il Programma PHARE (Poland and Hungary Assistance for Restructuring of the Economy), elaborato a Parigi nel luglio del 1989 dal G-7, con fondamento giuridico nel regolamento (CE) n. 3906/89 del Consiglio del 18 dicembre dello stesso anno. Il regolamento prevedeva l'inizio degli aiuti, principalmente economici ma, laddove necessario, anche umanitari, verso i paesi dell'Europa centrale e orientale, partecipando e finanziando progetti per la ricostruzione economica dei paesi. Esso istituisce, inoltre, un Comitato per l'aiuto alla ristrutturazione economia presso la Commissione.<sup>21</sup>

Il programma venne interamente affidato alla Commissione europea, la quale doveva gestire la coordinazione degli aiuti da parte dei 24 paesi che avrebbero contribuito. È un progetto inizialmente pensato, come già detto, per la Polonia e l'Ungheria, ma finirà col tempo per ampliarsi a tutti i paesi candidati all'UE, diventando lo strumento all'adesione per eccellenza.

Il principio ispiratore che guidava la realizzazione di PHARE era essenzialmente il sostegno al processo delle riforme politiche ed economiche nei due paesi interessati e rafforzarne il settore privato.

La Commissione aveva individuato dei settori prioritari su cui agire per il raggiungimento degli obiettivi: ristrutturazione delle imprese, agricoltura e sviluppo rurale (data la grande occupazione dei PECO in questo settore),

---

<sup>20</sup> Commissione europea, *La Comunità europea ed i suoi vicini dell'Est*, 1991, pp. 10 -15.

<sup>21</sup> Consiglio europeo, regolamento (CEE) n. 3906/89 relativo all'aiuto economico a favore di alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale, 18 dicembre 1989, pp. 2 - 4.

investimenti, ambiente e formazione professionale e tecnica. Inoltre, fondamentale risultava facilitare le esportazioni di Polonia ed Ungheria ai mercati occidentali. A questo proposito, erano state rimosse le restrizioni quantitative sui loro prodotti, i due paesi ottennero lo status di nazione più favorita e l'estensione al sistema di preferenze generalizzate dei G-24.

Dal 1990 al 1995 il Programma PHARE risultava aver impiegato più di 1.000 milioni per l'istruzione, la formazione e la ricerca, quasi 1.200 milioni finalizzati alla ristrutturazione di piccole imprese e più di 2.000 milioni per le infrastrutture. Come già enunciato, la Polonia era stata la maggior beneficiaria di questi aiuti, ottenendo fino al 1996 quasi 1,4 miliardi di ecu.<sup>22</sup>

Un ulteriore particolare sostegno finanziario rivolto alla Polonia è stato anche il Fondo di stabilizzazione polacco, il quale risultò fondamentale nella concreta attuazione dei programmi di riforme economiche, altrimenti a rischio di implementazione. Questo fondo era dotato di 1 miliardo di dollari e aveva accompagnato il paese in modo focale per la riduzione dell'inflazione, il consolidamento dello zloty e una ripresa per quanto riguarda i debiti esteri. Successivamente, gli aiuti erano arrivati anche dalla BERS (Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo). Essa venne istituita rapidamente ed iniziò ad essere attiva già nel 1991 per far fronte alle situazioni di cambiamento politico ed economico dell'est, cooperando anche con altre istituzioni finanziarie internazionali (come il Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica) oltre che con le Nazioni Unite.<sup>23</sup>

L'obiettivo era sempre lo stesso: sostenere la transizione da un'economia pianificata verso l'economia di mercato e le iniziative private ed imprenditoriali, smantellando il monopolio ed il decentramento<sup>24</sup>

Il credito che offriva la BERS era definito come un credito condizionato, ovvero i beneficiari dovevano utilizzare quelle risorse finalizzandole a riforme orientate verso gli obiettivi della transizione. Inoltre, finanziando e supportando iniziative

---

<sup>22</sup> Parlamento europeo, Nota Tematica No 33 *Il Programma PHARE e l'ampliamento dell'Unione Europea*, 4 dicembre 1998: [www.europarl.europa.eu/enlargement](http://www.europarl.europa.eu/enlargement)

<sup>23</sup> European bank for reconstruction and development, *The History of the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)*: [www.ebrd.com/who-we-are](http://www.ebrd.com/who-we-are)

<sup>24</sup> Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, L 372/4, accordo che istituisce la Banca europea per la ricostruzione e Lo Sviluppo - Bers, 31 dicembre 1990.

private, il suo ruolo era anche quello di una banca d'affari, perché fungeva da canale per gli investitori locali ed occidentali, favorendo un dialogo politico.<sup>25</sup>

La BERS, fin dalla sua nascita, nella sua attività verso l'Europa centro – orientale ha sempre cooperato con la Banca europea per gli investimenti (BEI), istituzione della CEE.

Nel novembre del 1989 il Consiglio aveva autorizzato la Banca a stipulare accordi di finanziamento con Polonia ed Ungheria. Essa contribuì alla loro ripresa a partire dal 1990, ampliando poi il suo raggio a Romania, Cecoslovacchia e Bulgaria l'anno successivo.

Gli interventi su cui si focalizzava erano le condizioni essenziali da avere per i partecipanti ad un mercato competitivo: ripristino delle capacità di produzione, operazioni nelle telecomunicazioni e trasporti e il finanziamento di progetti industriali.

Oltre che a partecipare al capitale della BERS con 300 milioni di ecu, la BEI aveva concluso tre accordi di finanziamento con la Polonia da 95 milioni. Il primo era incentrato sulla ristrutturazione energetica pianificando un programma di ripristino delle capacità di sfruttamento e trattamento delle risorse, con particolare attenzione all'ambiente, particolarmente a rischio in quei territori. Il secondo riguardava un ammodernamento delle ferrovie, e il terzo un potenziamento dell'industria privata (principalmente imprese esportatrici) e dei servizi.<sup>26</sup>

#### **4. Gli accordi europei di associazione**

Gli accordi commerciali instaurati tra CEE e Polonia sono stati una prima base per una seconda generazione di Accordi di associazione (o anche chiamati Accordi europei) che andavano a sostituire quelli del 1989. Essi non erano concepiti come propedeutici all'adesione alla CEE, ma allo stesso tempo quest'ultima non ne aveva mai escluso la possibilità e anzi, vedremo come questo aveva facilitato il processo decisionale dei criteri di adesione alla Conferenza di Copenaghen, perché già in gran parte soddisfatti grazie alle clausole di questi accordi.

---

<sup>25</sup> M. Fortis e A. Q. Curzio, *The EU and the economies of the Eastern European enlargement*, Berlino, Physica-Verlag, 2008, pp. 115 – 123.

<sup>26</sup> Banca europea per gli investimenti, *Relazione annuale Banca europea per gli investimenti 1990, 1991*, pp. 11 – 50.

I primi negoziati ad avere inizio sono stati proprio quelli di Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia nel 1990.

L'elemento più riscontrato nei tre diversi processi di negoziazione è stato quello della creazione di un'area di libero scambio tra il paese interessato e la comunità, la quale doveva essere regolata parallelamente. Essa era fondamentale perché, una volta adeguato il sistema nazionale di mercato al sistema globale con maggiori importazioni da parte della CEE e meno tariffe per gli stati, si sarebbe discusso di altri negoziati riguardanti la circolazione libera delle persone, servizi e capitali e della creazione di una legislazione economica asimmetrica a quella dell'Comunità europea.

Altre finalità in comune riguardavano una cooperazione industriale, tecnica e scientifica; un programma di assistenza finanziaria tradotto in sovvenzioni o prestiti (con la partecipazione delle Istituzioni finanziarie internazionali) e come risultato, ma anche condizione determinante di tutto ciò, l'instaurazione di un dialogo politico con l'aiuto di meccanismi istituzionali.<sup>27</sup>

La Accordo europeo venne firmato nel dicembre del 1991 e ratificato dalla Polonia il 4 luglio del 1992, entrando in vigore dal febbraio 1994 con una durata illimitata. Uno degli obiettivi, il più importante, delle autorità polacche, era sottolineare la loro propensione all'adesione all'Unione Europea (così denominata a partire dal Trattato di Maastricht del '92), e quindi ai suoi principi democratici. Per questa ragione, nel preambolo dell'Accordo venne trascritto come esso sarebbe stato preparatorio all'entrata nell'organizzazione sovranazionale. In questo modo, il governo polacco diede modo alla Comunità di intendere le sue priorità, mostrando allo stesso tempo anche ai suoi cittadini in che modo sarebbero stati ripagati dagli sforzi alle riforme del tempo.

Gli obiettivi di entrambi, invece, evidenziati dall'accordo erano essenzialmente: porre le basi per l'assistenza finanziaria e tecnica rivolte alla Polonia; costruire un funzionale spazio di dialogo politico che consenta di ottenere proficue relazioni per entrambi, con focus particolare alle relazioni economiche; ed infine, costruire un contesto tale per consentire un graduale accesso all'UE da parte della Polonia,

---

<sup>27</sup> M. N. Jovanović, *The economics of European integration: Limits and prospects*, Edward Elgar Publishing, 2005, pp. 524 – 529.

dove quest'ultima avrebbe dovuto impegnarsi a soddisfare, col tempo, i requisiti necessari.<sup>28</sup>

L'accordo istituì un Comitato consultivo per dare sostegno ai negoziati, composto da figure accademiche, rappresentanti del mondo dell'economia, ministri, per consentire una preparazione adeguata delle richieste polacche, in modo da risultare efficienti a lungo termine.

La Polonia, dagli ultimi accordi commerciali del 1989, godeva del sistema di preferenze generalizzate. Ma questo non le poteva permettere sicurezza: era determinato nel tempo e poteva essere ritirato dall'UE una volta che il suo sistema economico avesse portato miglioramenti considerevoli. Detto ciò, il paese voleva migliorare il suo accesso al mercato comunitario a lungo termine.

I punti più cruciali che incontrarono le due parti durante i negoziati furono le concessioni agricole. Lo stato voleva ottenerle per godere di commercio libero dei suoi prodotti, mentre la Comunità temeva il rischio di troppe importazioni. Si era arrivati al punto tale che la delegazione polacca minacciò di lasciare i negoziati, fino a che non ottenne una modesta liberalizzazione che gli avrebbe permesso comunque di aumentare le sue esportazioni ad ovest.

