



L'allargamento dell'Unione Europea ai Balcani Occidentali: evoluzioni recenti, stato dell'arte e prospettive

di Dario D'Urso

1. Introduzione: Balcani Occidentali e Unione Europea nel biennio 2019-2020

Il biennio 2019-2020 ha rappresentato un periodo particolarmente dinamico nel solitamente statico quadro dell'allargamento dell'Unione Europea ai Balcani Occidentali (Serbia, Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Montenegro). La crisi prodotta dal rifiuto francese (e di altri paesi) di dare il via libera ai negoziati per Albania e Macedonia del Nord, da tempo nell'anticamera come paesi candidati, al Consiglio Europeo dell'ottobre 2019 ha infatti innescato una serie di eventi che hanno forzato gli Stati Membri e la Commissione ad interrogarsi sui contenuti di un processo – quello dell'allargamento – da troppi anni giudicato in stallo.

Questa riflessione ha portato ad un nuovo approccio, volto a rendere più 'politico' il cammino degli aspiranti nuovi Stati Membri verso l'adesione, introducendo controlli in itinere da parte del Consiglio dell'Unione Europea e del Consiglio Europeo, nonché un certo grado di reversibilità del processo in caso di 'cattiva condotta'. Anche se la riforma dell'allargamento ha contribuito a sbloccare il cammino di Albania e Macedonia del Nord, permangono comunque criticità nel modello di avvicinamento alle istituzioni europee e al suo effettivo potere trasformativo – molto forte tra la fine degli anni '90 e i primi del 2000 e via via indebolitosi.

Questa Nota partirà proprio dagli eventi del 2019 e del 2020 per ricostruire le recenti evoluzioni nella metodologia dell'allargamento, per poi passare ad un'analisi dettagliata sul percorso di avanzamento di ognuno dei sei paesi dei Balcani Occidentali che aspirano alla membership comunitaria. Successivamente, verranno analizzati i recenti sviluppi relativi al Processo di Berlino, un'iniziativa non UE ma in qualche modo complementare al processo di allargamento, nel cui ambito è stato da poco lanciato il Mercato Regionale Comune, volto all'integrazione economica e alla libertà di movimento tra i sei paesi dei Balcani Occidentali. In conclusione, si proverà a delineare le prospettive future del processo di allargamento e le sfide che attendono la regione balcanica nella sua 'anticamera' verso l'Unione Europea.

2. La riforma del processo di allargamento: dal non francese alla nuova metodologia della Commissione Europea

Come anticipato nell'introduzione, il 2019 ha rappresentato l'anno del "gran rifiuto", con il no della Francia all'apertura dei negoziati di adesione con Macedonia del Nord e (insieme a Paesi Bassi e Danimarca) Albania al Consiglio Europeo dell'ottobre di quell'anno – un evento che ha avuto un effetto disastroso sul grado di sostegno delle élite politiche e delle società civili dei paesi balcanici verso il progetto di integrazione europea. Il fatto che a un paese venisse chiesto di pagare un prezzo molto alto – arrivato addirittura alla modifica del proprio nome, come nel caso della Macedonia del Nord – senza poi ottenere quanto concordato ha segnato un'ulteriore caduta in un rapporto già minato da reciproca disillusione, portando molti paesi, tra cui uno dei più fervidi sponsor dell'allargamento come l'Italia, ad esigere un cambio di passo. Ed effettivamente, tra tanto disfattismo, il merito dello stop del Consiglio Europeo dell'ottobre 2019 è stato quello di imporre all'attenzione di Stati Membri, istituzioni comunitarie e paesi balcanici la necessità di una discussione franca su cosa sia l'allargamento, nel tentativo di portare questo processo fuori dalle sterili secche burocratiche in cui era affondato da tempo.

