

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/330259104>

# L'integrazione dei Balcani Occidentali nell'Unione Europea

Article · June 2018

CITATIONS

0

READS

37

1 author:



Rudi Papa

Sapienza University of Rome

6 PUBLICATIONS 0 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Western Balkans on the EU roadmap [View project](#)



Western Balkans on the EU roadmap [View project](#)

# L'integrazione dei Balcani Occidentali nell'Unione Europea

RUDI PAPA

"Sapienza" Università di Roma

## ABSTRACT

La prospettiva di aderire all'Unione Europea e di godere i relativi vantaggi e di adeguarsi all'acquis communautaire europeo, ha aperto la strada ad un'intensa stagione di riforme praticamente in tutti gli Stati inclusi nell'area balcanica. Il presente lavoro ha lo scopo di esaminare il ruolo esercitato dall'Unione Europea come agente promotore del processo di democratizzazione, mettendo in rilievo quali conseguenze abbia prodotto il percorso di integrazione europea nell'area balcanica.

### Abstract (English)

*The prospect of joining the European Union and enjoying the relative advantages and adapting to the European acquis communautaire paved the way for an intense reform season in all the countries of the Balkan area. The purpose of this paper is to examine the role played by the European Union as a promoter of the process of democratization, highlighting the consequences of the process of European integration in the Balkans area.*

## 1. L'INTEGRAZIONE E LE SUE FASI.

Il processo di allargamento stabilito dall'Unione Europea - che ha toccato il suo picco tra il 2004 e il 2007 - ha senza dubbio prodotto un "effetto democratizzante" sul piano politico-istituzionale degli Stati balcanici<sup>1</sup>, come attestano i repentini cambi di rotta dei vari partiti politici nelle diverse realtà nazionali. Allo stesso tempo, occorre notare come, secondo le stime del 2014<sup>2</sup>, l'integrazione di questi paesi abbia contribuito a rafforzare le economie di tutti gli Stati membri dell'UE, anche di quelli appartenenti al cosiddetto "nucleo storico", che si erano spesso mostrati diffidenti rispetto all'ingresso di paesi in cui il passato comunista aveva lasciato il posto all'odio etnico. Eppure, da un lato, i costi, molto ridotti, per l'integrazione di questi Stati (quasi tutti caratterizzati da una modesta estensione territoriale), dall'altro, la prospettiva di ottenere benefici elevati dal processo di allargamento, hanno spinto i più importanti Stati membri, nonostante il loro scetticismo, a fornire un pieno supporto al percorso di adesione dei paesi post-comunisti dell'area balcanica. In generale, è possibile indicare due fasi principali del processo di integrazione europea dei paesi dei Balcani occidentali.

1) La prima fase, che si dispiega tra il 2000 e il 2008, vede l'UE impegnarsi direttamente nel processo di integrazione degli Stati balcanici attraverso l'adozione di un Processo di stabilizzazione ed associazione (PSA) - stabilito nei Consigli Europei di Lisbona e di Santa Maria di Feira tra la primavera e l'estate del 2000 -, che prevedeva l'apertura di negoziati a carattere politico-economico preliminari alla candidatura dei singoli paesi per l'adesione. Tale approccio, ribadito formalmente al vertice di

<sup>1</sup> VACHUDOVA M.A., EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On, in "Journal of Common Market Studies" (vol.52), 2014, p.2. Cfr.ivi, p.5.

<sup>2</sup> Ivi., p.6.

Salonicco del 2003, entra ufficialmente in crisi nel 2005, quando la prospettiva europea dei Balcani occidentali viene ostacolata da alcuni tra gli Stati membri;

2) La seconda fase, che si distende tra il 2009 e il 2016, si apre con l'entrata in vigore delle riforme strutturali adottate con il Trattato di Lisbona; la prospettiva europea, tuttavia, non riesce a decollare fino al 2013, quando si raggiunge il traguardo storico della prima adesione di un paese dei Balcani occidentali – la Croazia – all'UE. Per rilanciare la strategia d'integrazione degli altri Stati dell'area, perciò, nel 2014 viene indetta, su iniziativa del governo tedesco, una nuova Conferenza programmatica (Berlino 2014).

## 2. DALL'ADOZIONE DEGLI ACCORDI DI STABILIZZAZIONE ED ASSOCIAZIONE (ASA) ALLA CRISI DELLA PROSPETTIVA EUROPEA

I progressi fondamentali segnati dal vertice di Colonia in relazione al processo d'integrazione dei paesi dell'area balcanica ebbero delle ripercussioni immediate sugli assetti politico-istituzionali dell'UE. In effetti, l'obiettivo dell'allargamento comunitario verso le regioni del sud-est Europa fu sancito anche nei due successivi Consigli Europei di Lisbona e di Santa Maria di Feira, rispettivamente svoltisi il 23-24 marzo e il 19-20 giugno 2000. In quest'ultimo vertice, infatti, oltre ad invitare e a incoraggiare i paesi della regione balcanica a proseguire le iniziative e ad attuare le priorità individuate con il "Patto di Stabilità", il Consiglio europeo confermava che "il suo obiettivo resta quello della massima integrazione possibile dei paesi della regione nel contesto politico ed economico dell'Europa, mediante il processo di stabilizzazione e di associazione, il dialogo politico, la liberalizzazione degli scambi e la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni", precisando altresì che "tutti i paesi interessati sono candidati potenziali all'adesione all'UE" e che "l'Unione sosterrà il processo di stabilizzazione e associazione mediante assistenza tecnica ed economica"<sup>3</sup>.

Il Processo di stabilizzazione e associazione (PSA) sopra menzionato rientrava, peraltro, tra i programmi fondamentali introdotti dal "Patto di Stabilità" e segnava, di fatto, il passaggio delle politiche UE da un orientamento "interventista" ad uno "integrazionista" in rapporto alla questione dei Balcani occidentali<sup>4</sup>. Più precisamente, il Processo PSA prevedeva come strumento privilegiato di attuazione la ratifica degli Accordi di stabilizzazione e associazione (ASA) da definire con i seguenti paesi dell'area balcanica: la Bosnia ed Erzegovina, la Croazia, la Repubblica Federale

di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), la Macedonia e l'Albania.

Tali accordi, nell'ottica stabilita dal PSA, dovrebbero mirare soprattutto a:

- rendere più concreta la prospettiva di una piena integrazione della regione nelle strutture dell'UE;
- promuovere il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, lo sviluppo e la riforma dell'economia, la creazione di strutture amministrative adeguate e la cooperazione regionale;
- istituire un quadro ufficiale per il dialogo politico, a livello bilaterale e regionale;
- favorire le relazioni economiche, il commercio, gli investimenti, la politica nel settore delle imprese, i trasporti, lo sviluppo e la cooperazione nel settore doganale ai fini di una maggiore integrazione nel sistema commerciale mondiale, senza escludere la possibilità di creare una o più zone di libero scambio quando si siano fatti progressi sufficienti a livello di riforme economiche;
- gettare le basi per la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni;
- gettare le basi per una cooperazione economica, sociale, civile, didattica, scientifica, tecnologica, energetica, ambientale e culturale, sostenuta da programmi di assistenza intesi anche ad agevolare il ravvicinamento delle legislazioni in conformità dell'acquis della CE in materia<sup>5</sup>.

Gli accordi ASA, caratterizzati da un nuovo approccio di tipo "regionale" e da un'enfasi particolare sul tema della cooperazione tra i diversi paesi della regione<sup>6</sup>, prevedevano, inoltre, la creazione di alcune istituzioni a carattere permanente, tra le quali occorre ricordare: 1) Il *Consiglio di stabilizzazione e associazione*, che si riunisce annualmente a livello ministeriale e vigila sull'applicazione e sull'attuazione dell'accordo interessato; 2) Il *Comitato di stabilizzazione e associazione*, che ha la facoltà di istituire sottocomitati; 3) Il *Comitato parlamentare di stabilizzazione e di associazione*, che garantisce la cooperazione tra i parlamenti dei paesi dei Balcani occidentali e il Parlamento europeo in seguito all'entrata in vigore dei rispettivi ASA.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul "Processo di stabilizzazione e di associazione per i paesi dell'Europa sudorientale", del 26 maggio 1999, COM (1999) 235, def. (non pubblicata nella Gazzetta ufficiale), pp.4-5.

<sup>6</sup> ROTTA A., Il quadro europeo e lo strumento di pre-adesione: una nuova struttura di opportunità per il sistema Italia, cit., p.37: "Il PSA non è un processo esclusivamente bilaterale ma ha un'importante dimensione regionale, per cui, a differenza di quanto accaduto nel caso dell'allargamento all'Europa centrale e orientale, l'Unione europea attribuisce notevole importanza alla cooperazione tra i diversi paesi della regione, e considera l'impegno dei singoli paesi in questo senso come un elemento chiave per valutarne i progressi in termini di avvicinamento alla stessa Unione. Gli ASA contengono un chiaro impegno a favore della cooperazione regionale, vista dall'Unione europea come una risposta ai problemi che originano dal recente passato di conflitti nella regione, dalla questione del ritorno di profughi e sfollati alla riconciliazione e alla costruzione della pace".

<sup>3</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Santa Maria di Feira del 19-20 giugno 2000, par.67.

<sup>4</sup> ROTTA A., Il quadro europeo e lo strumento di pre-adesione: una nuova struttura di opportunità per il sistema Italia, in "Alla ricerca del sistema Italia nei Balcani occidentali" (a cura di A.Stocchiero), CeMIS, Roma 2007, p.36.

E' opportuno sottolineare, tuttavia, che gli ASA non rappresentarono un impegno formale in relazione al percorso di integrazione europea, bensì semplicemente un accordo mirato a stabilire un rapporto privilegiato con l'UE, centrato, in particolare, su temi di carattere economico. I vantaggi più importanti degli ASA, infatti, erano focalizzati principalmente sul commercio e sulla partecipazione gratuita dei prodotti nazionali al *Mercato comune europeo* (MCE): tale miglioramento delle condizioni di esportazione – cui si aggiungeva l'alleggerimento delle procedure amministrative, divenute più efficienti e meno costose – determinò il sorgere di numerose opportunità per lo sviluppo delle imprese locali e per l'economia nazionale in generale. La firma degli ASA, inoltre, creava anche la possibilità di ottenere risorse finanziarie provenienti dai diversi fondi strutturali dell'UE, nonché l'assistenza per il rafforzamento delle capacità istituzionali, per lo sviluppo regionale e per la partecipazione a numerosi progetti europei.

Un'altra caratteristica fondamentale degli accordi ASA era il fatto che l'attuazione del processo di liberalizzazione avrebbe dovuto dispiegarsi in modo *graduale* e *asimmetrico*. L'accordo prevedeva, infatti, la creazione di una zona di libero scambio tra le diverse comunità e il paese associato, e, di conseguenza, le parti contraenti avrebbero dovuto stabilire uno spazio comune in cui le merci circolassero liberamente, senza barriere fisiche e tecniche. Il processo di liberalizzazione venne effettuato in modo asimmetrico, così che le parti contraenti potessero adottare le misure necessarie per adattarsi al mercato nella forma migliore. Esso si articolava nei seguenti punti fondamentali:

1. Libera circolazione delle merci. Essa può realizzarsi, in primo luogo, mediante l'eliminazione dei dazi doganali o delle tasse equivalenti che possono applicarsi sia sulle importazioni che sulle esportazioni dei prodotti europei. In secondo luogo, attraverso l'eliminazione delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente. In terzo luogo, impedendo ogni discriminazione fiscale interna che agisce direttamente o indirettamente sulle merci provenienti dal territorio dell'Unione europea.
2. Libera circolazione dei lavoratori. E' oggetto di accordi bilaterali già esistenti o futuri contratti dai paesi dell'area balcanica con gli Stati membri dell'UE. Essa prevede delle norme che offrano garanzie di non discriminazione in base alla nazionalità, alle condizioni di lavoro, di retribuzione o di licenziamento; inoltre, sono incluse delle disposizioni relative alle norme di coordinamento per i sistemi di sicurezza sociale.
3. Libera circolazione dei servizi. Essa sarà attuata progressivamente e gradualmente, e prevede l'impegno, da parte degli Stati contraenti, di non creare nuove barriere doganali. Inoltre, l'accordo stabilisce alcune obbligazioni aventi lo scopo di promuovere la creazione di diverse attività per le aziende e per i cittadini comunitari.
4. Libera circolazione dei capitali. Il traguardo della creazione di un libero mercato dovrà essere raggiunto nei

primi tre anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo; in seguito, dopo la scadenza di questo termine, gli accordi PSA definiranno le modalità per l'attuazione delle norme comunitarie.

5. La cooperazione in termini di priorità. Una delle peculiarità degli accordi ASA è il fatto che questo esso prevede una cooperazione globale, in particolare nel settore della giustizia e degli affari interni. I paesi associati attribuiscono particolare importanza al rafforzamento dello Stato di diritto e delle istituzioni, nonché alla cooperazione in materia di terrorismo e altre attività criminali e, a tal fine, hanno stabilito che i negoziati in questo settore dovranno fondarsi su due pilastri. Il primo riguarda il tema della cooperazione nel settore della circolazione delle persone e contiene disposizioni in materia di visti, asilo, immigrazione, etc. Il secondo pilastro concerne la cooperazione nella lotta contro il terrorismo, il riciclaggio di denaro e le droghe illecite, e contiene disposizioni in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in ambito penale.

