



Le politiche di adeguamento amministrativo. I negoziati fra l'Unione europea e tre Paesi dei Balcani: Montenegro, Serbia e Macedonia del Nord

di Rosalba Chiarini*

Abstract: The article analyzes the administrative reform policies of three Balkan countries in the context of enlargement negotiations with the European Union. The three countries are Serbia, Montenegro and North Macedonia. These countries have a different degree of administrative decentralization, which appears to be related to the degree of population fragmentation in the different national groups. This factor and the timing of the decision-making process for enlargement affect the performance to implement reforms. Data come from EC reports. They show that Montenegro and Serbia do better than North Macedonia, because they initiated the change first; but Montenegro does better than Serbia because it is more decentralized.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le istituzioni politiche dei tre Paesi. – 2.1. La Serbia. – 2.2. Il Montenegro. – 2.3. La Macedonia del Nord. – 3. Le riforme della Ue: le politiche per l'amministrazione. – 4. L'analisi empirica dei tre casi. – 4.1. La Serbia (2014-2021). – 4.2. Il Montenegro (2012-2021). – 4.3. La Macedonia del Nord (2018-2021). – 5. Gli esiti dell'analisi comparata.

1. Introduzione

Dopo l'allargamento a Slovenia e Croazia, tre Paesi della ex Jugoslavia sono attualmente impegnati nei negoziati per entrare nell'Unione europea. Essi sono, rispettivamente, il Montenegro (da giugno 2012), la Serbia (da gennaio 2014) e la Macedonia del Nord (da marzo del 2020)¹.

* Ricercatrice a tempo indeterminato di Scienza politica presso l'Università degli Studi Roma Tre.

¹ Questo articolo nasce dalla ricerca «I negoziati sulla riforma della pubblica amministrazione fra Unione Europea e Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia: le prospettive per l'allargamento», in via



Si tratta di tre Stati che presentano delle variazioni nella composizione della popolazione e, passando dal contesto più omogeneo – sotto il profilo della nazionalità – al contesto più differenziato, in ordine scalare, troviamo la Serbia, la Macedonia del Nord e il Montenegro.

In Serbia, l'82% (secondo il censimento più completo, quello del 2002) della popolazione è serba, il 14% è ungherese; seguono poi altre minoranze con una percentuale inferiore al 2% (non si considera il Kosovo). Nella Macedonia del Nord, i macedoni sono il 65%, gli albanesi il 25%, i turchi il 4% e poi ci sono altre minoranze che cifrano meno del 3%. In Montenegro, i montenegrini sono il 45% della popolazione, i serbi il 30%, i bosniaci il 9%, gli albanesi il 5%; sono inoltre presenti altre minoranze con meno del 3%.

Passando dalla composizione della popolazione al disegno politico-amministrativo, in cui la dimensione da considerare è quella della concentrazione dell'autorità politica nel territorio statale, secondo il *continuum* assetto più accentrato/assetto meno accentrato (decentrato), ritroviamo lo stesso ordine scalare fra la Serbia, la Macedonia del Nord e il Montenegro.

La Serbia è uno Stato centralizzato, con uno statuto di autonomia speciale solo per la Vojvodina, la regione del Nord abitata prevalentemente da ungheresi. La Macedonia del Nord è suddivisa in otto regioni autonome, ma in verità solo la comunità albanese gode di un'autonomia forte, mentre più deboli sono i poteri riconosciuti alle altre regioni. Infine, il Montenegro è suddiviso in ventitré regioni autonome, dotate di autonomie abbastanza forti.

In definitiva, i tre Paesi hanno un livello di decentramento amministrativo che appare collegato al grado di distribuzione della popolazione nei vari gruppi nazionali: il Montenegro è il Paese più decentrato e anche quello più eterogeneo dal punto di vista culturale; la Macedonia del Nord è un sistema mediamente decentrato, con un assetto delle autonomie che appare differenziato, in quanto i poteri di auto-governo della comunità albanese sono più pronunciati rispetto a

di svolgimento nell'ambito del progetto interdipartimentale (2019-2022), Università degli Studi Roma Tre, dal titolo «Il ritorno della nazione: culture politiche, identità, storia, memoria, linguaggi tra Europa e Americhe».



quelli riconosciuti alle altre sette regioni; la Serbia, caratterizzata dalla maggiore omogeneità culturale, presenta un assetto unitario, eccezion fatta per l'autonomia speciale a favore della Vojvodina, abitata in special modo dalla comunità ungherese.

Appare interessante allora riflettere sul rapporto tra il livello di decentramento dello Stato e il rendimento della pubblica amministrazione. Se il legame fosse diretto, gli Stati unitari (Serbia) dovrebbero avere meno difficoltà rispetto agli Stati con ordinamento decentrato (Montenegro e Macedonia del Nord). Se il legame fosse inverso, accadrebbe il contrario: farebbero meglio gli Stati decentrati rispetto a quelli unitari.

Ciò espresso, vanno comunque predisposte ipotesi alternative, da mobilitare nel caso i dati restituissero l'assenza di relazione fra i due fenomeni. A tal proposito, si avanza l'idea di considerare rilevante il fattore dell'apprendimento nella capacità di applicazione delle politiche di riforma. Nell'ipotesi che conti soltanto il *timing* del processo decisionale, farebbero più progressi i Paesi che più precocemente abbiano iniziato i negoziati (Montenegro). Naturalmente, possono essere formulate ulteriori ipotesi alternative nella spiegazione della capacità riformista dei diversi Paesi, ma si rinvia per questo ad una fase più avanzata della ricerca.

