



L'allargamento dell'Unione europea nei Balcani occidentali: una strada oscura che conduce al nulla?

DI FRANCESCO DEANA*

Sommario: 1. Premessa. – 2. L'allargamento quale tendenza ed aspirazione naturale dell'ordinamento dell'Unione europea. – 3. L'evoluzione del processo di allargamento dell'Unione europea nei Balcani occidentali: dalle stelle... allo stallo. – 4. I cinque fattori che decideranno il futuro del processo di allargamento. – 5. Riflessioni conclusive sul futuro del processo di allargamento.

1. Premessa

Il tema dell'allargamento dell'Unione europea (UE) è stato riportato improvvisamente all'attenzione politica e mediatica a seguito del precipitare degli eventi determinato dall'aggressione militare russa ai danni dell'Ucraina, quando proprio l'Ucraina (il 28 febbraio 2022) e, subito dopo, la Georgia e la Moldavia (il 3 marzo 2022) hanno presentato formale domanda di adesione all'UE.

Quest'ultima è però impegnata già da oltre due decenni in quella che sinora si è rivelata, adesione della Turchia a parte, la sfida più complessa e controversa nella storia dell'allargamento europeo: l'allargamento ai Balcani occidentali¹.

* Professore a contratto di Diritto dell'Unione europea (A.A. 2021/22), Università degli Studi di Udine. Il presente lavoro sviluppa la relazione svolta a Gorizia il 3 maggio 2022, in occasione del convegno "I Balcani occidentali nel processo di adesione all'Unione Europea: istituzioni, partiti e società", organizzato dall'Università degli Studi di Trieste nell'ambito delle attività del Modulo Jean Monnet "The Rule of Law in the new EU Member States", responsabile scientifica prof.ssa Serena Baldin.

¹ Con l'espressione "Balcani occidentali" si fa riferimento ai seguenti sei Paesi della regione balcanica: Serbia, Bosnia ed Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord, Kosovo e Albania. Attualmente la Bosnia ed Erzegovina e il Kosovo non sono ancora considerati formalmente Stati candidati all'adesione: anzi, il Kosovo resta l'unico Paese della regione a non aver neppure presentato domanda di adesione. Dei quattro candidati, solo Montenegro e

Nonostante molteplici sforzi e cospicue risorse economiche investite, le strategie e le metodologie implementate dall'UE non hanno portato al cambiamento atteso e legittimamente auspicabile in quasi un quarto di secolo; anche se, va detto, ciò non è dipeso solo da fattori riconducibili dalla volontà o dall'incapacità dei soggetti coinvolti. Di conseguenza il processo ha perso sia l'efficacia che lo slancio politico iniziali, dimostrandosi inadatto a conquistare risultati positivi in termini di democratizzazione delle società balcaniche e di maggiore convergenza socio-economica tra la regione e l'UE.

La domanda che ci si pone a questo punto è quando (o addirittura se) le cose potranno cambiare.

Il contributo che questo scritto aspira a fornire è duplice. Anzitutto si vuole identificare e descrivere, seppur nei tratti essenziali, i momenti che più hanno segnato, in positivo ed in negativo, le dinamiche evolutive del processo di allargamento ai Balcani occidentali, dal suo avvio ad oggi. Ciò consentirà di giudicare non solo lo stato di avanzamento complessivo del processo, ma anche il *trend* che lo caratterizza attualmente. In secondo luogo si procederà a svolgere alcune riflessioni di carattere generale (ossia che riguardano nel suo complesso il processo di adesione) e altre di carattere specifico (ossia che riguardano il contesto socio-politico-economico dei singoli Paesi che aspirano alla *membership* europea), esaminando cinque fattori che potranno risultare decisivi per le sorti future della più recente e controversa fase di apertura dell'UE all'ingresso di nuovi membri.

2. L'allargamento quale tendenza ed aspirazione naturale dell'ordinamento dell'Unione europea

Per motivi diversi l'allargamento dell'Unione ha storicamente incontrato il favore delle istituzioni europee, degli Stati che già sono membri dell'Unione e, ovviamente, degli Stati che si propongono per l'adesione.

L'UE di oggi non è nient'altro che il risultato di un processo di allargamento continuo, dai sei fondatori delle Comunità agli attuali 27 membri dell'Unione². Essa tende naturalmente

Serbia hanno avviato i negoziati di adesione, iniziati rispettivamente nel 2012 e nel 2014. Albania e Macedonia del Nord hanno ottenuto solo dal marzo 2020 la possibilità di avviare i negoziati, ma ancora non è stata concordata una data per l'apertura di tale fase.

² Sei sono le fasi di allargamento vissute prima dalla Comunità e poi dall'Unione europea nel corso di quasi settant'anni di storia. La prima fase comportò l'affiancamento altre tre democrazie occidentali consolidate, Danimarca, Irlanda e Regno Unito, ai sei Paesi fondatori delle Comunità europee (1° gennaio 1973). La seconda e la terza fase videro l'adesione di tre Stati appena liberatisi da regimi totalitari/autoritari: Grecia (1° gennaio 1981), Portogallo e Spagna (1° gennaio 1986). La conclusione della Guerra fredda, che è ovvio condizionava enormemente le dinamiche geopolitiche e le aspirazioni di allargamento nell'Europa centrale, del nord e dell'est, diede una spinta fortissima al desiderio di abbracciare altri Paesi nel progetto di integrazione europea (nel frattempo rafforzato politicamente dalla nascita dell'Unione europea, sancita dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992). La quarta fase si concentrò sulle adesioni più semplici, quelle di Austria, Finlandia e Svezia (1° gennaio 1995), che non necessitavano di alcuna transizione democratica ed avevano da tempo sviluppato economie perfettamente in grado di essere assorbite nel mercato unico europeo. Venne infine la quinta ed estremamente impegnativa fase dell'allargamento all'Europa centro-orientale, cioè agli ex Stati comunisti ed al Mediterraneo. Questa fase si è conclusa in due *steps*, ossia con l'adesione progressiva degli Stati interessati (il 1° maggio 2004 per Cipro, Estonia Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria; il 1° gennaio 2007 per Romania e Bulgaria. Il 1° luglio 2013 si completò l'adesione della Croazia, inizialmente inclusa nello stesso processo di preparazione oggi destinato agli altri Paesi dei Balcani occidentali, in quella che possiamo indicare quale sesta fase di allargamento. La letteratura scientifica sul tema dell'allargamento è vastissima. Qui ci

all'allargamento³ e lo fa non certo per ragioni solidaristiche⁴, ma strettamente per ragioni di convenienza (economica e politica): per rendere l'Unione più potente sul piano interno e su quello internazionale⁵.

Molti membri, tra i quali non manca di figurare anche l'Italia, condividono a tal punto con l'UE l'idea di un'unione di Stati in continua espansione ed impegnata a promuovere una maggiore integrazione che la trasformano in un proprio obiettivo di politica nazionale⁶. E questo è certamente un fattore che favorisce la buona riuscita della procedura di allargamento, poiché la posizione dei singoli Stati è decisiva sia nel corso dei negoziati che nella conclusione della procedura stessa. L'effettiva adesione è infatti condizionata all'approvazione da parte del Consiglio all'unanimità ed alla ratifica del relativo trattato da parte degli attuali membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali⁷.

Dal punto di vista dei cittadini, l'allargamento significa riuscire ad estendere i benefici originanti dalle politiche e dal diritto dell'UE ad un sempre maggior numero di persone. Essere parte dell'Unione europea è visto come un'opportunità di miglioramento della propria vita, in termini di maggiori diritti, prosperità e sicurezza; un'opportunità che dunque attira un numero estremamente ampio di persone negli Stati candidati o potenziali candidati⁸.

si limita a segnalare, in ordine cronologico: I. INGRAVALLO, *Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea*, in *Temi e questioni di Diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 449 ss.; E. BENEDETTI, *La crisi del processo d'integrazione europea tra ammissione e recesso: le sfide e le opportunità dell'allargamento ai Balcani occidentali e della Brexit*, Canterano, 2017; A.F. TATHAM, *Enlargement of the European Union*, Alphen aan den Rijn, 2009; M.C. BARUFFI, *La Costituzione europea: quale Europa dopo l'allargamento?*, Padova, 2006; D. PASQUINUCCI, *Dalla "piccola" alla "grande" Europa: gli allargamenti della CEE/UE*, Bologna, 2006; M. CREMONA, *EU enlargement: solidarity and conditionality*, in *European law review*, 2005, p. 3 ss.; G. BOSCO, F. PERFETTI, G. RAVASI, *L'Unione europea tra processo di integrazione e di allargamento*, Milano, 2004; A. RIZZO, *L'allargamento ad est dell'Unione europea. Problematiche del Trattato di adesione*, Napoli, 2004; A. AMATO, F. PRAUSSELLO, *L'Unione europea di fronte alle sfide dell'allargamento*, Bari, 1994.

³ Non per nulla già nell'incipit al Preambolo del Trattato di Roma del 1957, che istituì la Comunità Economica Europea, gli Stati fondatori si dichiaravano «determinati a porre le fondamenta di una unione sempre più stretta fra i popoli europei» e facevano quindi «appello agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associ[assero] al loro sforzo». Oggi il concetto è confermato nel Preambolo del TUE e all'art. 1, par. 2, TUE, nonché nel Preambolo del TFUE.