La prima conseguenza del no di Parigi, oltre alla generale indignazione – fatta propria anche dall'Italia – è stata una proposta di riforma della metodologia dell'allargamento, avanzata dalla Francia stessa come *pars construens* dopo la *pars destruens*. In essa, il governo francese ha raggruppato i 35 capitoli in cui è diviso l'acquis comunitario in sette clusters, ognuno dei quali corrisponde ad un gruppo omogeneo di politiche che il paese candidato deve assorbire prima di passare a quello successivo – con un focus particolare sulla prima fase, dove troviamo i *fundamentals* dei capitoli 23 (magistratura e diritti fondamentali) e 24 (giustizia, libertà e sicurezza), che andrebbe aperta per prima e chiusa solo alla fine dell'intero processo negoziale. Alla chiusura di ogni fase corrisponderebbe l'accesso per il paese candidato alle relative politiche e finanziamenti, con la possibilità che esso possa anche partecipare come osservatore ad eventuali vertici tematici.

Di fronte a queste 'carote', la Francia proponeva il 'bastone' della reversibilità dei progressi fatti, ovvero il congelamento del cammino o addirittura la riapertura di clusters già chiusi, qualora l'aspirante membro non mantenga gli impegni presi nel

processo; a ciò si accompagnava un più generale coinvolgimento del Consiglio, e quindi degli Stati Membri, in ogni passaggio relativo all'apertura e alla chiusura delle fasi, rafforzando così il controllo intergovernativo durante tutto il processo di adesione, e non soltanto al suo inizio e alla sua fine.

Facendosi promotrice di un approccio nuovo, la Francia ha voluto implicitamente lanciare un avvertimento: l'allargamento dell'Unione deve passare per un più severo vaglio degli Stati Membri per evitare che paesi carenti dal punto di vista dello stato di diritto e delle libertà fondamentali (come si sono rivelati Romania e Bulgaria, ma anche Polonia e Ungheria) possano aderire in maniera affrettata. Visto che è impossibile ovviare alle scelte già fatte, la proposta francese guarda ai Balcani Occidentali, sulla stessa scia del no pronunciato al Consiglio Europeo dell'ottobre 2019 – non è un caso, infatti, che il non paper di Parigi non facesse menzione alcuna dell'apertura dei negoziati con Albania e Macedonia del Nord.

L'Italia ha partecipato attivamente al dibattito sul futuro dell'allargamento iniziato dalla Francia, unendosi ad un gruppo di Stati membri – Austria, Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia e Slovenia – che ha in principio accettato la proposta francese, ma suggerendo che i clusters dell'acquis possano essere aperti contestualmente e non progressivamente, e proponendo un maggior coinvolgimento nel processo di allargamento delle società civili e dei parlamenti nazionali. La vera aggiunta della controproposta è stata però politica: gli Stati coinvolti hanno infatti chiesto che qualsiasi riforma dell'allargamento non pregiudicasse l'apertura dei negoziati con Albania e Macedonia del Nord, che non sarebbe dovuta slittare oltre marzo 2020, cercando così di sabotare il messaggio implicito nel paper francese: nessun nuovo allargamento finché l'Unione Europea non riformi la propria procedura d'ingresso.

La sintesi è arrivata a febbraio, con la presentazione della proposta della Commissione sulla riforma dell'allargamento, che sposa in larghissima parte le idee francesi di un più forte controllo degli Stati Membri sul processo, con l'idea dei clusters di capitoli, di controllo politico in itinere (con l'avvio di Conferenze Intergovernative per ogni paese candidato dopo la pubblicazione dell'annuale Pacchetto Allargamento della Commissione) e di congelamento/reversibilità di ogni fase in caso di underperformance dei candidati. Il Consiglio Europeo del 26 marzo ha poi suggellato lo scambio politico tra la nuova metodologia a trazione intergovernativa e l'apertura dei negoziati per Albania e Macedonia del Nord, finalmente approvata dagli Stati Membri. Il 1° luglio, su richiesta del Consiglio, la Commissione ha presentato a quest'ultimo le proposte su come strutturare i negoziati (principi alla base dei negoziati di adesione, contenuto dei negoziati e procedure negoziali): a questo punto, il Consiglio dovrà adottarli, preparando poi la posizione comune UE che verrà presentata all'apertura delle Conferenze Intergovernative con Albania e Macedonia del Nord – gli appuntamenti che segneranno il lancio sostanziale dei negoziati e che la Commissione auspica possano accadere entro la fine della Presidenza tedesca del Consiglio (dicembre 2020).

