



**UNIVERSITÀ
DI TORINO**

Università degli Studi di Torino

*Corso di Laurea Magistrale in Scienze internazionali
(Studi Europei)*

Titolo

Allargamento dell'Unione europea e "stabilitocrazia" nei
Balcani occidentali: il caso della Serbia di Aleksandar Vučić

Relatore

Caraffini Paolo

Candidata

Ugona Chiara

Matricola 885604

Anno Accademico 2022/2023

A mamma e papà

INDICE

ABSTRACT	5
INTRODUZIONE	7
CAPITOLO 1 - LA POLITICA DI ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA	10
1.1 La politica di allargamento: un inquadramento generale	10
1.2 La politica di allargamento come esempio di politica estera strutturale: il potere trasformativo dell'Unione europea.....	15
1.3 Come funziona la politica di allargamento: fondamento giuridico, requisiti, procedura, strumenti e attori.....	24
1.3.1 Fondamento giuridico e requisiti	24
1.3.2. Procedura di allargamento e strumenti di pre-adesione.....	29
1.3.3. Gli attori del processo di adesione all'Unione europea	34
1.4 L'evoluzione della politica di allargamento	37
CAPITOLO 2 - LA POLITICA DI ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA NEI BALCANI OCCIDENTALI E I SUOI EFFETTI	43
2.1 L'evoluzione dei rapporti UE-Balcani occidentali e il dilemma "stabilità-democrazia"	43
2.1.2 L'approccio europeo alla regione balcanica dal 1996 a oggi.....	44
2.1.3 Stabilità e/o democrazia?.....	52
2.2 La stabilitocrazia e le sue caratteristiche	55
2.3 L'interazione tra la politica di condizionalità europea e lo <i>state capture</i> nei Balcani occidentali.....	60
2.4 Un'anatomia della stabilitocrazia nei Balcani occidentali: elezioni e partiti politici, " <i>checks and balances</i> ", media e clientelismo	67
2.4.1 Elezioni e partiti politici	67
2.4.2 Checks and balances.....	71
2.4.3 Media.....	73
2.4.4 Clientelismo	76
2.5 I Balcani occidentali contesi tra grandi potenze e il circolo vizioso di capitale corrosivo, tendenze autoritarie e <i>state capture</i>	78
CAPITOLO 3 - LA SERBIA DI ALEKSANDAR VUČIĆ COME CASO EMBLEMATICO DI STABILITOCRAZIA	87
3.1 Il percorso di integrazione europea della Serbia dagli anni Duemila a oggi	87
3.2 La Serbia di Aleksandar Vučić	96
3.3 La questione kosovara: una storia lunga vent'anni che continua ad agitare i Balcani	104
3.4 Belgrado, Mosca e Pechino: la politica estera di Aleksandar Vučić	110

CONCLUSIONI.....	119
ALLEGATO - Intervista al dott. Giorgio Fruscione	126
BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA	139
RINGRAZIAMENTI.....	160

ABSTRACT

La politica di allargamento dell'Unione europea è comunemente riconosciuta come una delle politiche di suo maggior successo, nonché uno dei più potenti vettori di *soft power* di cui Bruxelles dispone. Elemento costitutivo della Comunità europea, che nacque esplicitamente come un'organizzazione interstatale aperta all'ingresso di nuovi Paesi – a patto che soddisfacessero determinate condizioni –, tale politica ha favorito la democratizzazione e la stabilizzazione degli Stati candidati all'adesione, in particolare dei Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO), e scandito l'evoluzione istituzionale della stessa Comunità, in nome di un equilibrio tra allargamento esterno e approfondimento dell'integrazione (*widening and deepening*).

Nella regione dei Balcani occidentali, tuttavia, dove l'UE ha assunto un ruolo di primo piano come attore internazionale e promotore della transizione alla liberaldemocrazia e all'economia di mercato dopo la fine delle guerre jugoslave degli anni Novanta (1991-1999), la politica di allargamento ha incontrato una serie di difficoltà e a distanza di vent'anni esatti dal Consiglio europeo di Salonicco, che nel 2003 promise ai Paesi balcanici un futuro europeo, è inconclusa e soprattutto non ha ancora prodotto i cambiamenti attesi. La democratizzazione di questi Paesi è infatti riuscita solo parzialmente e negli ultimi anni la maggior parte dei governi balcanici ha conosciuto una progressiva involuzione autoritaria deteriorandosi in "stabilitocrazia", regime "ibrido" illiberale al suo interno ma al contempo legittimato dagli attori esterni – nel caso di specie dall'Occidente e dall'UE – perché promette di garantire gli equilibri regionali. Sebbene teoricamente l'approccio europeo ponga una grande enfasi sui fattori di democrazia e Stato di diritto come le due condizioni imprescindibili per l'avanzamento nelle relazioni bilaterali e nel percorso di integrazione nelle sue strutture politico-amministrative, nella realtà l'UE sembra aver dato maggiore importanza al mantenimento della stabilità a livello regionale, contribuendo così indirettamente al consolidamento di questi regimi.