I primi Stati dell'area balcanica ad avviare la negoziazione relativa agli accordi ASA furono la *Croazia* e la *Macedonia*, che, tra il 2000 e il 2001, procedettero alla firma dei primi due ASA, gettando così le basi per la loro integrazione europea. Intanto, nel novembre 2000 si era tenuto a Zagabria un altro importante vertice, nel quale i paesi cui era stato precedentemente assegnato lo status di "candidato potenziale" al Consiglio di Feira si impegnarono a stabilire nuove relazioni reciproche, a promuovere la cooperazione nella regione balcanica, a favorire l'attuazione delle riforme strutturali necessarie, e, infine, a rispettare gli standard democratici e il diritto internazionale.

Inoltre, durante lo stesso vertice fu annunciato il lancio del piano CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*), che, sostituendosi ai precedenti programmi OBNOVA e PHARE, mirava a fornire un quadro strategico unico di assistenza comunitaria per i paesi dell'area (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Repubblica federale di Jugoslavia e Macedonia). In particolare, il piano CARDS stanziava ben 4,65 miliardi di euro per il periodo 2000-2006 con l'intento di realizzare i seguenti obiettivi a lungo termine: la ricostruzione sociale e politica dell'area; la stabilizzazione della regione; la cooperazione regionale, transnazionale, internazionale e interregionale dei paesi beneficiari con gli Stati membri dell'UE e con gli altri paesi della regione; l'aiuto per il rimpatrio di profughi e sfollati; il sostegno alla democrazia, allo Stato di diritto, ai diritti dell'uomo e delle minoranze, alla società civile; lo sviluppo di un'economia di mercato sostenibile; la lotta contro la povertà e quella per l'eguaglianza fra i sessi, per l'istruzione, per la formazione e per la protezione dell'ambiente<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Cfr. Regolamento (CE) n. 2666/2000 del Consiglio del 5 dicembre 2000, relativo all'assistenza all'Albania, alla Bosnia-Erzegovina, alla

Considerate queste premesse - l'introduzione del PSA e dei relativi accordi ASA, le disposizioni presentate nel vertice di Zagabria e il lancio del programma di assistenza CARDS -, i tempi furono maturi per un nuovo vertice tra i capi di Stato e di governo dell'UE e quelli dei paesi balcanici. Questo si tenne in Grecia, e precisamente nella città di Salonicco, tra il 19 e il 21 giugno del 2003, ed ebbe come esito principale quello di ribadire il messaggio politico già espresso nei vertici precedenti: l'UE si dichiarava intenzionata a proseguire il suo intervento di assistenza economica e finanziaria per gli Stati della compagine balcanica, offrendo a questi ultimi, peraltro, la prospettiva di guadagnarsi un'integrazione comunitaria - vincolandola, beninteso, a determinate condizioni.

Ma, a prescindere dalla logica della "condizionalità", il Consiglio di Salonicco stabilì, laddove opportuno, anche il coinvolgimento di vari paesi dell'area balcanica anche in materia di *Politica estera e di Sicurezza comune* (PESC); allo stesso tempo, fu decisa l'approvazione dei cosiddetti *Partenariati europei*, con l'obiettivo di definire le priorità a medio e lungo che risultano dall'analisi della situazione del singolo partner, in merito alle quali si debbono concentrare i preparativi in vista di un'ulteriore integrazione europea. Tutto questo venne sottoscritto dai capi di governo dei paesi balcanici, sulla base dell'assunto per cui la prosperità economica è essenziale per la stabilità a lungo termine e la democrazia nella regione. Sono necessari sforzi costanti e riforme strutturali per creare economie di mercato funzionanti, realizzare lo sviluppo sostenibile e garantire l'occupazione. [...] I paesi del PSA accolgono con soddisfazione le decisioni dell'UE di prendere in considerazione ulteriori misure volte a migliorare i suoi scambi con detti paesi, a estendere il mercato interno dell'energia all'intera regione e a instaurare un dialogo periodico in materia di economia con ciascun paese della regione. Dato che le piccole e medie imprese sono una fonte chiave di posti di lavoro, di innovazione e di ricchezza e sono essenziali per il funzionamento di economie di mercato competitive, i paesi del PSA si impegnano in questa sede a seguire i principi politici sanciti dalla Carta europea per le piccole imprese nonché a partecipare alla sua attuazione<sup>8</sup>.

Gli impegni assunti nel vertice di Salonicco dagli Stati coinvolti nel processo d'integrazione non tardarono a produrre gli effetti sperati. Nell'aprile dell'anno seguente, infatti, la Commissione europea accolse la domanda di adesione della Croazia, che un paio di mesi dopo si guadagnò ufficialmente lo status di "Paese candidato" (giugno 2004). In realtà, questo evento s'inseriva nel più complesso quadro del "Quinto allargamento", che, nello stesso perio-

do, aveva visto l'ingresso di ben 10 paesi nell'area UE: otto facenti parte del gruppo *Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale* (PECO) - precisamente Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Estonia, Lettonia e Lituania - e due dell'area del Mediterraneo - Malta e Cipro. In questo modo, l'Europa incorporò altri 75 milioni di persone, disponendo di un allargamento considerevole in termini di estensione; al tempo stesso, però, il valore medio del PIL *pro capite* subì una drastica riduzione, a causa del fatto che i nuovi paesi aderenti possedevano un'economia debole e non sufficientemente preparata per la transizione ad un regime liberoscambista.

Eppure, in questo frangente, sorsero i primi sintomi di quella che molti storici hanno definito una "fatica da allargamento"<sup>9</sup>: tra gli Stati membri dell'UE, in altri termini, cominciarono a riaffiorare i vecchi dubbi circa l'ineadeguatezza di una politica di ampliamento e di accoglienza dei nuovi paesi aderenti. Ciò si rese particolarmente evidente in Francia e Olanda; nel maggio-giugno del 2005, infatti, entrambi questi Stati organizzarono un *referendum* per decidere la ratifica del *Trattato che adottava una Costituzione europea* (TCE) - un documento che prevedeva la revisione di alcuni trattati fondativi dell'UE e che istituiva, inoltre, la figura del Ministro degli Affari Esteri dell'Unione - approvato all'unanimità dei 25 paesi membri nell'ottobre 2004. L'esito del quesito referendario, tuttavia, fu decisamente negativo in entrambi i paesi.

Questi accadimenti, dunque, sancirono l'avvio di una fase critica per il processo d'integrazione europeo dei paesi dell'area balcanica. Una conferma di ciò si ebbe già nei mesi successivi, quando al centro del dibattito europeo si levò la questione relativa alla concessione dello status di "paese candidato" alla Macedonia, una nazione che, sino a quel momento, si era distinta per l'impegno profuso nell'adeguarsi alle normative e agli standard europei. Ad opporsi al proseguimento del percorso di adesione della Macedonia fu, anche in quest'occasione, soprattutto la Francia - seguita in modo meno convinto da Danimarca, Olanda, Gran Bretagna - che eccepì il proprio veto, adducendo questioni sia di carattere economico che prettamente politico. Nonostante la decisione finale di accettare la candidatura della Macedonia fosse stata raggiunta - grazie al sostegno di paesi come l'Italia - nel dicembre 2005, i contrasti tra gli Stati membri avevano reso manifesta l'esistenza di una tendenza negativa all'interno della prospettiva europea per i paesi balcanici.

Le divergenze politiche emerse nel 2005 furono in qualche misura attenuate con l'introduzione, nel luglio 2006, di un nuovo regolamento, denominato *Strumento di assistenza alla pre-adesione* (IPA), che istituiva un nuovo meccanismo per l'erogazione di aiuti finanziari, individuando due classi di paesi beneficiari: 1) i paesi candidati: Croazia, Macedonia, Turchia; 2) i paesi potenziali candidati: Albania,

Croazia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1628/96 e modifica dei regolamenti (CEE) n. 3906/89, (CEE) n. 1360/90 e delle decisioni 97/256/CE e 1999/311/CE, Gazzetta ufficiale n°L306 del 07/12/2000.

<sup>8</sup> Dichiarazione del Vertice UE, Balcani Occidentali, Salonicco 21 giugno 2003, n°10229/03 (Presse 163), par.8.

<sup>9</sup> RACHMAN G., The Death of Enlargement, in "The Washington Quarterly" (n°23), 2006, pp.51-56.

Bosnia ed Erzegovina, Montenegro, Serbia (compreso il Kosovo). Sostituendosi ai vecchi programmi di assistenza finanziaria (il PHARE, l'OBNOVA, il CRDS, etc.), il nuovo regolamento IPA prevedeva uno stanziamento iniziale di quasi 12 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, e si articolava in cinque diverse componenti: I) assistenza alla transizione e rafforzamento istituzionale; II) cooperazione regionale e transfrontaliera; III) sviluppo regionale; IV) sviluppo delle risorse umane; V) sviluppo rurale. Il programma stabiliva, dunque, un approccio differenziato: i paesi "potenziali candidati", infatti, potevano usufruire solo delle prime due componenti, laddove le rimanenti tre erano state "pensate per la per la preparazione dei paesi candidati alla gestione dei fondi strutturali, delle politiche di coesione e della politica agricola dopo l'ingresso nell'Unione"<sup>10</sup>.

Nonostante l'approvazione di un piano strategico di questa portata, e nonostante gli sforzi della Commissione Europea – forte del sostegno della presidenza slovena dell'UE – fossero diretti al rafforzamento della prospettiva europea per i Balcani occidentali, agli inizi del 2008 il processo d'integrazione dei suddetti paesi subì un'altra evidente battuta d'arresto. A incentivarla fu senz'altro l'insorgere, in quello stesso anno, della *crisi finanziaria* scoppiata negli Stati Uniti, le cui nefaste conseguenze avrebbero investito per lungo tempo l'economia europea. Sommandosi a quei contrasti di natura politica che si erano manifestati negli anni precedenti (a partire dall'esito dei *referendum* franco-olandesi del 2004), la recessione economica mondiale determinò un'ulteriore indebolimento dell'interesse degli Stati membri per i paesi candidati o "potenziali candidati" dell'area balcanica, nella misura in cui i programmi assistenziali forniti a questi ultimi venivano percepiti, ormai, come un inutile dispendio di preziose risorse. In questo contesto, dunque, si rendeva sempre più necessaria una vera e propria svolta per il prosieguo dell'avventura europea di questi Stati.

### 3. IL PROCESSO DI DEMOCRATIZZAZIONE E I REQUISITI PER L'ADESIONE ALL'UE

#### *Serbia*

#### **I criteri politici e normativi di adesione all'UE**

L'evento di capitale importanza che ebbe l'effetto di accelerare il cammino della Serbia verso l'adesione all'UE fu, senza dubbio, l'esito del referendum del 21 maggio 2006 sull'indipendenza del Montenegro – formalizzato ufficialmente il 3 giugno dello stesso anno –, che vide il 55,5% dei partecipanti al voto pronunciarsi a favore dell'autonomia dello stato montenegrino dalla Serbia. Questa svolta epocale condusse, nel giro di pochissimo tempo, all'adozione di una nuova Costituzione, la cui approvazione fu anch'essa sottoposta a referendum nei giorni del 28 e 29 ottobre 2006. La Costituzione serba del 2006, inoltre, a dif-

ferenza di quella del 1990, presentava una fisionomia dello stato che mirava a porsi esplicitamente in accordo con i valori e con gli ideali democratici in generale, e, con quelli dell'Europa in particolare; si legge, infatti, nell'art.1:

La Repubblica di Serbia è uno stato appartenente al popolo serbo e a tutti i cittadini che in esso vivono, fondato sullo stato di diritto e la giustizia sociale, sui principi della democrazia civile, sulle libertà e i diritti umani e delle minoranze e sull'appartenenza ai principi e valori europei<sup>11</sup>.

La tutela dei diritti delle minoranze nazionali viene garantita, peraltro, dagli art. 75-81 della Costituzione; in particolare, l'art. 76 sancisce la proibizione della discriminazione contro le minoranze nazionali, laddove l'art. 79 garantisce agli appartenenti a queste ultime "il diritto di esprimere, preservare, adottare, sviluppare ed esprimere pubblicamente le specificità nazionali, etniche, culturali e religiose; utilizzare i propri simboli nei luoghi pubblici; utilizzare la propria lingua e scrittura; nei luoghi in cui costituiscono la maggioranza della popolazione, inoltre, [essi hanno il diritto di] svolgere processi nella loro lingua madre dinnanzi agli enti statali, possedere organizzazioni dotate di poteri pubblici delegati, avere enti per le province autonome e unità locali per l'auto-gestione; [essi hanno il diritto di] avere un'istruzione nella loro lingua madre per ciò che concerne la scuola pubblica e di poter istituire delle province autonome [...]"<sup>12</sup>.