Inoltre, visto che i tre Paesi sono studiati nell'ambito dei negoziati sull'allargamento dell'Ue, è utile verificare anche un possibile (ed eventuale) condizionamento esterno², collegato all'adeguamento legale-amministrativo richiesto ai Paesi candidati all'adesione Ue. L'adeguamento europeo (*acquis communautaire*) individua quel complesso di diritti e obblighi condivisi da tutti gli stati membri dell'Unione europea. Al fine di aderire all'Unione, ai Paesi candidati si chiede di procedere con l'*acquis*, integrando le disposizioni europee nei rispettivi ordinamenti nazionali e dando ad esse applicazione operativa. Soddisfare le condizioni,

² J. DŽANKIĆ, S. KEIL, M. KMEZIĆ (a cura di), *The Europeanisation of the Western Balkans. A failure of EU conditionality?*, Palgrave MacMillan, London 2019. F. FOSSATI, *L'intervento esterno: attori modalità e strumenti*, in L. MATTINA (a cura di), *La sfida dell'allargamento. L'Unione Europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, il Mulino, Bologna 2004, pp. 37-83. L. Whitehead, *An Enlargement of the European Union: A «Risky» Form of Democracy Promotion*, in «Central European Political Science Review», n. 1, 2000, pp. 16-41.



i tempi di adozione e applicazione dell'*acquis* europeo richiede grande impegno: si tratta di 35 capitoli, ciascuno dei quali rappresenta uno specifico campo di *policy*. In questo studio viene esaminato il comportamento dei tre Paesi in riferimento al campo della pubblica amministrazione. Il grado di adeguamento che ciascun Paese consegue, anno per anno, risulta dalle valutazioni della Commissione Europea³: esse sono prese in considerazione per cogliere le descrizioni del rendimento amministrativo. Si tratta di Paesi impegnati in una laboriosa transizione alla democrazia, in seguito alla dissoluzione della ex Jugoslavia⁴.

2. Le istituzioni politiche dei tre Paesi

Questa sezione prevede la ricostruzione delle vicende politico-istituzionali di ciascun Paese a partire dal 1991-1992, biennio di disgregazione della Jugoslavia. I dati provengono dalla letteratura specialistica, anche di tipo storico, e dai rapporti dell'agenzia *Freedom House*⁵.

2.1. La Serbia

La Serbia è un Paese che conta circa 7 milioni di abitanti. È stato parte della Jugoslavia fino al 1992.

³ I documenti consultati sono disponibili presso i siti dell'Unione europea.

⁴ F. FOSSATI, *Introduzione alla politica mondiale*, FrancoAngeli, Milano 2018; P. GRILLI DI CORTONA, *Da uno a molti. Rinascita dei partiti e democratizzazioni in Europa orientale*, il Mulino, Bologna 1997; S. HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, il Mulino, Bologna 1995; J.J. LINZ, A. STEPAN, *Transizione e consolidamento democratico*, Il Mulino, Bologna 2000; J.J. LINZ, A. STEPAN, *L'Europa post-comunista*, Il Mulino, Bologna 2000; L. MORLINO, *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna 2003; Freedom House, *Freedom in the World 2022*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2022/global-expansion-authoritarian-rule>.

⁵ D. CACCAMO, *Introduzione alla storia dell'Europa orientale*, Carocci, Roma 2001; G. CASTELLAN, *Storia dei Balcani (XIV-XX secolo)*, Argo, Lecce 1999; J. PIRJEVEC, *Serbi, Croati, Sloveni. Storia di tre nazioni*, il Mulino, Bologna 2002; A. PITASSIO, *La federazione perduta. Cronache e riflessioni sulla dissoluzione della Jugoslavia*, Morlacchi, Perugia 2021.



La Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia si disintegrò tra il 1991 e il 1992 a seguito dell'indipendenza di Slovenia, Croazia, Macedonia e Bosnia Erzegovina. Le altre due repubbliche jugoslave, Serbia e Montenegro, formarono nel 1992 una nuova confederazione denominata «Repubblica federale di Jugoslavia», la cui struttura e nome vennero ridefiniti nel 2003, quando divenne «Unione Statale di Serbia e Montenegro»⁶. Tale entità prevedeva la possibilità di secessione di ciascuno degli Stati membri.

A seguito del *referendum* per la piena indipendenza svoltosi il 21 maggio 2006 in Montenegro, che vide la vittoria di stretta misura degli indipendentisti, il Montenegro dichiarò la propria indipendenza il 3 giugno 2006.

Anche la Serbia proclamò la propria indipendenza dalla Confederazione, che evidentemente non esisteva più, due giorni dopo. A partire dal 2006, si è quindi ricostituito uno Stato nazionale serbo, come esisteva prima del 1918.

Nonostante le guerre nelle vicine Croazia e Bosnia Erzegovina, il territorio della Repubblica di Serbia rimase sostanzialmente in pace fino al 1998, benché il governo di Slobodan Milošević (che a partire dal 1987 assunse il pieno controllo del partito comunista serbo) e le istituzioni sostenessero, più o meno ufficialmente, i Serbi di Croazia e di Bosnia, in conflitto con le altre nazionalità, armando e consigliando le loro truppe, spesso affiancate da truppe paramilitari provenienti dalla Serbia di Milošević. Lo stesso esercito federale jugoslavo, composto ormai solo da serbi e montenegrini, si rese protagonista di cruente operazioni militari in Croazia e Bosnia-Erzegovina.

Tra il 1998 e il 1999 continui scontri armati in Kosovo tra le forze di sicurezza serbe e l'Esercito di Liberazione del Kosovo (UCK) portarono al bombardamento della NATO sulla Serbia (Operazione *Allied Force*). Gli attacchi vennero fermati da un accordo, firmato dal presidente Milošević, che prevedeva la rimozione dalla provincia di ogni forza di sicurezza, inclusi esercito e polizia, rimpiazzati da un corpo speciale internazionale su mandato delle Nazioni Unite. In base

⁶ Nel 2002 il Parlamento federale di Belgrado raggiunse un accordo su una ristrutturazione della Federazione, che attenuava i legami fra Serbia e Montenegro. La Jugoslavia cessava così, anche nominalmente, di esistere, divenendo Unione di Serbia e Montenegro.



all'accordo, il Kosovo rimaneva sotto la sovranità formale della Repubblica Federale di Jugoslavia.