L'indebolimento del potere trasformativo dell'UE e l'attenuazione della sua capacità d'attrazione sono stati sfruttati positivamente da altre potenze, quali Russia, Cina, Turchia ed Emirati Arabi Uniti (AUE), che dal 2010 si sono affacciate sulla regione proiettandovi i loro interessi (politici, economici, egemonia culturale, ecc.) e proponendo modelli alternativi a quelli europei che hanno trovato presa facile sui *leader* politici e le élite locali, con cui condividono un orientamento tendenzialmente autoritario e di critica al mondo occidentale.

La penetrazione di attori concorrenti all'UE è massiva specialmente in Serbia, il Paese più grande e importante della regione che esemplifica per eccellenza il *modus operandi* degli stabilitocrati: Aleksandar Vučić, prima primo ministro poi presidente della Repubblica dal 2017, ha instaurato un regime dispotico, sostenuto da clientelismo e da una stampa filogovernativa, con il quale ha di fatto assunto il controllo delle principali istituzioni dello Stato e conduce una politica estera ambivalente, oscillando tra i negoziati di adesione all'UE, da un lato, e i rapporti con il Cremlino e la Cina di Xi Jinping, dall'altro.

Il presente lavoro di tesi analizzerà queste dinamiche in chiave critica, servendosi anche del prezioso contributo del *Research fellow* sui Balcani per l'ISPI, il dottor Giorgio Fruscione, con l'obiettivo di richiamare l'attenzione sulla regione balcanica e sui suoi possibili risvolti sul futuro dell'integrazione europea e la riconfigurazione geopolitica del continente.

INTRODUZIONE

La politica di allargamento dell'Unione europea è considerata una delle modalità di maggiore successo per la promozione di democrazia e stabilità da parte di un attore esterno. Rispetto, per esempio, all'ultimo grande ampliamento dell'Unione a Est del 2004-2007, molti Paesi europei con un passato a economia pianificata e a partito unico sono stati trasformati in società democratiche ed economie di mercato, e l'instaurazione dello Stato di diritto in questi Paesi ha incrementato la stabilità e la sicurezza in tutta Europa. Diversamente, nella regione balcanica, a distanza di vent'anni esatti dal Consiglio europeo di Salonicco, che nel 2003 promise ai Balcani occidentali un futuro all'interno dell'UE, l'allargamento non ha ancora prodotto i cambiamenti attesi, perdendo efficacia e slancio politico. In particolare, anziché sperimentare una sostanziale riforma democratica, si è assistito a una progressiva involuzione autoritaria nella forma della "stabilitocrazia", ovvero di un regime che presenta notevoli carenze in termini di *governance* democratica, ma che gode di legittimità esterna grazie all'offerta di una presunta stabilità. La formazione di questi governi "ibridi" e dalla politica ambivalente mette pertanto in discussione l'asserito potere trasformativo dell'Unione europea.

Dopo la fine del comunismo e la disgregazione della Jugoslavia (1989-1992), i Balcani occidentali hanno intrapreso un percorso di transizione verso la democrazia, la libertà e una società più giusta, vedendo nell'Europa un alleato e l'ingresso nella famiglia europea come il modo per realizzare questi obiettivi. Le misure e le politiche messe in campo dall'UE, gravata nell'ultimo decennio da numerosi problemi interni e molteplici crisi mondiali, hanno però finito per privilegiare l'aspetto della stabilizzazione nazionale e regionale a discapito di un'effettiva europeizzazione dei Paesi candidati. Diverse fonti riferiscono infatti che l'approccio europeo verso l'area balcanica, contrassegnato da un andamento altalenante e da una postura non sempre determinata e intransigente, ha contribuito involontariamente a rafforzare le tendenze autoritarie nella regione; contestualmente, l'ineffettività della politica di condizionalità ha aperto degli spazi d'azione per altri attori non-occidentali, quali Russia, Cina, Turchia ed Emirati Arabi Uniti (AUE). Il loro *modus operandi*, che è profondamente lontano dai principi su cui si fonda l'UE, alimenta questo circolo vizioso, per cui esaspera le debolezze dello Stato di diritto e favorisce il consolidamento del dominio delle élite politiche ed economiche al potere. Tutto ciò mina la fiducia dei cittadini

nella reale possibilità di democratizzazione, il che si riflette poi nel restringimento della base filo-europeista e nel crescente numero di persone che abbandonano questi Stati.