Esistono però degli ostacoli di natura politica e tecnica al lancio delle Conferenze Intergovernative. Per la Macedonia del Nord è la Bulgaria, che insiste affinché Skopje accetti alcune interpretazioni ufficiali di vicende storiche comuni tra i due paesi, mentre per l'Albania sono le condizioni poste dal Consiglio: riforma della legge

elettorale e implementazione delle riforme nel settore della giustizia, della lotta alla corruzione e dei media.

3. Lo stato di avanzamento dei Balcani Occidentali nel percorso di adesione

I “frontrunners”: Serbia e Montenegro

Nel 2017, l'allora presidente della Commissione Juncker definì Serbia e Montenegro gli “apripista” (frontrunners) per l'ingresso nell'Unione, e nel 2018 il documento della Commissione su una ‘credibile prospettiva per l'allargamento’ dava il 2025 come possibile data d'ingresso per i due paesi.

La **Serbia** ha presentato domanda di adesione nel 2009, ha ottenuto lo status di paese candidato dal Consiglio nel 2012, con i negoziati che sono iniziati nel 2014. Attualmente, Belgrado ha aperto 15 dei 34 capitoli in cui è diviso l'acquis communautaire, chiudendone solo due (il 25, Scienza e Ricerca, e il 25, Istruzione e Cultura). Lo stato di avanzamento non mostra particolari difficoltà, a parte per i capitoli 11 (agricoltura), i fondamentali 23 (Magistratura e Diritti Fondamentali) e 24 (Giustizia, Libertà e Sicurezza) e il 32 (Controllo Finanziario). La situazione più problematica appare quella relativa al capitolo 27, quello sull'Ambiente. La riforma del settore giudiziario volta ad accrescere l'indipendenza della magistratura, la lotta alla corruzione e al crimine organizzato restano, secondo l'ultimo Country Report pubblicato dalla Commissione nell'ottobre 2020, aree dove la Serbia è ancora molto carente, così come preoccupa il regresso democratico nel paese, dove le elezioni parlamentari del giugno 2020 sono state boicottate da tutti i partiti dell'opposizione. Il principale ostacolo alla futura membership di Belgrado, però, è politico, e resta la normalizzazione delle sue relazioni con il Kosovo che porti ad un riconoscimento reciproco. Nell'ultimo anno, l'Unione Europea ha rilanciato i negoziati tra le due parti, nominando un rappresentante speciale ad hoc, l'ex Ministro degli esteri slovacco Miroslav Lajčák.

Il Montenegro è ad oggi il paese dei Balcani Occidentali più vicino all'adesione comunitaria, avendo aperto tutti i capitoli negoziali (l'ultimo è stato l'8, Concorrenza, lo scorso 30 giugno), pur restando importanti lacune in ambito democratico e giudiziario. Il paese ha fatto domanda per l'ingresso nell'UE nel 2008, ottenendo lo status di candidato dal Consiglio nel 2010 e l'inizio dei negoziati nel 2012. Ad oggi, ha aperto tutti i 33 capitoli, chiudendone già tre (oltre i già citati 25 e 26, anche il 30 sulle Relazioni Esterne). Come per la Serbia, i principali problemi permangono sui capitoli 11, 23 e 24, a cui si aggiungono l'1 (Libera circolazione delle merci), il 7 (Proprietà intellettuale), il 13 (Pesca) e il 19 (Politiche sociali). Anche in questo caso, la Commissione ha espresso preoccupazione per le lentezze sul fronte della riforma del settore giudiziario, esprimendo cautela per la difficile fase di transizione politica aperta con le elezioni dell'agosto 2020, che hanno visto la fine del monopolio trentennale del partito del Presidente Milo Djukanovic e l'arrivo al potere di una fragile coalizione a trazione filoserba.