Nel 1999 la provincia autonoma del Kosovo venne posta sotto il protettorato internazionale UNMIK (*United Nations Mission in Kosovo*) e NATO con la risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. 1244 del 1999, che prevedeva l'elezione di un Parlamento locale; falliti i negoziati che avrebbero dovuto definirne lo *status*, il Parlamento del protettorato approvò la dichiarazione d'indipendenza del Kosovo il 17 febbraio 2008. Attualmente il Kosovo è riconosciuto come Stato da 115 dei 193 Paesi membri dell'Onu (tra cui 23 Paesi dell'Ue).

Sebbene sia iniziato un processo di normalizzazione dei rapporti tra Belgrado e Pristina, sostenuto da Bruxelles e indispensabile per l'adesione all'Ue della Serbia, quest'ultima non ha, almeno fino ad ora, riconosciuto il Kosovo come Stato sovrano.

Tuttavia, la firma degli accordi di Bruxelles, avvenuta il 19 aprile 2013, ha portato all'autonomia amministrativa dei serbi nel Kosovo. Non è un accordo di pace *de iure* come Dayton⁷, ma ha avuto un ruolo fondamentale per sbloccare i negoziati con la Serbia. Il Parlamento del Kosovo lo ha ratificato, mentre manca la ratifica da parte della Serbia. Ma l'accordo è vigente.

Relativamente al quadro politico-istituzionale a partire dal 2000, possiamo riscontrare due fasi. La prima fase (2002-2012) ha registrato l'avvio di un processo di democratizzazione, centrato sullo sviluppo del pluralismo politico e del pluralismo sociale; la seconda fase, cominciata nel 2012, ha visto nel 2014 l'insediamento al governo del partito progressista serbo di Aleksandar Vučić, *leader* politico che ricopre, dal 2017, la carica di Presidente della Repubblica. Nell'ultimo decennio, le analisi documentano una diminuzione del pluralismo politico, mentre si assiste a un'occupazione partitica delle istituzioni pubbliche e a una riduzione dell'indipendenza della magistratura; una tendenza negativa si registra anche per il sistema

⁷ Come noto, l'accordo di Dayton, firmato dopo intervento della NATO, è un accordo di pace del 1995, che ha sancito l'istituzione di una Bosnia federale con il 51% del territorio assegnato a croati e musulmani, e il 49% ai serbi.



dei mezzi di informazione che, dal 2014, subiscono una sorta di “cattura” da parte del partito progressista serbo, erede del partito radicale serbo. Il quadro giuridico per l’associazionismo sociale è migliorato, ma le possibilità di influenza del processo politico sono ridotte; ad ogni modo, nell’ultimo lustro di tempo si sono sviluppati movimenti e organizzazioni civili che godono di autonomia. Il funzionamento del sistema parlamentare risente della debolezza della competizione elettorale e dell’opposizione parlamentare⁸. Il Paese è attualmente classificato come un regime ibrido con le caratteristiche della democrazia limitata o illiberale⁹.

2.2. Il Montenegro

La popolazione del Montenegro ammonta a circa 625.000 abitanti. Nel *referendum* del 1992, con il 95,96% dei voti, la popolazione montenegrina decise di rimanere nella Federazione Jugoslava, di cui faceva parte solo con la Serbia, benché l’affluenza alle urne fosse stata del 66% a causa del boicottaggio della popolazione musulmana, delle minoranze cattoliche e degli indipendentisti. Questi sostenevano che la votazione fosse stata organizzata in condizioni non democratiche.

Nel 1996 il governo attenuò il legame tra Montenegro e Serbia. Le relazioni tra i due Stati erano ancora abbastanza buone nonostante il cambio di politica di Belgrado. Il Montenegro formulò la propria linea di politica economica e introdusse il marco tedesco come moneta corrente, al fine di determinare la propria politica economica in modo indipendente dalla Serbia. Dal 1999 il Paese ha adottato

⁸ G.P. DRAŠKO, I. FIKET, J. VASILJEVIĆ, *Big dreams and small steps: comparative perspectives on the social movement struggle for democracy in Serbia and North Macedonia*, in «Southeast European and Black Sea Studies», n. 1, 2020, pp. 199-219; M. KMEZIC, *Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice*, in «Southeast European and Black Sea Studies», n. 1, 2020, pp. 183-198; D. POSSANZINI, *Elezioni e partiti nella Serbia post-comunista (1990-2004)*, in «Quaderni dell’Osservatorio Elettorale QOE - IJES», n. 2, 2006, pp. 69-124.

⁹ Si tratta del primo tipo di regime ibrido identificato dalla classificazione di Leonardo Morlino. Tale sottotipo è meglio predisposto all’evoluzione in direzione democratica rispetto alla democrazia “senza legge” e alla democrazia “protetta”: L. MORLINO, *Regimi ibridi o regimi in transizione*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 2, 2008, pp. 169-190.



unilateralmente l'euro come valuta ufficiale, pur non essendo ancora membro dell'Unione europea e ciò ha garantito un'apertura agli investimenti stranieri.

I rapporti tra i due Paesi cominciarono a incrinarsi nel 1997, quando una fazione del Partito dei socialisti jugoslavi, sotto la guida di Djukanović, rivendicò la piena parità, nell'ambito della federazione, dei poteri legislativi tra le due Repubbliche, come disposto dalla costituzione, di contro alla volontà accentratrice del presidente federale e *leader* serbo Milošević. Il conflitto fra il presidente Bulatovic, sostenitore di Milošević, e Djukanović provocò la divisione del partito in due forze politiche. La competizione nelle elezioni presidenziali del novembre 1997 portò alla carica di presidente Djukanović, che promosse l'azione politica per l'indipendenza.

Nel 2002 la Serbia e il Montenegro arrivarono a un nuovo accordo che istituì una confederazione. Nel 2003, la Federazione jugoslava venne ridefinita come «Serbia e Montenegro». Era stata dunque prevista la possibilità di secessione per ciascuno dei due Stati, che erano parte dell'Unione.