Il presente lavoro di tesi si incentra sull'analisi della politica di allargamento dell'Unione europea nei Balcani occidentali e si propone di rilevarne gli elementi di criticità che hanno portato all'affermazione della stabilitocrazia e alla diffusione di pratiche di *patronage* e clientelismo, il c.d. “*state-capture*”, le quali ostacolano l'avanzamento dell'integrazione stessa. Tali fenomeni saranno approfonditi prendendo come riferimento il caso-studio della Serbia, Paese di primo piano nella regione e *frontrunner* nel processo di adesione insieme al Montenegro, nonché *unicum* a livello politico ed economico per gli interessi che le potenze extra-UE riversano nella penisola. A tal fine, l'elaborato si divide in tre sezioni.

Il primo capitolo illustrerà nel dettaglio la politica in oggetto, dal punto di vista del funzionamento e della sua evoluzione storica. Dopo un inquadramento generale delle sue caratteristiche e della sua rilevanza come esempio di politica estera strutturale e vettore del *soft power* europeo, se ne analizzeranno nell'ordine il fondamento giuridico e i requisiti richiesti, l'*iter*, gli strumenti adoperati e gli attori coinvolti. Dalla ricostruzione diacronica delle varie riforme che hanno interessato la procedura di allargamento, fino a quella più recente del 2020, emerge una maggiore insistenza da parte delle istituzioni europee sul rispetto dei valori democratici come condizione essenziale non solo per l'adesione, ma anche per partecipare al processo negoziale: oggi i capitoli riguardanti la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali sono trattati per primi e chiusi solo alla fine della negoziazione, così da prolungare l'esposizione alla condizionalità prima dell'ammissione. Come si discuterà successivamente nella trattazione, l'importanza centrale assunta da questi principi sul piano teorico e giuridico non è però stata accompagnata da altrettanti effetti positivi sul piano concreto.

Il secondo capitolo ripercorrerà in apertura lo sviluppo dei rapporti tra l'UE e i Balcani occidentali a partire dall'adozione dell'iniziativa denominata “Approccio regionale” (1996) sino alla strutturazione della prospettiva europea (2003) nell'ambito del Processo di stabilizzazione e associazione (PSA, 1999), riferendo inoltre gli aggiustamenti e i perfezionamenti che sono occorsi in questo ventennio. Nel paragrafo seguente ci si focalizzerà invece sul fenomeno della stabilitocrazia e sulle

corresponsabilità (non intenzionali) dell'Unione europea in merito, quindi si dimostrerà la regressione autoritaria che ha colpito la regione esaminando quattro variabili: elezioni e partiti politici, sistema di “*checks and balances*”, libertà e indipendenza dei media e clientelismo. Infine, l'ultima sotto-sezione sarà riservata all'ingerenza delle potenze straniere che si sono inserite nel vuoto lasciato da Bruxelles e stanno trasformando l'area balcanica anche in un campo di rivalsa geopolitica.

Nel terzo capitolo ci si occuperà del caso serbo, che consentirà di verificare e sostanziare la tesi sostenuta. Alla disamina di come sono cambiati i rapporti tra l'UE e la Serbia dagli anni Duemila a oggi, farà seguito lo studio della svolta autoritaria del regime di Aleksandar Vučić e delle tensioni con il Kosovo, queste ultime retaggio del passato etno-nazionalista che le politiche europee non sono state in grado di superare, oltre che prodotto dell'instabilità intrinseca alla stabilitocrazia. Il paragrafo conclusivo tratterà dell'equilibrio del Paese tra Ovest ed Est, evidenziando l'influenza esercitata dagli attori concorrenti agli Stati europei con alcuni casi concreti. Per cercare di comprendere la complessa situazione serba ho intervistato Giorgio Fruscione, giornalista e *Research fellow* sui Balcani presso l'ISPI, di cui allego il contributo in appendice.

L'analisi delle dinamiche in atto nella regione balcanica è fondamentale per capire il futuro dell'integrazione europea e del continente; inoltre, in quanto zona “intermedia” tra democrazia e autoritarismo, capitalismo di mercato ed economia controllata dallo Stato, il *focus* sui Balcani occidentali getta luce sulla crisi globale della liberaldemocrazia e sul modo in cui i contesti regionali possono rispecchiare tendenze più ampie.

CAPITOLO 1

LA POLITICA DI ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

1.1 La politica di allargamento: un inquadramento generale

L'allargamento è il processo mediante il quale nuovi Paesi aderiscono all'Unione europea: esso mira a riunire gli Stati europei in un progetto politico ed economico comune, intensificando la solidarietà tra i popoli d'Europa e valorizzandone le diversità. La politica di allargamento si è rivelata essere uno degli strumenti più efficaci nella promozione di riforme politiche, economiche e sociali nei Paesi che intendono diventare membri, nonché nel consolidamento della pace, della stabilità e della democrazia in tutto il continente, irrobustendo altresì la presenza e il peso dell'UE a livello mondiale. La Commissione europea l'ha infatti definita «un investimento geopolitico strategico»¹ che contribuisce alla securizzazione dello spazio comunitario e alla diffusione dei suoi principi costitutivi poiché l'estensione non è soltanto territoriale, ma anche e soprattutto una proiezione dell'identità europea all'esterno dei suoi confini.

