

**The Rule of Law in the
new EU Member States**

E U i n C E E

JEAN MONNET MODULE



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

**The EU Enlargement Process
in the Western Balkans**

a.a. 2022/2023

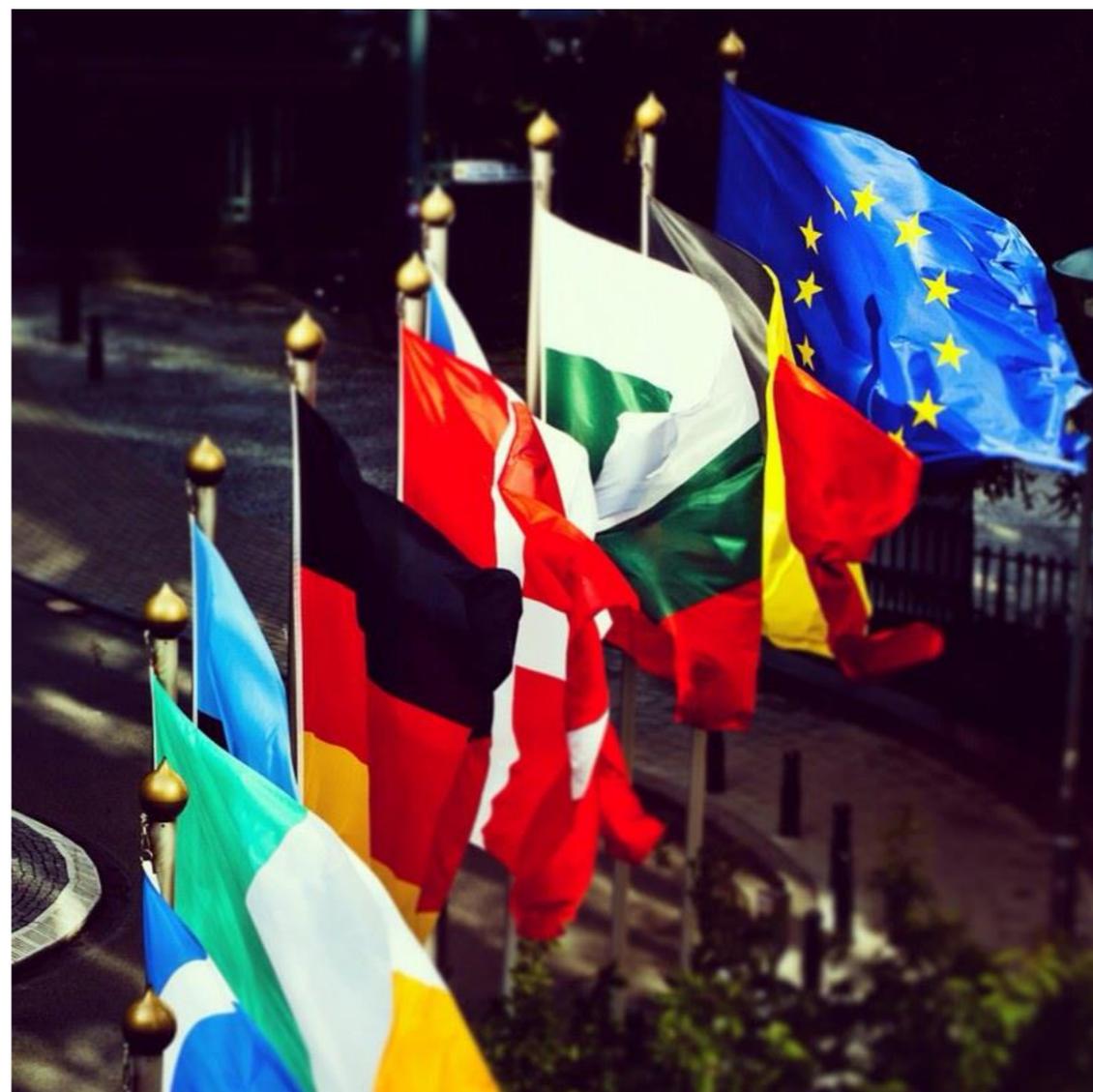
Prof.ssa Serena Baldin

serena.baldin@dispes.units.it



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE**

**PRESENTAZIONI
CASI DI STUDIO**



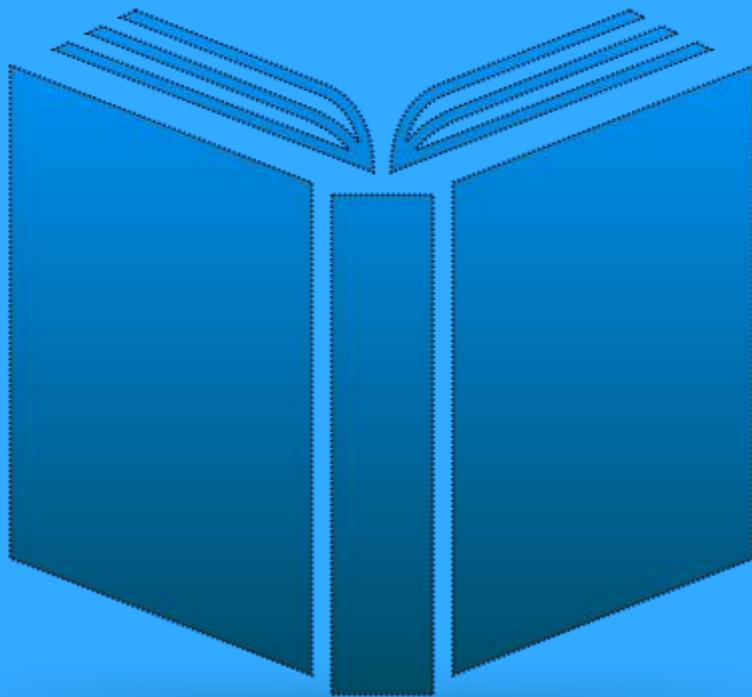
Caso di studio
“ALLARGAMENTO E CONFINI DELL’UNIONE EUROPEA”
Corso di Diritto costituzionale comparato
a.a. 2022/2023