⁴ Significative, in tal senso, le parole espresse dall'allora Commissario per l'allargamento e la politica di vicinato Štefan Füle, il quale dichiarò che «la politica di allargamento dell'UE contribuisce alla sicurezza e stabilità dell'Europa; ci consente di diventare più forti e di promuovere i nostri valori e permette all'Europa di svolgere il suo ruolo di protagonista sulla scena mondiale» (dichiarazione riportata nel documento *Le politiche dell'Unione europea: Allargamento*, predisposto dalla Commissione europea nell'agosto del 2013, reperibile [online](#)). Il fatto che l'UE si apra all'adesione di soli membri che rafforzino l'ordinamento europeo è poi confermato dal criterio della c.d. "capacità di integrazione", di cui si dirà meglio nel successivo par. 4.3.

⁵ A sostegno di ciò si può citare ad esempio quanto affermato nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali* del 6 febbraio 2018, COM(2018) 65 final, p. 2, ove si sostiene che «[...] la politica di allargamento dell'UE deve essere parte integrante della più ampia strategia volta a rafforzare l'Unione entro il 2025 [...]». Si tratta di un investimento per la sicurezza, la crescita economica e l'influenza dell'UE nonché per la capacità di proteggere i suoi cittadini».

⁶ Con particolare riguardo al processo di allargamento ai Balcani occidentali si veda R. BALFOUR, C. STRATULAT (eds.), *EU member states and enlargement towards the Balkans*, European Policy Centre, Issue Paper n. 79, Bruxelles, 2015, reperibile [online](https://bit.ly/3GfgY7g) all'indirizzo <https://bit.ly/3GfgY7g> (ultima consultazione 9 maggio 2022).

⁷ Rispetto a quest'ultimo passaggio procedurale è evidente che maggiore convergenza politica si forma in seno ai Parlamenti nazionali in merito all'adesione dei nuovi Paesi, minore sarà il tempo necessario per la ratifica e quindi più vicina nel tempo sarà la data di effettivo ingresso nell'UE.

⁸ A.L. DIMITROVA, E. KORTENSKA, *What do citizens want? And why does it matter? Discourses among citizens as opportunities and constraints for EU enlargement*, in *Journal of European Public Policy*, 2017, p. 259 ss. Lo

Molti Paesi quindi hanno aspirato e tuttora aspirano a conquistare la *membership* europea. Ma fare parte dell'UE non è semplice e la complessità del *processo* di adesione non è affatto ben espressa dalla pur articolata *procedura* di adesione, regolata oggi all'art. 49 TUE e che definisce il contributo apportato dalle singole istituzioni politiche dell'Unione⁹. Per ambire a concludere con successo la procedura, infatti, ogni Paese candidato è tenuto ad implementare un lungo processo di riforme, nel rispetto di determinati criteri di adesione, i cosiddetti “criteri di Copenaghen”¹⁰, che lo qualificano come meritevole della *membership* e che a loro volta sono declinati in modo specifico ed integrati negli accordi conclusi tra l'UE e gli Stati potenziali candidati, nonché in successivi documenti interinali pubblicati dalle istituzioni europee. I succitati criteri, formalizzati per la prima volta in modo sistematico proprio in vista dell'allargamento all'Europa centro-orientale¹¹, richiedono che il Paese-candidato, per entrare a pieno titolo nell'UE, sia dotato di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia e lo stato di diritto (criterio politico)¹², disponga di un'economia di mercato funzionante capace di integrarsi nel mercato unico europeo (criterio economico), abbia adeguato la propria

stesso non può dirsi in analoghi termini per quanto riguarda la percezione circa i vantaggi di nuove adesioni da parte dei cittadini degli Stati già membri, che, spaventati dalle diverse situazioni di crisi sperimentate dal continente negli ultimi anni, dimostrano un crescente scetticismo circa l'opportunità di un allargamento della famiglia europea. Sul tema si rinvia a D. DI MAURO, M. FRAILE, *Who Wants More? Attitudes Towards EU Enlargement in Time of Crisis*, in *EUDO Spotlight* 2012/04, reperibile [online](#) (ultima consultazione 9 maggio 2022) ed al più recente e specifico [sondaggio](#) condotto nel 2019 dal Consiglio europeo per le relazioni estere (ECFR), un *think-tank* internazionale che conduce ricerche sulla politica estera e di sicurezza europea, sull'allargamento ai Balcani occidentali.

⁹ La norma prevede che la domanda di adesione venga trasmessa dallo Stato richiedente al Consiglio dell'UE, che si pronuncia all'unanimità e non prima di aver consultato la Commissione ed aver raccolto il parere vincolante del Parlamento europeo. I parlamenti nazionali sono informati dal Consiglio circa la domanda di adesione. L'accordo di adesione tra gli Stati membri e lo Stato richiedente è, come anticipato *supra*, sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali. Per un commento v. M. VELLANO, *Art. 49 TUE*, in F. POCAR - M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, II ed., Padova, 2014, p. 147 ss.; M. PUGLIA, *Art. 49 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 333 ss.; F. ERLBACHER, *Article 49 TEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2019.

¹⁰ I criteri sono stati elaborati, come noto, dal Consiglio europeo riunitosi nella capitale danese nel giugno del 1993 e contenuti nelle Conclusioni della Presidenza, SN/180/1/93, 21-22 giugno 1993, reperibili online all'indirizzo <https://bit.ly/3sVnTx6> (data ultima consultazione: 9 maggio 2022).

¹¹ La percezione in seno alle istituzioni europee era che una eventuale fase di allargamento ai Paesi del centro-est Europa sarebbe stata necessariamente peculiare rispetto alle fasi precedenti. Queste, come osservato da C. PRESTON, *Obstacles to EU enlargement: The classical community method and the prospects for a wider Europe*, in *Journal of Common Market Studies*, 1995, p. 451 ss., avevano seguito un “metodo comunitario classico”, che prestava attenzione esclusiva all'adattamento all'*acquis* comunitario e poggiava su negoziati incentrati meramente su periodi di transizione, non più adattabile a quel diverso contesto. Ecco dunque perché, ad esempio, il Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995, nelle sue [Conclusioni](#), aveva sottolineato, in discontinuità col passato, la necessità di «rendere possibile l'integrazione progressiva ed armoniosa» dei Paesi interessati dalla quinta fase di allargamento anche e soprattutto grazie «all'adeguamento delle loro strutture amministrative» in modo tale da permettere una effettiva attuazione del diritto comunitario e dell'UE. Sul tema della “capacità amministrativa” come criterio di adesione all'Unione v. A. DIMITROVA, *Enlargement, Institution Building and the EU's Administrative Capacity Requirement*, in *West European Politics*, 4/2002, p. 178 ss. L'UE, inoltre, fornisce costantemente ai Paesi degli orientamenti sulle priorità di riforma nel percorso di adesione e la Commissione europea instaura, assieme agli Stati membri, un dialogo politico ed economico continuo con le autorità dei Paesi balcanici.

¹² Il criterio politico è soddisfatto, ai fini dell'adesione, semplicemente garantendo i valori comuni fondamentali; tuttavia, una volta che lo Stato avrà aderito ufficialmente all'Unione esso sarà tenuto ad applicare l'art. 2 TUE, che di quei valori impone non solo il rispetto, ma anche la *promozione* (nel senso di favorirne lo sviluppo, la diffusione e l'applicazione, in un contesto sociale e giuridico in costante evoluzione, attraverso azioni positive).

legislazione nazionale all'enorme *acquis communautaire*¹³ che vincola tutti gli stati membri dell'UE (criterio giuridico o funzionale)¹⁴. Sebbene il rispetto degli standard fondamentali di natura politica, economica e normativa rappresenti una condizione necessaria per l'adesione, essa non è sufficiente. Gli Stati membri devono dare la loro approvazione, esercitando di fatto, ognuno per conto proprio, un potere di veto insindacabile e non altrimenti aggirabile, che può trovare manifestazione non solo a negoziati conclusi (con la mancata ratifica dell'accordo di adesione) ma anche in qualsiasi momento antecedente, minacciando di far mancare l'unanimità richiesta in seno al Consiglio. In questo senso, gli interessi nazionali ed i rapporti di (non) buon vicinato rivestono un'enorme importanza e possono essere coltivati a spese della prospettiva di allargamento dell'Unione¹⁵.

A parte queste considerazioni, comunque tutt'altro che secondarie, il rispetto dei criteri di adesione resta centrale e viene periodicamente monitorato, nel suo stato di avanzamento, dalle istituzioni europee. Nonostante il continuo supporto – anche economico – alla preparazione degli Stati candidati fornito dalle istituzioni dell'UE ed in particolare dalla Commissione¹⁶, si tratta di un percorso complesso che, di regola, richiede molto tempo.

3. L'evoluzione del processo di allargamento dell'Unione europea nei Balcani occidentali: dalle stelle... allo stallo

A questa "regola" non fa eccezione il processo di allargamento dell'UE nei Balcani occidentali, anzi. Basti pensare che il suo avvio risale al 1999, quando l'Unione ha introdotto un quadro strategico per contribuire alla stabilizzazione della regione e sostenere il graduale avvicinamento dei paesi dei Balcani occidentali all'UE (all'epoca indicati come "paesi

¹³ Esamina le diverse connotazioni ed applicazioni del concetto C. AMALFITANO, *L'acquis comunitario: da esperienza giuridica a fattore di integrazione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 789 ss.