Le “new entry” nel processo negoziale: Albania e Macedonia del Nord

L'Albania ha presentato la sua domanda di candidatura nel 2009, e il Consiglio ha concesso lo stato di candidato solo nel 2014 e l'effettivo avvio dei negoziati (con le riserve sulla Conferenza Intergovernativa di cui sopra) nel 2020. Nello screening già effettuato sul grado di preparazione del paese su ogni singolo capitolo (che la Commissione effettua ogni anno attraverso i già citati Country Reports, che fanno parte del Pacchetto Allargamento annuale), l'Albania mostra un buon livello generale, eccezion fatta per i capitoli 10 (Media), 12 (Sicurezza alimentare), 13 (Pesca), 14 (Trasporti), 19 (Politiche sociali), il “classico” 23 (Magistratura e Diritti Fondamentali), 25 (Scienza e Ricerca) e 28 (Salute e Protezione del consumatore). Per arrivare alla soglia dell'apertura dei negoziati, l'Albania ha dovuto mettere pesantemente mano al proprio settore giudiziario, con una riforma approvata con non poche difficoltà nel 2016 che ha introdotto la rivalutazione di tutti i circa 800 fra giudici e procuratori in servizio (il cosiddetto vetting). Tutti i magistrati vengono sottoposti ad un'indagine sui propri beni mobili e immobili (per verificarne la congruità rispetto alle entrate), sul background (per accertare eventuali collegamenti con la criminalità) e sulla professionalità (per valutare la qualità dell'operato).

Questa draconiana misura è stata presentata dal governo albanese come indispensabile per sradicare il fenomeno della corruzione giudiziaria e per garantire l'indipendenza della magistratura da pressioni politiche, ed è stata possibile solo grazie alle forti pressioni dell'UE e degli USA. Ad oggi il vetting non è stato ancora completato, ma la Commissione, nel suo Country Report del 2020, ha riconosciuto a Tirana ingenti sforzi, sia in quest'ambito che nella lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione, nonché verso la riforma della legge elettorale, raccomandando così al Consiglio l'apertura della Conferenza Intergovernativa.

La Macedonia del Nord rappresenta forse l'emblema della forte politicizzazione del processo negoziale, già ben presente nella metodologia dell'allargamento prima che la riforma del 2019-2020 portasse gli Stati Membri ancor di più al suo interno. La Macedonia del Nord ha infatti presentato domanda di candidatura nel 2004, ricevendo lo status di candidato nel 2005: ottenendolo, quindi, prima che ogni altro paese balcanico facesse addirittura domanda di adesione. La velocità di allora era stata dettata dalla necessità di non destabilizzare ulteriormente il paese dopo la breve insurrezione albanese che nel 2001 insanguinò il paese. Ma i 15 anni intercorsi dallo status di candidato all'apertura dei negoziati nel 2020 sono dipesi da fattori puramente politici, ed in particolare l'annosa questione del nome Macedonia con la Grecia, che ha spinto Atene a bloccare il processo di integrazione del vicino balcanico. Solo un importante sacrificio identitario e l'arrivo di due leader meno ancorati alle questioni del passato (il premier macedone Zaev e quello greco Tsipras) hanno consentito a Skopje e ad Atene di arrivare nel 2018 all'Accordo di Prespa, col quale è stato aggiunto l'identificativo geografico (Nord) al nome Macedonia.