L'allargamento è connaturato all'Unione europea, che dalla sua fondazione nel 1957, allora come Comunità economica europea (CEE), è passata dai sei Paesi originari (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) a ventotto nel 2013 con l'ultimo ingresso della Croazia, poi diminuiti a ventisette dopo la fuoriuscita della Gran Bretagna, dopo gli esiti del referendum del 2016. Fin dalla sua primordiale concezione, il progetto europeo istituisce un'organizzazione internazionale regionale a carattere aperto che ambisce a rimediare e superare gli errori di un passato protezionista e all'insegna di antagonismi nazionali, coinvolgendo il maggior numero di partecipanti possibile al fine di condividere gli sforzi e i vantaggi della cooperazione internazionale e di stabilire una pace durevole sul territorio europeo. La Dichiarazione Schuman del 1950, che anticipa la firma dei Trattati di Roma (1957), è molto chiara rispetto al modo in cui si sarebbe dovuto procedere nell'edificazione della «Casa comune europea»: in essa si afferma che l'Europa non si sarebbe fatta «in una volta

¹ Commissione europea, «Enlargement policy is a geostrategic investment in peace, stability, security and economic growth in the whole of Europe», Commissione europea, «Comunicazione sulla politica di allargamento dell'UE», 12 ottobre 2022, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/2022-communication-eu-enlargement-policy_en.

sola» e che la sua costruzione avrebbe dovuto essere capace di ammettere in futuro anche i Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO), all'epoca ancora sotto il dominio sovietico². L'intero percorso di integrazione è stato animato e orientato da questa prospettiva, la cui storia, fatta eccezione per l'unica defezione rappresentata dal caso Brexit, è quella di un'espansione continua, sebbene non lineare e avvenuta in tempi differenti, se non talvolta "differiti" di proposito. Oggi l'Unione europea ricopre una superficie di oltre quattro milioni di km², estesa dal Portogallo all'Estonia, dalla Finlandia a Malta, e conta una popolazione totale di circa mezzo miliardo di persone; possiede l'economia più grande al mondo e svolge un ruolo di primo piano nei vari consessi internazionali, come l'Organizzazione mondiale per il commercio (OMC), gli organismi specializzati dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e i summit mondiali sull'ambiente e sullo sviluppo³.

La centralità che tale politica riveste nella configurazione dell'UE è testimoniata anche dal fatto che gli allargamenti che si sono succeduti dal 1973 al 2013 hanno scandito i diversi momenti di revisione dell'assetto istituzionale. Tutti i Trattati di riforma, dall'Atto Unico Europeo (1987) al Trattato di Lisbona (2007), sono infatti stati adottati o in vista o al seguito di un ampliamento per gestirne l'impatto sul funzionamento e sull'organizzazione delle istituzioni europee. Per esempio, il secondo allargamento ai Paesi dell'Europa meridionale, Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986), è stato seguito dalla prima ampia riforma dei Trattati di Roma nel 1987, mentre l'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia nel 1995 si è accompagnato all'adozione del Trattato di Amsterdam (firmato nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999); la stessa proposta, poi naufragata, di sottoscrivere una Costituzione europea (2005) è stata avanzata nel contesto dell'adesione dei Paesi PECO (2004) a fronte del timore che l'adesione di dieci nuovi Stati avrebbe potuto diluire l'integrazione, compromettendo la capacità decisionale e d'azione della Comunità. Queste riforme hanno esteso progressivamente il ricorso del voto a maggioranza qualificata e i relativi ambiti di applicazione per agevolare la convergenza verso posizioni comuni, più difficili da

² «L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto (...) La creazione di questa potente unità di produzione (CECA), aperta a tutti i Paesi che vorranno aderirvi e intesa a fornire a tutti i Paesi in essa riuniti gli elementi di base della produzione industriale a condizioni uguali, getterà le fondamenta reali della loro unificazione economica», Dichiarazione Schuman, maggio 1950, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it#:~:text=Principali%20citazioni,anzitutto%20una%20solidariet%C3%A0%20di%20fatto.%22.

³ P. Fontaine, "Le Politiche dell'Unione europea. L'Europa in 12 lezioni", Pubblicazioni Commissione europea, agosto 2017, <https://op.europa.eu/webpub/com/eu-in-12-lessons/it/>.

raggiungere all'aumentare del numero degli Stati membri, e semplificato la struttura delle istituzioni per adattare la rappresentatività degli Stati e dei cittadini europei alle accresciute dimensioni dell'Unione⁴.