¹⁴ Sul tema dei criteri di adesione cfr. T. CERRUTI, *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini. I Criteri politici di adesione e il ruolo dei nuovi stati membri*, Torino, 2010, p. 32 ss.; ID., *L'allargamento dell'Unione europea alla luce dei parametri politici imposti ai nuovi stati membri per l'adesione*, in *Centro Studi sul federalismo*, aprile 2007; T. MARKTLER, *The Power of the Copenhagen Criteria*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2006, p. 346 ss.; D. KOCHENOV, *Behind the Copenhagen Façade. The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law*, in *European Integration online Papers*, n. 10/2004.

¹⁵ I casi non mancano, nel recente passato e ancora nel presente, proprio con riferimento all'area balcanica. Possiamo citare la fermissima opposizione della Grecia nei confronti della Macedonia del Nord fino a che non si è trovato un compromesso sul nome di quest'ultima (sul quale cfr. I. INGRAVALLO, *Osservazioni sulla controversia tra Grecia e "Macedonia" alla luce dell'accordo di Prespa del 17 giugno 2018*, in A.F. URICCHIO, M. CASOLA (a cura di), *Liber Amicorum per Sebastiano Tafaro*, Tomo II, Bari, 2019, p. 959 ss.; A. TZIAMPIRIS, *The Macedonian name dispute and European Union accession*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, 2012, p. 153 ss.); o il lungo ostruzionismo esercitato dalla Slovenia nei confronti della Croazia in merito alla [questione del confine tra i due Paesi nella baia di Pirano](#); o di come la stessa Croazia, una volta diventata membro dell'UE, e poi la Bulgaria abbiano [bloccato i negoziati con la Serbia](#); infine la "nuova questione macedone", che, come si dirà meglio in prosieguo (sempre par. 4.2), è oggi sollevata dalla stessa Bulgaria quale ostacolo all'adesione della Macedonia del Nord. Merita peraltro evidenziare sin d'ora (ma se ne discuterà più ampiamente *infra*, ai parr. 4.1. e 4.2) che i rapporti di buon vicinato fra gli Stati candidati o aspiranti tali costituiscono anche un ulteriore parametro di adesione imposto ai sei Paesi balcanici.

¹⁶ La c.d. "politica di allargamento", intesa appunto come l'insieme di azioni dirette a favorire il progressivo allineamento del sistema politico, economico e normativo degli Stati che ambiscono alla *membership* agli standards europei. Sul tema cfr. A. LANG, *La politica di allargamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 477 ss.; E. GATEVA, *European Union Enlargement Conditionality*, Basingstoke, 2015.

dell'Europa sudorientale”), il Processo di Stabilizzazione e Associazione¹⁷. In quel momento Montenegro e Kosovo neppure esistevano come entità autonome rispetto alla allora Repubblica federale di Jugoslavia.

Si trattava di un programma carico di grandi aspettative, seppur fortemente *demanding* per i Paesi terzi coinvolti¹⁸, ma che per diversi fattori ha subito un andamento “a montagna russa”, che alterna ciclicamente, a distanza di pochi anni, alti e bassi, accelerazioni e brusche frenate.

All'origine le speranze erano alte perché già allora il processo di allargamento era davvero percepito dall'Europa occidentale come un investimento geostrategico in pace, stabilità e sicurezza¹⁹. Dunque per alcuni anni la prospettiva europea dei Paesi balcanici ha ricevuto un sostegno particolarmente attivo ed entusiasta da parte degli Stati membri dell'UE oltre che delle stesse istituzioni europee²⁰.

L'entusiasmo si è poi improvvisamente spento quando l'attenzione dell'UE e dei suoi Stati membri è stata catturata dalla crisi economica, che poi si è presto trasformata nella crisi della moneta unica e del debito sovrano, alla quale pochissimi anni dopo si è aggiunta la crisi migratoria. Nel volgere di un lustro (2008-13) l'allargamento nei Balcani non figurava più ai vertici dell'agenda politica dell'UE. I report annuali della Commissione europea evidenziavano con sempre più preoccupazione le difficoltà che affliggevano – e avrebbero afflitto anche in seguito – la capacità riformatrice dei Paesi balcanici²¹. Gli Stati membri iniziavano a manifestare un certo scetticismo, se non persino del pessimismo, circa la bontà del progetto.

Paradossalmente, un ulteriore fattore di crisi europea ha invece ridato slancio e attualità alla “questione allargamento”. Questo è infatti ciò che è accaduto subito dopo il referendum sulla *Brexit* del 2016, quando la Commissione ha iniziato a impegnarsi nuovamente nella sua

¹⁷ V. la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 26 maggio 1999 *sul processo di stabilizzazione e di associazione per i paesi dell'Europa sudorientale*, COM (1999) 235 def. Il programma si basava inizialmente sull'elaborazione di accordi di stabilizzazione e di associazione, nella prospettiva di un'adesione all'Unione europea, non appena fossero stati rispettati i criteri di Copenaghen.

¹⁸ Accanto al rispetto dei criteri di Copenaghen, il Consiglio ha definito, il 31 maggio 1999, le condizioni specifiche del processo di stabilizzazione e di associazione, ossia ha individuato un gruppo di ulteriori criteri specificatamente disegnati per i Balcani occidentali, attraverso i quali il principio di condizionalità politica ha posto l'accento sui principi di pace e giustizia per i crimini di guerra (principi che richiedevano la piena cooperazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, come illustrato da T. CERRUTI, *Il rinvio dell'apertura dei negoziati di adesione della Croazia. Un precedente insolito per il nuovo peso dato ai criteri politici*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#)), di cooperazione regionale, riconciliazione e relazioni di buon vicinato. Su questi aspetti vedi anche, rispettivamente, le Conclusioni del Consiglio Affari Generali del 26 febbraio 1996 e le Conclusioni del Consiglio Affari Generali del 21-22 giugno 1999). In dottrina, v. A. RIZZO, *L'Unione europea e i Paesi dei Balcani occidentali nella prospettiva dell'allargamento*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 445 ss.

¹⁹ Questi esatti termini sono stati in realtà utilizzati quasi un ventennio più tardi nella Comunicazione *Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali*, citata *supra* in nota n. 5, p. 1.

²⁰ V. ad esempio le Conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000 e del Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2003; l'approvazione dell'Agenda per i Balcani occidentali in occasione del Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003; la Comunicazione della Commissione del 27 gennaio 2006 *I Balcani occidentali sulla strada verso l'UE: consolidare la stabilità e rafforzare la prosperità*, COM(2006) 27 def.; la dichiarazione di Salisburgo UE-Balcani occidentali dell'11 marzo 2006, approvata all'unanimità dai Ministri degli Esteri di tutti gli Stati membri dell'UE e dai Ministri degli Esteri dei Paesi dei Balcani occidentali.

²¹ Tra i quali spicca la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 10 novembre 2015, *La strategia di allargamento dell'UE*, COM(2015) 611 def.

politica di allargamento nella speranza di mantenere vivo il progetto di integrazione europea²². L'integrazione dei Balcani occidentali nell'Unione ha quindi riconquistato rilievo tra le priorità all'agenda politica, tanto che i seggi lasciati liberi dagli europarlamentari britannici non sono stati tutti ridistribuiti tra gli altri Paesi membri ma sono stati tenuti in buona parte liberi proprio in vista di futuri (e, si presuppone, non troppo lontani) allargamenti²³. Ma accelerare il percorso di adesione di Stati i cui deficit di democratizzazione ed "europeizzazione" venivano puntualmente rilevati anno dopo anno nei report della Commissione, non poteva certo contribuire al rilancio credibile di una unione sovranazionale fondata proprio sui valori democratici ed europei.

Fatto sta che il tentativo di rilancio del processo è stato supportato dalla elaborazione di una nuova strategia UE-Balcani occidentali²⁴, che stabiliva sei aree di interesse comune prioritario²⁵, e dall'avvio di un "programma delle priorità", adottato in occasione del vertice UE-Balcani occidentali svoltosi a Sofia nel maggio 2018²⁶, che specificava ed integrava il contenuto della nuova strategia. Inoltre, nell'evidente tentativo di imprimere un'ulteriore accelerazione al processo, la Commissione europea ha contestualmente avanzato tre proposte ben precise ed ambiziose: 1) identificando Serbia e Montenegro quali apripista per l'adesione all'UE, ha proposto ai governi degli Stati membri di individuare il 2025 quale orizzonte temporale per l'ingresso nell'Unione di questi due Paesi; 2) ha proposto agli Stati membri di concedere l'apertura immediata dei negoziati di adesione con l'Albania e la Macedonia del Nord, già ripetutamente rimandata, senza pretendere la soddisfazione di ulteriori condizioni preliminari²⁷; 3) ha proposto agli Stati membri di concedere alla Bosnia ed Erzegovina lo status di candidato all'adesione e al Kosovo la, da tempo discussa, liberalizzazione dei visti.

A questa importante azione intrapresa dall'esecutivo europeo ha fatto seguito una reazione uguale e contraria. Su tutte e tre le questioni alcuni Stati membri, capitanati dalla Francia, hanno assunto una posizione fortemente critica, ridimensionando e rallentando il processo²⁸, ma soprattutto trasmettendo all'esterno l'idea di una Unione non coesa ed in parte ancora scettica sull'efficacia della strategia sino ad allora attuata²⁹.