Lo *status* del Montenegro e, in particolare, la fine dell'unione con la Serbia sono stati decisi dal *referendum* sull'indipendenza del Montenegro del 21 maggio 2006, cui ha partecipato l'86,5% del corpo elettorale, cioè 419.240 votanti, a seguito del quale il 55,5% degli stessi, pari a 230.661 voti, si è espresso a favore dell'indipendenza del Paese: si tratta dunque di una percentuale di poco superiore alla soglia del 55% concordata con l'Unione europea per rendere valido il *referendum*. Il 3 giugno 2006 c'è stata la dichiarazione d'indipendenza, seguita e quindi confermata il giorno successivo da un analogo atto da parte della Serbia.

Le autorità del Montenegro hanno subito intavolato delle trattative con la Serbia per rendere concreta la secessione, senza provocare conflitti. La Serbia, gli Stati membri dell'Unione europea e i membri permanenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite hanno immediatamente fatto capire che avrebbero riconosciuto l'indipendenza del Montenegro, rimuovendo gli ostacoli sulla strada della nascita del nuovo Stato sovrano.

Il 22 ottobre 2007 è stata promulgata ufficialmente la nuova costituzione. Tra la fine del 2006 e i primi mesi del 2007, il Montenegro ha ottenuto l'ammissione al Fondo monetario internazionale e al programma *Partnership for Peace* della



NATO. Sono state inoltre intraprese le prime trattative per l'associazione all'Ue, che nell'ottobre 2007 hanno condotto alla firma dell'Accordo di stabilizzazione e associazione (Asa). Il 15 dicembre 2008 il Paese ha presentato domanda di adesione all'Ue: nella riunione del 17 dicembre 2010 il Consiglio europeo ha deciso di concedere al Montenegro lo *status* di Paese candidato, mentre il 29 giugno 2012 ha ufficialmente avviato i negoziati di adesione.

Il 2 dicembre 2015 il Montenegro è stato invitato a entrare nella NATO e al termine dell'*iter*, il 28 aprile 2017, il Parlamento ha ratificato l'adesione. Anche il Montenegro risulta essere, al momento, un regime politico ibrido con le caratteristiche della democrazia limitata o illiberale¹⁰.

2.3. La Macedonia del Nord

Il Paese, che conta circa 2 milioni di abitanti, riprese il nome di Repubblica di Macedonia nel 1991, quando si separò pacificamente dalla Jugoslavia. Sin da allora, tuttavia, entrò in conflitto con la Grecia a proposito del nome ufficiale dello Stato, assunto con la dichiarazione d'indipendenza. Soltanto nel 2018 il nome è stato modificato e il conflitto ha trovato definitiva risoluzione.

La Repubblica di Macedonia rimase in pace durante la guerra in Bosnia nei primi anni '90, ma fu parzialmente coinvolta nella guerra del Kosovo nel 1999. I cittadini albanesi si ribellarono, soprattutto nel Nord e nell'Est del Paese: ci furono scontri armati nel marzo/giugno del 2001. Si giunse alla conclusione della guerra grazie alla mediazione dell'Ue: essa portò alla firma dell'accordo di pace di Ohrid del 13 agosto 2001, che servì anche a risolvere il conflitto, garantendo alla popolazione albanese l'autonomia amministrativa. L'accordo sanciva inoltre la parità tra la religione ortodossa e quella musulmana, riconosceva la lingua albanese quale lingua ufficiale e assicurava una maggiore partecipazione della componente albanese della cittadinanza in tutte le istituzioni dello Stato. Nel novembre 2001 fu approvata, a larga maggioranza, la nuova costituzione.

¹⁰ O. KOMAR, *The elephant in the room: illiberal politics in Montenegro*, in «Southeast European and Black Sea Studies», n. 1, 2020, pp. 61-80.



Grazie all'accordo di Prespa, del giugno 2018, la Repubblica di Macedonia ha cambiato nome, dopo un *referendum* confermativo non vincolante avvenuto il 30 settembre 2018, in Repubblica della Macedonia del Nord. Il *referendum* ebbe un risultato inaspettato: il 94,18% dei votanti votò a favore del cambiamento, ma non fu raggiunto il *quorum* necessario del 50% più uno (i partecipanti furono solo il 36,91%). Il primo ministro macedone, Zoran Zaev (partito di sinistra), decise comunque di proseguire nelle procedure per il cambio del nome, riuscendo a far approvare in Parlamento, nel gennaio 2019, la revisione costituzionale. L'impresa si mostrò risolutiva: anche la Grecia approvò l'accordo pochi giorni dopo. In precedenza, i governi macedoni di destra si erano sempre opposti al cambio di nome.

Il 27 marzo 2020 il Paese è ufficialmente entrato nella NATO. Sempre nel marzo 2020 sono iniziati i negoziati con l'Ue, anche se permane il conflitto con la Bulgaria, Paese confinante, che eccede sui confini statali, sostenendo l'assenza di diversità fra la popolazione residente nella Macedonia del Nord e la popolazione bulgara.

Sotto il profilo economico, la Repubblica Macedone era una delle aree più povere dell'ex Jugoslavia. Nel settembre 1991, anno della sua pacifica indipendenza, produceva soltanto il 5% di tutti i beni e servizi della Repubblica federale. L'indipendenza ha fatto cessare l'arrivo dei fondi provenienti dal governo federale, acuendo la difficile situazione economica. I primi anni di indipendenza hanno risentito degli effetti negativi di molte situazioni: l'assenza di infrastrutture; la mancanza di stabili istituzioni economiche fondate sul mercato libero; le sanzioni dell'Onu alla Serbia che rappresenta uno dei suoi principali mercati; l'embargo economico dalla Grecia per il conflitto legato al nome e alla costituzione. Per questi motivi, l'economia è rimasta stagnante fino al 1996; in seguito, si è avuta una ripresa fino al 2000. Successivamente si è avvertito l'effetto negativo dell'insurrezione albanese del 2001, che ha comportato una riduzione degli scambi commerciali. L'aumento della disoccupazione e la diffusione del mercato nero continuano a essere un grave peso per lo sviluppo dell'economia macedone. Il Pil pro capite rimane uno dei più bassi d'Europa.