L'adesione all'Unione europea è una procedura complessa, dalla natura composita, politica, economica e giuridica, e che richiede un tempo variabile a seconda dei casi e delle contingenze: se l'allargamento del 1995 è avvenuto in modo rapido e senza incontrare resistenze⁵, quello nei Balcani occidentali è in corso da vent'anni. Questa politica poggia su una forte condizionalità e si contraddistingue per la prospettiva della *full-membership* come “premio” che il Paese candidato consegue al termine del percorso di adeguamento agli standard europei. Ciò conferisce all'allargamento una valenza unica nel suo genere, differenziandolo sia dagli accordi di associazione che dalla Politica europea di vicinato (PEV), i quali possono essere considerati le sue varianti “deboli”. Gli accordi di associazione sono ampi accordi-quadro tra l'UE, i suoi Stati membri e uno Stato terzo che disciplinano le loro relazioni bilaterali; la base giuridica poggia sull'art. 217 TFUE (ex-art. 310 CE) e l'intenzione è quella di instaurare una stretta cooperazione economica e politica in vari settori, dal commercio alla collaborazione in materia sociale, culturale e di sicurezza⁶. Solitamente vengono istituiti anche degli organi paritari competenti a prendere le decisioni che vincolano le parti contraenti. Come per l'allargamento, la conclusione di questi accordi da parte dell'UE è subordinata all'assunzione di un impegno serio ed effettivo per la riforma politica, economica, commerciale o dei diritti umani nel Paese in questione, mentre la promessa di una futura adesione può essere presente, come nel caso degli accordi firmati con la Grecia nel 1961 e con la Turchia nel 1963, ma non costituisce l'oggetto della negoziazione. A tal proposito, la Corte di Giustizia ha precisato che «un accordo di associazione offre agli Stati terzi un'*alternativa* all'adesione per istaurare una relazione speciale e privilegiata con l'UE, che garantirà

⁴ In particolare, il Trattato di Lisbona (2007) ha introdotto profondi cambiamenti nella composizione e nell'attività delle principali istituzioni dell'UE, definendo un *corpus* di norme che non dovesse essere modificato a ogni nuovo allargamento. Ad esempio, la distribuzione dei seggi tra gli Stati nel Parlamento europeo non è prefissata, ma rimessa alla decisione del Consiglio europeo con deliberazione all'unanimità, su iniziativa e approvazione da parte dello stesso Parlamento.

⁵ Questo allargamento è ritenuto da molti il più proficuo per l'Unione e il meno problematico, sia in termini politici che giuridici, mentre secondo i critici avrebbe squilibrato i tradizionali assetti istituzionali e favorito l'emergere di un asse nord-europeo tendenzialmente avverso ai Paesi del Sud Europa. Ad ogni modo, indubbio è l'importante contributo che Austria e Paesi scandinavi hanno apportato alle politiche europee e per una maggiore trasparenza nell'azione dell'UE.

⁶ Wiki, “Accordo di associazione dell'Unione europea”, https://it.abcdef.wiki/wiki/European_Union_Association_Agreement.

agli stessi una *certa* partecipazione al sistema dell'Unione»⁷. Gli accordi di associazione possono assumere diverse forme e tra queste rientrano anche quelli di vicinato, che sono geograficamente limitati e si propongono di favorire l'avvicinamento tra l'Unione europea e i Paesi confinanti⁸. La Politica europea di vicinato (PEV) è stata sviluppata dalla Commissione nel 2004 in concomitanza con l'allargamento a Est per creare una zona di prosperità attorno all'Unione, con la quale intrattenere relazioni pacifiche e cooperative sulla base della condivisione dei valori europei, oltre che per contenere il divario e la tensione tra i Paesi coinvolti e non nel processo di allargamento. Anch'essa è stata concepita come un "surrogato" dell'adesione, come una formula che avrebbe consentito di evitare ulteriori allargamenti, rassicurando così quegli Stati membri che già temevano le ripercussioni del quinto ampliamento. Nel documento strategico allegato si dice espressamente che la PEV non avrebbe offerto ai vicini un'prospettiva di adesione, il che ne ha depotenziato la condizionalità e l'ha resa più blanda nei risultati prodotti: contrariamente ai successi registrati dalla politica di allargamento, la PEV non è riuscita a motivare a sufficienza gli Stati target ad accettare i costi e i rischi connessi alla realizzazione di riforme strutturali, proprio perché gli incentivi non erano abbastanza e la posta in gioco era decisamente meno appetibile.

I negoziati di adesione comportano dunque il rafforzamento dei principi e delle politiche dell'UE nei Paesi candidati, dato che gli aspiranti membri devono rispettarne i valori democratici e promuoverli attivamente. Di conseguenza, attraverso l'enucleazione dei requisiti d'ammissione, lo studio dei processi di allargamento consente di individuare il "nocciolo duro" dell'identità europea: ciò che viene chiesto ai Paesi terzi non è che il riflesso dei capisaldi dell'ordinamento comunitario. L'Unione europea è innanzitutto una comunità di valori, una famiglia di Paesi democratici impegnati a lavorare insieme in nome della pace e della libertà, della prosperità e della giustizia sociale⁹. I suoi valori istitutivi sono indicati all'art. 2 del TUE, che con l'art. 49 TUE forma anche il fondamento giuridico della politica di allargamento:

⁷ Corte di Giustizia UE, *Demirel vs. Stadt Schwabish Gmünd*, Sentenza del 30 settembre 1987, C 12/86, in Racc. 1986, p. 3719, par. 9.