BET LETIZIA, BIASIN NICOLE, BIGOLLO GAIA, CALLIGARIS EMMA, CARLOTTA ROCCO

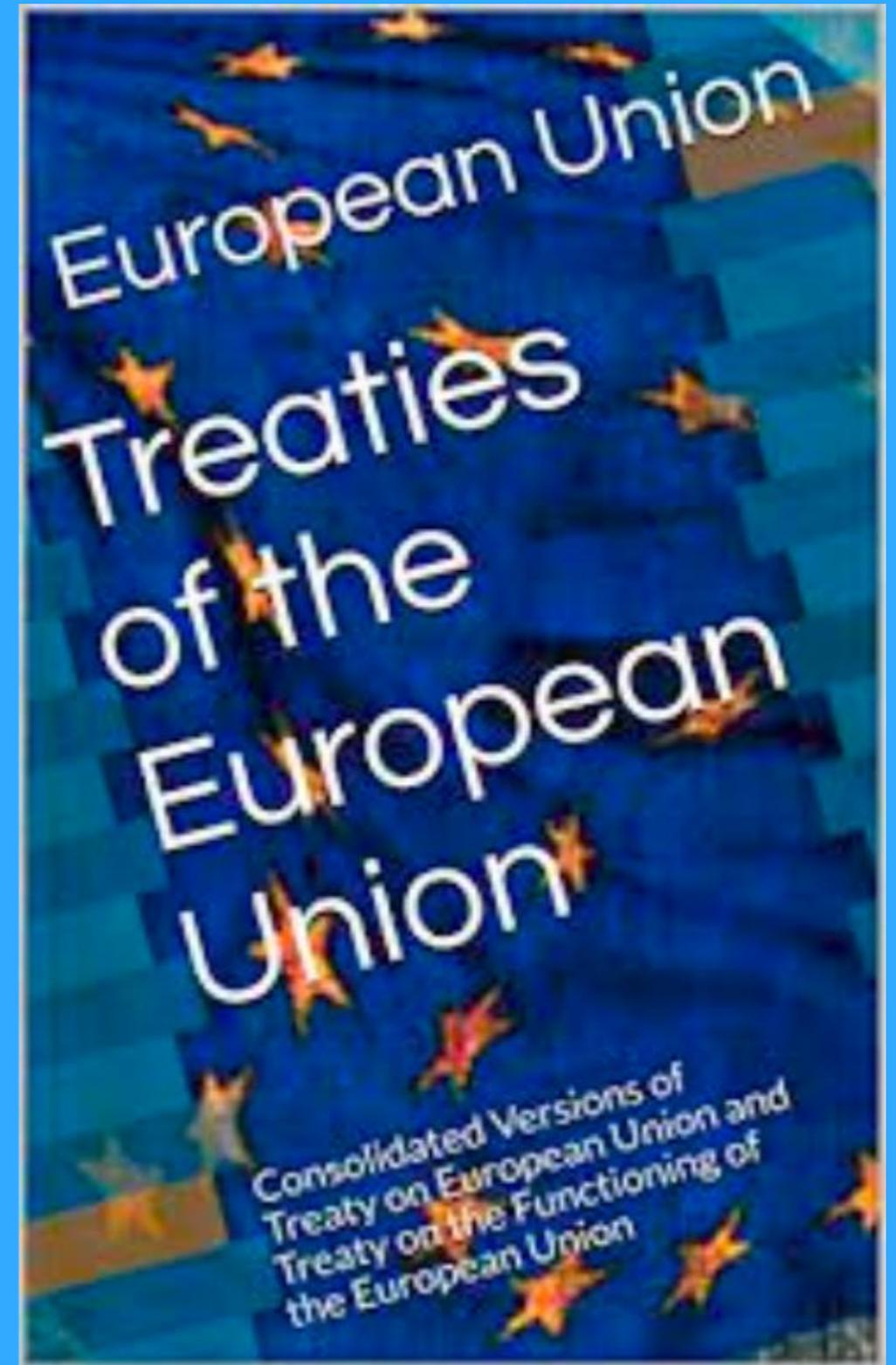
ALCUNI ELEMENTI INTRODUTTIVI

- Che cosa si intende per “*identità europea*”?
- Il modello a cui l’Europa si deve aspirare
- Come nasce l’idea di Europa
- I confini
- Integrazione di tutti gli stati



Art. 2 TUE

Art. 49 TUE



COME SI ENTRA NELL'UE

Fino al trattato di Amsterdam non vi era alcuna previsione per quanto concerne le condizioni che ciascun paese dovesse soddisfare per poter entrare nell'Unione Europea. L'unica norma di rilievo per l'epoca fu l'ex. Art 237 del Trattato CEE, il quale sanciva l'unico requisito fondamentale per poter entrare nell'UE: essere uno Stato europeo.



COME SI È ARRIVATI ALL'ISTITUZIONE DEGLI ATTUALI PRINCIPI:

- *Mediterranean Enlargement Round* (anni Ottanta)
- La Commissione si oppone al governo turco (fine anni Ottanta)
- Consiglio europeo di Copenaghen (1993)
- Consiglio europeo di Madrid
- Consigli europei di Helsinki e di Colonia (1999)

PRASSI DI ASSISTENZA POLITICO-FINANZIARIA

1. Strategia di preadesione
2. Accordi bilaterali
3. Dialoghi politico-economici

A fronte di questi strumenti ogni Paese propone un “*Programma Nazionale per l'adozione dell'acquis*” (NPAA), nel quale vi è un calendario con le priorità e le azioni che intende seguire in ogni settore.