Dal punto di vista del rendimento politico, anche la Macedonia del Nord è classificata quale regime ibrido. Le attuali caratteristiche politico-istituzionali del Paese sono quelle di una democrazia limitata o illiberale¹¹.

3. Le riforme della Ue: le politiche per l'amministrazione

Questa sezione è dedicata a illustrare le politiche di riforma dell'amministrazione raccomandate dalla Commissione europea e messe in opera dai governi dei tre Paesi impegnati nei negoziati per l'allargamento dell'Unione. Le politiche in oggetto, data la struttura-ombrello della riforma della pubblica amministrazione, toccano sei aree di intervento: a) politiche del pubblico impiego; b) politiche di sviluppo di un sistema di elaborazione delle politiche pubbliche e di coordinamento, anche finalizzato all'integrazione europea; c) politiche di riforma della gestione finanziaria nel settore pubblico; d) politiche di semplificazione delle relazioni fra amministrazione e utenti (cittadini e imprese); e) politiche di *accountability* dell'amministrazione; f) politiche di valutazione del *framework* strategico per la riforma della pubblica amministrazione. Ciascuna *policy* è articolata in un insieme di misure che forniscono specificazione all'intervento di riforma.

Le politiche del pubblico impiego, che costituiscono il primo gruppo di interventi di riforma, sono volte ad introdurre i principi meritocratici per il reclutamento e le promozioni, a tutti i livelli dell'amministrazione, oltre che trasparenza e responsabilità; sono orientate a promuovere lo sviluppo professionale e la carriera in base alla valutazione delle prestazioni, mentre, a garanzia dell'integrità nel pubblico servizio, si prevede il codice etico-deontologico dei dipendenti pubblici e l'Agenzia anti-corruzione.

Il secondo gruppo di politiche chiede un quadro giuridico e strutture istituzionali per un sistema di elaborazione delle politiche, anche per l'integrazione europea; un sistema di pianificazione di medio termine che assicuri la capacità di

¹¹ B. GJUZELOV, M.I. HADJIEVSKA, *Institutional and symbolic aspects of illiberal politics: the case of North Macedonia (2006-2017)*, in «Southeast European and Black Sea Studies», n. 1, 2020, pp. 41-60.



esaminare i progetti di *policy* e di valutare il rispetto degli impegni. Sono richieste strategie settoriali collegate con il quadro delle spese a medio termine, nonché uno sviluppo politico e legislativo della *policy* basato sull'evidenza e abilità istituzionale di realizzare il lavoro di preparazione legale, incluso quello per il EU *acquis*. È richiesto lo svolgimento di consultazioni inter-ministeriali e pubbliche. Le proposte legislative e di *policy* prevedono la valutazione di impatto della regolazione; si prevede anche la pubblicazione dei rapporti di monitoraggio del governo, che consentono il controllo pubblico dell'attività dell'esecutivo.

La riforma della gestione della finanza pubblica prevede: pianificazione finanziaria pluriennale, passaggio a un bilancio basato sulle politiche, con previsioni finanziarie, gestione e controllo degli impegni, trasparenza nel bilancio e monitoraggio dell'esecuzione, nonché supervisioni da parte del Parlamento.

Le politiche dei servizi per cittadini ed imprese prevedono servizi digitali, semplificazione delle procedure amministrative, un *government-wide interoperability framework* per assistere la digitalizzazione e un *Office* per l'*e-government*.

Le politiche di *accountability* dell'amministrazione dispongono la razionalizzazione delle linee di responsabilità e la garanzia del diritto dei cittadini alla buona amministrazione, all'accesso alle informazioni pubbliche, alla giustizia amministrativa.

Infine, il sesto gruppo di politiche prescrive l'obbligo di valutazione dell'attuazione del programma di riforme della pubblica amministrazione e della gestione delle finanze pubbliche (si tratta del *Public Financial Management reform programme: PFM*) con monitoraggi e rapporti di rendicontazione preparati a scadenza regolare.

4. L'analisi empirica dei tre casi

Questa sezione presenta una descrizione sintetica dei dati empirici attinenti ai tre diversi Paesi, a partire – per ciascun Paese – dall'anno di avvio dei negoziati con l'Ue fino al 2021, anno di reperibilità dell'ultimo rapporto della



Commissione Europea. La sezione successiva ospita l'interpretazione dei dati alla luce delle ipotesi della ricerca.

4.1. La Serbia (2014-2021)

La politica di riforma amministrativa della Serbia comincia nel 2014. L'adozione della nuova strategia di riforma, un nuovo ministero per la pubblica amministrazione e gli enti locali, l'attenzione alla pianificazione e al coordinamento delle politiche, a seguito dell'istituzione del Segretariato per le politiche pubbliche, rappresentano i primi passi positivi verso una riorganizzazione dell'amministrazione. La scommessa consiste nell'attuazione della strategia di riforma, sostenuta da un forte impulso politico e da meccanismi capaci di assicurare il passaggio a un sistema di servizio pubblico trasparente e meritocratico. La mancanza di trasparenza nelle assunzioni e la politicizzazione dei dipendenti della pubblica amministrazione destano infatti preoccupazione. Contemporaneamente alla riforma del pubblico impiego, la Serbia si orienta verso un programma di riforma della gestione delle finanze pubbliche, al fine di garantire economicità, efficienza ed efficacia nell'uso dei fondi pubblici.

Negli anni seguenti (2015-2017) ci sono progressi sotto il profilo dell'adozione di un piano di riforma della pubblica amministrazione, una legge che assicura un organo di supervisione, un piano di formazione per il governo locale, una legge sul numero massimo dei dipendenti del settore pubblico. Ci sono tuttavia ritardi nell'attuazione dei programmi di riforma e del quadro giuridico (mancano progressi nella modifica del quadro giuridico per i funzionari del governo centrale), passaggi fondamentali per professionalizzare e depoliticizzare l'amministrazione, per varare politiche di reclutamento e di uscita trasparenti, in particolare per le posizioni di alta dirigenza.