⁸ S. Keukeleire & T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Red Globe Press, 2nd Edition, 2014, pp. 250-256.

⁹ Commissione europea, "Le politiche dell'Unione europea. Allargamento: diffondere i valori e le norme europee tra un numero crescente di Paesi", Bruxelles, giugno 2015, http://ec.europa.eu/pol/index_it.htm.

L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

L'osservanza di questi principi è una condizione imprescindibile per appartenere all'Unione europea e per godere pienamente dei diritti che discendono dalla *membership*: se infatti uno Stato membro contravviene a uno o più valori fondamentali, l'art. 7 TUE prevede la possibilità di comminare una sanzione allo Stato che si è reso responsabile della violazione, ad esempio si può decidere di sospendere il diritto di voto in seno al Consiglio dei ministri oppure di “congelare” i fondi europei che gli spettano. Tali principi plasmano anche la percezione esterna dell'Unione e le sue relazioni con il resto del mondo (artt. 3 e 21 TUE), le quali devono tendere alla promozione di un ordine pluralistico e rigorosamente multilaterale, imperniato sulla democrazia e sullo Stato di diritto. Nell'ambito della politica di allargamento questi ultimi due aspetti sono coperti dai capitoli 23 e 24, che riguardano rispettivamente il sistema giudiziario e i diritti fondamentali, il primo, e i temi di giustizia, sicurezza e libertà, il secondo; essi presiedono il processo di europeizzazione e sono diventati la pietra angolare della strategia UE-Balceni occidentali del 2018 e della nuova metodologia per i negoziati di adesione del 2020. La democrazia e lo Stato di diritto sono concetti interconnessi e che si rafforzano a vicenda: la prima identifica una forma di governo basata sulla sovranità popolare e che garantisce a ogni cittadino una partecipazione ugualitaria all'esercizio del potere pubblico tramite elezioni multipartitiche, libere ed eque, mentre il secondo implica nello specifico il primato della legge e una separazione dei poteri, unitamente a un sistema giudiziario efficiente e ad apparati pubblici che siano impermeabili alla corruzione o a interessi di parte. Esso protegge inoltre la libertà di stampa, assicurando così che la collettività sia opportunamente informata sugli interventi del governo e possa determinare le proprie scelte in modo libero e indipendente. Il rispetto dello Stato di diritto è essenziale per il funzionamento stesso dell'Unione: è la condizione basilare per un'applicazione efficace del diritto comunitario, la preservazione della concorrenza del mercato interno, nonché per il mantenimento di un ambiente favorevole agli investimenti e di una fiducia reciproca tra gli Stati membri. L'Unione europea vigila sulla sua ottemperanza con la relazione annuale della Commissione sullo Stato di diritto in

Europa¹⁰ e la valutazione annuale del Consiglio europeo, oltre che attraverso dibattiti con ciascun Paese membro; osservati speciali sono la Polonia e l'Ungheria, le cui recenti crisi costituzionali sono un grave assalto alle norme democratiche europee e minano la credibilità dell'Unione come campione e promotore della liberaldemocrazia, appannando la sua immagine agli occhi dei Paesi candidati¹¹.

In definitiva, come sintetizzò magistralmente nel 2015 l'ex vice-presidente della Commissione Frans Timmermans, «The rule of law is part of Europe's DNA, it's part of where we come from and where we need to go. It makes us what we are»¹², e l'importanza cruciale che occupa nell'ordinamento europeo corrobora la tesi secondo cui l'accesso alla Comunità è stata, sin dalle origini, riservata alle sole democrazie. Alla luce di ciò, la politica di allargamento figura *in primis* come uno strumento di democratizzazione e uno dei vettori del *soft power* europeo, il quale connota l'Unione come potenza civile, normativa e trasformativa e ne esprime il suo singolare potere strutturale.

1.2 La politica di allargamento come esempio di politica estera strutturale: il potere trasformativo dell'Unione europea

La politica di allargamento è il mezzo più potente di cui l'UE dispone al fine di perseguire ed espandere i suoi interessi e i suoi valori nell'immediato vicinato¹³. L'idea dell'allargamento come strumento di politica estera trova la sua prima espressione nell'espansione a sud negli anni Ottanta a Grecia, Spagna e Portogallo, in cui la prospettiva di adesione alla CEE ebbe l'effetto di incentivare la liberalizzazione politica e lo sviluppo economico dei tre Paesi, modificandone la precedente struttura

¹⁰ Essa valuta i quattro settori di sistemi giudiziari, quadri anticorruzione, pluralismo dei media e altre questioni istituzionali relative al sistema di bilanciamento dei poteri. Ogni relazione esamina la situazione dell'UE nel suo complesso e gli sviluppi nei singoli Stati membri; a partire dal 2022 tali rapporti contengono anche raccomandazioni specifiche per correggere eventuali difetti.