²² In tema v. E. BENEDETTI, *La crisi del processo d'integrazione europea tra ammissione e recesso. Le sfide e le opportunità dell'allargamento ai Balcani occidentali e della Brexit*, Roma, 2017, *passim*.

²³ Cfr. la Decisione (UE) 2018/937 del Consiglio Europeo del 28 giugno 2018 che stabilisce la composizione del Parlamento europeo, in GU L 165 I/1 del 02.07.2018 ed il comunicato stampa *Ridistribuzione dei seggi del Parlamento europeo dopo la Brexit*, reperibile [online](#) (ultima consultazione 9 maggio 2022).

²⁴ Resa pubblica nella citata Comunicazione del 6 febbraio 2018, COM(2018) 65 final. Per un commento v. L. MONTANARI, *I Balcani occidentali e l'Unione europea ai tempi del Covid-19*, in Società Italiana per la Organizzazione Internazionale – [Working Paper 2-2020](#), p. 29 ss.

²⁵ Tra le quali spiccano questioni cruciali per il destino europeo dei Balcani quali lo stato di diritto, la riconciliazione e le relazioni di buon vicinato, di cui si dirà meglio *infra* nei parr. 4.1 e 4.2.

²⁶ V. <https://bit.ly/31ENJS3>.

²⁷ Si consideri che per "guadagnarsi" questa proposta, l'Albania aveva già dovuto modificare più di un terzo della propria costituzione, mentre la Macedonia del Nord aveva dovuto risolvere la trentennale disputa sul proprio nome con la vicina Grecia.

²⁸ Nonostante ciò Albania e Macedonia del Nord sono riuscite ad ottenere il nulla osta all'avvio dei negoziati nel marzo 2020, come disposto nelle Conclusioni del Consiglio Affari Generali *su allargamento e processo di stabilizzazione e di associazione - Albania e Repubblica di Macedonia del Nord* del 25 marzo 2020, reperibili [online](#) (ultima consultazione 9 maggio 2022).

²⁹ J. KER-LINDSAY, I. ARMAKOLAS, R. BALFOUR, C. STRATULAT, *The national politics of EU enlargement in the Western Balkans*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, 2017, p. 511 ss.; N. WUNSCH, *Between indifference and hesitation: France and EU enlargement towards the Balkans*, *Ibidem*, p. 541 ss.

L'appello francese ad un approccio rinnovato in modo sostanziale³⁰, sostenuto da altri Stati membri, è stato recepito in buona parte dall'ultima riforma della strategia per l'allargamento adottata dalla Commissione europea nel 2020³¹, che enfatizza, almeno a parole, la necessità di attribuire al processo una dimensione credibile, nelle richieste, nelle aspettative, nelle tempistiche, nel supporto ma anche nell'impegno dei Paesi richiedenti.

Come già accaduto in passato, tuttavia, ad un momento di rilancio segue in modo ravvicinato lo scaturire di un fattore frenante. La crisi sanitaria generata dalla pandemia di Covid-19 e la nuova crisi economica che ne è derivata hanno infatti notevolmente complicato il raggiungimento di quell'equilibrio economico che sia i Paesi che intendono aderire all'UE, sia la UE stessa, devono mantenere affinché l'allargamento possa trovare effettivo compimento.

Sebbene, quindi, i vertici europei ribadiscano periodicamente il loro sostegno apparentemente inequivocabile alla prospettiva europea dei Balcani occidentali e i *partners* dei Balcani occidentali abbiano rinnovato l'impegno a favore della prospettiva europea come ferma scelta strategica, venti anni di ritardi, cambi di strategia e di regole, promesse non mantenute, riforme non attuate e quindi criteri ancora ben lontani dall'essere soddisfatti hanno indebolito la credibilità reciproca degli interlocutori e, in definitiva, contribuito a mantenere il processo di allargamento in una situazione di sostanziale stallo.

4. I cinque fattori che decideranno il futuro del processo di allargamento

L'alternanza di momenti positivi e negativi nonché le modifiche unilateralmente apportate alle "regole del gioco" hanno affievolito lo slancio iniziale, diluito nel tempo i progressi, ingenerato scetticismo e diffidenza reciproci, impedito di affrontare con la giusta volontà e con gli strumenti necessari le sfide più complesse e controverse per ciascun Paese balcanico. Hanno reso l'intero processo più debole, e quindi più attaccabile da fattori interni agli Stati balcanici o all'Unione europea e da fattori esterni ad entrambi i poli protagonisti; sicché l'assenza prolungata di progressi o persino un errore nella loro gestione politica potrebbe precludere all'infinito l'accesso all'UE del Paese o dei Paesi interessato/i.

Cinque sono, in particolare, i fattori che inducono maggiore preoccupazione e che verranno analizzati nei cinque successivi sottoparagrafi.

4.1. Le persistenti difficoltà nel rispettare il criterio politico dimostrate da tutti i sei Paesi balcanici

L'allargamento è uno dei settori dell'ordinamento UE in cui opera più incisivamente un meccanismo di condizionalità: per garantire che i Paesi candidati attuino i cambiamenti giuridici e politici desiderati, l'UE subordina il proprio sostegno in favore di questi Paesi al rigido rispetto dei succitati criteri³².

³⁰ V. Non-Paper [Reforming the European Union accession process](#), novembre 2019.

³¹ Comunicazione della Commissione del 5 febbraio 2020, *Rafforzare il processo di adesione — Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali*, COM(2020) 57 def.

³² Per un'analisi critica del processo di *statebuilding* da parte dell'Unione nei Balcani occidentali, degli strumenti e dei nuovi meccanismi utilizzati dall'UE nella sua politica di allargamento, si rinvia a S. KEIL, Z. ARKA (eds.), *The EU and Member State Building: European foreign policy in the Western Balkans*, London, 2015; L. APPICCIAFUOCO, *Integrazione dei Balcani occidentali nell'Unione europea e principio di condizionalità*, in *Diritto*

Nonostante le sensibili differenze rilevabili tra i Paesi balcanici in termini di progresso nel processo di integrazione europea, la relazione pubblicata nel 2021³³ richiama nuovamente l'attenzione sui persistenti e gravi problemi relativi allo stato di diritto³⁴, alla tutela dei diritti umani (soprattutto delle minoranze³⁵), all'indipendenza del sistema giudiziario, alla libertà dei media e alla lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione³⁶. Si tratta di problematiche da sempre diffuse in tutta la regione³⁷, anche nei paesi che sono più avanti nel processo di negoziato, il Montenegro e la Serbia, aggravate, purtroppo, da una certa tendenza autoritaria e conservatrice manifestatasi recentemente in tutti i Balcani occidentali.

Al contempo la situazione attuale dimostra perfettamente come il criterio politico, che dà evidenza al concetto di “trasformazione politica”³⁸ e presuppone la piena condivisione dei valori fondanti l'Unione, ed il criterio giuridico, che mira a preparare del punto di vista tecnico-normativo gli Stati richiedenti, siano allo stesso tempo interconnessi ed autonomi. I due criteri rappresentano la gamba sostanziale (l'adesione ai principi e valori generali assoluti che permeano la *membership* europea) e quella formale (il rispetto degli obblighi specifici) del principio di condizionalità. Essi sono interconnessi nel senso che operare una trasformazione politica in chiave convintamente europea facilita l'adozione di quelle riforme necessarie al rispetto dei vincoli derivanti dal diritto dell'Unione scritto e vivente. Ma i due criteri sono anche autonomi. In particolare il secondo può prescindere dal primo, nel senso che un Paese ben potrebbe soddisfare il criterio giuridico, a fronte della promessa di una futura prospettiva europea (o della minaccia di ritrattare tale promessa), senza però coglierne e/o dividerne il significato ed il plusvalore, ovvero in altre parole senza che vi sia una reale volontà politica (magari supportata dalla legittimazione popolare) di aderire appieno allo spirito europeo sotteso alle norme e alle sentenze cui si chiede di adeguare l'ordinamento statale. E questo potrebbe aprire le porte ad un processo di regresso democratico (c.d. “*democratic backsliding*”) che in prospettiva spaventa moltissimo l'Unione. Questa, dal canto suo, sta già sperimentando una

pubblico comparato ed europeo, 2007, p. 11 ss. Il principio di condizionalità si applica anche al supporto economico: infatti, l'adozione del quadro giuridico dell'IPA III (lo strumento di assistenza preadesione 2021-2027 introdotto con il Regolamento (UE) 2021/1529 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 settembre 2021, in GU L 330 del 20.9.2021) prevede una mobilitazione strategica e dinamica dell'assistenza, che prende in considerazione proprio i requisiti fondamentali per l'adesione, in particolare lo Stato di diritto e la buona *governance*.

³³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 19 ottobre 2021, *Comunicazione 2021 sulla politica di allargamento dell'UE*, COM(2021) 644 def.

³⁴ Sul punto cfr. T. CERRUTI, *Lo stato di diritto nel processo di allargamento ai Balcani occidentali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, p. 137 ss.