In questi anni si aggiungono i progressi nell'adozione del programma di riforma della gestione delle finanze pubbliche, la strategia di *e-government*, la riforma della regolazione e l'elaborazione delle politiche, nuove leggi sulle procedure amministrative generali, e quella sul calcolo dei salari pubblici.



A partire dal 2018 abbiamo alcuni progressi nell'area dell'erogazione dei servizi e pianificazione delle politiche e, per quanto riguarda il pubblico impiego, è da registrare l'adozione di nuove leggi sulle retribuzioni e i rapporti di lavoro, estese anche al governo locale, e l'istituzione dell'Accademia nazionale di formazione. Tuttavia, le raccomandazioni della Commissione (dal 2016 in avanti) non sono state pienamente prese in considerazione. In particolare, l'influenza politica sulle nomine dei *senior manager* rimane motivo di preoccupazione, con circa il 60% dei *senior* in posizioni operative, molti dei quali per un tempo prolungato. Inoltre, l'attuazione del piano d'azione per la riforma della pubblica amministrazione ha subito ritardi e sono state sospese la depoliticizzazione e la professionalizzazione del servizio pubblico.

Nell'ultimo biennio esaminato (2020-2021), la Serbia ha sviluppato ulteriormente la fornitura di servizi elettronici. Tuttavia, non sono stati compiuti progressi in merito alle tre raccomandazioni della Commissione fissate nel 2019, che pertanto rimangono valide: a) non c'è stata una riduzione significativa del numero eccessivo di posizioni di *senior manager* in carica; b) la legge sul sistema di pianificazione ha avviato l'applicazione; tuttavia, è sottovalutato il ruolo di controllo della qualità del Segretariato per le politiche pubbliche – i cui pareri sono obbligatori, anche se non legalmente vincolanti – in quanto è assente un meccanismo per verificare che i pareri del Segretariato per le politiche pubbliche siano incorporati nelle bozze finali di leggi e documenti politici sottoposti all'approvazione del governo; c) nonostante l'adozione di un decreto sulla gestione dei progetti, la raccomandazione di sviluppare un meccanismo unico per dare priorità a tutti gli investimenti, indipendentemente dal tipo e dalla fonte di finanziamento, deve ancora essere pienamente affrontata.

Altri sviluppi includono l'adozione di un nuovo quadro strategico per la riforma amministrativa per il periodo 2021-2030. L'amministrazione ha risposto rapidamente alla crisi della pandemia da Covid-19 fornendo in modo efficace i relativi servizi elettronici. Ma nel prossimo anno, la Serbia dovrà in particolare: garantire che le procedure di assunzione siano avviate per tutti i posti di facenti funzioni e allocare risorse sufficienti per processi di assunzione efficaci e basati sul merito; garantire un forte ruolo di controllo della qualità per il Segretariato



per le politiche pubbliche per consentire l'effettiva attuazione della legge sul sistema di pianificazione; mettere in atto un sistema unificato, completo e trasparente per la pianificazione e la gestione degli investimenti di capitale.

Relativamente al contrasto dei fenomeni corruttivi, il rapporto del 2021 segnala che la Serbia ha compiuto dei progressi, seppur limitati. Per quanto riguarda la prevenzione della corruzione, il Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (*Council of Europe Group of States against Corruption*) ha concluso che la sua raccomandazione, relativa all'Agenzia per la prevenzione della corruzione, è stata soddisfatta. La raccomandazione riguardava la necessità di un adeguato grado di indipendenza e di risorse finanziarie e di personale, nonché l'estensione delle competenze dell'Agenzia. Tuttavia, il Paese deve ancora adottare una nuova strategia anticorruzione accompagnata da un piano d'azione e stabilire un efficace meccanismo di coordinamento per rendere operativi gli obiettivi della politica di prevenzione o repressione e affrontare efficacemente la corruzione.

4.2. Il Montenegro (2012-2021)

Nel 2012, il Montenegro avvia il programma di riforma. Negli anni successivi (2012-2014), nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione, si ottengono progressi: l'adozione del piano per la riorganizzazione del settore pubblico e l'entrata in vigore della nuova legge sui dipendenti pubblici rappresentano dei passi avanti positivi. Tuttavia, sono necessari ulteriori sforzi per migliorare e attuare il quadro legislativo ed estenderlo all'amministrazione locale. Inoltre, vi è l'esigenza di garantire il rafforzamento della capacità amministrativa per l'integrazione europea. In molti settori, il lavoro relativo ai preparativi per l'adesione all'Ue assorbe una parte sostanziale delle risorse umane e finanziarie a disposizione dei settori dell'amministrazione interessati dalla procedura.

Il Paese compie alcuni progressi nel 2015-2019, principalmente per quanto riguarda la fornitura di servizi a cittadini e imprese e la gestione delle finanze pubbliche, ma il piano di riforma della pubblica amministrazione (2011-2016) non raggiunge tutti i suoi obiettivi. Anche i ritardi nella razionalizzazione del



settore pubblico sono motivo di preoccupazione. Nel 2016, il Montenegro compie alcuni progressi, in particolare con l'adozione della strategia di riforma della pubblica amministrazione 2016-2020, il programma di riforma della gestione delle finanze pubbliche, l'entrata in vigore della nuova legge sulle retribuzioni e la semplificazione delle procedure amministrative. Tuttavia, è necessaria una forte volontà politica per affrontare efficacemente la depoliticizzazione del servizio pubblico e il corretto dimensionamento dell'amministrazione statale (consigliato nel 2015 e ancora necessario). Si sono registrati buoni progressi nel 2019 per quanto riguarda il quadro di pianificazione delle politiche a medio termine, le assunzioni basate sul merito e la razionalizzazione dell'organizzazione dell'amministrazione statale. Resta, però, ancora necessaria una forte volontà politica per affrontare efficacemente la depoliticizzazione del servizio pubblico, l'ottimizzazione dell'amministrazione statale e l'attuazione efficace della responsabilità manageriale, compresa la delega del processo decisionale.