¹¹ Rispetto all'Ungheria, nella risoluzione del 15 settembre 2022 il Parlamento europeo ha denunciato esplicitamente la violazione dei valori su cui si fonda l'Unione, asserendo che il Paese si è trasformato in «un regime ibrido di autocrazia elettorale» e chiedendo in risposta un intervento risoluto affinché la situazione non degenerasse ulteriormente. Parlamento europeo, «Esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione», Strasburgo, 15 settembre 2022 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_IT.pdf.

¹² European Commission, F. Timmermans, «The European Union and the Rule of Law – Keynote speech at Conference on the Rule of Law», Tilburg University, 2015, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/timmermans/announcements/european-union-and-rule-law-keynote-speech-conference-rule-law-tilburg-university-31-august-2015_en.

¹³ S. Keukeleire & T. Delreux, *op.cit.*, pp. 207-211.

dallo stampo autoritario e centralizzato. Lo stesso è stato riproposto più avanti, nei primi anni Duemila, nei confronti dei Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO) dopo la caduta del muro di Berlino (1989): l'allargamento a Est ha riunificato il continente, rilanciando l'ideale paneuropeo nel nuovo contesto geografico, profondamente mutato dopo l'abbattimento della cortina di ferro, ed esteso il successo dell'integrazione europea agli ex-satelliti di Mosca, proteggendo le nuove democrazie orientali da eventuali degenerazioni nazionalistico-totalitarie¹⁴. In questo senso, oltre a esercitare un'attrattività sui Paesi candidati, l'Unione europea ha un potere trasformativo¹⁵ e la politica di allargamento è un esempio di politica estera strutturale.

La politica estera è l'area della politica diretta verso l'ambiente esterno con l'obiettivo di influenzare tale ambiente e gli altri attori al suo interno, indirizzandone il comportamento al conseguimento dei propri scopi. Essa si compone di due dimensioni: il potere relazionale o convenzionale e il potere strutturale. Il primo è caratteristico della politica estera tradizionale e si sostanzia in operazioni di breve periodo e dal carattere reattivo in risposta a un certo evento; è gestito con gli strumenti classici politico-diplomatici o militari e nell'impianto comunitario attiene alla Politica estera e di sicurezza comune (PESC). Il secondo contraddistingue invece la politica estera moderna e si concretizza in politiche di medio-lungo periodo finalizzate a trasformare le strutture organizzative, politiche, economiche, sociali e giuridiche, in uno Stato terzo, nelle relazioni con uno Stato terzo o a livello di sistema internazionale. Le trasformazioni aspirano a essere durevoli e stabili nel tempo, anche quando la pressione trasformativa viene meno, e sono sollecitate dal ricorso al *soft power* o «potere dolce», che è la sfera in cui l'Unione europea è più attrezzata proprio perché esula dal campo militare (*hard power*). Nella teorizzazione di Joseph Nye (1990), il politologo americano che elaborò la distinzione tra potere coercitivo e di persuasione, il *soft power* presuppone la presenza di una cultura e di un'ideologia «attraente» e la capacità di stabilire norme internazionali vicine alle proprie rende gli Stati in grado di

¹⁴ Quanto riportato trova conferma in una Comunicazione che la Commissione ha presentato l'8 novembre 2006 all'Assemblea di Strasburgo e al Consiglio nella quale si legge che: «Per sua stessa natura, l'integrazione europea mira a sormontare le divisioni che esistono nel nostro continente contribuendo alla sua unificazione pacifica. L'allargamento dell'UE ha dato una risposta politica ai cambiamenti più rilevanti, tra cui il crollo delle dittature e del comunismo, consolidando la democrazia, i diritti umani e la stabilità nell'intero continente». Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, «Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007 comprendente una relazione sulla capacità dell'Unione europea di accogliere nuovi Stati membri», COM (2006) 649, Bruxelles, 8 novembre 2006, p. 2.