³⁵ M. DICOSOLA, *I diritti delle minoranze tra condizionalità europea e nazionalismo*, in L. MONTANARI (a cura di), *L'allargamento dell'Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali*, Napoli, 2022, p. 181 ss.; E. BENEDETTI, *La condizionalità democratica dell'Unione europea tra allargamento e tutela delle minoranze nei “Balcani occidentali”: limiti attuali e possibili sviluppi futuri*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2015, p. 85 ss.; G. SASSE, *The Politics of EU Conditionality: The Norm of Minority Protection During and Beyond EU Accession*, in *Journal of European Public Policy*, 2008, p. 842 ss.

³⁶ Per approfondimenti v. A. ELBASANI, S. ŠELO ŠABIĆ, *Rule of law, corruption and democratic accountability in the course of EU enlargement*, in *Journal of European Public Policy*, 2017, p. 1317 ss.

³⁷ Vedi L. MONTANARI, *Il principio di Rule of Law e la tutela dei diritti nei Balcani occidentali*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, 2010, p. 203 ss.

³⁸ Più di quella democratica, sostiene O. ANASTASAKIS, *The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, 2008, p. 365 ss.

simile esperienza con alcuni Stati membri di più recente adesione, senza peraltro dimostrarsi capace di porre rimedio³⁹.

In questo senso una (co-)responsabilità va certamente individuata in capo all'Unione europea e alla duplice scelta operata dalle proprie istituzioni, 1) di seguire un approccio che si focalizza prevalentemente sulla preparazione tecnica ad aderire (verificando il formale soddisfacimento delle singole richieste di riforma istituzionale/normativa, trascurando l'approccio diplomatico di persuasione sulla correttezza o doverosità politica delle riforme richieste), e 2) di perseguire una fin troppo pragmatica strategia di stabilizzazione pro-Europea – degenerata poi in una vera e propria “stabilitocrazia semiautoritaria”⁴⁰ – anziché approfondire il proprio impegno verso un supporto alla democratizzazione dell'area balcanica occidentale⁴¹, che avrebbe con tutta probabilità favorito un più rapido rispetto del criterio politico.

4.2. I retaggi del passato balcanico

Quella dei Balcani occidentali è una regione che sta ancora cercando di superare gli strascichi delle guerre degli anni '90, ma non solo. Infatti, queste ed altre questioni irrisolte che affondano le radici nella storia di questi Paesi devono trovare soluzione se si aspira ad una positiva conclusione del processo di allargamento.

Il principale ostacolo alla futura *membership* della Serbia resta la normalizzazione delle sue relazioni con il Kosovo, e viceversa⁴². L'UE ha, infatti, subordinato l'adesione della Serbia alla risoluzione della questione del Kosovo. Bruxelles non pretende dalla Serbia il riconoscimento dell'autonomia statale della sua ex provincia: non sarebbe né realistico, né coerente, dato che vi sono tuttora ben cinque Stati membri dell'Unione (Romania, Bulgaria, Grecia, Cipro e Spagna) che per ragioni di convenienza a loro volta non riconoscono il Kosovo⁴³. Ma, sin dall'avvio, il negoziato con Belgrado poggia esplicitamente sulla necessità che le due parti sottoscrivano un accordo giuridicamente vincolante che consenta una “normalizzazione completa delle relazioni” entro la fine del processo di adesione. Per incentivare questo esito viene introdotto un meccanismo premiale che fa seguire concessioni ai due Paesi a fronte di progressi verso la normalizzazione. Ciononostante, le pressioni politiche interne sono evidentemente più forti e concrete della prospettiva europea attualmente offerta alla Serbia, il cui governo, dunque, non intende spingersi oltre la conclusione di accordi di carattere strettamente tecnico con la controparte⁴⁴.

³⁹ V. meglio *infra*, par. 4.4.

⁴⁰ Il termine “stabilitocrazia” indica la tendenza manifestata dall'UE a tollerare il mantenimento del controllo politico da parte di governi (semi-)autoritari laddove ciò si dimostri necessario a mantenere la stabilità di un Paese (cosa che molto interessa all'UE), anche se a scapito di una piena trasformazione democratica dello stesso. In dottrina v. M. DJOLAI, C. STRATULAT, “Clientelism”, *the crisis of democracy in the Western Balkans: an anatomy of stabilitocracy and the limits of EU democracy promotion*, in *Balkans in Europe Policy Advisory Group*, 2017, p. 73 ss.

⁴¹ AA.VV., *The EU as a promoter of democracy or 'stabilitocracy' in the Western Balkans?*, A report by The Clingendael Institute and the Think for Europe Network (TEN), febbraio 2022, reperibile [online](#) (ultima consultazione 9 maggio 2022).

⁴² Anche se, lo si è accennato, il Kosovo è la realtà più lontana da una (chissà se mai possibile) adesione all'UE.

⁴³ Sui diversi motivi che hanno spinto i cinque Stati ad assumere una simile posizione v. R. BASTIANELLI, *Chi ha detto no all'indipendenza del Kosovo*, in *Informazioni della Difesa*, n. 2-2009, p. 14 ss.

⁴⁴ Come illustrato nel documento *Serbia-Kosovo relations Confrontation or normalisation?* Curato da EPRS | European Parliamentary Research Service nel febbraio 2009 e reperibile [online](#) (ultima consultazione 9 maggio 2022).

Il Montenegro sta invece cercando di liberarsi del suo passato politico, dopo che con le elezioni dell'agosto 2020 è stata decretata la fine del monopolio trentennale del partito del Presidente Milo Djukanovic (il DPS). Oggi, tra le priorità del governo di minoranza guidato da Dritan Abazović vi è anche la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, fenomeni diventati dilaganti nei trent'anni di dominio del partito del Presidente⁴⁵. Il futuro nell'Unione di questo Stato, che nonostante tutto è il più progredito nei negoziati con Bruxelles, resta comunque incerto, viste le difficoltà manifestate dai partiti di governo nel gestire la fase di transizione politica, cosa che si teme potrebbe aprire la strada al ritorno sulla scena del DPS⁴⁶.

Risolta la questione del nome, la Macedonia del Nord deve ora affrontare la diatriba con la Bulgaria sulla definizione di capitoli di storia contesi tra Skopje e Sofia⁴⁷. Le relazioni tra i due Paesi sono particolarmente tese e il governo bulgaro per anni non ha mai perso occasione per ricordare che il suo intento era quello di bloccare l'adesione del vicino Stato balcanico, a dimostrazione che il trattato di buon vicinato concluso nel 2017⁴⁸ non ha portato benefici a nessuno. La situazione pareva destinata a mutare con l'incarico affidato al nuovo primo ministro bulgaro Petkov, ma una frangia della maggioranza di governo è strenua oppositrice delle prospettive europee della Macedonia del Nord⁴⁹.

Per la Bosnia-Erzegovina, il principale ostacolo resta la complessa struttura istituzionale ereditata dagli accordi di pace di Dayton del 1995⁵⁰ e dichiarata discriminatoria in più occasioni dalla Corte Europea dei Diritti umani⁵¹. Nella su ricordata ottica di preferire la stabilizzazione alla reale transizione politica, l'UE si guarda bene dall'includere l'eliminazione della Costituzione di Dayton tra le condizioni imposte alla Bosnia ed Erzegovina, nonostante il carattere effettivamente disfunzionale di quella scelta. Così facendo l'Unione di fatto avvalora quel sistema, retto su una distribuzione dei poteri basata sull'equilibrio etnico tra i popoli costitutivi. Peraltro, se anche l'Unione tornasse sui suoi passi e decidesse di promuovere una riforma forzata del "sistema Dayton", attraverso un meccanismo di condizionalità, le prospettive di successo non sarebbero molte. E' infatti già stato osservato come, con riferimento a Paesi caratterizzati da eredità di conflitti etnici, la condizionalità politica non abbia in genere

⁴⁵ F. SAVASTANO, *Note sullo stato del processo di adesione del Montenegro all'Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 18/2014.

⁴⁶ <https://bit.ly/3PJhoaa> (ultima consultazione 9 maggio 2022).

⁴⁷ <https://bit.ly/39Suxxx> (ultima consultazione 9 maggio 2022).

⁴⁸ Trattato di amicizia, buon vicinato e cooperazione tra la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Macedonia del Nord, firmato il 1 agosto 2017 ed entrato in vigore il 14 febbraio 2018, reperibile [online](#).

⁴⁹ <https://bit.ly/3wI1Ps6> (ultima consultazione 9 maggio 2022).

⁵⁰ Ben descritta da L. MONTANARI, *La complessa soluzione istituzionale adottata in Bosnia ed Erzegovina: finalità ed effetti nel passare del tempo*, in *European Diversity and Autonomy Papers – EDAP*, 02/2019.

⁵¹ Gli accordi di Dayton prevedono che la presidenza della Bosnia ed Erzegovina abbia tre membri, espressione esclusiva dei c.d. "popoli costituenti", e che quindi possano essere eletti a questa presidenza tripartita solamente un serbo dalla Repubblica Srpska, un croato e un bosgnacco. Inoltre, gli accordi prevedono che nella Camera dei Popoli ci siano 5 serbi della Repubblica Srpska, 5 croati e 5 bosgnacchi. Questa regola impedisce agli ebrei, ai rom e agli appartenenti alle altre comunità diverse dai popoli costituenti, ma comunque cittadini del Paese, di candidarsi ed essere eletti alla presidenza della Bosnia ed Erzegovina, nonché di avere rappresentanti nella Camera dei Popoli nel Parlamento nazionale. Sul tema si rimanda al contributo di E. BENEDETTI, *Il principio di "condizionalità" nei processi di allargamento dell'UE: la Bosnia-Erzegovina e il caso Sejdic-Finci*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2014, p. 435 ss.

la forza di innescare il cambiamento democratico se l'elemento dell'identità nazionale è prevalente (come sembra essere in Bosnia ed Erzegovina)⁵².