Ogni anno la commissione fornisce i *Progress Report*: strumenti di monitoraggio dettagliato dei progressi degli stati candidati, al fine di comunicare se e in che misura il loro percorso sia in linea con i requisiti.

I TRE CRITERI DI COPENAGHEN

Nel 1993, durante il Consiglio Europeo tenutosi a Copenaghen, vennero individuate tre macroaree.

Esse corrispondono ai criteri che ciascun Paese **deve** rispettare se è intenzionato ad entrare a far parte dell'Unione Europea.



1. AREA POLITICA: tutti i valori presenti nell'art 2 TUE

- Democrazia e stato di diritto
- Diritti umani e protezione delle minoranze
- Questioni regionali: collaborazione dei candidati con gli stati limitrofi, risoluzione controversie internazionali in modo pacifico



→ AREA POLITICA
→ AREA ECONOMICA
→ AREA GIURIDICA

2. AREA ECONOMICA

- Economia di mercato funzionante
- Capacità di affrontare pressioni concorrenziali
- Capacità di far fronte alle forze del mercato all'interno dell'UE

3. AREA GIURIDICA

- Aquis comunitario (capacità di recepire il complesso di norme e principi adottati a livello unitario)
- Screening della situazione normativa e amministrativa
- Benchmark
- Apertura negoziati per pianificare gli obiettivi



I CONFINI DELL'UNIONE EUROPEA

Discussione odierna: Quale sarà il futuro dell'Unione Europea e dell'allargamento dei suoi confini? I limiti saranno geografici o culturali?