Non fu dunque frutto di una circostanza casuale il fatto che, pochi mesi dopo l'adozione della nuova Costituzione, le negoziazioni tra il governo della Serbia e l'UE circa l'adozione degli Accordi di Stabilizzazione e Associazione ripresero nuovo vigore. A tal proposito, una tappa fondamentale fu segnata nell'estate del 2007, quando il governo di Belgrado decise di avviare la cooperazione con il Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia (ICTY). In effetti, fu proprio il compimento di un simile atto ufficiale - dall'indubbio valore simbolico - a convincere la Comunità internazionale, e la Commissione Europea in particolare, della volontà concreta della Serbia di percorrere il sentiero del rispetto degli obblighi internazionali, da un lato, e della tutela dell'ambito dei diritti umani, dall'altro. Il 7 novembre dello stesso anno, perciò, la Serbia procedette a siglare gli ASA con l'UE: un evento, questo, che fu salutato da più parti come il passaggio cruciale che apriva le porte all'ingresso del paese all'Europa. Considerati tali segnali incoraggianti, qualche settimana più tardi, nel febbraio del 2008, il Consiglio europeo si pronunciò ufficialmente circa l'approvazione del contratto di partenariato europeo con la Serbia, che, come si è visto in precedenza, costituisce il principale strumento operativo degli ASA. Di particolare interesse furono, in questo senso, le priorità a breve termine stabilite dall'accordo, tra le quali emergeva: la necessità di una piena collaborazione con il Tribunale penale

<sup>10</sup> ROTTA A., Il quadro europeo e lo strumento di pre-adesione: una nuova struttura di opportunità per il sistema Italia, cit., pp.40-43.

<sup>11</sup> Ivi.

<sup>12</sup> Ivi.

internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) e di “cooperare in modo costruttivo sulle questioni inerenti al Kosovo”; un maggiore impegno rivolto a “proseguire gli sforzi diretti a riformare la pubblica amministrazione [...]” e a “migliorare il funzionamento del sistema giudiziario, garantirne l'indipendenza, la responsabilità, la professionalità e l'efficienza”<sup>13</sup>. Sul piano economico, invece, tra le altre varie priorità l'accordo di partenariato indicava l'esigenza di “portare a termine il processo di privatizzazione o, ove appropriato, di liquidazione delle imprese di proprietà sociale e pubblica”, così come la necessità di un allineamento legislativo all'acquis communautaire per ciò che concerne la normativa sul regime commerciale, la libera circolazione dei capitali e il rafforzamento della capacità di amministrazione doganale, al fine di “contrastare la corruzione, la criminalità transfrontaliera e l'evasione fiscale”.

La firma dell'accordo di partenariato europeo costituì il primo di una serie di atti decisivi – non ultimo quello che approvò nel dicembre 2009, che prevedeva la liberalizzazione dei visti (un passo importante per i cittadini serbi, che da allora possono viaggiare liberamente nell'area Schengen, anche se per un periodo limitato) - che portarono la Serbia, nel giro di poco più di un anno, a presentare ufficialmente la domanda di adesione all'Unione Europea (22 dicembre 2009). Il percorso di integrazione, inoltre, iniziò a decollare dopo l'arresto (avvenuto nel nord del paese) e l'estradizione degli ultimi due criminali di guerra serbi - Ratko Mladić e Goran Hadžić -, tra maggio e luglio del 2011. Quest'atto, che testimoniava del nuovo clima di collaborazione del governo di Belgrado con l'ICTY, assunse una portata decisiva nella misura in cui fece sì che il processo di adesione della Serbia ottenesse il favore di quei paesi – l'Olanda e la Germania tra tutti – che l'avevano apertamente osteggiato fino a pochi mesi prima. Nella seduta del Consiglio dei ministri degli Esteri UE del 28 febbraio 2012, pertanto, 26 paesi membri su 27 si pronunciarono a favore dell'assegnazione dello status di paese candidato a Belgrado. Pur incontrando la ferma opposizione della Romania (che sollevò obiezioni in merito alla legge sulle minoranze nazionali ed etniche), infatti, la decisione di concedere la candidatura alla Serbia venne ratificata dal Consiglio europeo il giorno successivo (1° marzo 2012).

Nel settembre del 2013 entrarono ufficialmente in vigore gli ASA: di conseguenza, nei mesi successivi il governo di Belgrado fu costantemente impegnato nella realizzazione degli obblighi previsti dai suddetti accordi con l'UE, continuando a mantenere un dialogo regolare con quest'ultimo interlocutore sia sui temi politici che su quelli economici. Qualche mese prima, d'altra parte, il governo di Belgrado aveva compiuto un importante passo in avanti per ciò che

concerne la ripresa del dialogo politico con il Kosovo (dichiaratosi indipendente circa 5 anni prima), avendo dato attuazione al “Primo Accordo sui principi che disciplinano la normalizzazione delle relazioni tra Serbia e Kosovo”. Quest'ultimo costituiva un documento in 15 punti, che prevedeva, innanzitutto, la creazione di un'Associazione la quale, detenendo competenze in materia di sviluppo economico, di sanità pubblica, di istruzione, etc., avrebbe potuto svolgere funzioni di rappresentanza per la popolazione di etnia serba presso le autorità centrali di Belgrado.

Nonostante le istituzioni europee fossero convinte che la Serbia avrebbe dovuto compiere sforzi di maggiore entità al fine di garantirsi l'integrazione europea - specialmente nel settore della privatizzazione delle imprese e in quello della sanità pubblica -, quest'ultimo traguardo favorì in modo decisivo, nel gennaio 2014, l'avvio delle negoziazioni relative all'adesione del paese all'UE.

Eppure, stando alle analisi proposte nel Rapporto 2015 dalla Commissione europea, il percorso di adesione della Serbia dovrebbe subire ulteriori miglioramenti per favorire lo sviluppo delle negoziazioni. In particolare, il paese dovrebbe promuovere, sul piano specificamente politico, una riforma nel settore della pubblica amministrazione, provvedendo a rafforzare il ruolo e la responsabilità delle istituzioni incaricate di coordinare e monitorare il sistema politico. Per quanto riguarda il sistema giudiziario, invece, sebbene l'indipendenza della magistratura venga sancita dalla Costituzione, essa non sembra essere garantita nella pratica: sul reclutamento dei giudici e dei procuratori, infatti, sembra pendere ancora il peso del condizionamento politico e la loro selezione, perciò, non pare avvenire sulla base del merito. Ciononostante, la Serbia sembra aver fatto notevoli passi in avanti sul piano della lotta alla corruzione, con l'approvazione di un programma apposito per il periodo 2013-2018: sebbene esso debba certamente subire un potenziamento, gli sforzi compiuti dalle forze di polizia e di intelligence per le attività d'indagine danno prova del fatto che il paese si sta muovendo nella direzione giusta.

### I criteri economici di adesione all'UE

Sotto il profilo economico, il periodo della dittatura fu caratterizzato dal tentativo di raggiungere un regime di *autarchia* e di autosufficienza in campo produttivo: tuttavia esso fallì, con ogni probabilità, a causa dell'ovvia interruzione dei rapporti di scambio con le altre repubbliche della Federazione. Eppure, nonostante l'imposizione degli embarghi internazionali, durante il decennio 1990-2000 il settore industriale riuscì comunque a mantenere una certa vitalità, sia in virtù della relativa ricchezza di materie prime che contraddistingue il paese, sia grazie alla presenza di un settore agricolo particolarmente sviluppato.

Si è già discusso della drastica riduzione del valore del PIL *pro-capite* in questa fase storica; in effetti, questo indicatore riprese a crescere in modo visibile a partire dal 2001, e cioè a seguito a dell'implementazione delle prime riforme strutturali in campo economico, quali l'avvio

<sup>13</sup> Decisione del 18 febbraio 2008 relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato europeo con la Serbia incluso il Kosovo quale definito dalla Risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 10 giugno 1999 e che abroga la decisione 2006/56/CE (2008/213/CE), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n° L 80 46 del 19/3/2008, All.2.

del processo di privatizzazione delle imprese (mediante un'apposita legge del 2001), la riforma del sistema fiscale e l'abolizione del controllo statale sul commercio estero. Un altro provvedimento fondamentale che la nuova amministrazione volle attuare in campo economico fu poi quello della stabilizzazione monetaria del *dinaro* serbo, che riuscì nell'impresa di abbattere il processo inflazionistico innestatosi durante il periodo bellico. L'afflusso ingente di capitali esteri, determinato dal processo di privatizzazione, produsse a sua volta un incremento sostanziale dei volumi di scambio, che ebbe per momento culminante la firma dell'accordo con l'UE sulla libera circolazione delle merci nel dicembre del 2009. Osserviamo, a tal proposito, la seguente tabella, relativa all'andamento dei principali indicatori economici nel periodo 2005-2012:

**Tabella 7 – Indicatori economici principali della Serbia (2005-2012)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIL - tasso di crescita (%)	5.4	3.6	5.4	3.8	-3.5	1.0	1.6	-2.0
Tasso di disoccupazione (%)	20.8	20.9	18.1	14.0	16.6	19.2	23.7	I-X 25.5
Investimenti esteri (€ milioni)	1,303	4,234	2,848	2,434	1,810	1,139	2,236	I-IX 1,556
Inflazione (%)	17.7	6.6	11.0	8.6	6.6	10.3	7.0	12.2
Esportazioni (€ milioni)	3,608	5,102	6,432	7,429	5,961	7,393	8,441	8,836,8
Importazioni (€ milioni)	8,439	10,463	13,951	16,478	11,504	12,622	14,250	14,782,3

Fonte: elaborazione su dati National Bank of Serbia, International Monetary Fund – IMF (2014)

A questi dati potremmo aggiungere quelli relativi alla crescita del PIL reale *pro capite*, che, secondo le stime della *Banca mondiale*, fece segnare un rapido incremento nel biennio 2005-2007, per poi assestarsi sulla cifra dei 12.520 dollari tra il 2006 e il 2014. A tal proposito, vale la pena di osservare come, nonostante l'insorgere della crisi di carattere recessivo che aveva colpito l'Europa intera nel biennio 2008-2009, l'economia serba abbia mostrato una buona capacità di recupero, tanto da guadagnarsi, nel marzo 2011, la promozione da parte dell'agenzia di rating "Standard & Poor's" da BB- alla valutazione BB. Nello stesso periodo, inoltre, si registrò un discreto aumento della produzione industriale (2% circa), mentre agli inizi del 2012 il volume delle esportazioni, dirette verso i tradizionali partner commerciali (Italia, Germania, Russia) crebbe di più del 15%.

Agli inizi del 2013, d'altra parte, il tasso di disoccupazione crebbe fino a superare il tetto del 20%, mantenendosi su quei livelli per circa un anno; inoltre, i dati ufficiali di quel periodo suggerivano che solo 1/3 della popolazione attiva era coinvolta nel settore pubblico e che il livello di disoccupazione giovanile stava raggiungendo una soglia critica. Questa tendenza negativa sul mercato del lavoro ebbe ripercussioni anche negli anni successivi: tra il 2013 e il 2014, infatti, si verificò una lieve flessione di tutti i principali indicatori economici<sup>14</sup>:

<sup>14</sup> Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Serbia: Rapporto 2015, Bruxelles 10/11/2015 SWD(2015) 211, p.23.

**Tabella 8 - Indicatori economici principali**

	2013	2014
Prodotto interno lordo per capita (%)	37	36
Crescita Prodotto interno lordo (%)	2.6	-1.8
Tasso di disoccupazione (donne; uomini - %)	22.1 (23.8; 20.8)	18.9 (19.6; 18.3)
Tasso di impiego per la popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni (donne; uomini - %):	66.0 (56.8; 75.3)	66.2 (57.5; 75.1)
Bilancia dei pagamenti (% di PIL)	-6.1	-6
Investimenti esteri (% di PIL)	3.9	3.8

Fonte: dati Eurostat (2015)

Tali cifre, in effetti, testimoniavano dell'esistenza di problemi strutturali e di debolezze endemiche nell'economia serba. In particolare, secondo il parere della Commissione europea<sup>15</sup>, il settore privato giaceva ancora in uno stato di fondamentale deregolamentazione e di incertezza normativa, mentre il deficit di bilancio continuava a crescere (superando, nel 2014, la soglia del 6% del PIL), così come gli squilibri fiscali. Per ovviare a questa soluzione il nuovo governo, guidato dal *Partito Progressista Serbo*, in carica dal 2014, tentò di promuovere, in accordo con le linee stabilite dall'UE, un *Programma di Riforme Economiche* (ERP)<sup>16</sup> per il periodo 2015-2017, con l'obiettivo di raggiungere "la stabilità dal punto di vista macroeconomico, di rimuovere gli ostacoli per la crescita e di migliorare

<sup>15</sup> Ivi., pp.26.- 27.