Il calo di esportazioni verso oriente e il passaggio ad un'economia più sviluppata a causa del crollo del COMECON, era stato la conseguenza di produttori dell'est più esigenti e modernizzati. Essi, infatti, volevano migliorare la qualità del loro risultato (che era anche clausola condizionante per entrare nei nuovi mercati) con nuove tecnologie e metodi di produzione. Ma tutto ciò era difficile concepirlo senza l'aiuto di investimenti esteri. La Polonia cercava, infatti, di assicurarsi una liberalizzazione di dieci anni sul settore dell'industria automobilistica, sperando di attirare investitori stranieri. Aumentando le tariffe sulle importazioni (nel gennaio del 1992), essi avrebbero puntato allo sviluppo produttivo di autovetture nel paese, senza importare le loro. Il risultato, inoltre, sarebbe stato ulteriore occupazione e sviluppo tecnologico.

Dalla liberalizzazione ottenuta grazie agli Accordi europei l'aspettativa prevista era di una crescita positiva e moderata, accompagnata da qualche anno di deficit

---

<sup>28</sup> Accordo europeo, sezione Eur – Lex: eurlex.europa.eu/eli/agree\_international/1993/743(1)/oj

iniziale. La crescita sarebbe stata caratterizzata dall'aumento della concorrenza, apprendimento e formazione degli imprenditori ed una politica commerciale prevedibile. Inoltre, fuori dall'ambito economico, era prevista una maggiore sicurezza e stabilità sociale, determinate dalla maggiore cooperazione con gli stati. Il deficit, invece, era dato dalle tariffe di importazione più alte in Polonia che nell'UE (rispettivamente 18% e 4%) e poca competitività dei prodotti polacchi. Così è stato. Il deficit iniziale aveva portato dei rallentamenti, ma i risultati furono più che soddisfacenti. In primis era chiaro che l'integrazione era stata il motore che aveva portato alla trasformazione del paese. I requisiti degli accordi obbligavano la Polonia a portare cambiamenti e riforme e, pertanto, la loro implementazione, accelerò la transizione. Senza un pretesto di integrazione, essa probabilmente sarebbe stata ritardata di ancora molti anni.

Le autorità polacche avevano pensato ad una graduale liberalizzazione per entrare nella concorrenza straniera e consentire pian piano ai suoi operatori economici di adattarsi alle condizioni del mercato: sicurezza, costi di produzione, migliori tecnologie. Per questo riguardo, gli Accordi di associazione risultarono fondamentali per radicare meglio le riforme, rafforzando la fiducia di clienti ed investitori, dando più credibilità al paese.

La Polonia fin da subito aveva cercato di attuare il più rapidamente possibile gli adeguamenti legislativi, sempre per la ragione che riportò nel preambolo. L'unico settore complicato da realizzare era quello della protezione ambientale, molto costoso. Il programma di adeguamento al diritto comunitario veniva inizialmente monitorato dall'Ufficio del plenipotenziario del Governo dell'integrazione europea e degli aiuti esteri, compito poi passato al Comitato per l'integrazione europea ed ai suoi Uffici. Era stata aggiunta anche una legge che prevedeva un parere di tipo legale sulla conformità dei disegni di legge proposti dal governo con il diritto comunitario (solo nel 1999 questo interessò anche le proposte parlamentari).

Durante il processo di ratifica della Polonia, venne nominata una Commissione straordinaria per esaminare la legge che avrebbe poi dato esecuzione all'accordo. Questo avvicinamento considerevole al mondo occidentale non passò inosservato alla società polacca. Venivano diffuse le informazioni sul programma di

liberalizzazione, utili per le imprese, attraverso programmi televisivi, pubblicità telefoniche, manifesti cartacei.

Un elemento che aveva giocato a favore del successo di questi accordi è stato sicuramente l'appoggio dei cittadini e la propensione politica al cambiamento. La popolazione, ma soprattutto i giovani, poterono avvicinarsi al mondo dell'Unione Europea e capirne i suoi funzionamenti. Le nuove generazioni erano sempre più interessate alle dinamiche comunitarie e alle sue questioni, tanto che vennero introdotti studi specifici a livello di scuola superiore ed università.<sup>29</sup>

## **5. I criteri di Copenaghen**

Per poter avvicinarsi ai valori e al mondo occidentale, la Polonia puntava anche all'adesione di altre organizzazioni internazionali, con l'obiettivo di ottenere una cooperazione regionale con l'Organizzazione del trattato dell'Atlantico del nord (NATO) ed il Consiglio d'Europa.

L'adesione alla NATO arriverà alla fine degli anni '90, mentre l'entrata nel Consiglio d'Europa era stata più repentina. Nel giugno del 1989 la Polonia aveva ottenuto lo status di "ospite speciale" e aveva presentato la domanda di adesione nel gennaio dell'anno successivo. Al paese venne posta una condizione: che si svolgessero elezioni liberaldemocratiche pienamente libere (perché così non è stato nell'89: i seggi per cui poter votare erano limitati, per garantirne di sicuri al partito comunista). Così fu assicurato dalle elezioni parlamentari del 1991 e la Polonia entrò ufficialmente nel Consiglio d'Europa a novembre di quello stesso anno. La ratifica della CEDU arriverà nel 1993.

Sempre in quegli anni, la Polonia era riuscita ad attivare ed entrare in diverse cooperazioni regionali. Nel 1991 diventa membro dell'Iniziativa centro europea (CEI), nel 1992 inizia a cooperare con quelle che saranno le relazioni più produttive per la Polonia, ossia con i paesi dell'Accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA) e, sempre in quell'anno, venne istituito il Consiglio degli stati del mar Baltico. Era messo in programma, inoltre, la partecipazione della Polonia ad alcuni programmi europei: dall'accordo europeo era stato infatti aggiunto un

---

<sup>29</sup> E. Kawecka - Wyrzykowska, *Experience of Poland's Association agreement*, "Developing trade and trade policy relations with the European Union: experience of Visegrad countries and implications/lessons for Eastern Partners" East European studies, No. 15, Budapest, 2014.



protocollo che prevedeva la sua partecipazione a Leonardo, Socrates e Gioventù per l'Europa.<sup>30</sup>

Ma è con il Consiglio di Copenaghen del 1993 che l'UE aveva attuato un vero passo verso la Polonia, la quale sembrava accettare l'obiettivo che quest'ultima aveva messo nel preambolo degli accordi europei. Questo si identifica come un periodo di pre – negoziazione: il Consiglio europeo riconosceva ai PECO la possibilità di diventare membri dell'Unione Europea, a condizione che soddisfacessero i cosiddetti criteri di Copenaghen. Questi erano criteri in realtà già esistenti creati dalle passate adesioni e diventate poi prassi, ciò che è stato fatto è averne rielaborato la sostanza.

I primi, i criteri politici, si riferivano alla stabilità dei principi democratici che le istituzioni degli aspiranti candidati dovevano avere, il rispetto dello stato di diritto, dei diritti umani e della tutela delle minoranze. Tutti, tranne quest'ultimo, riguardavano fondamentalmente il rispetto dell'art. 6 TUE, mentre la tutela delle minoranze risultava essere un elemento nuovo, questo perché i paesi presi in considerazione, al tempo, presentavano più minoranze degli attuali membri. È con questi diritti che si voleva sottolineare anche come l'UE non era solo una questione che lega gli stati economicamente e commercialmente. Ma il fattore economico era comunque una condizione decisiva, era infatti il secondo macrogruppo di criteri. Dunque, lo stato doveva avere un'economia tale da garantire l'attitudine della partecipazione sul mercato e la sopravvivenza alla concorrenza: ad esempio, domanda e offerta dovevano essere stabilite dal mercato, non dovevano esserci ostacoli all'entrata e all'uscita dal mercato, i prezzi e il commercio dovevano essere liberalizzati.

Un terzo capitolo riguardava poi l'acquis comunitario, cioè tutti i diritti, obblighi e obiettivi politici che un paese doveva assumersi, senza riserve, senza negoziazioni. L'adozione dell'acquis comunitario comportava inevitabilmente l'adeguamento dell'ordinamento dello stato alle norme UE.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> E. Stadtmüller, *Polish perceptions of the European Union in the 1990s*, "Poland and the European Union", ed. K. Cordell, London, Routledge, 2000, pp. 24 – 28.

<sup>31</sup> C. Hillion, *The Copenhagen criteria and their progeny*, "EU enlargement", Oxford, Hart Publishing, 2004, pp. 1 – 10.

Dopo qualche mese dalle elezioni parlamentari per il rinnovo del Sejm e del Senato del settembre 1993, il 5 aprile del 1994 la Polonia fece, assieme all'Ungheria, formale domanda di adesione all'Unione Europea (prime tra i PECO).<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> T. Marktler, *The power of the Copenhagen criteria*, "Croatian yearbook of European law & policy", Faculty of Law, University of Zagreb, 2006, pp. 356 – 358.

## CAPITOLO III

### I NEGOZIATI CON L'UNIONE EUROPEA

#### 1. L'analisi dei candidati

Era a questo che ora doveva principalmente dedicarsi l'UE: l'allargamento ad est. Gli stati maggiormente favorevoli a questa apertura erano principalmente Regno Unito, Danimarca e Germania. Quest'ultima argomentava essenzialmente delle ragioni geopolitiche: l'approccio ad est le avrebbe dato un'enorme spinta al commercio estero e le avrebbe consentito di risparmiare sui costi aziendali trasferendo le sedi laddove la produzione era a buon mercato. Ma essa risentiva anche di un debito di gratitudine verso Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia, le quali avevano permesso un'unità tedesca libera e pacifica.

Dopo l'incontro a Copenaghen, la Commissione iniziò ad elaborare le diverse strategie per preparare i PECO all'adesione, sostenuta pienamente dal governo tedesco, il quale aveva fatto dell'integrazione un obiettivo della sua presidenza nell'UE a fine del '94. Così iniziarono ad avere luogo una serie di incontri tra gli stati candidati e l'UE.<sup>33</sup>

Nel maggio 1995 la Commissione presentò al Consiglio europeo il Libro bianco, un documento dove erano illustrate tutte le riforme e linee guida per la futura adesione ai PECO e per un'adeguata realizzazione di un mercato unico. La proposta era stata subito accettata dal Consiglio.