STATI CANDIDATI:

- Paesi dei Balcani Occidentali: Albania, BosniaP Erzegovina, Montenegro, Macedonia, Serbia, Kosovo
- Islanda e Turchia: status di candidati, ma processo di adesione tormentato
- Norvegia e Svizzera: accordi bilaterali di libero scambio con l'UE
- Caucaso: Azerbaigian e Georgia interesse nel firmare i trattati di Stabilizzazione e Associazione
- Repubblica Moldava e Ucraina: Euromaidan

POSSIBILITÀ FUTURE:

Il mancato riconoscimento delle presunte radici cristiane dell'Europa: critica al provvedimento preso + azione di persuasione nei confronti dei politici europei

Obiettivo: elaborazione della Convenzione di un testo finale in linea con le proprie aspettative

Nessun limite imposto dalla commissione: ogni paese ha diritto di presentare domanda di adesione purché disposto ad accettare l'acquis e adottare l'euro

IL POTERE GIUDIZIARIO E LE RIFORME PER PREPARARE L'ADESIONE ALL' UNIONE EUROPEA

Giacomo Vettorel , Mattia Martin , Silvio Vidali , Elia Tolotto , Gabriel Mazzarol



LE RIFORME GIUDIZIARIE NEL PROCESSO DI TRANSIZIONE COSTITUZIONALE

- La transizione costituzionale è un processo diviso in più fasi: **transizioni turbolenti, transizione giuridica-costituzionale, institution building e processo per consolidare le istituzioni.**
- L'UE offre **assistenza tecnica e finanziaria** per la preparazione all'adesione nell'ambito di riforme legislative e del settore finanziario.
- Realtà dei Balcani occidentali con due grandi ondate di **riforme giudiziarie**: la prima fase fu a metà degli anni 2000 sotto la guida della Comunità internazionale, mentre la seconda fase avvenne dopo il 2010 sotto il controllo della Comunità europea.



LA PRIMA ONDATA DI RIFORME INDOTTE DALLA COMUNITA' INTERNAZIONALE

- La **prima fase** è caratterizzata da **riforme** profonde e frequenti introdotte nel sistema giudiziario. Queste riforme non sono mai penetrate nel tessuto sociale dei Balcani occidentali.
- Nella prima fase (prima metà degli anni 2000) la comunità internazionale sollecita delle **riforme dall' esterno** volte a modificare profondamente e in breve tempo il settore giudiziario (es. Status giudici, ufficio procuratore dello Stato, Consiglio di Giustizia).
- In tutti i paesi balcanici occidentali sono state previste delle **garanzie sistemiche** per l'indipendenza della magistratura. L'unico macro-elemento comune introdotto in tutti i paesi è il **Consiglio di Giustizia**. Quest'ultimo è l'organo di autogoverno della magistratura.



LA CONDIZIONALITA' DELL'UE IN AMBITO GIUDIZIARIO

- Per quanto riguarda le riforme giudiziarie per l'entrata nell'UE, i punti di partenza sono i **requisiti chiave** stabiliti nei **criteri di Copenaghen**.
- La Commissione propone, agli Stati che intendono entrare all'interno dell'UE, **strategie** articolate in **piani d'azione** che verranno poi monitorate e valutate dalla Commissione stessa. Inoltre dal 2020 è stata introdotta come priorità quella di facilitare le interpretazioni delle aree tramite **incontri periodici** tra UE e Stati balcanici.
- Nel nuovo quadro di negoziati (tra Stati membri e UE) il principio dello Stato di diritto **Rule of Law** apre e chiude, come requisito fondamentale, il **proclamo negoziale** tra UE e Stati balcanici.



LE RIFORME NEL SETTORE GIUDIZIARIO E CRITICITA' DEL PROCESSO DI PREPARAZIONE ALL'ADESIONE E DELL'ASSISTENZA TECNICA E FINANZIARIA

- Tra il 2014 e il 2020 sono stati assegnati 0.7 miliardi ai Balcani occidentali per varie riforme del settore giudiziario: **Consigli separati per giudici e pubblici ministeri, ristrutturazione sistema giudiziario e nascita processo di lustrazione, miglioramento e modernizzazione infrastrutture, introduzione CMS, miglioramento professionalità dei magistrati e funzionari con la creazione di centri di formazione.**
- Per far sì che possa andare avanti l'adesione degli Stati nell'area balcanica, l'UE ha creato un impianto che si basa giuridicamente sugli obblighi assunti con gli **accordi di stabilizzazione e associazione.**
- La **condizionalità** può intervenire nella sovranità di un aspirante candidato ridefinendo strutture interne o esterne.
- Al centro delle riforme sta il rafforzamento dell'**indipendenza giuridica e la lotta contro la corruzione.**



LA SOPRAVVIVENZA DELLA CULTURA GIURIDICA SOCIALISTA

- Le numerose **strategie di riforma** proposte dall'UE sono state solo formalmente attuate nei paesi balcanici senza ottenere un riscontro sostanziale nei relativi sistemi giuridici.
- **Il modello d'indipendenza giudiziaria**, che presuppone la creazione dei Consigli di giustizia, è stato abbracciato da tutti i paesi dei Balcani occidentali.
- Se le **istituzioni giuridiche** si sono rinnovate, non si può dire altrettanto delle élite che compongono il sistema giudiziario.
- L'**élite giudiziaria** rimane coinvolta nelle strutture informali del potere politico e sono sempre più coinvolte nella stesura della nuova legislazione.
- In secondo luogo si sono formate delle **associazioni formali** di carattere sindacale volte a legittimare le decisioni giudiziarie.