<sup>16</sup> In linea con le conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen nel giugno 1993, l'adesione all'UE richiede l'esistenza di un'economia di mercato funzionante e la capacità di far fronte alle pressioni e alle forze di mercato competitive all'interno dell'Unione. Il monitoraggio di questi criteri economici dovrebbe essere visto nel contesto della crescente importanza della governance economica nel processo di allargamento. Al fine di migliorare la loro governance economica, nel 2015 ai paesi dell'allargamento è stato chiesto di preparare dei Programmi di riforma economica (ERP), che hanno fissato un quadro di politica di macrobilancio a medio termine, insieme ad altre riforme strutturali principali, volte a sostenere la stabilità economica e a rafforzare la competitività. Gli ERP sono stati utilizzati come base per le raccomandazioni specifiche della Commissione europea, e sono stati adottati congiuntamente dall'UE, dai Balcani occidentali e dalla Turchia nel vertice sul dialogo economico e finanziario del 12 maggio del 2015.

la competitività<sup>17</sup>. L'implementazione di un simile programma consentì all'amministrazione serba di intraprendere una serie di misure significative volte alla riduzione del disavanzo pubblico, alla ristrutturazione delle imprese pubbliche e al raggiungimento della stabilità del sistema finanziario e imprenditoriale. A tal proposito, tra le principali raccomandazioni dell'UE relative al miglioramento delle condizioni economiche generali ai fini dell'adesione possiamo ricordare:

- La necessità di ristrutturare e allargare il mercato del lavoro;
- Sostenere lo sviluppo delle piccole e medie imprese;
- Promuovere una riforma dell'istruzione pubblica;
- Stimolare la creazione di nuove infrastrutture e di nuovi servizi;
- Favorire il miglioramento sostanziale della sanità pubblica;

L'impegno profuso dalla nuova amministrazione nell'adeguarsi alle normative comunitarie, così come le iniziative approvate da quest'ultima per realizzare un tale obiettivo, sembrano aver effettivamente convinto la Commissione Europea del fatto che la Serbia si sia posizionata sul giusto binario per ciò che concerne l'approdo a un regime economico di libera circolazione delle merci e di capitali.

### Albania

#### I criteri politici e normativi di adesione all'UE

La prima tappa veramente significativa del processo d'integrazione dell'Albania fu, al pari degli altri paesi della regione balcanica, la ratifica degli accordi ASA – i cui negoziati furono aperti nel gennaio 2003 e la cui entrata in vigore risale all'aprile 2009. Nello specifico, in modo simile a quanto considerato per i paesi sin ora esaminati, tali accordi assegnavano al paese lo status di paese “potenziale candidato” a condizione che esso osservasse una serie di principi generali, tra cui l'obbligo di osservare i regolamenti internazionali e il rispetto “dei principi democratici e dei diritti umani, così come viene proclamato nella *Dichiarazione universale dei diritti umani* e stabilito dalla *Convenzione europea sui diritti umani*”<sup>18</sup>. Oltre all'esplicitazione della “condizionalità” politica, gli ASA impegnavano il governo di Tirana all'osservanza e all'applicazione dei “principi di un'economia di libero mercato, così come stabilito nel *Documento della Conferenza CSCE di Bonn sulla cooperazione economica*”<sup>19</sup>, e stabilivano, altresì, la necessità che il paese facesse sforzi per promuovere, il più presto possibile, la “cooperazione regionale” con le altre regioni dell'area. Per ciò che concerne gli obblighi relativi

a quest'ultima condizione dell'Accordo, l'art.13 prevedeva una serie di convenzioni<sup>20</sup>, e precisamente:

- La realizzazione di un dialogo politico;
- La creazione di un'area di libero scambio tra le due Parti, in linea con le relative disposizioni dell'OMC;
- Le reciproche concessioni relative alla circolazione dei lavoratori, allo stabilimento, alla fornitura di servizi, pagamenti correnti e movimenti di capitale;
- Delle disposizioni sulla cooperazione in settori coperti o meno dall'*Accordo di stabilizzazione e associazione*, in particolar modo nel settore della giustizia e degli affari interni.

Rispetto al tema chiave dell'immigrazione, invece, che interessava soprattutto i rapporti con l'Italia e la Grecia, il Consiglio europeo aveva già provveduto all'introduzione - come per gli altri stati balcanici - di un *Accordo di riammissione* con l'Albania, vincolandolo all'applicazione di un sistema di facilitazione del rilascio dei visti, entrato in vigore nel gennaio 2008.

Sempre nel 2009, la Commissione europea sottopose al governo di Tirana il questionario relativo alle condizioni di accesso all'Unione; l'anno seguente, invece, il paese ottenne dal Consiglio europeo la liberalizzazione dei visti d'ingresso per l'area Schengen: un provvedimento che entrò in vigore alla fine del 2010. Questi importanti successi parvero facilitare il cammino del paese verso l'acquisizione dello status di “paese candidato”, che tuttavia rimase ancora piuttosto lontano. Nell'ottobre 2012, infatti, la Commissione europea presentò al governo albanese una serie di condizioni per il prosieguo del percorso d'integrazione europea: il paese avrebbe dovuto compiere sforzi più intensi sul piano dello sviluppo del dialogo politico, dell'indipendenza della magistratura, della lotta alla corruzione e al crimine organizzato; sul piano normativo, invece, si richiedeva alle autorità albanesi un maggiore impegno nell'applicazione dei regolamenti esistenti e un miglioramento visibile dell'impianto legislativo riguardante l'ambito dei diritti umani e quello della tutela delle minoranze etniche. Nonostante le rassicurazioni dei vertici europei sul fatto che la candidatura ufficiale dell'Albania sarebbe giunta una volta che il paese avesse fatto dei progressi nel soddisfacimento dei requisiti indicati, e sebbene un forte segnale di rottura col passato fosse giunto, nel giugno 2013, con la vittoria elettorale dell'*Alleanza per l'Albania europea* guidata dal socialista Edi Rama, la decisione relativa alla concessione del nuovo status di “paese candidato” fu più volte rimandata, in quanto apertamente osteggiata da alcuni Stati membri quali l'Olanda e la Danimarca.

Il traguardo della candidatura ufficiale per l'ingresso nell'UE – che, come si ricorderà, non implicava di per sé l'avvio automatico dei negoziati di adesione – fu conseguito nel giugno 2014, e costituì, senza dubbio, un significativo passo in avanti per le relazioni tra istituzioni europee e

<sup>17</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Serbia: Rapporto 2015, cit., 211, p.23.

<sup>18</sup> Direttiva del Consiglio dell'Unione europea sull' “Accordo di stabilizzazione e associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Albania, dall'altra”, Bruxelles, 22/05/2006, 8164/06 COWEB 76, art.2.

<sup>19</sup> Ivi.

<sup>20</sup> Ivi., art.13.

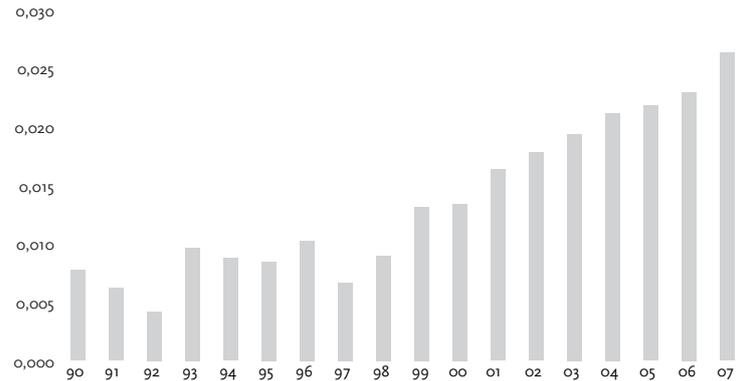
Albania, sebbene le raccomandazioni e le questioni all'ordine del giorno suggerite dall'Europa rimanessero ancora numerose. Più recentemente, nel *Rapporto 2015* la Commissione europea stabilì per l'Albania una serie di priorità, relativamente ai criteri previsti dal vertice di Copenaghen del 1993. Nell'ambito politico, nonostante il fatto che elezioni locali del giugno 2015 si fossero svolte senza gravi incidenti, la Commissione europea suggerì la necessità di procedere ad una riforma della pubblica amministrazione, la quale mirasse alla formazione di un corpo scelto e preparato di dipendenti pubblici e all'adozione di un nuovo *Codice di procedura amministrativa*. Altri sforzi, inoltre, furono richiesti dall'UE per riformare il settore giudiziario – ancora segnato dalla presenza di una corruzione diffusa e dalla lunghezza dei processi – e per incentivare la lotta al crimine organizzato; nuove misure, invece, furono prese per combattere la corruzione dilagante, come la strategia d'intervento anti-corruzione per il periodo 2015-2020, per la quale furono stanziati 12 milioni di euro<sup>21</sup>. Per quanto riguarda, infine, l'adeguamento del paese all'acquis comunitario dell'UE, il Rapporto 2015 sottolineò l'esigenza, per l'amministrazione albanese, di impegnarsi maggiormente nell'adozione di una normativa in materia di diritti umani - in particolare, di quelli legati alla protezione dei bambini, alle vittime di violenza e alle pari opportunità - che sia in linea con gli standard europei.

### I criteri economici di adesione all'UE

Nel corso della nostra indagine si è più volte detto di come il processo di trasformazione economica dell'Albania abbia avuto, nelle sue prime fasi, esiti piuttosto rapidi e drammatici - basti pensare al già ampiamente citato collasso delle società finanziarie avvenuto tra il 1996 e il 1997 in seguito alla campagna di liberalizzazioni promossa dal primo governo Berisha. La successiva stabilizzazione del clima politico e sociale, se da un lato favorì una certa crescita del PIL reale, dall'altro non ebbe effetti immediati sul terreno dell'occupazione e del benessere economico, tanto che il paese risultò, almeno fino al 2004, tra i più poveri d'Europa.

Tra il 2005 e il 2008, tuttavia, si verificò una decisa inversione di tendenza; i principali indici, a partire da quello relativo al PIL *pro capite* – che registrò, nel periodo considerato, un incremento medio del 6% circa, uno dei più alti dell'Eurozona! -, ripresero tutti a dare segni incoraggianti: il tasso d'inflazione si ridusse notevolmente, scendendo nel 2002 sotto la soglia del 2%, laddove il tasso di disoccupazione rimase stabile tra il 12 e il 16% per tutto il periodo 2002-2010. Per quanto riguarda l'aumento del volume di scambi commerciali di beni e servizi, è possibile esaminare la tabella sottostante:

Tabella 9 - Quota delle esportazioni mondiali di beni e servizi (valori in dollari a prezzi correnti; in percentuale)



Fonte: elaborazione su dati OMC (2008)

Come si può notare, tra il 1998 e il 2007 l'Albania raddoppiò il livello di esportazioni, “aprendosi”, di conseguenza, al mercato internazionale. L'andamento positivo dell'economia albanese nel periodo 2002-2010 determinò una drastica diminuzione del tasso di povertà, che praticamente si dimezzò, stabilizzandosi, nel 2008, attorno al 12% (mentre il tasso di povertà nelle campagne scese dal 40% del 2002 al 15% del 2010). In seguito alla crisi finanziaria internazionale del 2008 – e alla recessione economica che ne scaturì – il paese soffrì, è vero, di un deciso calo dei consumi e degli investimenti; eppure, a causa del parallelo aumento della domanda interna e del fatto che l'Albania dipende – molto meno di altri Stati balcanici – dalle esportazioni, ciò non ebbe a limitare sensibilmente la crescita economica. Secondo il Rapporto presentato dal World Economic Situation and Prospects nel 2011, l'economia albanese – in quanto economia di “transizione” - si contraddistingueva, nonostante gli effetti della crisi recessiva mondiale, per essere una delle più prospere e vitali dell'Eurozona. Eppure, tra il 2010 e il 2013 si è registrata una considerevole diminuzione del tasso di crescita del PIL pro capite (dal 3,5 all'1,5% circa) e un parallelo aumento del tasso di disoccupazione (stabile attorno al 17%): dati, questi, che sembrano riflettere il ritardo di sviluppo e l'inadeguatezza strutturale che tutt'ora caratterizzano il sistema economico albanese. Quest'ultimo, infatti, secondo il parere della Commissione europea espresso nel 2015, risulta ancora in fase di transizione verso il libero mercato, sebbene abbia fatto dei progressi notevoli sul piano della stabilità economica. Il rischio principale per l'equilibrio macro-economico è sicuramente l'aumento del debito pubblico: dalla stima del 2008, secondo cui esso consisteva nel 55% del PIL, esso è cresciuto, nel 2014, fino a toccare la quota del 72%. Per far fronte ad una simile situazione, una delle prime raccomandazioni presentate dall'UE - in accordo con il Programma di Riforma Economica (ERP) stabilito per il periodo 2015-2017 – è stata proprio quella di promuovere un consolidamento della politica fiscale, con l'obiettivo di ridurre la percentuale del debito pubblico

21 Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Albania: Rapporto 2015, Bruxelles 10/11/2015, SWD (2015) 213, p.16.

rispetto al PIL sotto la soglia del 66%<sup>22</sup>. Allo stesso tempo, per ciò che concerne la capacità, per l'Albania, di affrontare le pressioni del mercato in termini di concorrenza e competitività, le istituzioni europee suggeriscono alle autorità di Tirana di intraprendere un percorso di riforme atto a

- migliorare la qualità dell'istruzione superiore e continuare la ristrutturazione della formazione professionale, tentando di accrescerne l'importanza nel mercato;
- Adottare ed implementare le strategie relative alla ristrutturazione del settore dei trasporti e dell'energia;
- Abbassare gli ostacoli non-tariffari per il commercio<sup>23</sup>.