Nell'ultimo biennio in esame (2020-2021), il Montenegro viene giudicato come moderatamente preparato alla riforma della sua pubblica amministrazione. Sono stati compiuti alcuni progressi in settori quali la pianificazione delle politiche a medio termine, il governo elettronico e la gestione delle finanze pubbliche, nonché la trasparenza del bilancio. Si sono tenute consultazioni pubbliche sui progetti di modifica della legge sull'accesso all'informazione che, unitamente alla nuova riforma della pubblica amministrazione e alle strategie di gestione della finanza pubblica, restano da adottare. Le modifiche alla legge sui dipendenti pubblici e dipendenti dello Stato, adottate nel gennaio 2021 su iniziativa del Parlamento, hanno abbassato i requisiti per l'assunzione basata sul merito, la competenza e l'indipendenza dei dipendenti pubblici, ma resta da vedere l'impatto della loro attuazione pratica.

La maggior parte delle raccomandazioni del 2020 rimangono valide nel 2021. Nel prossimo anno, secondo la Commissione europea, il Montenegro dovrebbe in particolare finalizzare, adottare e avviare l'attuazione delle nuove strategie di riforma della pubblica amministrazione e di gestione delle finanze pubbliche in linea con gli orientamenti nazionali per la pianificazione strategica e il suo collegamento con il quadro di bilancio a medio termine. Appare inoltre necessario



migliorare l'accesso dei cittadini all'informazione pubblica – adottando e avviando l'attuazione di modifiche alla legge sull'accesso all'informazione – e garantire linee di responsabilità efficaci tra le istituzioni e all'interno delle stesse, nonché assicurare le assunzioni a tutti gli incarichi della pubblica amministrazione secondo i principi di merito, competenza e trasparenza. Su quest'ultimo aspetto, secondo il rapporto del 2021, il Montenegro ha compiuto progressi limitati: le raccomandazioni dell'anno precedente sono state solo parzialmente soddisfatte per quanto riguarda ulteriori risultati in materia di repressione e prevenzione della corruzione e gli sforzi dell'Agenzia anticorruzione. La corruzione rimane prevalente in molte aree. È necessaria una forte volontà politica, nonché una risposta efficace della giustizia penale per il contrasto della corruzione relativa, in particolare, agli incarichi amministrativi di livello più elevato.

4.3. La Macedonia del Nord (2018-2021)

Nel primo biennio (2018-2019), alcune delle raccomandazioni del 2016 della Commissione europea sono state attuate. Sono stati adottati sia la strategia di riforma della pubblica amministrazione, sia il programma di riforma della gestione delle finanze pubbliche.

Inoltre, sono stati compiuti buoni progressi nell'attuazione del quadro strategico di riforma della pubblica amministrazione e nell'area dello sviluppo e del coordinamento delle politiche. Il Ministero della società dell'informazione e dell'amministrazione ha disposto un *team* designato per coordinare gli sforzi di riforma della pubblica amministrazione e sono stati pubblicati i primi rapporti di monitoraggio del governo. Il Ministero ha inoltre istituito un *team* di esperti per assistere le autorità pubbliche nell'attuazione della legge sulle procedure amministrative generali. Sono state adottate ulteriori misure per migliorare la trasparenza, pubblicando il numero dei dipendenti del servizio pubblico e aumentando il ricorso alle consultazioni pubbliche. La Commissione statale per la prevenzione della corruzione ha iniziato ad affrontare i casi di nomine politicizzate da parte del governo attuale e precedente. Sono necessari ulteriori sforzi per rafforzare la responsabilità dell'amministrazione e prevenire la politicizzazione del



servizio pubblico. La raccomandazione della Commissione Europea del 2018 sulle assunzioni basate sul merito nei concorsi generali rimane valida, in particolare per le nomine degli alti dirigenti. Resta fondamentale il rispetto dei principi di trasparenza, merito ed equa rappresentanza.

Nel 2020, sono stati compiuti alcuni progressi nel miglioramento della trasparenza, con l'adozione della strategia per la trasparenza 2019-2021, l'operatività del portale dei dati pubblici e la pubblicazione dei dati sulle finanze pubbliche. Le relazioni di monitoraggio sull'attuazione della strategia di riforma della pubblica amministrazione e del programma di riforma della gestione delle finanze pubbliche sono state prodotte e accompagnate da azioni di visibilità. Il processo di consultazione pubblica è migliorato. Resta essenziale garantire il rispetto dei principi di trasparenza, merito ed equa rappresentanza. La Commissione statale per la prevenzione della corruzione continua ad operare contro la corruzione nel processo di reclutamento di dipendenti del settore pubblico, ma alle sue raccomandazioni va garantito un seguito. Dopo un lungo ritardo, i capi della direzione per la protezione dati personali, l'agenzia per il libero accesso alle informazioni pubbliche e l'ufficio statale di *audit* sono stati finalmente nominati (tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020). L'auspicio è che il nuovo governo garantisca che la riforma dell'amministrazione rimanga una priorità e segua gli sforzi del governo precedente.