L'impatto della guerra in Ucraina sui Balcani Occidentali

Enza Curto Pelle

Lorenzo Cominotto

Giulia Kerstich

Greta Lanza

Ilja Krecic

Introduzione

Il conflitto russo-ucraino ha avuto conseguenze molto importanti nei 6 Paesi dei Balcani Occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Serbia, Montenegro e Kosovo) dal punto di vista economico, sociale e politico.

Economia e settore energetico

- Impatto economico scaturito dall'adesione dei paesi Balcanici alle sanzioni europee nei confronti della Russia;
- Legami economici tra la Russia e la Serbia.

Stabilità politica

- Bosnia-Erzegovina: preoccupazione da parte dell'UE per la posizione pro Russia --> aumento unità operazione Althea;
- Kosovo: preoccupazione per la posizione politica espansionistica russa -> installazione base NATO.

La rotta migratoria dei Balcani Occidentali

- Rifugiati ucraini: Germania, Polonia e Balcani Occidentali;
- OIM: cooperazione interregionale tra Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Macedonia del Nord e Montenegro;
- Sistema di accoglienza e protezione debole nei Balcani Occidentali.

Nuove prospettive dopo il Consiglio Europeo

- Il Consiglio Europeo del 24 giugno 2022;
- Caso Albania e Macedonia del Nord: il ritiro del veto bulgaro, il mancato compromesso e lo "spacchettamento";
- Caso Bosnia-Erzegovina: l'intercessione slovena e croata;
- Caso Kosovo: la questione dei visti.

Conclusioni

- Dialogo serio con i Balcani Occidentali;
- EPC;
- Questione dell'allargamento dell'UE.

**“PROCESSO DI ALLARGAMENTO DELL’UE
NEI BALCANI OCCIDENTALI: una strada oscura che conduce al
nulla?”**

**Amin Abdirahim
Silvio Salgau
Martina Trombettoni
Anita Tolloi
Samuele Bombardella**

—

ALLARGAMENTO COME TENDENZA DELL'ORDINAMENTO DELL'UE

- L'adesione è condizionata all'approvazione da parte del consiglio all'unanimità e alla ratifica del relativo trattato da parte degli attuali membri.
- **Procedura di adesione** = espressa e regolata dall'articolo 49 TUE. la domanda va trasmessa dallo stato richiedente al consiglio dell'UE, dopo aver consultato la commissione europea ed aver raccolto il parere vincolante del parlamento europeo.
- **Criteri di adesione**= sono criteri che devono essere implementati nella procedura di adesione in modo da rendere lo stato richiedente meritevole della membership. (CRITERIO POLITICO-CRITERIO ECONOMICO-CRITERIO GIURIDICO).

L'EVOLUZIONE DEL PROCESSO DI ALLARGAMENTO DELL'UE NEI BALCANI OCCIDENTALI

- Avvio allargamento dell'UE nei Balcani occidentali risale al **1999**
- **Crisi economica** → Stati membri iniziavano a manifestare un certo scetticismo, se non persino del pessimismo, circa la bontà del progetto
- **Brexit (2016)** → la commissione ha iniziato a impegnarsi nuovamente nella sua politica di allargamento nella speranza di mantenere vivo il progetto di integrazione europea
- **Pandemia di Covid-19** → ha complicato il raggiungimento dell'equilibrio economico che sia i Paesi che intendono aderire all'UE

I 5 FATTORI CHE DECIDERANNO IL FUTURO DEL PROCESSO DI ALLARGAMENTO

1- Le difficoltà nel rispettare il CRITERIO POLITICO

2-I retaggi del passato balcanico

3-La crisi interna dell'UE e le ripercussioni sulla capacità di integrare nuovi stati

4-Timore di un possibile regresso democratico post-adesione

5-Influenza della Russia e della Cina nei Balcani

RAPPORTO CON LA CINA E LA RUSSIA

RUSSIA: considera questa area come la principale direttrice della sua penetrazione nel continente e verso il Mediterraneo, gli Stati Uniti e i loro alleati europei.

- Presidente russo Vladimir Putin è contrario all'integrazione della regione balcanica nelle istituzioni euro-atlantiche, ovvero UE e NATO → scopo di frenare **effetto bandwagoning** verso l'Occidente dei paesi ex-sovietici e post-comunisti.

CINA: ha aumentato le interazioni politiche con tutti i Paesi dei Balcani a livello bilaterale (investimenti economici e progetti infrastrutturali).