(FYROM) Macedonia

### I criteri politici e normativi di adesione all'UE

Il periodo compreso tra la fine del 2005 e l'inizio del 2006 è stato per la Macedonia uno dei più importanti dal raggiungimento della propria indipendenza. Dopo una lunga attesa, infatti, l'Unione Europea decise, in seguito all'opinione positiva della Commissione europea riguardo ai significativi progressi fatti dal paese nell'adempiimento dei criteri di Copenaghen e degli Accordi ASA di conferire alla Macedonia, il 7 dicembre 2005, lo status di "paese candidato".

Il *Preambolo* degli ASA rifletteva, peraltro, la volontà del Consiglio europeo di assegnare ai paesi dell'Europa sud-orientale che fanno parte del *Processo di stabilizzazione e di associazione* una prospettiva incentrata fortemente sull'integrazione nell'UE. Esso rammenta, infatti, la disponibilità dell'Unione europea a favorire il più possibile il processo di adesione della Macedonia, sia sul piano politico e normativo, sia sul piano economico. I negoziati per l'accordo furono avviati a Skopje il 5 marzo del 2000 e, al termine di tre tornate, esso venne siglato durante il successivo vertice di Zagabria. L'accordo si basava sui seguenti elementi principali:

- La creazione di un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Macedonia dall'altra, durante un periodo transitorio della durata massima di dieci anni;
- Il rispetto della pace e della stabilità a livello internazionale, le relazioni di buon vicinato, i principi democratici e i diritti umani, i diritti delle minoranze;
- Il rafforzamento del dialogo politico con la Macedonia;
- Disposizioni relative alla cooperazione generale;
- La prospettiva di creare una prospettiva di libero scambio tra la comunità e la Macedonia entro 10 anni dall'entrata in vigore dell'accordo;
- Disposizioni in materia di circolazione dei lavoratori, libertà di stabilimento, prestazione di servizi, pagamenti correnti e movimenti di capitale;

- Disposizioni di cooperazione con la Macedonia in una vasta gamma di settori, tra cui giustizia e affari interni;

Dopo la Croazia, dunque, la Macedonia divenne il secondo paese dei Balcani occidentali ad intraprendere seriamente il cammino dell'integrazione nell'UE. Il processo di adesione all'UE dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, paese candidato dal 2005, si trova tutt'ora in una fase di stallo. In particolare, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia – al pari di Serbia ed Albania - dovette far fronte, nel periodo 2012-2015, al flusso massiccio di cittadini provenienti da paesi terzi, i quali transitavano sul loro territorio. La sfida costituita dal fenomeno della migrazione mostrò più che mai la necessità di una stretta cooperazione tra i paesi dell'area balcanica e, a tal fine, l'UE predispose un ingente sostegno politico ed economico. Tra il 2012 e il 2015 si registrano indubbiamente dei progressi, come l'adozione di una normativa pertinente e l'introduzione delle necessarie strutture amministrative, ma molto spesso vi furono carenze dal punto di vista dell'attuazione pratica di tali riforme.

Nonostante i considerevoli passi in avanti realizzati nel 2014, dunque, restano da affrontare importanti sfide. Per quanto riguarda lo Stato di diritto, i sistemi giudiziari non sono sufficientemente indipendenti, efficienti e responsabili; sono ancora necessari sforzi consistenti per combattere la criminalità organizzata e la corruzione e, in particolare, per costituire una valida casistica di indagini, procedimenti giudiziari più veloci e condanne definitive. Sebbene i diritti fondamentali siano ampiamente sanciti dagli ordinamenti giuridici, nella pratica vengono spesso disattesi: lo sviluppo della libertà di espressione, per esempio, risulta ancora fortemente compromessa, come attestano diversi casi esaminati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>24</sup>. Per garantire la necessaria capacità amministrativa e contrastare l'elevato tasso di politicizzazione e la mancanza di trasparenza, occorre attuare il più rapidamente possibile la riforma della pubblica amministrazione<sup>25</sup>. Resta molto da fare, d'altra parte, per quanto riguarda il funzionamento delle istituzioni democratiche e occorre collaborare ancora più da vicino con gli esponenti della società civile locale per consolidare l'implementazione delle riforme. Per ciò che concerne lo sviluppo del sistema giudiziario, gli ultimi anni hanno visto una decisa inversione di tendenza rispetto ai miglioramenti verificatisi tra il 2004 e il 2010; pertanto, la Commissione europea stima necessario procedere con l'attuazione di nuovi "piani d'azione", che favoriscano un'ulteriore processo di depoliticizzazione e di autonomia della magistratura.

22 Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Albania: Rapporto 2015, cit., p.24.

23 Ivi.

24 Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Macedonia: Rapporto 2015, Bruxelles 10/11/2015 SWD (2015) 212, p.20.

25 Ivi.

### I criteri economici di adesione all'UE

La specializzazione della Macedonia durante il regime socialista riguardava il settore siderurgico e quello dei semilavorati, ma ciò non impedì di rendere l'economia macedone tra le più deboli dell'ex Jugoslavia. La situazione si deteriorò dopo la dichiarazione d'indipendenza, poiché vennero a mancare i legami con quello che una volta costituiva il mercato interno; inoltre, a causa dei problemi legati al processo di transizione - ovvero alla necessaria ristrutturazione produttiva - la situazione si aggravò, con conseguente aumento del tasso di disoccupazione e comparsa del fenomeno dell'iperinflazione. Inoltre, le sanzioni economiche imposte alla Serbia e l'embargo imposto alla Grecia a causa della disputa sul nome del paese, di fatto eliminarono in breve tempo i rapporti economici con i due principali partner commerciali della FYROM. Nonostante la Macedonia, poi, non fosse stata toccata dal conflitto etnico, il coinvolgimento di tutti i potenziali partner commerciali ed economici lasciò il paese senza una definizione precisa nello scacchiere dell'Europa sud-orientale: ciò non frenò, tuttavia, la dissoluzione dell'apparato burocratico di stampo socialista esistente durante gli anni Novanta.

Le sanzioni contro quel che rimaneva della Repubblica Federale Jugoslava non permisero, inoltre, di utilizzare le strade e le vie per raggiungere il resto d'Europa (il divieto di transito verso la Serbia ed il Montenegro si protrasse a tempi alterni fino al 1999), aumentando così i costi dei trasporti sia in entrata che in uscita e, naturalmente, causando gravi perdite per le già deboli aziende locali. L'embargo nei confronti della Grecia durò due anni, dal 1994 al 1995, cagionando un danno economico che è stata calcolato in 50-60 milioni di dollari al mese. Tutto questo provocò un devastante "effetto-sandwich", che si tradusse nella chiusura delle rotte a nord e a sud; di conseguenza gli unici passaggi disponibili risiedevano ad ovest e ad est, dove si trovavano le non propriamente sviluppate Albania e Bulgaria.

Eppure, a cominciare dal 1996, grazie ad una serie di fattori interni, quali la raggiunta stabilità politica e le riforme economiche liberali, sommati alla stabilizzazione generale dei Balcani Occidentali in seguito agli Accordi di Dayton, l'economia macedone poté riprendere una discreta crescita. Dopo aver superato le esternalità negative della guerra e lo scontro con Atene, la guerra del Kosovo e la crisi interna del 2001 spinsero nuovamente verso il basso il PIL pro capite, spingendo inesorabilmente il paese verso quella che Sokol chiamava la "super-periferia d'Europa": un'area caratterizzata da bassa crescita, instabilità politica, tensioni sociali e frammentazione regionale.

Il pesante passivo del 2002, in realtà, fu il risultato della crisi interna del 2001, la quale vide contrapporsi l'etnia albanese e quella macedone provocando, al tempo stesso, un brusco rallentamento della crescita economica ed il ritiro dei maggiori investitori stranieri. Essa si fece sentire, in particolare, con il crollo produttivo nei settori dell'acciaio, della chimica, del tessile e del tabacco. A questo si aggiunse la mancanza di un solido intervento statale che, per

gli anni 2000-2002, dovette rivedere le proprie priorità di spesa ponendo al primo posto la difesa interna e l'acquisto del materiale bellico necessario per controllare e spegnere i vari focolai di protesta accessi in diverse aree del paese.

La celere risposta della comunità internazionale, tuttavia, e conseguente la stipula dell'Accordo di Ohrid, fecero in modo che la crisi venisse presto superata e che venisse ripristinata la stabilità economica del paese. Lo dimostra il fatto che, nel periodo 2002/2008 - tradizionalmente considerato quello del cosiddetto "boom economico" -, grazie alla relativa stabilità dei principali indicatori macroeconomici (come ad esempio il tasso di inflazione, che nel 2005 toccò lo zero), il tasso di crescita crebbe costantemente fino ad assestarsi intorno al 6% annuo.

Ma a discapito delle aspettative, il trend positivo subì una brusca interruzione nel 2009, quando l'economia macedone risentì delle difficoltà economiche mondiali ed alcuni dati, a partire dal 2008, risultarono essere peggiorati. E' in questa occasione che cominciarono ad affiorare le principali debolezze strutturali: il tasso di disoccupazione, ad esempio, tra il 2010 e il 2014 raggiunse il 33%, e parve destinato ad aumentare nei mesi successivi.

Già l'anno seguente, tuttavia, il PIL pro capite macedone tornò subito in positivo, registrando un +2.9% nel 2010: più che ad un rilancio economico virtuoso, però, il merito di questa veloce inversione di tendenza va ricercato nella stessa ristrettezza dell'economia macedone e nella sua minore esposizione verso il mercato internazionale. Per far fronte ad una simile condizione, il governo di Skopje elaborò nel 2014 un programma intitolato "Rinascita in 100 passi", al cui interno furono sottolineate le priorità strategiche per lo sviluppo economico, tra cui emergevano misure per rilanciare l'occupazione e per favorire l'aumento del commercio estero. Per quanto concerne quest'ultimo settore, i dati dimostravano come sia le esportazioni che le importazioni fossero aumentate regolarmente negli ultimi anni, alimentando, al tempo stesso, un crescente disavanzo commerciale.

A proposito della struttura del mercato del lavoro del paese, occorre puntualizzare come, durante l'ultimo decennio, lo Stato macedone abbia dovuto fare i conti con le seguenti problematiche di natura socio-economica: un alto tasso di disoccupazione, una scarsa integrazione di carattere sociale e regionale e un livello d'istruzione relativamente basso rispetto agli standard europei<sup>26</sup>. D'altra parte, stando alle rilevazioni del PIL pro capite, la Macedonia, ancora nel 2015-2016, rimane tra i dieci paesi più poveri d'Europa (circa 6500 \$ annui).

<sup>26</sup> Ivi., p.66.

Tabella 10 – Grado di apertura commerciale della Macedonia (2002-2013)

ANNO	MACEDONIA(FYROM)			Grado di apertura commerciale	
	Esportazioni	Importazioni	Saldo commerciale	Esportazioni	Importazioni
2002	1.521,5	2.326,7	-	-	-
2003	1.605,3	2.298,5	-4.0	27.7	43.4
2004	1.774,0	2.943,1	-8.1	30.7	50.2
2005	2.124,4	3.371,4	-2.5	34.8	51.0
2006	2.438,6	4.224,2	-0.4	37.8	54.8
2007	3.124,1	5.009,5	-7.1	44.1	62.0
2008	3.406,3	4.091,1	-12.9	43.2	68.3
2009	2.626,1	4.605,5	-6.8	32.8	54.5
2010	3.286,2	5.569,9	-2.0	39.8	58.1
2011	4.102,6	5.569,9	-2.5	47.1	66.1
2012	3.996,3	5.685,3	-3.0	45.4	66.8
2013	-	-	-1.9	43.8	61.9

Fonte: dati Eurostat (2015)

Tabella 11 - Spesa in % del PIL per pensioni, sanità ed istruzione in Macedonia (2003-2012)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PENSIONI	11.0	11.3	10.5	10.5	9.8	9.6	10.4	10.0	9.7	9.7
SANITA'	9.3	8.7	8.1	7.8	7.0	6.9	6.9	7.0	6.9	7.1
ISTRUZIONE	3.5	:	:	:	:	:	3.6	3.7	3.5	4.0

Fonte: elaborazione su dati Pension and Disability Insurance Macedonia – PIOM (201

## Montenegro

### I criteri politici e normativi di adesione all'UE

I negoziatori dell'UE e del Montenegro concordarono, durante la terza riunione della conferenza di adesione, svoltasi a Bruxelles il 30 marzo 2015, di aprire altri due capitoli nell'ambito dei negoziati di adesione del Montenegro, e precisamente il capitolo 16 sulla fiscalità e il capitolo 30 sulle relazioni esterne. In questo modo, dei 35 capitoli prestabiliti, 18 sono stati aperti al negoziato, due dei quali sono già stati provvisoriamente chiusi.