La Polonia risultava sempre propensa ad incontrare le richieste dell'UE e così, per la loro attuazione, aveva inserito all'interno di ogni ministero un'unità dedicata all'integrazione europea. Poi, qualche mese dopo, essa presentò alla Commissione un primo calendario di interventi per realizzare gli obiettivi del Libro bianco, i quali portarono a primi importanti progressi circa il settore agricolo, bancario e dei trasporti.

Come già detto, la Germania mirava ad un allargamento rapido (entro il 2000) di Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca. Ma anche Svezia e Finlandia volevano far valere i loro interessi geopolitici riguardo ai paesi baltici, affermando che fosse

---

<sup>33</sup> W. Woyke, *Germany and the EU-Eastern Enlargement*, "Disintegration and Integration in East-Central Europe: 1919 – Post-1989", ed. W. Loth e N. Păun, Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2014, pp. 305–314.

necessario un criterio decisionale oggettivo, trattando l'adesione dei candidati in modo equo. Esse trovarono il sostegno del governo francese.

Fu a Madrid che il Consiglio decise ufficialmente di avviare i negoziati con i PECO, oltre che a prometterne un trattamento oggettivo. È per questa ragione che i vertici chiesero alla Commissione di preparare l'analisi dettagliata su ogni paese candidato e, in vista dell'allargamento, una previsione finanziaria sul suo impatto.<sup>34</sup>

Pertanto, nel luglio 1997 la Commissione presentò l'Agenda 2000 *“per un'Europa più forte e più ampia”*, ovvero la descrizione delle prospettive, problemi e politiche finanziarie oltre il 2000, in un contesto di Unione Europea ampliata. Assieme, aveva proposto la descrizione e il parere di ogni candidato in relazione alla sua possibile preparazione all'adesione nella Comunità. Da questa descrizione si poteva comprendere a che punto erano i paesi soprattutto per quanto riguardava l'adeguamento alle norme e principi comunitari.

La Polonia aveva sicuramente ottenuto risultati positivi dagli accordi europei nella maggior parte dei settori, andando a sviluppare intense attività nella cooperazione. Le difficoltà stavano nel commercio (soprattutto per le sovrattasse sulle importazioni polacche), nella ristrutturazione della siderurgia e nel settore automobilistico e petrolifero. In ogni caso, i risultati degli accordi di associazione evidenziati dalla Commissione erano una politica efficace che aveva permesso relazioni più rafforzate con l'UE in tutti i campi.

Il documento andava poi ad analizzare l'adempimento dei criteri di Copenaghen. I criteri politici e i principi democratici erano considerati rispettati: dal 1991 la Polonia aveva permesso elezioni politiche completamente libere, con il risultato di un'alternanza di governo nel rispetto della legge. Inoltre, i diritti umani nel suo complesso trovavano vasta garanzia legislativa nell'ordinamento interno, ma anche a livello internazionale, data la ratifica di una serie di Convenzioni ONU riguardanti i diritti umani. La Commissione trovò però un limite nella libertà di stampa laddove, ad esempio, era ancora punita eccessivamente la diffamazione contro le autorità dello Stato e i giornalisti dovevano obbligatoriamente rivelare le

---

<sup>34</sup> L. Cram, D. Dinan e N. Nugent, *Developments in the European Union*, Macmillan International Higher Education, 2016, pp. 269 – 282.

fonti su richiesta dei tribunali, e il sistema giudiziario doveva ancora vedere delle riforme per conformarsi all'acquis comunitario.

La Polonia era un'economia di mercato funzionante. Così dichiarava la Commissione nel documento e, dunque, anche i criteri economici sembravano confermati. La liberalizzazione dei prezzi e degli scambi avevano garantito stabilità al paese, ed esso sarebbe stato in grado di sopravvivere alla concorrenza degli altri mercati dell'UE. I problemi rilevati in questo criterio riguardavano principalmente il settore pensionistico, previdenziale ed agricolo: erano necessarie riforme e l'agricoltura doveva essere modernizzata.

Infine, l'adattamento all'acquis comunitario. La Polonia non aveva fatto riserve. Nel giugno del 1997, di 899 regolamenti o direttive poste dal Libro bianco, essa ne aveva già recepiti 405 nella sua legislazione, adottandone una parte importante riguardante le linee guida dedicate al mercato unico. Mancava, però, la concreta attuazione, e l'adeguamento per quanto riguarda il settore agricolo era ancora molto arretrato, assieme agli obiettivi ambientali (giustificati visto il dispendio di soldi che ne comportava).

La Commissione concluse raccomandando di avviare i negoziati con la Polonia, oltre che con l'Ungheria, la Repubblica Ceca, l'Estonia, la Slovenia e Cipro.<sup>35</sup> Ci furono altre proposte da parte della Commissione vista l'analisi dei candidati. Per prepararli all'adesione, essa aveva proposto un aumento di aiuti nel settore agricolo e un aiuto allo sviluppo di infrastrutture. Inoltre, al Consiglio venne proposto di approvare una serie di partenariati di adesione bilaterali dove, in questo modo, sarebbe risultato per gli stati più semplice raggiungere gli obiettivi politici ed economici entro scadenze concordate.<sup>36</sup>

Al vertice di Lussemburgo nel dicembre del 1997 il Consiglio diede il comunicato ufficiale. Il processo di negoziazione sarebbe iniziato nel marzo del 1998 con un incontro simbolico (svolto poi a Londra) tra i diversi Ministri degli Esteri e le proposte sull'aumento degli aiuti e sui partenariati di preadesione erano state approvate.

---

<sup>35</sup> Commissione europea, *Agenda 2000: Parere della Commissione sulla richiesta di adesione della Polonia all'Unione europea*, 1997, pp. 15 – 85.

<sup>36</sup> Consiglio europeo, regolamento (CE) n. 622/98 relativo all'assistenza in favore dei paesi candidati all'adesione all'Unione europea, nell'ambito della strategia di preadesione, e in particolare all'istituzione di partenariati per l'adesione, 16 marzo 1998, pp. 176 – 177.

C'erano più questioni e cambiamenti da affrontare in vista di un allargamento. Intanto, ciò su cui futuri membri spingevano era la partecipazione alla politica agricola comune (PAC). Gli stati UE, invece, temevano i futuri bilanci e cercavano di proteggere i posti di lavoro e limitare le quote nazionali di aiuti finanziari alla comunità.

Serviva anche travolgere l'assetto istituzionale, punto continuamente posticipato nell'agenda UE dal '92: al tempo le istituzioni dell'Unione Europea stavano lavorando sulla base di una organizzazione progettata per sei membri. Con l'allargamento, era difficile pensare di tenere lo stesso schema per prendere delle decisioni, e anche la Commissione con l'Agenda 2000 aveva sollecitato delle riforme a riguardo.

La Commissione insistette anche sulla PAC. L'allargamento ad est era diretta causa di un'UE più povera e più agricola, e senza riforme in questo settore il bilancio sarebbe peggiorato drasticamente. Detto ciò, i PECO avrebbero comunque incontrato difficoltà, e per questo erano necessari gli aiuti e assistenza per modernizzarsi.

Tutte queste proposte di cambiamento spaventavano i paesi UE, nonostante la comunità stessa dichiarava che tutto ciò non avrebbe avuto ripercussioni negative sui contributi di bilancio da parte dei membri. Ma i governi erano diffidenti, soprattutto quelli più poveri come la Spagna. Essi non volevano perdere la loro assistenza e volevano diminuire le loro quote di aiuti. È così che Commissione e Consiglio si resero conto che era necessario un incontro straordinario per accordarsi sulle riforme da attuare, che si svolgerà a Berlino nel marzo del 1999.<sup>37</sup>

## **2. Il partenariato**

Per accelerare il processo di adesione, come già detto, il Consiglio europeo a fine '97 aveva approvato i partenariati con i PECO. Essi erano stati elaborati dalle istituzioni dell'UE, individuando diverse aree per consentire agli stati di recepire integralmente e il più velocemente possibile l'acquis comunitario.

Nell'accordo sono state evidenziate delle priorità, alcune senza ampi periodi di transizione concessi. Innanzitutto, era necessaria una riforma economica ed

---

<sup>37</sup> L. Cram, D. Dinan e N. Nugent, *Developments in the European Union*, cit., pp. 269 – 282.

industriale per la quale, entro la fine del giugno 1998, la Polonia avrebbe dovuto attuare un programma di ristrutturazione del settore dell'acciaio sostenibile, e nel frattempo continuare quello relativo al settore del carbone. Assieme, era necessaria l'accelerazione (non ancora sufficiente) delle privatizzazioni delle imprese di Stato e lo sviluppo nel settore finanziario, soprattutto per quanto riguarda le privatizzazioni trasparenti del settore bancario.

Circa la questione del mercato interno, serviva un adeguamento legislativo sulle norme della certificazione e normalizzazione dei prodotti, sulla liberalizzazione dei movimenti di capitale e sugli appalti pubblici.

Anche l'agricoltura, ramo da sempre spinoso per la Polonia, aveva bisogno di riforme. Le due evidenziate dal patto erano l'elaborazione di una politica di sviluppo strutturale e rurale e l'attuazione dei regolamenti non ancora soddisfatti, che riguardavano principalmente la modernizzazione di alcune industrie alimentari relative alla lavorazione di latte e carni.

Il tutto, poi, necessitava di sostegno istituzionale. Sorgeva la necessità di migliorare le capacità istituzionali ed amministrative in ambito di dogane, controllo finanziario più efficace, controllo degli aiuti di Stato, controlli ambientali e filo sanitari.

Anche l'ambiente trovava posto nel partenariato, il quale avrebbe dovuto trovare attuazione nell'avvicinamento polacco alle strategie ed ai programmi dell'Unione Europea, nonostante esso avrebbe comportato un enorme costo di risorse.<sup>38</sup>

Le preoccupazioni riguardo l'allargamento dell'UE arrivavano da più fronti, non solo da parte dei paesi già membri, ma anche dalla stessa società polacca.

La liberalizzazione del mercato aveva portato diminuzioni dei redditi degli agricoltori e la privatizzazione delle miniere di carbone aveva causato la disoccupazione di molti minatori. I più euroscettici sembravano essere proprio i lavoratori del settore agricolo, i quali iniziarono a scioperare e protestare contro l'adesione alla comunità, perché spaventati dalla concorrenza dell'ovest.

Alcuni sondaggi di opinione avevano mostrato le diverse ramificazioni di pensiero della società e dei partiti in Polonia, arrivata nel frattempo a vedere vincente dalle

---

<sup>38</sup> Parlamento europeo, schede informative: allargamento dell'Unione Europea, 16 aprile 1998.

ultime elezioni parlamentari del settembre 1997 una nuova coalizione formata da Solidarność e Unione per la libertà (partito liberale di centro).