- timore che la Cina stia tentando di influenzare politicamente la regione ricorrendo a mezzi economici
- sottrae l'opportunità di crescita alle aziende europee interessate ai Balcani
- influenza fortemente negativa sull'allargamento dell'unione europea e sul consolidamento di un sentimento europeo nei paesi interessati

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

“All’Unione si aderisce, non si partecipa solamente”

L’adesione all’Unione Europea non può fungere solamente da fattore di stabilizzazione e democratizzazione dei nuovi membri.

Gli stati che vogliono guadagnarsi una prospettiva europea devono essere genuinamente attratti non solo dal mercato europeo, ma anche dall’Europa unita come **concetto di identità, appartenenza, partecipazione e diritti.**

- reale condivisione e doveroso rispetto di determinati diritti e valori fondamentali
- disponibilità a costruire uno spirito di collaborazione e riconoscimento reciproci che superi i retaggi ed i conflitti storicamente radicati nella regione balcanica

LE POLITICHE DI ADEGUAMENTO AMMINISTRATIVO.
I NEGOZIATI FRA L'UNIONE EUROPEA E TRE
PAESI DEI BALCANI: **MONTENEGRO, SERBIA E
MACEDONIA DEL NORD.**

BILLIANI SARA, COLLA ELENA, PUZELLA LUDOVICA, ROSIELLO DIEGO, ZOPPETTI NICOLO'

RICHIESTE DELL'UNIONE EUROPEA

Per aderire all'UE, ai Paesi candidati si chiede innanzitutto di accettare il c.d. acquis communautaire e di attivarsi nel procedimento di adeguamento europeo, accogliendo tale acquis nei loro ordinamenti nazionali

Le Politiche di Riforma dell'Amministrazione raccomandate dalla Commissione Europea

1. Politiche del pubblico impiego
2. Politiche di sviluppo e di coordinamento finalizzate all'integrazione europea delle politiche pubbliche
3. Politiche di Riforma della gestione finanziaria nel settore pubblico
4. Politiche di semplificazione delle relazioni fra amministrazione e utenti
5. Politiche di "accountability" dell'Amministrazione
6. Politiche di valutazione del "framework" strategico



MONTENEGRO

Popolazione: Circa 625.000 abitanti (45% montenegrini, 30% serbi, 9% bosniaci, 5% albanesi, meno del 3% altre minoranze)

Inizio dei negoziati per ingresso UE: 2012

Esercizio del potere Politico: Decentrato, distribuito sulle 23 regioni autonome

- Dal 2012 inizio di nuove riforme;
- Nel rapporto del 2020 il Montenegro viene definito come “Moderatamente preparato alla Riforma della P.A.”.

Aspettative:

- Avviare una strategia più incisiva di riforma del pubblico impiego della gestione dei fondi;
- Migliorare l'accesso della cittadinanza alle informazioni pubbliche;
- Garantire le assunzioni secondo metodi trasparenti e su principi di meritocrazia;
- Attuare una policy decisa contro la corruzione.



SERBIA

Popolazione: Circa 7 milioni abitanti (82% serba; 14% ungherese; meno del 2% altre minoranze)