L'UE ha tuttavia rilevato che sarà necessario soddisfare alcuni parametri per poter chiudere definitivamente i negoziati di adesione. Tra di essi compare la necessità che il Montenegro si impegni concretamente nella realizzazione di alcune modifiche legislative e nello sviluppo della capacità amministrativa al fine dell'applicazione dell'*acquis* comunitario:

- Il Montenegro dovrebbe adottare una legislazione pertinente nei settori che richiedono un ulteriore allineamento. In particolare, il paese dovrebbe compiere progressi significativi per un adeguamento in materia di IVA, accise e imposizione diretta, presentando alla Commissione un calendario dettagliato per il pieno allineamento all'*acquis* entro la data di adesione.
- Il Montenegro dispone di un'adeguata capacità amministrativa e delle infrastrutture necessarie negli uffici delle imposte centrali e locali per poter applicare la sua legislazione fiscale, per riscuotere le imposte e per controllare i contribuenti. Inoltre, l'amministrazione dovrebbe far sì che l'Ufficio centrale di collegamento per le accise disponga di personale sufficiente e sia operativo al momento dell'adesione.
- Il Montenegro dovrebbe mostrare di aver compiuto pro-

gressi sufficienti nello sviluppo dei sistemi informatici da utilizzare per l'amministrazione fiscale. Ciò comprende, nello specifico, i sistemi di interconnettività legati all'IVA (VIES), alle accise (EMCS) e tutti i programmi necessari per la cooperazione e per lo scambio di informazioni nel settore della fiscalità diretta.

- Il Montenegro dovrebbe presentare alla Commissione europea un piano d'azione per i preparativi rimanenti in materia di allineamento legislativo. Il piano dovrebbe garantire la conformità degli accordi internazionali all'*acquis* dell'UE, rafforzando la capacità amministrativa e di controllo al fine di garantire, a partire dalla data di adesione, la piena attuazione e applicazione dell'*acquis*<sup>27</sup>.

Le istituzioni europee seguiranno tutte le questioni specifiche menzionate, al fine di accertare l'adeguata preparazione amministrativa del Montenegro e la sua capacità di completare l'allineamento giuridico. Di conseguenza, il controllo dei progressi compiuti nell'allineamento all'*acquis* e nella sua attuazione continuerà per tutto l'arco dei negoziati, mentre la valutazione finale della conformità della legislazione del Montenegro rispetto all'*acquis* e delle sue capacità di attuazione potrà avvenire solo in una fase successiva.

### I criteri economici di adesione

Lo status del Montenegro all'interno della Repubblica Federativa Jugoslava prima e nell'Unione statale con la Serbia poi, ha reso complicata e incerta la sua evoluzione

<sup>27</sup> Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Montenegro: Rapporto 2015, Bruxelles 10/11/2015 SWD (2015) 210, pp. 9-15.

economica. La graduale acquisizione dell'autonomia da parte del Montenegro, almeno per quanto riguarda il settore economico, è stata perseguita senza interruzione sin dal 1999, anno in cui l'amministrazione montenegrina decise di abbandonare il dinaro in favore di un più stabile marco tedesco. Il progressivo allontanamento dal governo federale di Belgrado, infatti, rese necessaria la ricerca di nuove forme di approvvigionamento della ricchezza, che talora furono individuate nella preesistente rete criminale, patrocinata dai poteri politici, i cui introiti alla fine degli anni '90 rappresentavano quasi il 30% del PIL nazionale.

Fino al 2002, in realtà, il datore di lavoro dominante sul mercato fu ancora lo Stato, mentre la disoccupazione rimase piuttosto alta, stabilizzandosi attorno al 18%. Per questi motivi, il Fondo Monetario Internazionale (FMI) - l'organo che partecipa in modo sostanziale alla stabilità macroeconomica del Paese - raccomandò una maggiore flessibilità del mercato del lavoro ed il proseguimento del processo di privatizzazione delle aziende statali.

L'indipendenza acquisita nel 2006, d'altra parte, accentuò quelle peculiarità dello Stato che influivano direttamente sulla struttura del sistema produttivo, considerevolmente inficiato dalle dimensioni ridotte e dalle risorse limitate di un paese in cui abitavano solo 630 mila abitanti. Tale struttura mancava di un decisivo fattore caratterizzante, nonostante le energie di imprenditori e governanti si fossero concentrate sulla creazione di un settore turistico attraente e competitivo. Quest'ultimo comparto è il più dinamico dell'economia montenegrina, in quanto contribuisce in modo sostanzioso all'aumento del PIL, che nel 2007 raggiunse un tasso di crescita del 10,7%.

L'interscambio ebbe, almeno fino al 2010, un periodo di sviluppo costante e con esso il saldo commerciale negativo: quest'ultimo fenomeno era legato all'esistenza di una forte domanda di prodotti energetici e al fatto che l'economia montenegrina era in gran parte basata sui servizi, mentre l'industria non era stata ancora convenientemente ristrutturata per poter competere sui mercati internazionali. In generale, comunque, nel triennio 2012-2015 l'economia del Montenegro risultò in rapida espansione, grazie ad una serie di fattori positivi come la stabilità delle politiche macroeconomiche, il ristabilimento delle garanzie sui diritti di proprietà e la presenza delle imposte sui profitti aziendali più basse d'Europa.

In particolare, un chiaro vantaggio per il Montenegro in termini di competitività fu costituito dal fatto di utilizzare, con corso legale, l'euro come propria valuta - adottata, come si è già detto, sin dal 2002 in modo del tutto unilaterale -, in quanto ciò faceva sì che il valore dell'investimento non dipendesse più dalle oscillazioni sul mercato di una valuta di scarso valore. Ciò si tradusse, altresì, in un risparmio netto di fondi preziosi, nella misura in cui non si rendeva più necessario proteggersi, con opportuni strumenti derivati, dalle oscillazioni del mercato delle valute straniere (altrimenti detto "mercato Forex"). Allo stesso tempo, l'utilizzo di una moneta forte e stabile come l'euro garantiva, in caso

di richiesta di prestiti aziendali, la possibilità di restituire il prestito stesso con un piano d'ammortamento stabile fino alla fine, una condizione che altri paesi dell'area balcanica non erano certo in grado di offrire. Dal punto di vista dei rapporti commerciali, numerose opportunità di investimento, estremamente convenienti, furono favorite dall'accordo di libero scambio con la Russia - concluso nell'agosto del 2000 - il quale rese la Serbia e il Montenegro particolarmente interessanti per gli investitori e i produttori stranieri. Oltre a prevedere, entro il 2005, la graduale eliminazione delle barriere per l'esportazione dei prodotti provenienti dalla Serbia e dal Montenegro verso il mercato russo, tale accordo stabiliva che il paese importatore dovesse regolamentare le questioni relative all'origine dei prodotti, in conformità con i principi dell'Organizzazione mondiale per il commercio. Queste condizioni favorivano, da un lato, la stabilità del mercato valutario, mentre, dall'altro, costituivano una grande attrattiva per gli investitori internazionali. Nel Rapporto 2015 sul Montenegro, la Commissione europea ha stilato una serie di raccomandazioni volte a promuovere un avanzamento della posizione del suddetto paese all'interno dell'UE, tra cui spicca l'invito a preparare dei Programmi di Riforma Economica (ERP). A tal proposito, le istituzioni europee suggeriscono al governo di Podgorica di fare sforzi per incentivare le esportazioni dei propri prodotti - portandosi gradualmente al livello degli standard di mercato dettati dall'UE - e per promuovere la competitività, mediante la creazione di nuovi investimenti nel settore dell'energia, in quello dei trasporti e del turismo. Alcune importanti riforme, inoltre, avrebbero dovuto essere applicate per rafforzare le infrastrutture fisiche del paese, per migliorare ulteriormente il contesto imprenditoriale, e per garantire un ambiente normativo favorevole<sup>28</sup>.

In linea con le raccomandazioni del Programma di Riforma Economica del 2015, al fine di sostenere una crescita economica a lungo termine, il Montenegro dovrebbe prestare particolare attenzione a:

- Continuare attivamente la riforma dell'istruzione, al fine di aumentare la qualità dell'insegnamento delle competenze di base e di concentrarsi sui risultati dell'apprendimento;
- Allinearsi alle normative e ai modelli di sicurezza alimentare e agli standard fitosanitari dell'UE, al fine di ricevere accreditamento per l'esportazione di prodotti agricoli e alimentari;
- Rafforzare la sua strategia di sviluppo nel settore dei trasporti;

Sino alla dichiarazione d'indipendenza del 2006, l'industria era stata il volano dello sviluppo economico montenegrino. In tale periodo, dunque, la crescita economica era strettamente legata all'espansione del sistema industriale nel settore dell'energia, della metallurgia (in particolare la lavorazione dell'acciaio e dell'alluminio), delle infrastrut-

<sup>28</sup> Ivi., pp.23-30.

ture e dei trasporti. Nell'ultimo decennio, invece, il turismo ha rappresentato una risorsa in grado di garantire al paese uno sviluppo ancora più forte: infatti, nonostante la comparsa di due fenomeni recessivi a breve distanza l'uno dall'altro (nel 2009 e nel 2012), la crescita economica ha ripreso a marciare nel 2013 e poi nel 2015, quando il PIL pro capite ha raggiunto un tasso d'aumento del 39%<sup>29</sup>.

*Kosovo*

### **I criteri politici e normativi di adesione all'UE**

Per quanto riguarda la normalizzazione delle relazioni con la Serbia, il Kosovo è impegnato nell'attuazione del Decreto approvato nell'aprile del 2013, che impegnava i governi di Pristina e Belgrado ad incoraggiarsi reciprocamente nel percorso d'integrazione europea. Altri accordi chiave, emessi tra il 2013 e il 2014, disciplinano i rapporti tra i due paesi in materia di energia, telecomunicazioni, infrastrutture, e prevedono la creazione di una Associazione/Comunità di municipalità a maggioranza serba. Il dialogo politico tra le due entità ha inoltre raggiunto ulteriori risultati concreti nel settore della giustizia, promuovendo la cooperazione nella lotta contro i flussi migratori provenienti dal Kosovo.

Il punto di svolta nel percorso d'integrazione europea ha avuto luogo nel 2002, quando il paese ottenne lo status di "candidato potenziale" dalla Commissione europea: un traguardo che deve probabilmente essere percepito come una conseguenza dei progressi fatti nel processo di normalizzazione dei rapporti con la Serbia. Nell'ottobre del 2013, pertanto, si raggiunse l'intesa con l'UE sugli ASA e prese slancio il primo giro di negoziati relativo a tali accordi; il percorso di negoziazione, d'altra parte, non ebbe un decorso lento, se è vero che già nell'autunno del 2015 esso fu approvato e ratificato dall'UE. Nel gennaio 2016, d'altra parte, gli accordi ASA entrarono ufficialmente in vigore.

Per quanto riguarda i criteri politici, la situazione di stallo che ha caratterizzato i sei mesi successivi alle elezioni del Giugno 2014 ha impedito l'attuazione di alcune riforme chiave. Questa fase si è conclusa nel mese di dicembre, quando il Partito Democratico del Kosovo (PDK) ha formato una coalizione con la Lega democratica (LDK). Nel mese di agosto, dunque, l'Assemblea del Kosovo ha votato a favore degli emendamenti costituzionali al fine di perseguire i gravi casi di crimini internazionali commessi durante e nel periodo successivo al conflitto civile scoppiato nel paese.

In realtà, si è registrata, nell'ultimo periodo, una forte polarizzazione della lotta politica e un deciso contrasto tra governo e opposizione: i membri dell'opposizione, infatti, sono stati coinvolti in episodi di violenza contro il governo, criticato per la sua recente decisione inerente all'apertura di un canale diplomatico con Belgrado, e per l'accordo di demarcazione dei confini con il Montenegro. Molte istitu-

zioni indipendenti dal governo e la stessa Autorità di regolamentazione non sono attualmente operative o sono colpite in modo negativo dal cattivo operato dei membri del Consiglio. Sia il governo che l'Assemblea, pertanto, dovrebbero compiere una più dura selezione dei membri del Consiglio e, allo stesso tempo, provvedere alla creazione di meccanismi normativi al fine di assegnarli responsabilità politiche per il loro operato: la selezione del personale, ad esempio, dovrebbero svolgersi sulla base di qualifiche professionali e di merito, non di clientelismo politico. La recente istituzione, in accordo con l'art.132 (paragrafo 1) della Costituzione del Kosovo, della figura indipendente del "Difensore civico" (Ombudsman) – avente il compito di tutelare i cittadini kosovari in caso di violazione dei loro diritti da parte delle autorità pubbliche - ha costituito, senza dubbio, un segnale positivo in questo senso<sup>30</sup>.