Dal 1997 al 1998 nei cittadini polacchi era aumentata la diffidenza ed il rifiuto verso l'integrazione della Polonia, diminuendone invece il consenso. Nel '98 meno di un terzo del campione intervistato era favorevole ad un'adesione breve, immediata, e con loro anche i partiti di destra. L'idea era sostenuta soprattutto dai più giovani sotto i trent'anni.

Più della metà, circa il 53%, ed i partiti del centro, ritenevano invece che il paese avrebbe dovuto lavorare su un'adesione moderata, più diluita nel tempo. Meno del 10% si dichiarava contrario, posizione presa principalmente dai polacchi che vivevano nelle zone rurali. Per quanto ancora i diffidenti fossero solo una piccola percentuale, era chiaro che il processo di adesione non era facile da affrontare e che nel 1998 c'era più preoccupazione e meno speranza rispetto all'inizio.<sup>39</sup>

### **3. Il Summit di Berlino e l'adesione alla NATO**

La questione dell'allargamento per l'Unione Europea continuava ad essere la priorità, nonostante i dibattiti sugli aiuti dagli stati già membri della comunità. I punti di vista discordanti derivavano soprattutto dalla contribuzione al bilancio della PAC da parte di Francia, Belgio e Spagna. Ma era chiaro su quanto le politiche comuni fossero necessarie per garantire una coesione più efficace possibile.<sup>40</sup>

Così il Summit di Berlino del 1999 si era riunito principalmente per discutere di come si poteva procedere. Intanto, venne fatta una chiara distinzione nella presentazione del quadro finanziario tra i fondi per l'UE e i fondi previsti per i futuri aderenti: le spese previste per uno non avrebbero potuto coprire quelle dell'altro, e viceversa.

Tre erano gli obiettivi futuri stabiliti a Berlino, che fundamentalmente riguardavano il sostegno ai PECO. Questi erano: lo sviluppo e l'aggiustamento per le regioni in tardo sviluppo, sostenere la transizione economica e sociale delle

---

<sup>39</sup> R. Stawarska, *EU enlargement from the Polish perspective*, in "Journal of European Public Policy", vol. 6 no. 5, 1999, pp. 834 – 835.

<sup>40</sup> M. Alexandrescu, *Context, strategies and negotiation methods in the European Union Enlargement to Central and Eastern Europe*, in "Journal of Global Politics and Current Diplomacy", vol 1 no. 1, 2013, pp. 10 – 11.



aree che stavano andando incontro problemi strutturali per l'attuazione, ed il sostegno all'adeguamento e sviluppo delle politiche.

Serviva, però, rendere più efficaci i fondi strutturali per garantire la coesione economica e sociale con i membri UE. Dal 2000 al 2006 si contavano 216 miliardi stanziati a questo scopo. Il 5% di questi fondi, inoltre, servivano per accompagnare delle iniziative comunitarie: la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (INTERREG); la cooperazione transnazionale per lottare contro tutte le forme di discriminazione e le ineguaglianze nel mercato del lavoro (EQUAL); e lo sviluppo rurale (LEADER).

Includere i PECO in via di adesione alla politica agricola comune era fondamentale. Dunque, era stato stabilito quanto, all'incirca, investire su di essa in loro aiuto: 40,5 miliardi e, in più, 14 miliardi per lo sviluppo rurale e del settore veterinario.<sup>41</sup>

Intanto, il 12 marzo 1999 la Polonia era entrata ufficialmente nella NATO, ma non era stato un percorso semplice. Già nel '91 il gruppo Visegrad aveva esplicitamente dichiarato di voler iniziare una cooperazione con i paesi del trattato dell'Atlantico. La Russia, a sua volta, cercava di ostacolare la loro possibile cooperazione, sperando in una dissoluzione dell'alleanza militare, proprio come era accaduto al Patto di Varsavia.

Per gli Stati Uniti la Polonia era sempre stata uno stato da non sottovalutare, data la sua estensione geografica, la vasta popolazione e la sua posizione strategica. Il governo americano ha sempre sostenuto la sua indipendenza, credendo fortemente che questo potesse portare ad una maggiore pace e stabilità in Europa, vedendoci anche del potenziale economico.

Nel 1994 la NATO instaurò i cosiddetti partenariati per la pace con i paesi dell'est Europa, una serie di accordi bilaterali dove ai singoli stati era richiesto il rispetto dei principi dell'Alleanza, ed in cambio essi potevano partecipare alle sue esercitazioni militari, alle opere di mantenimento della pace e chiedere la consultazione dei membri nel momento del bisogno. Era una cooperazione, ma chiaramente non un'adesione vera e propria, dato che non era concessa

---

<sup>41</sup> Consiglio europeo, Conclusioni Del Consiglio Europeo - Berlino, 24 e 25 marzo 1999, parte I

l'attivazione dell'art. 5, cioè la risposta armata dei membri nel momento in cui ci fosse stata un'aggressione esterna ad un alleato. Ma per i PECO questo non era sufficiente, e fu così che iniziarono delle pressioni da parte dei governi dell'est verso quelli americani, riuscendo a cambiare lo scopo del loro partenariato: da essere lo strumento sostitutivo all'adesione, all'essere lo strumento propedeutico all'adesione alla NATO.<sup>42</sup> Inoltre, era stato firmato un patto di cooperazione tra NATO e Russia, il quale aveva diminuito fortemente gli ostacoli delle adesioni dell'est.

L'8 e il 9 luglio 1997 a Madrid i leader NATO invitarono la Polonia, l'Ungheria e la Repubblica Ceca ad unirsi all'Alleanza atlantica. Esse facevano parte di una prima ondata di negoziati che riguardavano i PECO, arrivando poi alla completa adesione. Il problema principale rimaneva la massiccia forza militare che serviva per coprire anche i nuovi membri.<sup>43</sup>

#### **4. La fase di screening e le posizioni negoziali**

Al partenariato proposto dalla Commissione europea e poi approvato dal Consiglio, nella primavera del 1998, il Comitato polacco per l'integrazione europea rispose con un programma nazionale per l'adozione dell'acquis, indicando quali erano le misure necessarie fino al 2002 per adempiere agli obblighi dell'accordo bilaterale, affrontando sostanzialmente gli stessi settori del partenariato elaborato dall'UE.

Allo stesso tempo, però, il programma sembrava poco chiaro e lacunoso. Il governo sembrava determinare il calendario di alcuni obiettivi (ad esempio la questione degli appalti pubblici), trascurandone molti altri che facevano parte delle priorità del partenariato, come il settore ambientale e degli affari interni.<sup>44</sup> Dall'aprile 1998 fino al novembre dello stesso anno si tenne la cosiddetta fase di screening, dove veniva valutato dalla Commissione lo stato di avanzamento della Polonia rispetto all'acquis comunitario dei partenariati.

---

<sup>42</sup> D. E. Pienkos, *Poland, the issue of NATO expansion and the Polish American Congress*, in "The Polish Review", vol. 40 no. 2, 1995, pp. 181 – 195.

<sup>43</sup> T. G. Carpenter e B. Conry, *NATO enlargement: Illusions and reality*, Washington, D.C, Cato Institute, 1998, pp. 17 – 20.

<sup>44</sup> Gruppo di lavoro del segretariato generale Task – Force "Ampliamento", *La Polonia e l'ampliamento dell'Unione Europea*, 22 ottobre 1999, p. 21.

Il governo polacco aveva deciso di stanziare il 30% dei fondi PHARE sul rafforzamento istituzionale, e il 70% come sostegno agli investimenti, i quali riguardavano la ristrutturazione agricola, lo sviluppo regionale ed investimenti sul capitale umano. Sempre all'interno di questa percentuale rientravano i fondi destinati ad agricoltura, industria, salute, sicurezza e trasporti per il rispetto delle normative comunitarie, ed il sostegno alle piccole e medie imprese.

La Polonia temeva che i partenariati fossero uno strumento di imposizione non negoziabile che l'Unione Europea proponeva laddove sarebbe risultato difficile negoziare, per seguire le priorità della comunità rispetto che quelle nazionali.

Visto il deludente risultato dai primi screening e il programma nazionale proposto poco chiaro, l'UE decise di ridurre di 34 milioni di ecu dal PHARE alla Polonia, a causa anche dello scarso numero di progetti attuati in linea con gli obiettivi comunitari.

Contemporaneamente alla fase dello screening, era prevista la preparazione delle posizioni negoziali (dal settembre '98 al dicembre '99).

La Polonia aveva delle priorità da portare avanti e, come già detto, il settore dell'agricoltura era uno di queste, perché voleva ottenere tutti i vantaggi della PAC nonostante il suo sistema agricolo non fosse conforme a quello dell'UE, e insieme ottenere periodi di transizione più lunghi possibili ed un sistema per la libera circolazione dei lavoratori.<sup>45</sup>

Le questioni sensibili portate avanti dall'Unione Europea erano essenzialmente due. Prima di tutto, il timore della PAC estesa anche ai PECO, che necessitava di una previa modernizzazione del settore agricolo polacco e delle sue riforme. In secondo luogo, gli stati dell'UE, principalmente Austria, Germania e Svezia, avevano paura del massiccio flusso di manodopera dalla Polonia causato dal libero movimento dei lavoratori.

I timori del governo polacco, invece, erano diversificati in più settori.

L'inclusione della Polonia nel sistema di sicurezza sociale dell'UE avrebbe provocato un impatto notevole sulle spese di bilancio statale, e per attenuare il rischio di speculazione e l'impatto sui tassi di cambio, era necessaria anche la

---

<sup>45</sup> S. Leiber, *Implementation of EU Social Policy in Poland: Is there a Different 'Eastern World of Compliance'?*, in (non specificato), 2005, pp 8 – 11.

liberalizzazione dei movimenti di capitale a breve termine. Ancora c'era il problema dell'introduzione degli standard di sicurezza delle merci della normalizzazione dei prodotti. Inoltre, l'adeguamento agli standard europei sull'ambiente prevedevano enormi costi di attuazione.<sup>46</sup>

## **5. Gli sviluppi e gli adattamenti normativi**

Lo screening e i negoziati andavano avanti parallelamente. La Polonia proseguiva con il suo percorso per l'adattamento alle norme dell'Unione Europea e il raggiungimento degli obiettivi dei partenariati.