L'Albania, dal canto suo, non presenta una particolare questione storica che più di altri fattori possa compromettere il processo di adesione. Al più si può sostenere che buona parte delle fortune albanesi dipenderà dall'effettiva riuscita (o dal fallimento) della riforma della magistratura, introdotta nel 2016 per eradicare il fenomeno endemico della corruzione. Senz'altro l'uno o l'altro esito saranno invocati ai tavoli negoziali per, rispettivamente, sostenere o ridimensionare le ambizioni europee del Paese⁵³.

4.3. La perdurante crisi interna dell'UE e le ripercussioni sulla capacità di integrare nuovi Stati membri

Si è detto in precedenza che i criteri di allargamento dettati dal Consiglio europeo di Copenaghen sono tre. A meglio precisare, tre sono i criteri che devono essere soddisfatti dagli Stati terzi che intendono acquisire la *membership* europea. A questi criteri lo stesso Consiglio europeo ne affiancò un quarto, relativo alla capacità dell'Unione di assorbire nuovi Stati membri senza pregiudicare il processo di integrazione europea⁵⁴.

Il quarto criterio è stato più e più volte ribadito dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'UE nelle numerose fasi che hanno contraddistinto il processo di allargamento ai Balcani occidentali. Nel fare ciò, i vertici statali ed europei hanno voluto precisare che ogni prospettiva di allargamento dipende in modo altrettanto imprescindibile dalle condizioni di salute dell'Unione, ovvero dalla capacità dell'Unione di «assicurare il proprio sviluppo e la capacità di integrare i membri». L'ultima occasione in cui tale mantra è stato ripetuto è stata il summit di Brdo (Slovenia) del 6 ottobre 2021⁵⁵.

È un dato di fatto che l'allargamento ai Balcani occidentali è un processo che vede l'Unione relazionarsi con candidati particolarmente complicati, in una realtà internazionale estremamente complessa. Questa combinazione di fattori è assai probante per l'UE e per la sua capacità di integrazione (da alcuni definita anche “capacità di assorbimento”)⁵⁶. Il concetto in questione si riferisce sia alla capacità dell'UE di preparare i Paesi richiedenti all'adesione (capacità d'integrazione esterna) sia alla capacità per l'Unione di preservare il suo funzionamento e la sua coesione una volta che questi aderiscano (capacità d'integrazione interna). Pensando alla condizione di crisi interna permanente in cui l'UE è intrappolata, tornano di estrema attualità le parole pronunciate dalla cancelliera Angela Merkel nel 2009, quando all'indomani dell'adesione di Romania e Bulgaria invitò a considerare l'opportunità di rinviare l'adesione dei nuovi Paesi fino al completo “assorbimento” di tutti i nuovi Stati membri

⁵² T. FREYBURG, S. RICHTER, *National identity matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans*, in *Journal of European Public Policy*, 2010, p. 263 ss.

⁵³ C. MORINI, *Il processo di ammissione dell'Albania nell'Unione europea nel contesto della politica europea di allargamento: recenti evoluzioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 641 ss.

⁵⁴ Su questo quarto criterio di adesione v. l'analisi di K. INGLIS, *EU Enlargement: Membership Conditions Applied to Future and Potential Member States*, in S. BLOCKMANS, A. ŁAZOWSKI (eds.), *The European Union and Its Neighbours*, The Hague, 2006, p. 61 ss.

⁵⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/52280/brdo-declaration-6-october-2021-en.pdf>

⁵⁶ S. ECONOMIDES, *From fatigue to resistance: EU enlargement and the Western Balkans*. Dahrendorf Forum Working Paper No. 17, 20 March 2020, online su <https://bit.ly/3wISbFp> (ultima consultazione 9 maggio 2022).

(compresi i dieci entrati nell'UE nel 2004)⁵⁷. Certo, più – e meglio – i nuovi Stati membri sono preparati, meno è probabile che un domani che siano diventati membri effettivi ostacolino la coesione e il funzionamento dell'UE. Ma questa Unione europea sarebbe capace di reggere l'urto provocato dall'ingresso dei sei Paesi balcanici? E la prospettiva di aderire ad una Unione in crisi perenne di identità e di valori⁵⁸, ad un'Unione che basa la propria politica economica sul rigore e l'austerità anziché sul debito e la capacità fiscale, quanto invoglia le classi dirigenziali e le popolazioni degli Stati balcanici ad abbracciare il progetto con convinzione e a lungo termine, e non per convenienza immediata? La crisi in Europa si è convertita nella (ri)emersione del populismo, del nazionalismo e di controversie sulla natura dell'integrazione europea: quanto questa Unione sarebbe, quindi, in grado di evitare l'insorgere di derive populiste, euroscettiche e sovraniste negli Stati di più recente adesione a poco tempo dal loro ingresso?

Sono tutti, questi, elementi che militano contro la possibilità concreta di un allargamento.

4.4. Il timore di un possibile regresso democratico post-adesione

Lo stesso dicasi per un fattore che potremmo definire di carattere psicologico, legato alla crisi dello stato di diritto interna all'UE e ad alcuni tra i suoi più giovani Stati membri⁵⁹.

I precedenti allargamenti ad est del 2004, 2007 e 2013 hanno ricomposto la frattura ideologica tra l'Europa orientale e occidentale e hanno portato numerosi benefici, economici *in primis*, agli Stati di nuova adesione⁶⁰. Tuttavia il giudizio complessivo sull'operazione non è unanime, anzi varia da un estremo all'altro. Vi è infatti chi valuta l'ingresso di quei Paesi un successo per le tutte parti coinvolte⁶¹. Ma vi è anche chi, al contrario, definisce quell'allargamento un vero e proprio errore per l'Unione⁶². L'errore si sarebbe in particolare

⁵⁷ V. l'articolo *EU must 'consolidate' before further enlargement, Merkel says*, pubblicato il 17 marzo 2009 su [EUobserver](#) (ultima consultazione 9 maggio 2022).

⁵⁸ V. meglio *infra*, par. 4.4.

⁵⁹ Su questo tema cfr., *ex multis* ed in ordine cronologico, A. BAKARDJIEVA ENGELBREKT, A. MOBERG, J. NERGELIUS (eds.), *Rule of law in the EU: 30 years after the fall of the Berlin wall*, Oxford, 2021; E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Napoli, 2021; N. NEUWAHL, C. KOVACS, *Hungary and the EU's rule of law protection*, in *Journal of European integration*, 2021, p. 17 ss.; V. FAGGIANI, *Rule of law backsliding y libertad de expresión en la UE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2021, p. 467 ss.; P. VAN ELSUWEGE, F. GREMMELPREZ, *Protecting the rule of law in the EU legal order: a constitutional role for the Court of Justice*, in *European constitutional law review*, 2020, p. 8 ss.; L. MONTANARI, *Il rispetto del principio di rule of law come sfida per il futuro dell'Unione Europea*, in *La comunità internazionale*, 2020, p. 75 ss.; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragioni di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, vol. 1, Bari, 2017, p. 605 ss.; P. OLIVER, M. WAELBROECK, *La crise de l'État de droit dans l'Union européenne: que faire?*, in *Chaiers de droit européen*, 2017, p. 299 ss.; R. BARATTA, *Rule of Law «Dialogue» Within the EU: A Legal Assessment*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2016, p. 366 ss.

⁶⁰ W. JACOBY, *The EU factor in fat times and in Lean: did the EU amplify the boom and soften the bust?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2014, p. 52 ss.

⁶¹ J. O'BRENNAN, *On the Slow Train to Nowhere? The European Union, 'Enlargement Fatigue' and the Western Balkans*, in *European Foreign Affairs Review*, 2014, p. 221 ss.; H. GRABBE, *The EU's transformative power: Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke, 2006; F. SCHIMMELFENNIG, U. SEDELMEIER, (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, 2005.

⁶² I. INGRAVALLO, *Osservazioni sulle prospettive di allargamento dell'Unione europea ai Balcani occidentali*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Vol. I, cit., p. 567 ss. Pur non parlando esplicitamente di "errore", non mancano però di evidenziare l'esistenza di «forti

concretizzato quando alcuni dei nuovi Stati membri, a poca distanza dal loro ingresso nell'UE e a seguito dell'affermazione di maggioranze politiche dimostratesi insensibili al rispetto dei valori fondamentali europei⁶³, hanno posto in essere riforme che violano più o meno spudoratamente lo stato di diritto, l'indipendenza della magistratura, la libertà e il pluralismo della stampa, la trasparenza amministrativa ed altri diritti e principi espressivi dei valori comuni europei.

Ciò ha causato all'UE forti problemi di instabilità, perché ha rimesso in discussione le logiche fondanti l'ordinamento giuridico europeo, in particolare favorendo la recrudescenza del primato della sovranità interna⁶⁴ e rinnegando conquiste di civiltà giuridica, civile e sociale ottenute in decenni di sforzi comuni⁶⁵. A quel punto, l'Unione si è trovata costretta ad applicare ai propri Stati membri le stesse logiche di condizionalità solitamente riservate agli Stati richiedenti l'adesione⁶⁶, senza peraltro ottenere alcun risultato apprezzabile⁶⁷.