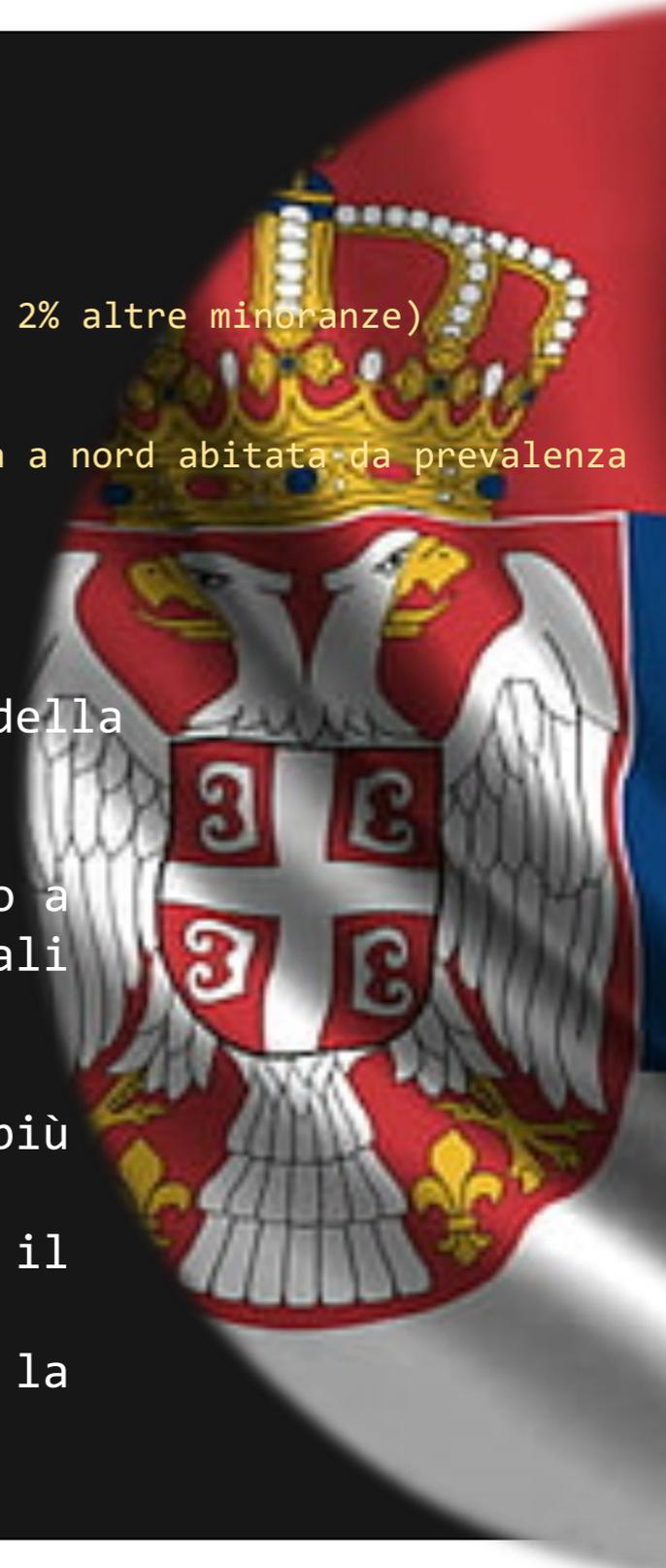
Inizio dei negoziati per ingresso UE: 2014

Esercizio del potere Politico: Accentrato, eccezione per la regione della Vojvodina a nord abitata da prevalenza Ungherese

- Dal 2014 inizio delle politiche di riforma della P.A.;
- Mancano tuttavia progressi sul piano giuridico che interessino il reclutamento degli alti vertici dirigenziali e la depoliticizzazione della P.A.;
- Se da un lato si riconoscono limitati progressi al contrasto della corruzione, dall'altro però si rileva un atteggiamento giuridico volto a ignorare le raccomandazioni UE relativamente alle posizioni dirigenziali

Aspettative:

Le Aspettative per i futuri anni sono considerevoli, partendo da una più incisiva politica anti corruzione, proseguendo verso una riforma che rivaluti le posizioni dirigenziali di vertice e il reclutamento secondo principi di meritocrazia e trasparenza, concludendo con la creazione di un sistema unificato per la gestione di investimenti di capitale.



MACEDONIA DEL NORD

Popolazione: Circa 2 milioni abitanti (65% macedoni, 25% albanesi, 4% turchi, meno del 3% altre minoranze)

Inizio dei negoziati per ingresso UE: 2020

Esercizio del potere Politico: Limitatamente decentrato, territorio suddiviso in 8 regioni ma solo la comunità albanese ha forte autonomia

- Primi interventi nel 2018;
- La Commissione Europea però fra il 2019 e il 2020 rileva ancora importanti lacune nelle procedure di nomine dei vertici dirigenziali e del reclutamento del personale, nonché relative al rispetto della trasparenza.



VERSO L'INTEGRAZIONE EUROPEA?

LA DOMANDA DA PORSI E' :

QUALE DEI TRE PAESI SI È ATTIVATO IN MODO PIÙ COSTRUTTIVO VERSO L'INTEGRAZIONE EUROPEA ?

BISOGNA CONSIDERARE :

"TIMING"

ASSETTO TERRITORIALE E MODALITA'
DI ESERCIZIO DEL POTERE





UCRAINA E LA (difficile) PROSPETTIVA EUROPEA

ANDREA DI TERLIZZI, DALIA ROJNIC, OTTAVIA POPA, FEDERICA SABBADIN, CLAUDIA HUMAR



La domanda di adesione e le reazioni dell'UE

- ▶ novembre 2013: **Euromaidan**
- ▶ febbraio 2014: **intervento** armato **russo**
- ▶ 21 marzo 2014: firma di alcuni punti dell'Accordo di associazione
- ▶ Euromaidan → **rivoluzione** 2014 → **mutamento** governo
- ▶ 27 giugno 2014: firma dell'**accordo di associazione**