Dal gennaio 1999 il governo polacco aveva riformato il sistema di potere, decentrandolo alle regioni (voivodati), alle contee (powiat) e ai comuni (gmina).

La Commissione aveva rilevato un problema nel potere giudiziario, essendo i processi e i tempi di giudizio troppo lunghi, ma con la nuova Costituzione del '97 la Polonia aveva fatto passi avanti a riguardo. Infatti, era chiaro ed esplicito il concetto di indipendenza e, aggiungendo una legge, la Corte costituzionale poteva risolvere i conflitti tra i diversi organi statali, consentendo anche al cittadino di fare ricorso in caso di violazione delle libertà costituzionali. Venne anche istituito un nuovo Codice penale conforme alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ciò che invece era ancora da migliorare era lo status dei giudici.

Non migliorò la situazione della libertà di espressione, anche se nella realtà essa non era condizionata dai limiti che incontravano i giornalisti, e la stampa rimaneva operativa e dinamica. Ma venne istituito l'Ufficio del Commissario per la difesa dei diritti civili, dove quindi troviamo un certo tipo di garanzia istituzionale.

Per quanto riguarda il settore economico, la Polonia mise nel calendario qualche programma. Essa, infatti, aveva fornito alla Commissione un piano di ristrutturazione del settore siderurgico e un piano che prevedeva la cessione di una buona parte delle attività statali entro il 2001. Quest'ultimo riguardava acciaierie, telecomunicazioni, raffinerie. Invece, entro il 2000 era prevista la privatizzazione della LOT Polish Airlines (la compagnia aerea nazionale) e della PZU, la

---

<sup>46</sup> R. Stawarska, *EU enlargement from the Polish perspective*, cit., pp. 822-838.

compagnia assicurativa polacca. Il resto delle privatizzazioni continuava, anche se lentamente rispetto alle aspettative comunitarie.

Intanto, il commercio con l'Unione Europea era aumentato: le esportazioni polacche nell'UE segnano il 65% del totale del paese, mentre le importazioni erano il 70% del totale.

La quota dell'agricoltura nell'intera produzione era diminuita del 13% dal 1989, anche se continuava a coinvolgere circa un quarto della manodopera polacca.

La libera circolazione delle merci incontrava qualche problema. Era in programma una riforma sulla certificazione dei prodotti industriali (ribadita anche da un protocollo dell'Accordo europeo), la quale sembrava vedere attuazione da un accordo nel 1997 tra UE e Polonia. Ma la firma e la ratifica rimasero bloccate per un anno, causando un impatto negativo sul commercio tra i due e sui preparativi al mercato interno. Dunque, la Polonia non mantenne l'impegno di una delle priorità, tra l'altro, a breve termine.

In più, le disposizioni polacche riguardo la politica di sviluppo rurale erano insufficienti rispetto agli obblighi che avrebbe dovuto rispettare per l'adesione, come anche la mancata istituzione di un controllo degli aiuti di Stato, che gravava di una poca capacità amministrativa e istituzionale.

Anche il settore delle politiche sociali ed occupazionali risultava poco discusso e poco importante nell'agenda politica polacca.<sup>47</sup> La Polonia non aveva mai contestato le norme UE a cui doveva adeguarsi, il problema stava nei costi di implementazione elevati per le imprese stesse. Ad esempio, direttive che creavano problemi erano quelle sull'uso delle attrezzature di lavoro<sup>48</sup> e sui requisiti minimi di salute e sicurezza sul luogo di lavoro<sup>49</sup>, alle quali la Polonia chiese un periodo di transizione fino al dicembre 2005 nella sua posizione negoziale. Un'altra direttiva ostile era quella sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti dall'esposizione ad agenti biologici durante il lavoro<sup>50</sup>, per la quale però il governo polacco non chiese periodi di transizione. Esso infatti, rivalutando i costi,

---

<sup>47</sup> Commissione europea, *Agenda 2000: Ampliamento: Relazione periodica 1998 della Commissione sui progressi della Polonia verso l'adesione*, 1999, pp. 8 – 38.

<sup>48</sup> 89/655/CEE, sezione Euro – Lex: [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT)

<sup>49</sup> 89/656/CEE, sezione Euro – Lex: [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT)

<sup>50</sup> 90/679/CEE, sezione Euro – Lex: [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT)

si rese conto che erano comunque attuabili, anche se in più tempo, e non insistette per ottenere un periodo di transizione per tutti e tre i punti.

L'acquis per le politiche sociali aveva avuto qualche difficoltà essenzialmente per i mezzi e le capacità di cui disponeva il governo nel settore, aggiungendo poi il poco tempo a disposizione per la consultazione e la discussione di riforme e aggiustamenti. Per questa ragione, le iniziative in questo campo si erano concentrate in pochi settori, principalmente quello della salute e sicurezza e della circolazione dei lavoratori, mentre erano state accantonate le questioni relative, ad esempio, ai diritti del lavoratore, completamente ignorate dai partiti.<sup>51</sup>

Si erano anche stabiliti più dettagliatamente i ruoli delle istituzioni polacche. Il Comitato per l'integrazione europea (già creato nel 1996) aveva il compito di coordinare l'adattamento e l'integrazione comunitaria: assicurarsi che i disegni di legge passino il controllo di conformità con l'ordinamento dell'Unione Europea, cooperare con i governi locali per aiutarli alla preparazione per partecipare alla comunità e coordinarle attività delle istituzioni amministrative statali. Questo Comitato era presieduto dal Primo Ministro e composto anche dai ministri degli affari esteri, degli affari interni, dell'economica, della finanza, del lavoro e welfare, della protezione ambientale, dell'agricoltura e della giustizia. Tutto ciò veniva assistito dal suo Ufficio.

Per la partecipazione ai negoziati, inoltre, era stato istituito il Team Interministeriale per la preparazione dei negoziati, composto da task force per i diversi settori, che comprendevano otto membri ciascuno.<sup>52</sup>

## **6. Il Trattato di Nizza**

Nel febbraio 2001 era stato firmato il trattato di Nizza, diventando efficace due anni dopo, a febbraio del 2003. Oltre ad essere uno dei trattati fondamentali dell'Unione Europea per quanto riguarda la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, affrontava importanti modifiche sul modus operandi dell'organizzazione per il buon funzionamento di un'Unione Europea più ampia. Esso si concentrava sulla nuova composizione che avrebbe avuto la Commissione,

---

<sup>51</sup> S. Leiber, *Implementation of EU Social Policy in Poland: Is there a Different 'Eastern World of Compliance'?*, cit., pp. 9 – 12.

<sup>52</sup> R. Stawarska, *EU enlargement from the Polish perspective*, cit., pp. 831 – 834.

alla nuova ponderazione dei voti nel Consiglio europeo e l'introduzione di nuovi deputati al Parlamento europeo, espandendo anche la necessità della maggioranza qualificata a nuove basi giuridiche, dove prima era previsto il voto ad unanimità.<sup>53</sup>

A precedere la stipulazione del trattato c'era stata una Conferenza intergovernativa per preparare i punti oggetto di riforma.

Innanzitutto, venne deciso di cambiare le dimensioni della Commissione europea, facendo perdere dal 2005 a Francia, Germania, Regno Unito, Italia e Spagna il secondo commissario a loro assegnato al tempo, dandone uno ad ogni nuovo membro. Questo, chiaramente, è stato motivo di dibattito. La Francia proponeva di tenere i già stabiliti 20 commissari totali, sostenendo che averne 27 sarebbe risultato ingestibile, mentre l'Italia insistette per mantenere la rappresentanza dei due membri per i cinque paesi. Il Consiglio non accettò queste argomentazioni, procedendo con l'approvazione di questa modifica.

La struttura della ponderazione dei voti nel Consiglio non andava più bene. Così, i paesi più numerosi videro alzarsi i loro voti arrivando, con i nuovi, ad avere un totale di 345 voti. Alla Polonia, vista la sua importante popolazione, erano stati assegnati 27 voti. Fu il governo tedesco ad opporsi questa volta, sostenendo di avere maggiore popolazione rispetto Francia e Italia e quindi di avere diritto a più voti (i tre paesi, assieme al Regno Unito, avevano lo stesso numero di voti dopo la riforma). Ma trovò il blocco dal governo francese, che per nulla al mondo avrebbe consentito alla Germania di avere più potere rispetto al suo.

Servivano ora 258 voti per decidere a maggioranza qualificata, ma un membro poteva sollevare la questione e chiedere se la maggioranza rispecchiasse almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione. In caso di esito negativo, la decisione era bloccata.

Il terzo punto rilevante ai fini del trattato di Nizza era stata l'estensione della maggioranza qualificata a più materie, nello specifico 29. Di conseguenza, venne tolto l'obbligo di decisione all'unanimità in alcuni settori, e quindi il diritto di veto di uno stato di opporsi e bloccare la decisione.

---

<sup>53</sup> Parlamento europeo, *risoluzione del Parlamento europeo sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea*, 31 maggio 2001.

Questa decisione aveva raggiunto diverse discussioni, evidenziando le diverse priorità nazionali dei membri. Il Regno Unito non voleva rinunciare al veto sulla tesoreria statale, i paesi nordici non volevano fare a meno di poter bloccare decisioni per quanto riguardava le emergenze e la protezione sociale. La Spagna, maggiore beneficiaria degli aiuti regionali, voleva tenere il potere di veto sui fondi UE, mentre, al contrario, Italia e Germania cercavano di ridurre al minimo le aree con decisioni ad unanimità.

Il Parlamento europeo, inoltre, era stato aumentato a 736 membri, 50 dei quali dati alla Polonia.<sup>54</sup>

## **7. La chiusura dei negoziati e il Consiglio di Copenaghen**

I negoziati della Polonia si erano chiusi nel dicembre del 2002, assieme a quelli di Ungheria, Estonia, Repubblica Ceca, Slovenia, Slovacchia, Cipro, Lettonia, Lituania e Malta.

Nell'aprile del 2003 viene firmato il trattato di adesione, uno soltanto che riguardava tutti i paesi. La prima parte di esso era denominata "Trattato tra gli attuali stati membri e i dieci candidati relativo all'adesione dei dieci stati candidati all'Unione Europea; la seconda parte riguardava gli adeguamenti dei paesi, intitolato "Atto relativo alle condizioni di adesione dei dieci paesi candidati e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione Europea".