Oggi, la diatriba con la Bulgaria sulla definizione di capitoli di storia contesi tra Skopje e Sofia rischia di riproporre le stesse dinamiche. Sul fronte negoziale, gli screening della Commissione mostrano importanti lacune su vari capitoli: 1 (Libera circolazione delle merci), 7 (Proprietà intellettuale), 8 (Legislazione d'impresa), 27 (Ambiente) e 32 (Controllo finanziario), insieme ai tradizionali 23 e 24.

I fanalini di coda: Bosnia-Erzegovina e Kosovo

La Bosnia-Erzegovina e il Kosovo sono gli unici paesi dell'area a non avere ancora ricevuto lo status di paesi candidati, restando quindi legati contrattualmente all'Unione solo in forza dei rispettivi Accordi di Stabilizzazione e Associazione, firmati rispettivamente nel 2015 e nel 2016.

Per la Bosnia-Erzegovina, il principale ostacolo resta la complessa struttura istituzionale ereditata dagli accordi di pace di Dayton del 1995, che a loro volta fungono da schermo per una classe politica divisa su linee etno-nazionaliste e consapevole del fatto che le riforme necessarie all'adesione si tradurrebbero in una perdita di potere politico ed economico. Il paese ha presentato domanda di adesione nel 2016, ma ha impiegato un anno e due mesi per rispondere al questionario che la Commissione richiede per valutare il grado di preparazione alla membership di ogni aspirante nuovo Stato Membro – per raffronto, la media dei paesi fin qui elencati nel fornire le risposte si aggira intorno ai sei mesi. Nella sua opinione del 2019 sulla candidatura della Bosnia-Erzegovina – step che segue la consegna delle risposte al questionario – la Commissione non ha raccomandato al Consiglio di dare lo status di candidato al paese, rendendo questo ulteriore passo subordinato ad una serie di riforme (le 14 Priorità Chiave) che riguardano aspetti vitali della (scarsa) funzionalità delle istituzioni bosniache, nonché dello stato di diritto e dei processi elettorali. Dagli screening compiuti dalla Commissione, il grado di preparazione della Bosnia-Erzegovina all'assorbimento dell'acquis appare scarso in tutti i settori.

Il Kosovo resta l'unico paese della regione a non aver presentato domanda di adesione – uno step politicamente importante reso al momento non consigliabile data l'irrisolta situazione dei rapporti con la Serbia, nonché dal fatto che cinque Stati Membri (Romania, Bulgaria, Grecia, Cipro e Spagna) non riconoscono ancora l'indipendenza dell'ex provincia serba. Il processo di mediazione di Bruxelles ha già portato ad un accordo nel 2013, con dei primi passaggi tecnici di normalizzazione tra Pristina e Belgrado. Dopo un successivo stallo, l'Unione Europea ha ripreso l'iniziativa con la nomina nell'aprile 2020 di un Rappresentante Speciale per il dialogo tra Serbia e Kosovo, l'ex Ministro degli esteri slovacco Miroslav Lajčák, che ha lanciato nuovi negoziati. È prevedibile che soltanto con un esito positivo della normalizzazione dei rapporti con Belgrado, che porti ad un mutuo riconoscimento, il cammino del Kosovo verso l'adesione possa incanalarsi nelle normali dinamiche e procedure.

4. Il Processo di Berlino e il Mercato Comune Regionale

Nel 2014, proprio per dare nuovo impulso al processo di integrazione europea dei Balcani Occidentali, ritenuto in stallo da troppo tempo, e per mantenere viva l'attenzione dei paesi della regione per l'adesione, la Germania ha lanciato il Processo di Berlino, un forum non UE comprendente, oltre ai sei aspiranti membri e la Germania stessa, Italia, Austria, Croazia, Francia, Slovenia, Polonia, Bulgaria e Regno Unito. Tale formato, con dei summit annuali, mira a portare avanti processi integrativi in ambito di società civile, economia, connettività infrastrutturale e delle telecomunicazioni, in un'ottica di 'preparazione' all'adesione comunitaria.