- ▶ dicembre 2016: UE non conferisce, neanche in futuro, a Ucraina status di Paese candidato
- ▶ 24 febbraio 2022: attacco armato russo all'Ucraina
- ▶ 28 febbraio 2022: richiesta formale di adesione all'UE da parte dell'Ucraina

Gli ostacoli ad un'adesione accelerata

- Un'eventuale adesione dell'Ucraina → attivazione meccanismi di mutua assistenza dell'UE (art. 42 TUE)
- Difficoltà è quella di attribuire una membership piena ed effettiva secondo il principio di leale cooperazione (art. 4 TUE)



- Adesione accelerata senza considerare questi valori = grave pregiudizio per la mutua fiducia tra gli Stati membri e per lo stesso processo di integrazione europea.
- valori fondamentali dell'articolo 2 TUE = preconditione per l'esercizio dei pieni diritti da stato membro
- Accordo di associazione → dimostrazione del rispetto dei valori europei ma difficile ipotesi di un'adesione rapida con posteriori controlli e valutazioni
- Processo di adesione = criteri consolidati, condizioni eque e rigorose e sul principio meritocratico



La prospettiva europea



L'Unione europea ha messo in campo diverse misure solidali verso l'Ucraina come l'Accordo di associazione (uno dei punti di riferimento delle relazioni tra i due poiché esso rappresenta un potenziale di integrazione, non ancora realizzato, con gli Stati europei).

L'adesione dell'Ucraina attraverso meccanismi accelerati comporta complessità e rischi soprattutto nella situazione incerta d'oggi.

Corso di Diritto Comparato
a.a. 2022/2023

La “condizionalità democratica” dell’Unione europea tra allargamento e tutela delle minoranze nei “Balcani Occidentali”: limiti attuali e possibili sviluppi futuri

Dallan Elena - De La Ossa Yiralith - Louvier Riccardo - Marin Federico - Vascotto Matteo

17 novembre 2022

Introduzione e delimitazione del campo di analisi

- **Analisi** dei profili problematici legati alla “*condizionalità democratica*” dei diritti umani
- **Tutela giuridica** accordata alle minoranze nei processi di allargamento ai “Balceni occidentali”
- **Natura mutevole della condizionalità:**
 - Enfaticizzazione del processo in sé piuttosto che l’esito finale dell’adesione all’UE
 - Miscuglio tra pretese e richieste di riforme legislative e *realpolitik* confondono le reali intenzioni
 - Atteggiamento altalenante e mutevole, approccio che muta tra rigorosità e flessibilità/pragmaticità



La tutela delle minoranze a livello internazionale

- Il termine “**minoranza**” si riferisce necessariamente a tutti coloro che in un dato sistema politico non appartengono, ovviamente, alla maggioranza
- Emerge la mancanza di una definizione onnicomprensiva del concetto di minoranza
- **Carta di San Francisco (1945) e Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo (1948)**
- Consiglio Economico e Sociale e Sotto-Commissione contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze (1946)
- ***Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio*** (adottata il 9 dicembre 1948) e la ***Convenzione internazionale sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale*** (del 21 dicembre 1965)
- ***Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966*** (ICCPR): **articolo 27** dispone chiaramente per un obbligo in capo agli Stati parte di rispettare e tutelare le identità minoritarie che si trovino entro i confini dei loro rispettivi territori
- Figura di recente inserimento è l’Esperto indipendente sulle questioni riguardanti le minoranze

La protezione delle minoranze in Europa e il ruolo dell'UE



• C'è una soluzione?

- CEDU- tutt'oggi non c'è alcun riferimento ai diritti delle minoranze
- Crollo URSS e inizio anni 90' - **trattati protezione minoranze**
- Come mai intervengono anche CSCE E CdE?
 - Trattato di Lisbona
- Stati diversi - tutele diverse, **discriminazioni e diversificazioni**
- Quadro giuridico frammentato - art.21 Carta di Nizza e trattato di Lisbona
- La commissione e il **potere** sullo status di minoranza degli stati membri

La condizionalità democratica tra effettività ed allargamento

- Problemi di adeguata **tutela delle minoranze**
- Come può l'UE valutare la **conformità** dei candidati a divenire **nuovi membri**?
- Processo di **allargamento**
- Sviluppare **procedure di monitoraggio e controllo** effettivi
- **Innovazioni** significative in materia di tutela dei gruppi minoritari
- **Valutazione di John Packer**, consigliere presso l'Alto commissario per le minoranze nazionali dell'OSCE resta valida ancora oggi (dal 1999)
- **Preoccupazione** per la proposta del governo Ungherese di modificare la Costituzione
- È inevitabile l'elaborazione di un preciso quadro normativo