In aggiunta a quanto deciso a Nizza, si erano stabilite ulteriori riforme istituzionali. La Corte di Giustizia avrebbe visto un aumento di un totale di 25 giudici, il Comitato economico e sociale ed il Comitato delle Regioni avrebbero assegnato 21 posti alla Polonia, quest'ultimo aggiungendo 95 membri al totale. Invece, il Comitato tecnico scientifico avrebbe avuto 39 specialisti polacchi. I punti dei negoziati erano molteplici, ma andrò a spiegare le conclusioni dei più rilevanti.

Partendo dall'assistenza finanziaria, era stato istituito il Transition facility, un programma di aiuti stabilito fino al 2006. Esso serviva per far sì che le normative europee fossero acquisite e rispettate dai candidati, andando a sostenere quei

---

<sup>54</sup> H. Motamen-Scobie, *Enlargement of the EU and the Treaty of Nice*, Ft Press, 2002, pp. 159 – 170.



settori in cui non arrivavano i fondi strutturali. Del totale distribuito, circa 400 milioni, la Polonia dal 2004 al 2006 avrebbe ricevuto circa 93 milioni di euro ogni anno.

Per quanto riguarda il bilancio dell'Unione Europea, dopo il 1° maggio 2004, i candidati avrebbero partecipato con la loro quota, ricevendo però un compenso temporaneo in base alla situazione del loro paese. Alla Polonia verrà compensato circa un miliardo di euro. Questo compenso sarebbe stato poi preso in considerazione nel momento del calcolo di distribuzione dei fondi strutturali previsti dal 2004 al 2006. Inoltre, i nuovi stati dovranno anche partecipare alla contribuzione del Fondo di ricerca per il carbone e l'acciaio, per un totale di 92 milioni divisi in quattro rate fino al 2009.

Anche la situazione dell'industria siderurgica era un elemento sensibile per il governo polacco. Dal trattato di adesione era stata messa la scadenza del 31 dicembre 2006 per far sì che tutte le imprese del paese, ad esclusione di quelle esplicitamente elencate, non potessero recepire aiuti statali. Laddove fossero previsti, era stabilito comunque un limite di denaro finanziabile. A questo riguardo, la Polonia doveva presentare delle relazioni ogni sei mesi sullo stato e lo sviluppo delle sue industrie.

Abbiamo già detto che il libero movimento delle persone era una questione sensibile per i paesi già membri dell'Unione Europea. Vista la grande popolazione polacca e il livello alto di disoccupazione nel paese, una volta diventati membro, ci sarebbero state ripercussioni nei paesi vicini (soprattutto la Germania). Per questo, la comunità aveva preso la decisione di stanziare ulteriori 108 milioni di euro alla Polonia per adempiere all'obbligo di creare frontiere controllate, soprattutto da est, e quindi garantire i più alti livelli di sicurezza pubblica. Oltre a ciò, venne regolata anche la problematica dei lavoratori migranti. I cittadini della Polonia non avrebbero avuto il diritto di lavorare in Unione Europea per i primi due anni dall'adesione, nonostante avessero comunque certe priorità rispetto ai cittadini di altri paesi terzi. Se i membri dell'ovest avessero visto una destabilizzazione del loro mercato a causa dell'immigrazione dei nuovi,

essi avrebbero potuto chiedere altri tre anni di limite a questi ultimi, e prorogarlo nuovamente (ma per l'ultima volta) di altri due anni.<sup>55</sup>

Relativamente ai fondi strutturali, l'importo del sostegno disponibile offerto dall'UE superava abbondantemente i Fondi di preadesione (PHARE, Sapard) stanziati anni prima, e risultava il fondamentale motore di sviluppo economico per la Polonia, la quale, anche questa volta, ne aveva tratto i maggiori vantaggi. Essa doveva anche rispondere all'esigenza di eliminare il divario che si era formato tra le sue regioni, che vedeva le maggiori difficoltà ad est del paese.<sup>56</sup> Gli obiettivi dei Fondi strutturali erano essenzialmente l'adeguamento e la ricrescita delle regioni meno sviluppate e la risoluzione delle aree con problemi strutturali, assieme all'assistenza di politiche per l'occupazione e la formazione e azioni di sviluppo rurale. Questi ultimi venivano finanziati sia dai Fondi strutturali, sia dai fondi provenienti dalla Politica agricola comune.

Per gli anni 2004 – 2006 erano stati stanziati per la Polonia 8,6 miliardi di euro di aiuti strutturali, che erano il risultato di sette programmi comunitari, tra i più importanti il Programma per lo sviluppo regionale e il Programma per lo sviluppo delle aree rurali, per perseguire le iniziative decise al summit di Berlino. I maggiori beneficiari dei fondi sono stati gli enti territoriali, gli imprenditori e gli agricoltori. Le attività imprenditoriali non avevano mai avuto occasione di ricevere questo tipo di aiuti, e infatti le piccole e medie imprese sono state le più attive a chiedere questi finanziamenti.<sup>57</sup>

Riguardo al settore agricolo, è bene concentrarsi un po' più nello specifico data l'importanza che aveva in Polonia. Abbiamo già detto come la liberalizzazione dei prezzi dei prodotti degli anni '90 abbia causato ripercussioni soprattutto in questo settore, vista la riduzione dei redditi assieme ad un crollo della domanda interna che è andata verso i prodotti importati, competitivamente più convenienti. Così, le grandi aziende pubbliche iniziarono a fallire, mentre le aziende agricole private

---

<sup>55</sup> M. Ivanica, *An Overview of the Treaty of Accession of Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia to the European Union*, European Institute for Public Administration Working Paper, 2003, pp. 7 – 16.

<sup>56</sup> P. Churski, *Structural funds of the European Union in Poland—Experience of the first period of membership*, in “European Planning Studies”, vol. 16 no. 4, 2008, pp. 579 – 607.

<sup>57</sup> ICE, *Polonia - Manuale Fondi UE*, luglio 2017, pp. 5 -11.

avevano sentito meno il colpo del collasso, continuando a rispondere alla domanda, anche se molto scarsa, vedendo addirittura un incremento del proprio reddito. L'agricoltura non era mai riuscita, però, a riprendersi come gli altri settori dell'economia dopo lo shock iniziale, causando anche un deterioramento delle condizioni di vita nelle aree rurali. L'agricoltore medio non aveva molte scelte, solitamente possedeva uno scarso livello di istruzione, che rendeva complicato poter trovare altre strade da intraprendere.

Passato un decennio di concessioni e accordi con l'ovest, i due strumenti principali di aiuto sono stati il programma PHARE, di cui ho già trattato, e il programma Sapard, attuato nel 2002. Sapard aveva due priorità: l'adattamento del settore agroalimentare agli standard europei per quanto riguarda l'igiene e la qualità; il miglioramento dell'agricoltura per renderla più efficace nei mercati, sia interni che esteri (questa priorità ricevette il 65% dei finanziamenti totali); il sostegno allo sviluppo rurale multifunzionale.<sup>58</sup>

Era stato il Partito polacco dei contadini ad avere in mano le negoziazioni agricole con la Commissione, cercando di ottenere un accesso più agevolato alla PAC, visti gli sforzi della transizione. Ciò che aveva reso difficili i negoziati era la particolare posizione presa dalla Commissione: gli agricoltori dei PECO non avrebbero dovuto beneficiare dei pagamenti diretti, dato che la loro entrata nella PAC avrebbe aumentato il loro reddito generale, ma sarebbero rimasti ai già quindici membri. Includere anche i nuovi sarebbe stato impossibile. Come base negoziale, i PECO proposero i pagamenti diretti a partire dal 2007, vedendo contraria solo la Polonia. I negoziati riguardo questo punto si conclusero con la proposta della Commissione del 2002, la quale affermava che il trattamento all'interno della PAC non poteva avvenire su due livelli, ma doveva essere uguale per tutti gli stati membri. Restava sempre il problema di come poterli garantire a tutti, senza togliere finanziamenti in altri settori. Così, gli accordi stabilivano un regime transitorio, dove soltanto nel 2013 i PECO avrebbero ottenuto il 100% dei pagamenti diretti. Nel mentre, nel 2004, 2005 e 2006 avrebbero ottenuto rispettivamente i pagamenti del 25%, 30% e 35%.

---

<sup>58</sup> R. Crescenzi, *Le differenziazioni regionali dell'agricoltura in Polonia di fronte alla Pac*, in "Rivista dell'Associazione Rossi – Doria", 2004, pp. 90 – 102.

A causa di queste dinamiche riguardo i negoziati sull'agricoltura, il governo polacco non era più sicuro di avere l'appoggio di tutti i partiti per l'adesione, e soprattutto degli agricoltori. Ma l'adesione all'UE, allo stesso tempo, sembrava l'unica speranza per lo sviluppo economico della Polonia.<sup>59</sup>

Il 12 e 13 dicembre 2002 il Consiglio europeo si era riunito a Copenaghen. Le questioni da affrontare erano varie, tra cui l'allargamento previsto a breve dei PECO. Viene stabilita la data dell'allargamento, il 1° maggio 2004, dopo aver approvato gli esiti dei negoziati. Inoltre, era previsto un sistema di monitoraggio ai nuovi membri, clausole di salvaguardia che gli stati avrebbero potuto utilizzare per contrastare imprevisti nei primi tre anni di adesione e la sorveglianza nei progressi economici, strutturali e finanziari. Agli agricoltori era stato offerto un accordo: gli aiuti diretti sarebbero stati distribuiti gradualmente in dieci anni. Ciò che bisognava fare ora era presentare il trattato alla Commissione, poi al Parlamento, e concludere con la firma del Consiglio europeo. I nuovi Stati avrebbero partecipato alla prossima conferenza intergovernativa.<sup>60</sup>

## **8. L'adesione ufficiale all'UE**

Gli stati candidati sono entrati ufficialmente nell'Unione Europea. Il 16 aprile del 2003 venne firmato il trattato di Atene, noto anche come trattato di adesione, tra i già quindici membri dell'UE e gli stati candidati, reso efficace poi il 1° maggio 2004. Fu un grande traguardo per la Polonia, visti i costi soprattutto economici per ottenerlo. Ma proprio per questa ragione, nel corso dell'integrazione, si era sviluppata della diffidenza nei confronti della comunità.