Nel 2021, la Macedonia del Nord ha compiuto alcuni progressi nel finalizzare la revisione funzionale, di tipo orizzontale, dell'amministrazione statale. Sono state formulate raccomandazioni per la nuova organizzazione degli organi amministrativi statali e un miglioramento delle linee di responsabilità. Questi indirizzi dovranno essere inseriti nella legislazione pertinente, da adottare e attuare. Il governo del Paese sta attualmente rivedendo il quadro legislativo sulla gestione delle risorse umane attraverso la revisione della legge sui dipendenti dell'amministrazione e della legge sui dipendenti del servizio pubblico e sta introducendo una nuova legge sull'alta dirigenza. Il nuovo quadro dovrebbe migliorare la gestione delle risorse umane in tutta l'amministrazione e contribuire a garantire assunzioni, promozioni e licenziamenti basati sul merito, anche a livello di alta dirigenza. Sono stati presentati i rapporti di monitoraggio sull'attuazione della



strategia di riforma della pubblica amministrazione e del programma di riforma della gestione delle finanze pubbliche. Secondo i dati che emergono dal rapporto della CE pubblicato nel 2021, la Macedonia del Nord ha compiuto alcuni progressi importanti nella prevenzione e nella lotta alla corruzione. Il Paese ha continuato a consolidare la propria esperienza in materia di indagini, procedimenti giudiziari e processi di diversi casi di corruzione, anche di funzionari di alto livello, e ha rafforzato il proprio quadro istituzionale. In particolare, sono stati rafforzati sia la Commissione statale per la prevenzione della corruzione, sia l'Ufficio del Procuratore per la criminalità organizzata e la corruzione. Alla Commissione sono state assegnate nuove sedi. Ciononostante, gli sforzi per migliorarne il funzionamento dovrebbero continuare, in particolare stanziando fondi supplementari per l'assunzione di personale esperto. Nell'aprile 2021, il Parlamento ha adottato la Strategia nazionale 2021-2025 per la prevenzione della corruzione e dei conflitti di interesse e il relativo Piano d'azione, consolidando l'impegno del Paese a prevenire la corruzione e sanzionare i comportamenti corruttivi.

5. Gli esiti dell'analisi comparata

I risultati illustrano il rendimento dei governi dei tre Paesi in merito alle politiche di modernizzazione della funzione pubblica. L'osservazione dei risultati che qui vengono presentati è riferita all'arco temporale 2018-2021, in ragione della disponibilità dei dati della Macedonia del Nord.

Considerando nel loro insieme (a livello aggregato) le sei politiche di adeguamento amministrativo richieste dalla Commissione Europea, il primo risultato da evidenziare è che le azioni dei tre Paesi mostrano un andamento differenziato.

I risultati del 2018 illustrano che la capacità di adottare leggi di riforma amministrativa e di realizzare gli interventi è sostanzialmente simile da parte della Serbia e del Montenegro, mentre in difficoltà appare la Macedonia del Nord.

I risultati del 2019 rivelano che la Serbia conferma la sua capacità, il Montenegro la migliora, mentre la Macedonia del Nord imposta e ottiene un recupero



significativo, anche se il rendimento è inferiore a quello maturato dagli altri due Paesi.

Per ciò che riguarda il 2020, va registrato – per tutti e tre i Paesi – un progresso rispetto all’anno precedente. Miglioramenti si rilevano, per il 2021, sia per la Serbia, sia per la Macedonia del Nord, mentre il Montenegro conferma i risultati implementativi dell’anno precedente.

In breve, i risultati 2018-2021 ci dicono che Montenegro e Serbia hanno fatto meglio della Macedonia del Nord. In base a questi dati, il fattore che più conta sembra essere il *timing*, in quanto Montenegro e Serbia, che prima hanno esordito nel programma di riforme, fanno meglio della Macedonia del Nord, in cui le riforme cominciano tardi e la modernizzazione dell’amministrazione è più indietro.

Tuttavia, a parità di *timing*, opera la variabile dell’assetto territoriale: il Montenegro (paese decentrato) si comporta meglio della Serbia (assetto accentrato) sotto il profilo della capacità di riformare il sistema.

Possiamo concludere sostenendo che serviranno ulteriori confronti dei casi – in special modo a livello disaggregato – sulla capacità delle due ipotesi di dare spiegazione al rendimento amministrativo dei tre Paesi. Senza dimenticare che la concordanza giuridica dei tre Paesi non è obiettivo semplice da conseguire. Le difficoltà sono relative alla costruzione dello stato di diritto, come dimostrano le incertezze e i ritardi nella modernizzazione legale-razionale degli apparati amministrativi¹². Piuttosto grave è anche il problema della corruzione e del clientelismo.

Non va sottovalutata la pervasività dei fenomeni corruttivi e clientelari, che affliggono gli apparati pubblici e rallentano la dinamica dell’adeguamento amministrativo. Le leggi sul pubblico impiego e sui dipendenti pubblici, in vigore presso ciascuno dei tre Paesi, garantiscono ormai assunzioni basate sul merito e assicurano che promozioni e licenziamenti avvengano con procedure eque. Tuttavia, spesso le nuove regole non vengono applicate sistematicamente in tutta

¹² M. KMEZIC, *Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice*, in «Southeast European and Black Sea Studies», n. 1, 2020, pp. 183-198.



l'amministrazione. A volte, la legge contiene norme contraddittorie, che consentono di escludere i dipendenti dalle disposizioni che la stessa legge stabilisce, così come sono ancora frequenti le procedure per i contratti di lavoro a tempo determinato, basate su criteri che aggirano quelli previsti dalla legge sul pubblico impiego e i motivi di licenziamento a volte mancano di trasparenza. Importante è dunque il ruolo della Commissione statale per la prevenzione della corruzione, che opera in ciascuno dei tre Paesi: essa è chiamata a pubblicare i risultati delle sue indagini e a formulare proposte per rendere più trasparenti e meritocratici i processi di assunzione e promozione delle istituzioni pubbliche. Le sue conclusioni e raccomandazioni devono essere sistematicamente seguite dalle istituzioni interessate¹³.

In definitiva, le difficoltà dell'adeguamento amministrativo ancora per qualche tempo costelleranno il cammino delle riforme presso i tre Paesi considerati. Ciò non toglie che la direzione democratica sia stata imboccata e che le azioni su questa via, seppur con efficacia diversa, siano state ormai intraprese dai tre Paesi balcanici.

¹³ Anche i dati relativi alla politica di contrasto alla corruzione, al clientelismo e al nepotismo nelle amministrazioni pubbliche dei Paesi impegnati nei negoziati per l'allargamento sono disponibili presso i siti dell'Unione europea. Si vedano in particolare le pagine https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro_en; https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/serbia_en; https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/north-macedonia_en.