Il governo, inoltre, ha recentemente accresciuto la sua attenzione sulla riforma della pubblica amministrazione, che ha raggiunto un certo livello di preparazione; la continua politicizzazione degli elementi legati al quadro amministrativo, tuttavia, desta ancora grande preoccupazione. Inoltre, secondo il Rapporto 2015 emesso dalla Commissione europea, ogni sovrapposizione di responsabilità delle agenzie governative dovrebbe essere evitata e, allo stesso tempo, il controllo parlamentare per l'approvazione del bilancio dovrebbe diventare più affidabile e trasparente<sup>31</sup>. Per ciò che concerne il sistema giudiziario, il Kosovo sembra collocarsi in una fase iniziale di preparazione; infatti, nonostante sia stato adottato un pacchetto di emendamenti costituito da quattro leggi fondamentali – che hanno segnato un passo in avanti verso la modernizzazione del sistema giudiziario -, tuttavia la magistratura rimane essenzialmente soggetta ad interferenze da parte dei partiti politici. Ulteriori sforzi, perciò, sono necessari per garantire l'indipendenza nel diritto e della sua applicazione, al fine di prevenire e di combattere il fenomeno della corruzione all'interno della magistratura. Il Kosovo, a tal proposito, sembra trovarsi soltanto in una fase iniziale dei preparativi nella lotta contro la corruzione, un fenomeno che ha carattere endemico nella regione; d'altra parte, le indagini relative ai casi di corruzione ad alto livello non hanno finora mai portato a condanne definitive. In questo contesto, l'UE chiede un maggiore impegno e un approccio strategico più incisivo per ciò che concerne la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le forze dell'ordine, sia in relazione alle indagini nei casi di corruzione, sia in riferimento alla lotta contro la criminalità organizzata<sup>32</sup>.

### **I criteri economici di adesione**

Il Kosovo si trova nella fase iniziale di sviluppo di un'economia di mercato funzionante. Il prosieguo delle riforme

<sup>30</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Kosovo: Rapporto 2015, Bruxelles 10/11/2015 SWD (2015) 215, pp.8-9.

<sup>31</sup> Cfr.ivi., p.10-11.

<sup>32</sup> Cfr.ivi., p.15-17.

<sup>29</sup> Ivi., p.24.

Tabella 12 - Indicatori economici principali

	2013	2014
Prodotto interno lordo pro capite	N/A	N/A
Prodotto interno lordo pro capite (% di EU in PPS)	N/A	N/A
Crescita PIL %	3,4	0,9
GDP crescita (%)	3,4	0,9
Tasso disoccupazione (femmine; maschi) %	30 (38,8; 26,9)	35,3 (41,6; 33,1)
Tasso di disoccupazione (femminile; maschile) (%)	30 (38,8; 26,9)	35,3 (41,6; 33,1)
Tasso di attività economica per le persone di età compresa tra 20-64: percentuale della popolazione di età 20-64 economicamente attiva (femmina, maschio) (%)	46,4 (23,7; 69,5) 46,4 (23,7; 69,5)	47,7 (24,2; 71,4) 47,7 (24,2; 71,4)
Bilancio % di PIL	-6,4	-8
Saldo del conto corrente (% of GDP)	-6,4	-8
Investimenti stranieri (FDI) (% PIL)	4,5	2,3
Investimenti diretti stranieri (FDI) (% of GDP)	4,5	2,3

Fonte: IMF, Eurostat

economiche ha ricevuto un nuovo slancio dopo l'impasse post-elettorale; dopo il 2010, infatti, si registrarono alcuni progressi relativi alla necessità di agevolare la creazione di imprese, al miglioramento del sistema giuridico e alla creazione di maggiore stabilità nel settore finanziario. Il deficit commerciale persistente, d'altra parte, rappresenta il sintomo principale di una base produttiva molto debole, a causa della mancanza di competitività dei prodotti sul piano internazionale.

Il ricorso ad una diffusa economia informale diminuisce, inoltre, gli incentivi sull'occupazione, determinando una bassa partecipazione alla forza lavoro (tra il 2011 e il 2014 più del 60% della popolazione non risulta attiva!) - soprattutto tra le donne - e un tasso di disoccupazione che nel 2013 è arrivato a toccare il 31%. Dal punto di vista della politica fiscale, la Commissione europea suggerisce al Kosovo di ridurre la dipendenza dai dazi doganali, per ampliare la base fiscale nazionale e modernizzare la riscossione delle entrate. In linea con le raccomandazioni ERP, e al fine di sostenere la crescita a lungo termine, nel prossimo anno (2016) il Kosovo dovrebbe prestare particolare attenzione a:

- garantire la sostenibilità fiscale;
- accelerare la privatizzazione e la ristrutturazione delle imprese pubbliche;
- migliorare le procedure fallimentari e concorsuali<sup>33</sup>.

Alcuni documenti del governo di Pristina mostrano un impegno rafforzato nel perseguire le riforme economiche: l'adozione stessa dell'ERP, in effetti, riflette un chiaro impegno, da parte dell'esecutivo, per la realizzazione di riforme strutturali al fine aumentare la competitività. Ciò dovrebbe tradursi, tuttavia, in una attuazione più determinata delle riforme economiche e in un'azione più incisiva in materia di politica fiscale. L'impasse politica post-elettorale del 2014, d'altra parte, ha provocato un netto rallentamento nell'attuazione di politiche economiche sane, creando addirittura numerose difficoltà, nel 2015, per l'adozione del bilancio statale.

### Bosnia ed Erzegovina

#### I criteri politici e normativi di adesione all'UE

Tra il 2010 e il 2014, i progressi intrapresi dalla Bosnia ed Erzegovina sul cammino dell'integrazione furono, rispetto all'ambito dei cosiddetti "criteri economici", assolutamente deludenti. Nel 2014, in particolare, si assistette ad una fase di protesta generalizzata che, diffusasi in diverse aree del paese, ebbe come epicentro alcune città della Federazione di Bosnia ed Erzegovina; attraverso di essa si tentava di dar voce ad alcune rimostranze riguardanti, in particolare, la necessità di un rinnovamento della classe politica - considerata fundamentalmente corrotta -, di una maggiore partecipazione alla vita democratica e di un decisivo superamento delle divisioni etniche. Nonostante le difficoltà socio-economiche che stava attraversando il paese, le elezioni dell'ottobre 2014 - le quali videro ancora l'affermazione dei maggiori partiti "nazionalisti", l'SDA, l'HDZ e l'SDS -, stando alle osservazioni fatte dalla Commissione Europea nel Rapporto 2015, si tennero regolarmente in un clima effettivamente democratico. Non si riscontrarono, infatti, disordini rilevanti durante la campagna elettorale e le libertà fondamentali di parola e di associazione dei candidati furono rispettate in toto<sup>34</sup>.

Dal punto di vista dell'assetto istituzionale del paese, d'altra parte, permangono a tutt'oggi alcune debolezze strutturali: la Costituzione stabilita a Dayton, ad esempio, rimane oggetto di revisione in virtù di un disaccordo con la Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo (così come emerge dalla sentenza *Sejdić-Finci*) in merito ai requisiti per la candidatura alle elezioni politiche (in quanto esclude coloro che non appartengono alle tre etnie dalla possibilità di essere eletti alla Camera dei popoli o alla Presidenza della Repubblica).

Per ciò che concerne il sistema giudiziario della Bosnia ed Erzegovina, la valutazione della Commissione Europea gli riconosce un certo grado di evoluzione, soprattutto a causa del recente accordo politico sulla riforma della Giustizia. Eppure, da un lato, la mancanza di una tutela dell'integrità della magistratura contro i condizionamenti

33 Cfr.ivi., pp.30-31.

34 Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Bosnia ed Erzegovina: Rapporto 2015, Bruxelles 10/11/2015, SWD (2015) 214, p.6.

dei partiti politici e, dall'altro, la necessità di provvedere ad una formazione specialistica dei giudici e dei pubblici ministeri, compromettono ancora l'efficienza del sistema giudiziario, che risulta gravemente inficiato da un ordinamento troppo macchinoso e da tempistiche eccessivamente lunghe<sup>35</sup>.

Per queste ragioni, in accordo con le raccomandazioni della Commissione Europea, nel settembre 2015 il governo si è dedicato ad approntare un piano d'azione per la riforma del settore giudiziario per il periodo 2014-2018, tra le cui priorità spicca l'adozione di misure volte a prevenire i conflitti d'interesse e l'introduzione di un percorso di formazione e selezione per magistrati. Tale processo di ammodernamento dovrà investire anche la più importante autorità giudiziaria del paese, l'Alto Consiglio Giudiziario e di Procura, che gode già ora dell'indipendenza formale dal potere politico: nel 2015, ad esempio, è stato deciso, con le dovute restrizioni, di aprire per la prima volta alcune delle sue sessioni al pubblico.

Sebbene alcuni progressi si siano riscontrati anche nell'ambito della lotta alla corruzione, secondo la valutazione della Commissione Europea il livello di essa rimane del tutto insoddisfacente; in effetti, a causa della debolezza e inadeguatezza strutturale dell'apparato legale ed istituzionale, il fenomeno della corruzione continua ad essere particolarmente diffuso in tutto il paese<sup>36</sup>. Per combatterlo, la Commissione Europea ha proposto le seguenti raccomandazioni: garantire la distribuzione di fondi sufficienti per la strategia anti-corruzione, approvata nell'aprile 2015 e riguardante il periodo 2015-2019; istituire organismi di controllo e di prevenzione del fenomeno, sotto la direzione dell'Agenzia per il Coordinamento della Lotta contro la Corruzione e la Prevenzione della Corruzione; migliorare il quadro normativo e inasprire le pene per i responsabili, al fine di ottenere un maggiore effetto deterrente<sup>37</sup>.

Infine, per quanto riguarda la tutela del diritto alla libertà d'espressione, il giudizio della Commissione Europea è che non si è riscontrata alcuna diminuzione significativa del grado d'influenza e d'intimidazione esercitato dai partiti politici e dai maggiori gruppi finanziari del paese nei confronti dei mezzi di comunicazione di massa. Tali fenomeni, al contrario, hanno continuato a manifestarsi anche in occasione delle elezioni tenutesi nell'ottobre 2014, quando si sono registrati casi di minacce esplicite, profferite da alcuni esponenti politici impegnati nella campagna elettorale, contro gli organi di stampa (alcune delle quali si tradotte in veri e propri raid puntivi contro le sedi dei giornali). Pertanto, nel Rapporto 2015 viene assegnata una priorità assoluta ad interventi che mirino 1) Ad assicurare la de-politicizzazione e l'indipendenza finanziaria dei principali gruppi editoriali; 2) A garantire una reazione

35 Ivi., p.12.

36 Tra il 1° ottobre 2014 e il 31 luglio 2015 si è riscontrato, a livello nazionale, un totale di 304 rinvii a giudizio per casi di corruzione nazionale e 209 condanne. Cfr.ivi., p.16.

37 Ivi.

adeguata in termini repressivi nel caso di minacce contro i giornalisti<sup>38</sup>.

Un nuovo impulso allo sviluppo della prospettiva europea della Bosnia ed Erzegovina – e della regione balcanica in generale – è stato dato, più recentemente, con l'attuazione delle linee strategiche delineate nelle conferenze del Processo di Berlino, di cui si è discusso nella Parte prima. Proprio al rinnovato approccio degli Stati membri – in particolare Germania, Italia e Francia, appartenenti al cosiddetto “nucleo storico” – rispetto alla questione dell'allargamento si deve, probabilmente, la presentazione della domanda ufficiale di adesione da parte del governo di Sarajevo nel febbraio del 2016.

### I criteri economici di adesione all'UE

L'attuale situazione economica della Bosnia ed Erzegovina costituisce una conseguenza, più o meno diretta, del processo di ricostruzione post-bellica promosso dagli attori internazionali.

In effetti, già durante gli anni del regime socialista, la Bosnia ed Erzegovina, pur presentando un PIL *pro capite* tra i più bassi della regione (insieme a quello della Macedonia), possedeva un sistema industriale particolarmente sviluppato – specialmente nel settore della produzione bellica, che crebbe sensibilmente sotto la dittatura di Tito –, e concentrava gli investimenti statali soprattutto nel campo dello sfruttamento agricolo e minerario.

D'altra parte, come si può immaginare facilmente, durante il quinquennio 1995-2000 – e cioè in piena fase di ricostruzione –, il paese sperimentò notevoli difficoltà per quanto riguarda il ritorno ad un'economia basata sulle risorse endogene, e non più sospinta dagli interventi esteri. I primi segnali di ripresa, perciò, si ebbero solo nel 2003, quando si registrò un aumento del PIL *pro capite* del 3% circa, un dato che nei tre anni successivi giunse a raddoppiare: a dare impulso alla crescita economica fu soprattutto il settore metallurgico, gestito, sin dal 2006, dal colosso mondiale dell'acciaio *Mittal Steel*. Nello stesso periodo, in effetti, anche il settore dell'agricoltura fece segnare rapidi incrementi di produzione, la qual cosa favorì un aumento progressivo della produzione totale di cibo (+15% tra il 2005 e il 2015):

**Tabella 3 – Indice della produzione agricola della Bosnia ed Erzegovina (2005-2013)**

Indice della produzione agricola (Periodo 2004-2006 = 100)	2013	113
Indice della produzione agricola (Periodo 2004-2006 = 100)	2010	107
Indice della produzione agricola (Periodo 2004-2006 = 100)	2005	98

Fonte: elaborazione su dati World Bank (2014)

Inoltre, nonostante la crescita del tasso annuo d'inflazione (+10% nel 2008) e del tasso di disoccupazione (stabilizzatosi attorno al 28% nel periodo 2005-2013), il paese ha

38 Ivi, p.22.

visto un lento ma progressivo aumento della ricchezza *pro capite*, come testimoniano i dati della tabella sottostante:

**Tabella 4 – PIL pro capite della Bosnia ed Erzegovina (2005-2013)**

Prodotto interno lordo (milioni di \$ USA)	2013	17.852
Prodotto interno lordo (milioni di \$ USA)	2010	16.847
Prodotto interno lordo (milioni di \$ USA)	2005	10.904

Fonte: elaborazione su dati World Bank (2014)

In effetti, la comparsa, nel periodo considerato, di questi numeri incoraggianti si deve in larga parte al sostegno finanziario offerto dalla comunità internazionale. Tra il 2007 e il 2013, infatti, la Banca mondiale ha fornito un grande supporto per gli investimenti nel settore della rete elettrica e per la ricostruzione della rete stradale, garantendo aiuti per un totale di più di tre miliardi di dollari. Inoltre, anche l'UE è intervenuta direttamente, mediante gli strumenti IPA, nel percorso di ristrutturazione economica e finanziaria del paese, erogando circa 700 milioni di euro di fondi da investire nei settori più disparati.