Abbiamo visto come dai primi anni '90 l'integrazione europea era diventata una priorità per il susseguirsi dei governi polacchi. L'Alleanza della sinistra democratica (SLD) era, paradossalmente agli eventi storici che aveva affrontato il paese, il partito che più sosteneva la cooperazione con l'ovest. Questo partito, poi, aveva guadagnato un buon consenso nella metà degli anni '90, per poi prendere il potere al governo dal 2000 al 2005. Il suo successo stava proprio nel fatto che era un partito pro – Europa, mentre la destra iniziava a intraprendere diverse vie di

---

<sup>59</sup> G. Laschi, *L'Europa a 25 e la PAC: il caso della Polonia*, in "Studi Urbinati, A-Scienze giuridiche, politiche ed economiche", vol. 56 no. 3, 2005, pp. 503 – 514.

<sup>60</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni della presidenza: allargamento*, 2003, pp. 1 – 3.

pensiero per quanto riguardava l'integrazione, una delle cause principale delle divisioni del governo. La maggioranza dei leader che si occupava dell'integrazione e delle negoziazioni erano ex comunisti.

Chiaramente c'era chi si dichiarava antieuropeista, come le estreme destre, che vedevano l'Unione Europea come un complotto comunista. Ma nello specifico, due partiti portavano avanti questa argomentazione. In primis, il partito Autodifesa, un movimento rurale e populista. Quando iniziarono i negoziati, esso intraprese una serie di proteste, marce, occupazioni, soprattutto verso gli accordi commerciali che andavano a sfavorire gli agricoltori. Nel 2001 era riuscito ad ottenere dei seggi nel Sejm, portando il dibattito in Parlamento, giudicando sempre il fatto che era assurdo che i comunisti, prima con Mosca, stessero negoziando con Bruxelles.

L'altro partito contro l'integrazione era la Lega delle famiglie polacche (LPR), con ideologia nazionalista cattolica. Anch'esso riuscì ad entrare in Parlamento nel 2001, condannando il fatto che con l'entrata nell'Unione Europea, i valori cattolici sarebbero stati erosi e la religiosità sarebbe diminuita.

Il pessimismo del governo e della società creato riguardo l'integrazione era nato, inizialmente, vedendo la Polonia tagliata fuori dalle prime adesioni del 1995, quando sono entrate nella comunità le economie più forti e più stabili (Austria, Finlandia, Svezia). Il pessimismo era andato poi crescendo dopo il rapporto che la Commissione fece nel '99, ribadendo molte lacune al governo polacco e molta strada ancora da fare, diminuendo ancora di più le aspettative di una possibile entrata.

Con il rapporto del 2002 della Commissione, questa volta positivo, si era iniziato a spargere dell'ottimismo: l'UE aveva chiuso 27 capitoli dei negoziati e soltanto agricoltura, pesca e ambiente dovevano ancora essere completati.

Nonostante il miglioramento dell'atteggiamento della società verso l'adesione, molti sostenevano che la Polonia sarebbe comunque stata un membro inferiore, assieme agli altri PECO, rispetto ai quindici già membri. La paura stava

soprattutto sul fatto che l'ingresso avrebbe portato vantaggio alla Comunità, invece che ai nuovi paesi membri.<sup>61</sup>

Dopo l'entrata ufficiale della Polonia nell'UE si svolsero le prime elezioni del Parlamento europeo con i nuovi membri il 13 giugno 2004, con il risultato di una bassissima affluenza generale dei PECO. La Polonia registrò la più bassa affluenza dopo la Slovacchia, rispettivamente il 20% e il 16,7%, e al referendum tenuto un anno prima vide la partecipazione del 58,8% di cittadini polacchi. Il più alto astensionismo sembrava essere laddove il tasso di disoccupazione era più alto. In Polonia si contava un tasso di disoccupazione del 18,9% nel 2004 e, specificatamente nei giovani, del 39,6%. La disoccupazione era una delle questioni principali che trainavano il pessimismo della società verso l'adesione, assieme alle decisioni finali prese riguardo la libera circolazione dei lavoratori. Essa creava enorme scontento, dato che andava a minare una delle quattro libertà su cui si fondava l'UE, confermando il timore generale del possibile trattamento di secondo livello per i nuovi membri rispetto a quelli fondatori.

L'inclusione all'Unione Europea non è stata per forza un successo per i governi dei PECO, e non aveva consolidato meglio l'élite politica. Anzi, le rispettive opposizioni usavano proprio questa nuova appartenenza per screditare i governi in carica tanto che, ad esempio, il Primo ministro polacco Leszek Miller dovette dimettersi il giorno dopo l'adesione del paese. Alle nuove elezioni, il partito SLD riuscì ad ottenere soltanto il 10% dei voti, mentre il partito liberalconservatore Piattaforma civica vinse con il 28% dei voti.

Per i nuovi cittadini europei era difficile comprendere le istituzioni comunitarie, soprattutto senza vedere i benefici che l'Unione prospettava, i quali si sarebbero iniziati a vedere almeno due anni dopo. I partiti polacchi non potevano più pensare di fondare il proprio programma politico sull'integrazione a ovest, piano che inizialmente portava ad ottenere grande consenso.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> R. Taras, *Poland's Accession into the European Union: Parties, Policies and Paradoxes*, in "The Polish Review", vol. 48 no. 1, 2003, pp. 3 – 19.

<sup>62</sup> S. Giusti, *Il disincanto della "Nuova Europa*, in "Ispi Policy Brief", no. 7, 2004, pp. 1 – 4.

## 9. Gli effetti dell'adesione sulla società polacca

L'Unione Europea ha continuato ad essere il soggetto trainante dei principi di democrazia, stato di diritto e protezione dell'ambiente. Dando uno sguardo generale agli effetti dell'adesione dei PECO, possiamo dire che i risultati hanno portato importanti effetti positivi.

Intanto, il tasso di disoccupazione ha subito molti cambiamenti. I PECO, e soprattutto la Polonia, avevano iniziato la loro partecipazione all'UE con un'alta disoccupazione. La Polonia, partendo dal 19% della popolazione disoccupata, nel 2008 è riuscita ad abbassarla fino al 7%.

Tutti i nuovi membri dell'est hanno registrato una crescita economica, la maggior parte ottenendo un raddoppio del Pil pro capite dal 2000 al 2012. Il commercio era il motore della crescita dei PECO. Nonostante tutti abbiano registrato un deficit commerciale nel corso degli anni continuava ad esserci forti e continue esportazioni ed importazioni. Inoltre, grazie all'ingresso nell'Unione Europea si sono alzati gli afflussi di investimenti diretti esteri. In particolare, la Polonia ne è stata la maggior beneficiaria, grazie alla dimensione del suo mercato nazionale che era motivo di attrazione.

I fondi europei hanno permesso di realizzare molti progetti che hanno portato concreti risultati per la crescita economica polacca e per il miglioramento del tenore di vita. Tra questi, fino al 2009, si registravano diversi progetti di costruzione e ammodernamenti nelle città (strade, trattamento dell'acqua, reti fognarie, reti ferroviarie). Inoltre, circa 18.500 imprese hanno ottenuto importanti benefici, assieme anche a circa 2,6 milioni di persone che sono riuscite a contrastare la disoccupazione.<sup>63</sup>

Il settore agricolo continua a rimanere un elemento complesso per la Polonia. La difficoltà dell'UE stava nell'adattare il sostegno agricolo alle caratteristiche strutturali dei nuovi, soprattutto per la carente gestione burocratica amministrativa che essi avevano rispetto ai paesi dell'Europa Occidentale.

I benefici del commercio e delle esportazioni ad ovest, non avevano migliorato la situazione degli occupati nell'agricoltura, e gli allevatori non erano ancora in

---

<sup>63</sup> M. N. Jovanović e J. Damnjanović, *EU Eastern Enlargement: Economic Effects on New Members 2000~ 2012*, in "Journal of Economic Integration", vol. 29 no. 2, 2014, pp. 210 – 243.

grado di competere con gli altri stati dell'UE. Questo portò ulteriore scontento e delusione, date le alte aspettative che avevano una volta diventati membri. Ancora oggi i PECO non hanno raggiunto il livello produttivo che avevano prima degli anni '90.

Possiamo, dunque, riassumere i risultati positivi in: abbassamento della disoccupazione, crescita economica, espansione del commercio e aumento degli afflussi di investimenti diretti esteri. I PECO hanno comunque bisogno di continuare a modernizzarsi, ma a costo del debito pubblico ed estero che ha finanziato e deve continuare a finanziare questi successi, a costo delle generazioni future.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> A. Piccinini e C. Chirico, *L'allargamento dell'Unione Europea, i risvolti agricoli*, in "Rivista di Politica Agricola Internazionale", vol. 2, 2003, pp. 35 – 50.



## CONCLUSIONE

Questo studio ha cercato di comprendere le dinamiche delle relazioni tra Unione Europea e Polonia e le loro priorità dai primi accordi bilaterali fino all'adesione vera e propria, tenendo presente dei 15 stati già membri.

Già dagli anni '80 la società polacca sentiva il bisogno di vivere sulla base di principi democratici, fondati sullo stato di diritto e diritti umani, fatto evidente dato il successo del partito SLD che aveva basato la sua priorità politica nell'integrazione europea.

La Polonia fece grandi sforzi in questo percorso, rischiando più volte di perdere il consenso dei cittadini ormai delusi e abbandonare l'obiettivo finale, dovuto soprattutto dal fatto che entrambe provenivano da un passato storico che le rendeva nemiche, da ideologie totalmente differenti, da un territorio con esigenze diverse. Gli stati già membri dell'UE erano preoccupati di mantenere i loro benefici a discapito dei nuovi, di non urtare il sistema istituzionale già stabilito, tanto che i paesi candidati dovevano aggrapparsi ad un treno già in corsa, senza cambiare le carte in gioco. D'altra parte, la Polonia portava avanti le sue esigenze di un paese vasto, agricolo e sottosviluppato, traendo i maggiori aiuti possibili per arrivare ad essere in pari con l'Europa dell'ovest in tutti i campi.

Proprio per questo, il governo polacco si rivelò il più produttivo e cooperativo nella scalata per l'adesione, consapevole degli effetti positivi che avrebbe portato al suo paese. L'economia, piano piano, si riprese, il commercio ripartì, la disoccupazione si abbassò.

Dal 1° maggio 2004 alla Polonia è concesso di usufruire di tutti i benefici che l'Unione Europea offre ai suoi membri, poggiandosi ora sugli effetti positivi ottenuti grazie all'integrazione e, soprattutto, alla quantità di fondi di cui essa è stata maggior beneficiaria per anni.