Nel vertice del Processo di Berlino svoltosi (in forma virtuale) a Sofia il 10 novembre 2020, i paesi dei Balcani Occidentali hanno firmato un documento e un piano di azione per dar vita ad un Mercato Comune Regionale, basato sugli standard e le regole dell'UE, che porti alla graduale eliminazione delle rispettive barriere e all'implementazione delle quattro libertà di movimento comunitarie (beni, servizi, capitali, persone) per aumentare l'attrattività e la competizione della regione, portandola più vicina ai mercati europei, anche attraverso l'estensione alla regione delle Corsie Verdi (facilitazioni doganali e di controlli per il trasporto merci) e con la possibilità di viaggiare tra paesi balcanici usando soltanto la carta d'identità. Il Mercato Comune Regionale rappresenta l'evoluzione in senso europeo di un'iniziativa lanciata da Serbia, Albania e Macedonia del Nord all'indomani del Consiglio Europeo dell'ottobre 2019 proprio come reazione al no francese: una "Mini Schengen" tra paesi balcanici che unisse i mercati della regione in chiave concorrenziale al processo di integrazione europea, giudicato deludente da alcuni paesi.

5. Le prospettive dell'integrazione dei Balcani Occidentali nell'UE

La riforma della metodologia dell'allargamento del 2020 e il prossimo lancio concreto dei negoziati per Albania e Macedonia del Nord rappresentano passi importanti in un processo che da troppo tempo veniva definito come puramente tecnico e poco reattivo alle sfide che una regione come i Balcani Occidentali continua a porre. L'emergenza legata alla pandemia da Covid-19 ha in qualche modo accelerato tali processi: dopo un iniziale tentennamento, l'Unione ha messo in campo circa 3,3 miliardi di euro in assistenza emergenziale e macroeconomica per i settori più colpiti in Serbia, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Albania, Montenegro e Macedonia del Nord, introducendo misure - come l'esenzione per la regione dell'autorizzazione richiesta agli Stati membri per esportare materiale protettivo verso paesi terzi e le già citate Corsie Verdi - che hanno assottigliato il confine tra candidati e appartenenti al blocco comunitario.

Resta da chiedersi se le decisioni assunte nel Consiglio europeo del marzo 2020 - la rinnovata strategia proposta dalla Commissione e l'agognata apertura dei negoziati con Albania e Macedonia del Nord - possano realmente aprire una nuova stagione nel processo di allargamento ai Balcani occidentali. Recuperare la credibilità reciproca è opportunamente il primo obiettivo di questa nuova fase: credibilità e fiducia appaiono infatti elementi imprescindibili per una strategia come quella dell'allargamento, in cui si richiede ai paesi di portare avanti riforme rilevanti e faticose a fronte della promessa di una futura adesione all'UE. Negli ultimi anni gli ingredienti principali di questo impianto sono venuti a mancare. Da un lato, i paesi della regione sono spesso sfiduciati rispetto alle prospettive di allargamento, ormai aperte da oltre 17 anni; dall'altro, l'Unione Europea ha nei fatti spesso privilegiato la stabilità dell'area alla sua democratizzazione, lanciando così messaggi ambigui ai governi e alle società civili della regione.

Ad oggi, l'adesione all'Unione Europea resta l'unica prospettiva per i Balcani Occidentali dal punto di vista economico e democratico: tutte le parti coinvolte devono agire di concerto e speditamente affinché essa torni ad essere credibile e

realistica, evitando che gli Stati Membri guardino all'allargamento unicamente attraverso le proprie prospettive nazionali, sollecitando i paesi aspiranti membri ad implementare (e non a dichiarare solamente) le coraggiose riforme richieste, e le istituzioni comunitarie a ritrovare il senso trasformativo di un processo che riguarda, prima ancora delle istituzioni, i cittadini dei paesi coinvolti.

Osservatorio di Politica internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento
redazionale:

Senato della Repubblica
Servizio Affari internazionali
Tel. 06.67063666
e-mail: segreteriaAAll@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.