Eppure, la dipendenza dell'economia bosniaca dal sostegno della comunità internazionale sembra impedire, di fatto, una vera e propria ripresa economica nel settore della produzione industriale e in quello dei servizi. A conferma di una simile tendenza, è possibile osservare i seguenti numeri, tratti dal Rapporto 2015 della Commissione Europea<sup>39</sup>:

**Tabella 5 - Indicatori economici principali**

	2013	2014
Gross domestic product per capita (% of EU28 in PPS)	29	28
GDP growth (%)	2.5	1.1
Unemployment rate (female; male) (%)	27.6 (29.1; 26.7)	27.6 (31.2; 25.3)
Economic activity rate for persons aged 20–64: proportion of the population aged 20–64 that is economically active (female; male) (%)	58.7 (45.1; 72.1)	59.2 (46.0; 72.4)
Current account balance (% di PIL)	-5.7	-7.6
Investimenti stranieri (% di PIL)	1.6	3

Fonte: elaborazione su dati Eurostat (2015)

L'analisi di questi dati può indurci a concludere che la Bosnia ed Erzegovina, per ciò che concerne la creazione di un'economia di mercato davvero funzionante, si trova ancora ad uno stadio embrionale di sviluppo. Infatti, nonostante si siano fatti dei passi in avanti dal punto di vista del consenso politico sulle riforme – si pensi all'approvazione del "Programma di Riforme Economiche per il biennio 2015-2017", che include una strategia molto ambiziosa di politica fiscale e di taglio della spesa pubblica -, gli incentivi riguardanti il settore delle imprese private rimangono tutt'ora estremamente limitati. Di conseguenza, la ristrutturazione e la riforma del settore privato è senza dubbio al

primo posto tra le priorità economiche stabilite dall'UE, insieme alla necessità di realizzare un mercato comune e di proporre, sul piano politico, un unico interlocutore che, rappresentando la nazione nel suo complesso, possa applicare davvero la legislazione comunitaria

#### 4. DALL'ENTRATA IN VIGORE DEL TRATTATO DI LISBONA ALLE CONFERENZE DI BERLINO E VIENNA

La necessità di una svolta per il processo d'integrazione europea dei paesi balcanici, suscitata dal timore per la crisi economica mondiale, fu percepita più intensamente all'indomani dell'entrata in vigore – il 1° dicembre 2009 – dell'importante Trattato di Lisbona. Esso, com'è noto, prevedeva una serie di riforme strutturali dell'apparato istituzionale dell'UE, volte a favorire una maggiore flessibilità ed efficacia dei meccanismi comunitari: a tal proposito, vennero istituite le due figure del *Presidente del Consiglio europeo* e dell'*Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza*; furono affidati, inoltre, maggiori poteri al Parlamento europeo, con l'obiettivo di rafforzare la partecipazione democratica al processo decisionale dell'UE. Il trattato, d'altra parte, provvide ad una riforma delle competenze in materia di libertà, sicurezza e giustizia, concernente i temi del controllo delle frontiere, della cooperazione giudiziaria – sia in ambito civile che penale – e della cooperazione tra le forze di polizia.

Questo clima di rinnovamento delle istituzioni europee determinò una parziale rivitalizzazione della prospettiva europea per i paesi dell'area balcanica, che si tradusse nell'affermazione, fatta propria dai rappresentanti degli Stati membri, della volontà di pervenire ad un nuovo confronto con i capi di governo dei paesi balcanici – in modo simile a quanto era avvenuto a Salonicco nel 2003. Nei primi di giugno del 2010, per iniziativa della Presidenza spagnola dell'UE – la *prima*, in virtù delle riforme introdotte dal Trattato di Lisbona – venne organizzata una conferenza a Sarajevo, in cui si registrò la partecipazione di tutti i rappresentanti dei Balcani occidentali. Il vertice, tuttavia, non ebbe gli effetti sperati, non mostrando un coinvolgimento sufficiente da parte degli Stati membri (Germania e Olanda in testa); non si pervenne, dunque, ad alcuna decisione formale riguardante il percorso di adesione degli Stati balcanici. In questo modo, il biennio 2009-2010, per il quale era stata promessa una svolta decisiva in relazione alla prospettiva europea dei Balcani occidentali, si risolse con un sostanziale congelamento dei rapporti tra questi ultimi e l'UE: le uniche note positive furono costituite dalla decisione di procedere, nel 2009, alla liberalizzazione dei visti d'ingresso per Macedonia, Serbia e Montenegro e, l'anno seguente, per Albania e Bosnia ed Erzegovina.

Alcuni significativi passi in avanti furono compiuti, però, nel biennio successivo: nel 2011, infatti, furono ufficialmente chiusi i negoziati di adesione con la Croazia, che sarebbe diventata il primo – e, fin ad oggi, l'*unico* – paese

39 Ivi., p.29.

dell'area balcanica a diventare membro effettivo dell'Unione europea (1° luglio 2013). Poche settimane prima della notizia della chiusura dei negoziati con la Croazia, d'altra parte, anche la prospettiva europea della Serbia aveva fatto registrare dei notevoli progressi, in conseguenza dell'arresto di Ratko Mladić, uno dei principali ricercati dal Tribunale internazionale dell'Aja: questo fatto testimoniava, come si può evincere facilmente, della completa disponibilità del governo di Belgrado nei confronti delle autorità di Bruxelles. L'anno seguente, pertanto, - mentre il Montenegro assisteva, in giugno, all'avvio dei negoziati di adesione - alla Serbia fu concesso, dopo più di dieci anni di negoziati, lo status di "paese candidato" per l'ingresso nell'UE. In questo modo, il percorso di integrazione della Serbia andò ad affiancarsi a quello della Macedonia, che, pur avendo ricevuto lo status di "paese candidato" sin dal 2005, non aveva mai assistito neppure all'avvio dei negoziati d'adesione.

Per ciò che riguardava la prospettiva europea dell'Albania, si deve sottolineare come, nel giugno 2014, il paese ricevette finalmente lo status di "paese candidato" all'adesione, un risultato che le autorità di Tirana aspettavano da molto tempo. In effetti, fu proprio il 2014 l'anno che segnò il rinvigorimento della prospettiva europea per i Balcani occidentali, nella misura in cui gli stessi vertici europei ricominciarono a proporre iniziative concrete per facilitare l'integrazione dei suddetti paesi. Seguendo la linea tracciata nei mesi precedenti da altri governi - in particolare da quello italiano che deteneva la presidenza di turno dell'UE -, infatti, l'amministrazione tedesca (guidata dalla "cancelliera" Angela Merkel) prese l'iniziativa di organizzare una conferenza sul tema suddetto, invitando i rappresentanti dei principali governi europei a parteciparvi. Essa si tenne a Berlino nell'agosto 2014 e, oltre ai vertici politici della Germania vi presero parte i capi di stato di Austria, Slovenia, Croazia, Serbia, Albania, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia, Montenegro e Kosovo.

##### 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

A Berlino, perciò, si procedette alla discussione di una serie di iniziative, riguardanti i temi della cooperazione regionale, della crescita economica e dello sviluppo delle infrastrutture. Inoltre si decise di imprimere alla conferenza un carattere periodico, che prese il nome, in questo modo, di *Processo di Berlino*: si sarebbe dovuto tenere, dunque, un incontro ogni anno fino al 2018, al fine di sostenere adeguatamente l'obiettivo della prospettiva europea per i Balcani occidentali.

A Berlino, inoltre, fu il Cancelliere federale austriaco a offrire la disponibilità del suo paese per ospitare il vertice successivo, che, di conseguenza, si tenne proprio a Vienna nell'agosto del 2015 (gli appuntamenti futuri, invece, furono stabiliti a Parigi per il 2016 e a Roma per il 2017). Nella successiva conferenza di Vienna, dunque, la prospettiva europea dei paesi balcanici uscì sicuramente rafforza-

ta, se non altro per il fatto che vi parteciparono altri due storici Stati membri dell'Unione: l'Italia e la Francia. La prima, in particolare, sin dal suo turno di presidenza UE nel 2014, ebbe a ribadire la sua convinzione che il percorso d'integrazione dei paesi dell'area balcanica costituiva una priorità assoluta per l'Europa stessa.

##### REFERENZE BIBLIOGRAFICHE

###### Documentazione primaria

Assemblea nazionale della Repubblica di Serbia, *Costituzione della Repubblica di Serbia*, Preambolo, Belgrado 30/09/2006.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul "Processo di stabilizzazione e di associazione per i paesi dell'Europa sudorientale", del 26 maggio 1999, *COM (1999) 235*, def. (non pubblicata nella Gazzetta ufficiale).

Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999.

Conclusioni della Presidenza del Consiglio Affari Generali, Bruxelles 24/01/2000 5046/00 (Presse 10).

Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Santa Maria da Feira del 19-20 giugno 2000.

Dichiarazione del Vertice UE, Balcani Occidentali, Salonicco 21/06/2003, n°10229/03 (Presse 163).

Dichiarazione finale della Presidenza della Conferenza sui Balcani occidentali, Berlino 28/08/2014.

Direttiva del Consiglio dell'Unione europea sull' "Accordo di stabilizzazione e associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Albania, dall'altra", Bruxelles, 22/05/2006, 8164/06 COWEB 76.

Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Rapporto 2011 sui Progressi della Croazia*, Bruxelles 12/10/2011, SEC (2011) 1200.

Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Montenegro: Rapporto 2015*, Bruxelles 10/11/2015 SWD (2015) 210.

Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Serbia: Rapporto 2015*, Bruxelles 10/11/2015 SWD (2015) 211.

Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Macedonia: Rapporto 2015*, Bruxelles 10/11/2015 SWD (2015) 212.

Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Albania: Rapporto 2015*, Bruxelles 10/11/2015 SWD(2015) 213.

Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Bosnia ed Erzegovina: Rapporto 2015*, Bruxelles 10/11/2015 SWD (2015) 214.

Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Kosovo: Rapporto 2015*, Bruxelles 10/11/2015 SWD (2015) 215.

Regolamento (CE) n. 1628/96 del Consiglio del 25 luglio 1996 relativo all'aiuto alla Bosnia-Erzegovina, alla Cro-

azia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Gazzetta ufficiale n. L 204 del 14/08/1996.

Regolamento (CE) n. 2666/2000 del Consiglio del 5 dicembre 2000, relativo all'assistenza all'Albania, alla Bosnia-Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1628/96 e modifica dei regolamenti (CEE) n. 3906/89, (CEE) n. 1360/90 e delle decisioni 97/256/CE e 1999/311/CE, Gazzetta ufficiale n°L306 del 07/12/2000.

#### ARTICOLI E SAGGI MONOGRAFICI

BINDI F.M., *The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the world*, The Brookings Institution, Washington 2010.

BISLIMI F., *EU Foreign Policy towards Balkans: An Opportunity or a Challenge?*, in "The Western Balkans Policy Review" (vol. 1), giugno 2010, pp.29-48.

BRIANI V., *Bosnia-Erzegovina: progressi lenti e difficili sulla strada per l'integrazione nell'Ue*, in "XVI Legislatura (Senato della Repubblica): Servizio Affari Internazionali" (n°97), luglio 2008.

CALIARI G.P., *Partenza falsa per l'Europa*, in "Limes" (n°2), luglio 2008.

GORI L., *Unione Europea e i Balcani Occidentali. La prospettiva europea della regione (1996-2007)*, Rubbettino, Catanzaro 2007.

MORTON J.S., *Reflections on the Balkan wars: ten years after the break-up of Yugoslavia*, Pallgrave MacMillan, New York 2004.

RACHMAN G., *The Death of Enlargement*, in "The Washington Quarterly" (n°23), 2006, pp.51-56.

ROTTA A., *Il quadro europeo e lo strumento di pre-adesione: una nuova struttura di opportunità per il sistema Italia*, in "Alla ricerca del sistema Italia nei Balcani occidentali" (a cura di A.Stocchiero), CeMiss, Roma 2007.

SACCOMANNI F., *Il Patto di Stabilita per l'Europa sud-orientale: un approccio nuovo a un problema regionale*, in "Quaderni: Istituto Affari Internazionali" (n°10), marzo 2000, pp.10-15.

VACHUDOVA M.A., *EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On*, in "Journal of Common Market Studies" (vol.52), 2014, pp.122-138.