Garantire i principi di libertà, democrazia, uguaglianza e Stato di diritto sono la base perché un paese possa far parte dell'Unione Europea. Nonostante ciò, le relazioni conflittuali degli ultimi anni rischiano di far crollare la cooperazione tra i due soggetti, vedendo violato il principio dello Stato di diritto da parte della Polonia. A partire dal 2015 il governo polacco in carica di estrema destra (guidato

dal partito Diritto e giustizia) aveva adottato un pacchetto di leggi che non garantivano più il diritto fondamentale dell'indipendenza della magistratura, in particolare nel Tribunale costituzionale, perché i giudici potevano essere sostituiti da membri eletti dalla maggioranza governativa. Questo è solo uno dei comportamenti antidemocratici che la Polonia stava assumendo, scatenando il richiamo delle diverse organizzazioni internazionali di cui era membro, oltre che dall'UE.

Dopo vari anni e tentativi di risoluzione continuava a persistere il controllo politico sulla magistratura, causando l'erosione sempre più evidente dell'art. 2 TUE. La Corte costituzionale polacca il 14 ottobre del 2021, con una sentenza, decise di non riconoscere più il primato del diritto comunitario sulle leggi nazionali. I meccanismi istituzionali dell'Unione Europea rendevano difficile constatare la violazione, dato che governo polacco e ungherese, entrambe sotto accusa, si spalleggiavano a vicenda nel momento in cui serviva raggiungere l'unanimità al Consiglio europeo ai sensi dell'art. 7 TUE.<sup>65</sup>

Dal momento in cui il governo polacco sta iniziando ad allargare la trasgressione ad altri principi fondamentali, come la libertà di espressione e una varietà di diritti civili, non è ben chiara la sua posizione rispetto all'Unione Europea: l'élite polacca crede veramente agli ideali democratici? Oppure l'integrazione è stata soltanto il frutto di aspirazioni economiche?

C'è il rischio che un percorso iniziato più di quarant'anni fa possa essere rimesso in discussione.

---

<sup>65</sup> A. Festa, *L'Unione europea e l'erosione dello Stato di diritto in Polonia*, in "Rivista quadrimestrale on line sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia", no. 2, 2020, pp. 148 – 159.





## BIBLIOGRAFIA

### Volumi

T. G. Carpenter e B. Conry, *NATO enlargement: Illusions and reality*, Washington, D.C, Cato Institute, 1998

B. Cori e C. Da Pozzo, *L'Europa orientale e l'Unione Sovietica*, Torino, UTET, 1989

L. Cram, D. Dinan e N. Nugent, *Developments in the European Union*, Macmillan International Higher Education, 2016

M. Fortis e A. Q. Curzio, *The EU and the economies of the Eastern European enlargement*, Berlino, Physica-Verlag, 2008

M. Gilbert, *Surpassing realism: the politics of European integration since 1945*, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, 2004

C. Hillion, *The Copenhagen criteria and their progeny*, "EU enlargement", Oxford, Hart Publishing, 2004

M. Ivanica, *An Overview of the Treaty of Accession of Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia to the European Union*, European Institute for Public Administration Working Paper, 2003

M. N. Jovanović, *The economics of European integration: Limits and prospects*, Edward Elgar Publishing, 2005

T. Judt, *Postwar: A History of Europe since 1945*, Regno Unito, Penguin Putnam Inc, 2006

E. Kawecka - Wyrzykowska, *Experience of Poland's Association agreement*, "Developing trade and trade policy relations with the European Union: experience of Visegrad countries and implications/lessons for Eastern Partners" East European studies, No. 15, Budapest, 2014

A. Kemp-Welch, *Poland under communism: a Cold War history*, New York, Cambridge University Press, 2008

T. Marktler, *The power of the Copenhagen criteria*, “Croatian yearbook of European law & policy”, Faculty of Law, University of Zagreb, 2006

H. Motamen-Scobie, *Enlargement of the EU and the Treaty of Nice*, Ft Press, 2002

T. Snyder, *The Reconstruction of Nations: Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569-1999*, Connecticut, Yale University Press, 2002

E. Stadtmüller, *Polish perceptions of the European Union in the 1990s*, “Poland and the European Union”, ed. K. Cordell, London, Routledge, 2000

A. Swidlicki, *Political Trials in Poland, 1981-1986*, Routledge, 1988

W. Woyke, *Germany and the EU-Eastern Enlargement*, “Disintegration and Integration in East-Central Europe: 1919 – Post-1989”, ed. W. Loth e N. Păun, Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2014

## **Articoli**

M. Alexandrescu, *Context, strategies and negotiation methods in the European Union Enlargement to Central and Eastern Europe*, in “Journal of Global Politics and Current Diplomacy”, vol 1 no. 1, 2013

D. Bronislaw, *Sulla “Tavola Rotonda” di Varsavia*, in “Rivista di Studi Politici Internazionali”, vol. 56, no. 2 (222), 1989

P. Churski, *Structural funds of the European Union in Poland—Experience of the first period of membership*, in “European Planning Studies”, vol. 16 no. 4, 2008

R. Crescenzi, *Le differenziazioni regionali dell'agricoltura in Polonia di fronte alla Pac*, in “Rivista dell'Associazione Rossi – Doria”, 2004

D. Di Gaetano, *I Rapporti CEE-Comecon Tra Normalizzazione e Cooperazione: Una «nuova Frontiera» in Europa?*, in “Rivista Di Studi Politici Internazionali”, vol. 56, no. 4 (224), 1989

A. Festa, *L'Unione europea e l'erosione dello Stato di diritto in Polonia*, in “Rivista quadrimestrale on line sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia”, no. 2, 2020

S. Giusti, *Il disincanto della “Nuova Europa*, in “Ispi Policy Brief”, no. 7, 2004

K. Grzybowski, *The Council for Mutual Economic Assistance and the European Community*, in “The American Journal of International Law”, vol. 84, no. 1, 1990

M. N. Jovanović e J. Damnjanović, *EU Eastern Enlargement: Economic Effects on New Members 2000~ 2012*, in “Journal of Economic Integration”, vol. 29 no. 2, 2014

G. Konstanty, *An Independent Society: Poland Under Martial Law*, in “Alternatives: Global, Local, Political”, vol. 15, no. 3, 1990

T. Kozłowski, *From Strikes to Solidarity: The Diffusion of Protests in Poland in the Summer of 1980*, in “East European Politics and Societies”, vol. 35, no. 4, 2021

G. Laschi, *L'Europa a 25 e la PAC: il caso della Polonia*, in “Studi Urbinati, A-Scienze giuridiche, politiche ed economiche”, vol. 56 no. 3, 2005

S. Leiber, *Implementation of EU Social Policy in Poland: Is there a Different ‘Eastern World of Compliance’?*, in (non specificato), 2005

A. Piccinini e C. Chirico, *L'allargamento dell'Unione Europea, i risvolti agricoli*, in “Rivista di Politica Agricola Internazionale”, vol. 2, 2003

D. E. Pienkos, *Poland, the issue of NATO expansion and the Polish American Congress*, in “The Polish Review”, vol. 40 no. 2, 1995

J. Pinder, *Les négociations entre la CEE et le COMECON*, in “Politique étrangere”, a. 45 no. 3, 1980

A. Pravda, *Poland 1980: from "premature consumerism" to labour solidarity*, in "Soviet Studies", vol. 34 no. 2, 1982

H. G. Shaffer, *COMECON Integration: Achievements, Problems, Prospects*, in "Soviet and Eastern European Foreign Trade", vol. 9, no. 3, 1973

R. Stawarska, *EU enlargement from the Polish perspective*, in "Journal of European Public Policy", vol. 6 no. 5, 1999

R. Szulkin, *The 1990 Presidential Election in Poland*, in "Scandinavian Political Studies", vol. 16, no. 4, 1993

R. Taras, *Poland's Accession into the European Union: Parties, Policies and Paradoxes*, in "The Polish Review", vol. 48 no. 1, 2003

### **Publicazioni ufficiali dell'Unione Europea**

Consiglio europeo, decisione relativa alla conclusione della dichiarazione comune sull'instaurazione di relazioni ufficiali tra la Comunità economica europea e il Consiglio di mutua assistenza economica, 22 giugno 1988

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, L 339, 22 novembre 1989

Consiglio europeo, regolamento (CEE) n. 3906/89 relativo all'aiuto economico a favore di alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale, 18 dicembre 1989

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, L 372/4, accordo che istituisce la Banca europea per la ricostruzione e Lo Sviluppo - Bers, 31 dicembre 1990

Commissione europea, La Comunità europea ed i suoi vicini dell'Est, 1991

Banca europea per gli investimenti, Relazione annuale Banca europea per gli investimenti 1990, 1991

Accordo europeo, 31 dicembre 1993,



sezione Eur – Lex: [eurlex.europa.eu/eli/agree\\_international/1993/743\(1\)/oj](http://eurlex.europa.eu/eli/agree_international/1993/743(1)/oj)

Commissione europea, Agenda 2000: Parere della Commissione sulla richiesta di adesione della Polonia all'Unione europea, 1997

Consiglio europeo, regolamento (CE) n. 622/98 relativo all'assistenza in favore dei paesi candidati all'adesione all'Unione europea, nell'ambito della strategia di preadesione, e in particolare all'istituzione di partenariati per l'adesione, 16 marzo 1998

Parlamento europeo, schede informative: allargamento dell'Unione Europea, 16 aprile 1998

Parlamento europeo, Nota Tematica No 33 *Il Programma PHARE e l'ampliamento dell'Unione Europea*, 4 dicembre 1998:  
[www.europarl.europa.eu/enlargement](http://www.europarl.europa.eu/enlargement)

Commissione europea, Agenda 2000: Ampliamento: Relazione periodica 1998 della Commissione sui progressi della Polonia verso l'adesione, 1999

Consiglio europeo, Conclusioni Del Consiglio Europeo di Berlino, 24 e 25 marzo 1999

Gruppo di lavoro del segretariato generale Task – Force “Ampliamento”, La Polonia e l'ampliamento dell'Unione Europea, 22 ottobre 1999

Parlamento europeo, risoluzione del Parlamento europeo sul trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea, 31 maggio 2001

Consiglio europeo, Conclusioni della presidenza: allargamento, 2003