Questo inaspettato scenario ha poi alimentato i timori e gli scetticismi nei confronti dei Paesi balcanici, suscettibili all'influenza politica e culturale degli Stati membri "ribelli", perché ha portato il tema del regresso democratico al centro dell'attenzione politica dell'UE⁶⁸. Inoltre, le carenze democratiche illustrate nel precedente par. 4.1, compresi i legami con il crimine

divergenze economiche, politiche e sociali» rispetto agli Stati allora già membri P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2018, p. 8.

⁶³ È ad esempio il caso della Polonia, a seguito dell'ascesa al potere del partito PiS. Sul caso polacco v. G. DI FEDERICO, *Defending the rule of law in the European Union: taking stock of the Polish situation*, in questa *Rivista*, 3-2016, p. 1 ss.

⁶⁴ In tema si veda il contributo di R. PALLADINO, A. FESTA, *Il primato del diritto dell'Unione europea nei dissonanti logoi tra la Corte di giustizia e le Alte Corti ungherese, polacca e rumena. Questioni sullo Stato di diritto*, in questa *Rivista*, n. 2-2022, p. 46 ss. V. inoltre le sentenze del Tribunale costituzionale polacco K 3/21 del 7 ottobre 2021 (definita un «attacco alla comunità europea di valori e leggi nel suo complesso» dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 21 ottobre 2021 *sulla crisi dello Stato di diritto in Polonia e il primato del diritto dell'UE* (2021/2935(RSP)) nonché un passo verso un «recesso de facto» da P. MANZINI, *Verso un recesso de facto della Polonia dall'Unione europea?*, in questa *Rivista*, n. 4 - 2021) e P7/20 del 14 luglio 2021 (più in generale sull'orientamento della Corte costituzionale polacca v. C. SANNA, *Dalla violazione dello Stato di diritto alla negazione del primato del diritto dell'Unione sul diritto interno: le derive della "questione polacca"*, in questa *Rivista*); la sentenza della Corte Costituzionale ceca Pl. ÚS 5/12, commentata da J. KOMAREK, *Czech Constitutional Court Playing with Matches: the Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 323 ss.; la sentenza della Corte costituzionale ungherese del 12 luglio 2010, n. 143/2010 (VII. 14.) AB, sul Trattato di Lisbona; la sentenza della Corte costituzionale lituana del 14 marzo 2006, nei casi riuniti nn. 17/02, 24/02, 06/03 e 22/04. In ultimo si veda poi il [comunicato stampa](#) della Corte Costituzionale rumena del 23 dicembre 2021, che invita i propri giudici interni a non seguire alcune pronunce interpretative della Corte di giustizia fintanto che una modifica formale della costituzione non sia intervenuta a sancire il principio del primato del diritto UE.

⁶⁵ Si veda, ad esempio, la Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2021 *sulle violazioni del diritto dell'UE e dei diritti dei cittadini LGBTIQ in Ungheria a seguito delle modifiche giuridiche adottate dal parlamento ungherese* (2021/2780(RSP)). Più in generale si rinvia alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Relazione sullo Stato di diritto 2021. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, del 20 luglio 2021, COM/2021/700 final. In dottrina, *ex multis*, G. DELLEDONNE, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, in *DPCE online*, 2020/3, p. 3999 ss.

⁶⁶ Al riguardo si veda per tutti B. NASCIBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in questa *Rivista*, n. 3 - 2021, p. 172 ss.

⁶⁷ Cosa che, si può facilmente intuire, contribuisce a minare la credibilità dell'Unione come "giudice" delle altrui capacità di rispettare tale valore. Vedi in merito M.P. IADICICCO, *Outside & inside the European Union: politica di allargamento, condizionalità e crisi dello stato di diritto dentro l'Unione europea*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2021, p. 369 ss.

⁶⁸ U. SEDELMEIER, *Anchoring democracy from above? The European Union and democratic backsliding in Hungary and Romania after accession*, in *Journal of Common Market Studies*, 2014, p. 105 ss.

organizzato e la corruzione a tutti i livelli di governo e amministrazione nei Balcani occidentali, rappresentano chiari elementi di c.d. “*state capture*”⁶⁹, che non possono che allontanare la prospettiva di adesione di questi Paesi.

Va detto che l’Unione, a fronte dei suoi (fondati) timori, ha reagito, nel tentativo di placarli e riconquistare fiducia nella bontà dell’iniziativa, nell’ennesimo e più recente momento di rilancio del processo di allargamento. Parte del merito va attribuita al fronte ostruzionista guidato dalla Francia nel 2019, che avrà pur gettato scompiglio in un momento in cui l’UE cercava faticosamente di rilanciare la prospettiva europea dei Paesi balcanici, ma per un fine più che lecito: non quindi quello di compromettere la prospettiva europea dei Paesi dei Balcani occidentali; bensì, al contrario, quello di ricondurla in un contesto effettivamente capace di produrre risultati duraturi nei Paesi candidati ed evitare adesioni premature – come lo furono quelle di Romania e Bulgaria⁷⁰ – foriere di ulteriore instabilità nell’Unione. Per perseguire questo obiettivo, la proposta di riforma poi “recepita” dalla Commissione nel 2020 offre un sostegno più concreto ai Paesi dei Balcani occidentali ma a fronte dell’accettazione di un più pregnante e rigido controllo da parte sia dell’UE⁷¹ sia degli Stati membri⁷². Ciò nella consapevolezza che una volta che un Paese diventa un membro dell’UE, non ci sono meccanismi adeguati per affrontare il successivo regresso degli standard democratici e dello stato di diritto⁷³. In tal senso, l’introduzione del meccanismo di congelamento/reversibilità di ogni fase di negoziato in caso di mancato avanzamento o addirittura regresso dei candidati rilevati dalla Commissione, anche su *input* degli Stati membri⁷⁴ serve a non paralizzare (dalla paura) l’avanzamento del processo di allargamento: sapere che nulla è irreversibile se lo Stato candidato non mantiene nel tempo la promessa di sposare in pieno i valori fondamentali

⁶⁹ Che consiste nel controllo illecito ed a scopo di lucro personale dello Stato da parte di soggetti quali imprese, militari e politici, attraverso la corruzione dei funzionari pubblici. Questo è vero a maggior ragione se si considera, come teorizzato da S. RICHTER, N. WUNSCH, *Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans*, in *Journal of European Public Policy*, 2020, p. 41 ss., che la condizionalità imposta dall’UE non solo non è stata in grado di contrastare efficacemente questo fenomeno, ma ha persino contribuito al radicamento di reti informali nei Balcani occidentali e permesso loro di rafforzare la loro presa sul potere pubblico in tutte le sue forme. Sul tema cfr. inoltre V. PEŠIĆ, *State Capture and Widespread Corruption in Serbia*. Brussels: Centre for European Policy Studies Working Document No. 262, 2007; S. KEIL, *The business of state capture and the rise of Authoritarianism in Kosovo, Macedonia, Montenegro and Serbia*, in *Southeastern Europe*, 2018, p. 59 ss.

⁷⁰ Tant’è che con la Decisione 2006/928/CE, del 13 dicembre 2006, la Commissione ritenne di dover istituire un Meccanismo di Cooperazione e Verifica (MCV) post-adesione, quale misura transitoria per aiutare i due Paesi a porre rimedio a carenze persistenti (ma evidentemente non considerate preclusive l’adesione) in materia di riforma giudiziaria e lotta alla corruzione, nonché, per quanto riguarda la Bulgaria, lotta alla criminalità organizzata.

⁷¹ In concreto, la riformata strategia incarica la Commissione di definire «con maggior precisione le condizioni fissate perché i candidati possano progredire. [...] Queste condizioni devono essere oggettive, precise, dettagliate, rigorose e verificabili».

⁷² Gli Stati membri continueranno a poter contribuire al processo segnalando alla Commissione qualsiasi stallo o grave regresso del processo di riforma.

⁷³ Quello che F. CASOLARI, *Tutela dello stato di diritto e condizionalità finanziaria: much ado about nothing?*, in [EuBlog del 19 maggio 2021](#), definisce il c.d. “dilemma di Copenaghen”. Sul tema v. anche U. SEDELMEIER, *Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure*, in *Journal of European Public Policy*, 2017, p. 337 ss.; A.L. DIMITROVA, *The new member states of the EU in the aftermath of enlargement: do new European rules remain empty shells?*, *Ibidem*, 2010, p. 137 ss.

⁷⁴ Si legge nella Comunicazione del 6 febbraio 2020 che «Le decisioni di sospendere o addirittura di invertire il processo dovrebbero basarsi sulla valutazione annuale della Commissione contenuta nel suo pacchetto sull’allargamento concernente l’equilibrio globale dei negoziati di adesione e la misura in cui le riforme fondamentali, in particolare quelle connesse allo Stato di diritto, vengono realizzate».

dell'Unione tranquillizza tutti all'interno dell'Unione e contribuisce a predisporre un reale clima di accoglienza e collaborazione verso i Paesi candidati.

4.5. Le sirene extra-europee (ovvero i “terzi in comodo”, Russia e Cina)

I Balcani occidentali guardano prevalentemente a occidente, e quindi all'Unione, perché in fondo ancora pensano che l'adesione all'Unione Europea resti l'unica prospettiva dal punto di vista economico e democratico. Ma per quanto ancora sarà così?

Mentre l'UE si concentrava su quello che accadeva al suo interno⁷⁵, il clima geopolitico nella regione balcanica stava cambiando⁷⁶. Nell'ambito della rinnovata campagna intrapresa per espandere l'influenza del proprio Paese a livello globale, il presidente russo Vladimir Putin si sta interessando sempre più ai Balcani, con l'intento di rallentare l'integrazione della regione nelle istituzioni euro-atlantiche (UE e NATO)⁷⁷. La presenza della Russia nella regione si sente forte e chiara. Mosca da tempo esercita un forte fascino soprattutto sulla Serbia e sul Montenegro, per via della lingua, dell'etnia, della religione, degli accordi sulle forniture energetiche, e cerca quindi di attrarre anzitutto questi due Paesi nella sua orbita⁷⁸. I ritardi e le incertezze che hanno contraddistinto il processo di adesione all'UE e la conseguente disillusione dei Paesi balcanici riguardo alle loro prospettive europee hanno facilitato alla Russia il compito di riaffermare la sua influenza e rafforzare il suo ruolo nella regione, coltivando anzitutto nei popoli dei Paesi balcanici la percezione di essere un partner strategico cruciale che ha a cuore gli interessi della regione più dell'UE⁷⁹.

Similmente, l'accresciuto impegno economico della Cina nei Paesi dei Balcani occidentali nell'ultimo decennio ha aumentato la complessità del consolidamento democratico nella regione⁸⁰, con possibili impatti negativi sul processo di integrazione europea, soprattutto per Serbia e Albania⁸¹. Questa presenza economica e, in una certa misura, politica della Cina negli stati dei Balcani occidentali nell'ultimo decennio, è stata rafforzata sia attraverso

⁷⁵ Il riferimento è alle diverse crisi, economiche e non, di cui si accennava *supra* al par. 3.

⁷⁶ M. BONOMI, M. UVALIC, *The Economic Development of the Western Balkans: The Importance of non-EU Actors*, in F. BIEBER, N. TZIFAKIS (eds.) *The Western Balkans in the World: Linkages and Relations with Non-Western Countries*, London - New York, 2019, p. 36 ss.

⁷⁷ P. STRONSKI, A. HIMES, *Russia's Game in the Balkans*, Washington, 2019, reperibile [online](#) (ultima consultazione 9 maggio 2022).

⁷⁸ D. BECHEV, *Russia's Strategic Interests and Tools of Influence in the Western Balkans*, in *NATO Strategic Communications Centre of Excellence*. Riga, 12 October 2019; R. BAJROVIC, V. GARCEVIC, R. KRAEMER, *Hanging by a Thread: Russia's Strategy of Destabilisation in Montenegro*, Foreign Policy Research Institute, 3 July 2018.

⁷⁹ R. PANAGIOTOU, *The Western Balkans between Russia and the European Union: perceptions, reality, and impact on enlargement*, in *Journal of Contemporary European Studies*, 2021, p. 219 ss.

⁸⁰ N. MARKOVIC KHAZE, X. WANG, *Is China's rising influence in the Western Balkans a threat to European integration?*, in *Journal of Contemporary European Studies*, 2021, p. 234 ss.

⁸¹ L'Albania è uno dei membri fondatori del gruppo 17+1, un blocco strategico noto anche come China-CEEC Cooperation (China-Central and Eastern European Countries) istituito nel 2012. Già in passato i rapporti tra Cina e Albania sono stati a lungo stretti, quando, a partire dagli anni '60, l'Albania si rivolse alla Cina per ottenere protezione dall'Unione Sovietica e dalla Jugoslavia, ricevendo milioni di dollari in aiuti economici e attrezzature militari.

investimenti economici e incentivi commerciali⁸², sia attraverso un crescente numero di scambi culturali, educativi e scientifici tra questi stati e la Cina.

Questi fattori, se non contrastati immediatamente, potrebbero esercitare un'influenza fortemente negativa sull'allargamento dell'Unione europea e sul consolidamento di un sentimento europeo nei Paesi interessati. Per cui è opportuno che l'Unione si impegni con maggiore attenzione e dimostrando un maggiore interesse verso i Balcani rispetto a quanto fatto negli ultimi anni, non dimenticando mai che un allargamento vincente è un processo che riguarda, prima ancora delle istituzioni, i cittadini dei Paesi coinvolti.

5. Riflessioni conclusive sul futuro del processo di allargamento

Alla luce dell'analisi svolta in questo scritto si può concludere che il processo di allargamento ai Balcani occidentali non solo è lontano dal concludersi con successo, ma si regge su un equilibrio politico, giuridico, sociale e geopolitico molto precario. Le difficoltà emerse nel corso dei quasi 23 anni trascorsi dall'avvio del Processo di Stabilizzazione e Associazione sono riconducibili tanto a comportamenti ascrivibili all'Unione, ai propri Membri e agli Stati balcanici, quanto a fattori esterni; tutti questi elementi, complessivamente, hanno fatto sì che il processo di allargamento si trascinasse stancamente verso una condizione di sostanziale incapacità di produrre svolte significative.

La nuova strategia europea elaborata nel 2020 ha rilanciato, anche per ragioni legate alla crisi della *rule of law* nell'UE, l'importanza centrale del principio di condizionalità. Ma è stato ampiamente sostenuto e dimostrato che la condizionalità porterà a cambiamenti sostanziali solo se: 1) i costi politici previsti per il rispetto dei parametri definiti ed imposti dall'UE non supereranno i benefici di una credibile prospettiva di adesione; 2) vi sarà una reale condivisione e convergenza da parte delle classi politiche e delle popolazioni sul doveroso rispetto di determinati diritti e valori fondamentali; 3) si sarà disposti a costruire uno spirito di collaborazione e riconoscimento reciproci che superi i retaggi ed i conflitti storicamente radicati nella regione balcanica.

I fatti, però, ad oggi dimostrano che se per gli allargamenti del 2004-13 la condizionalità ha funzionato, per i sei Paesi dei Balcani occidentali non sta funzionando (se non in parte davvero limitata). Ma se non si vuole condurre questa enorme sfida verso il fallimento occorre un reale, e quanto più celere possibile, cambio di rotta. Alla lunga, infatti, accontentarsi di mantenere una qualche forma di stabilità, in attesa di tempi migliori, non può che portare allo sfinimento delle parti coinvolte, alla sfiducia e quindi – come già si sta intravedendo sotto certi punti di vista (leggasi: democrazia e stato di diritto) – all'arretramento. Anche in quegli Stati apparentemente più prossimi a soddisfare i criteri di Copenaghen.

Gli Stati che vogliono guadagnarsi una prospettiva europea devono dimostrarsi, ma prima ancora essere, genuinamente attratti non solo dal mercato europeo, ma anche dall'Europa unita come concetto di identità, appartenenza, partecipazione e diritti. Non per nulla all'Unione (e ai suoi valori) si *aderisce*, non si partecipa solamente. L'allargamento è la conseguenza dell'adesione – intesa in questa accezione – e non il presupposto: in altri termini, l'Unione non

⁸² D. DIMITRIJEVIC, *Chinese Investments in Serbia—a Joint Pledge for the Future of the New Silk Road*, in *Baltic Journal of European Studies*, 2017, p. 65 ss.

può permettersi di fare affidamento sul fatto che la stessa adesione possa fungere da fattore di stabilizzazione e di democratizzazione dei nuovi membri.

Le sorti del processo di allargamento ai Balcani occidentali saranno dunque determinate in misura preponderante dall'impegno profuso dai Paesi richiedenti l'adesione. Come però si è visto, non è possibile slegare il loro contributo da quello dell'Unione. Quest'ultima, infatti, dovrà certamente farsi trovare pronta ad accogliere i nuovi membri nel momento in cui i criteri di adesione venissero soddisfatti, per non vanificare gli sforzi compiuti. Tuttavia, per raggiungere un sufficiente livello di capacità di assorbimento, l'UE dovrebbe prima mostrarsi capace di affrontare efficacemente tutte le minacce alla natura dell'integrazione europea attualmente in atto in sempre più Stati membri, perché quelle rappresentano tutti rilevanti fattori ostacolanti la possibilità di un nuovo allargamento.

L'Unione è però chiamata a rappresentare un interlocutore convinto e convincente non solo circa la propria capacità di allargamento, ma anche circa le proprie *intenzioni* di allargamento. Invece, la mutevole strategia geopolitica assunta dalle istituzioni dell'UE e l'atteggiamento di alcuni suoi Stati membri (ad esempio la Bulgaria) – che tentano di utilizzare la politica di allargamento e il processo di adesione per promuovere i loro interessi nazionali – hanno contribuito a minare la credibilità dell'Unione.

Recuperare la credibilità e la fiducia reciproca, con tutto ciò che questo comporta, deve allora essere il primo obiettivo della nuova fase del processo di allargamento.

C'è ancora la speranza che la prospettiva europea dei Balcani occidentali si concretizzi. Tuttavia numerosi fattori sono lì a ricordarci che questo percorso sarà complesso, incerto e predisposto all'insuccesso. Con altri giganti attori globali che cercano di guadagnare consenso ed influenza nella regione, l'UE è chiamata una volta per tutte ad adottare una strategia estremamente convincente per l'ingresso dei sei Paesi nell'Unione.