¹⁵ H. Grabbe, *The EU's Transformative Power. Europeization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, January 2006.

cooptare gli altri. Questa capacità è particolarmente sviluppata nell'UE, che per l'abilità di diffondere le sue idee, e quindi di definire cos'è "normale" anche per gli altri Paesi, è stata soprannominata da Ian Manners (2002) «potenza normativa»¹⁶. Tale concetto è una delle tante espressioni che sono state coniate per cercare di capire e spiegare la natura dell'azione internazionale dell'Unione, un attore *sui generis* sia per la sua conformazione interna, un ibrido tra una federazione e una confederazione di Stati, che per i mezzi di politica estera utilizzati. Rispetto alla nozione di «potenza civile», con cui Duchêne (1972) si riferiva alla predilezione di canali di influenza pacifici come il commercio e la cooperazione allo sviluppo al posto della forza militare, quella di potenza normativa insiste sulla rilevanza che i principi europei hanno nelle relazioni tra Bruxelles con gli Stati membri e i Paesi terzi. Secondo Manners, questo potere normativo è radicato in cinque norme principali, integrate da quattro «minor norms»: pace, libertà, democrazia, Stato di diritto, diritti umani e libertà fondamentali, cui si aggiungono solidarietà sociale, non-discriminazione, sviluppo sostenibile e *good governance*. Intorno all'identità normativa dell'UE sono sorti diversi studi e anche delle voci critiche, per esempio qualcuno ritiene che il concetto di potenza normativa si concentri troppo sugli aspetti ideali trascurando quelli materiali, che invece dovrebbero essere tenuti in debita considerazione in quanto condizionano fortemente il recepimento delle norme europee, e in secondo luogo che sia un concetto eccessivamente eurocentrico, ovvero tende ad assumere i valori euro-occidentali come unico riferimento a discapito di altre tradizioni valoriali. Al di là di queste obiezioni, il potenziale d'attrazione del c.d. "*European way of life*" è fuori discussione e l'Unione europea non ha rivali in termini di capacità di normazione, come dimostra l'europeizzazione di Stati terzi che avviene in occasione degli allargamenti.

Il potere trasformativo dell'UE riguarda ogni aspetto organizzativo dello Stato target e consiste nella promozione di una serie di riforme (amministrative, giuridiche, legislative, politiche, ecc.) durante il processo di adesione affinché il Paese risulti idoneo per l'integrazione. Esso dipende da ciò che Vachudova (2005) definisce «leva attiva» e «leva passiva»¹⁷: la prima rimanda alla «*carrot and stick policy*», cioè ai criteri d'ammissione, a partire da quelli stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen

¹⁶ I. Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *European Economic Journal*, 16 December 2002.

¹⁷ M. A. Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration After Communism*, Oxford University Press, 17 February, 2005.

nel 1993, mentre la seconda rinvia all'attrattività del progetto europeo, come i vantaggi economici attesi dall'ingresso nell'Unione. Un prerequisito fondamentale del potere trasformativo è la coerenza interna, la quale negli ultimi anni è andata affievolendosi a causa delle crescenti divisioni ideologiche tra gli Stati membri¹⁸. Da un lato, un gruppo di Paesi continua ad attribuire un forte valore all'UE come ordine basato su regole, fondato sui valori democratici sanciti, come si è visto, dall'art. 2 TUE, dall'altro sono emerse delle forze illiberali che rivendicano la sovranità nazionale e sono preoccupate di difendere anzitutto i valori tradizionali dell'Europa cristiana, con un conseguente deterioramento dello Stato di diritto. Queste divisioni si ripercuotono direttamente sul funzionamento dell'allargamento dell'UE, ostacolando un adeguato processo decisionale giacché gli Stati membri hanno posizioni divergenti sui criteri di Copenaghen e sull'importanza dello Stato di diritto e della democratizzazione per i Paesi candidati. Il potere trasformativo dell'UE varia poi nel corso della procedura di allargamento e a seconda della materia, per esempio è forte soprattutto nella terza fase in cui, in sede di Consiglio, si decide se dare avvio o meno ai negoziati di adesione, e nelle aree tematiche comunitarie (mercato unico, unione doganale, ecc.), mentre è più limitato in quelle di pertinenza intergovernativa, come la protezione delle minoranze. Nella letteratura sull'integrazione europea tale potere è indicato con il termine «europeizzazione», che viene usato per spiegare il processo di recepimento della legislazione e delle politiche dell'UE nella politica nazionale; la definizione più ampia di questo concetto lo descrive come «un processo di (a) costruzione, (b) diffusione e (c) istituzionalizzazione di regole formali e informali, procedure, paradigmi politici, stili, “modi di fare” e credenze e norme condivise che vengono prima definite e consolidate nel processo decisionale dell'UE e poi incorporate nella logica del discorso nazionale, delle identità, delle strutture politiche e delle politiche pubbliche»¹⁹. L'europeizzazione ha perciò tante “facce” e gli studiosi l'hanno declinata in modi differenti: c'è chi la interpreta come l'interiorizzazione dei valori e dei paradigmi politici europei a livello nazionale e chi la concepisce più come un processo attraverso il quale le aree politiche nazionali divengono subordinate alle politiche europee. Riprendendo il caso del quinto ampliamento (2004-2007), essa si è tradotta nella

¹⁸ Dr A. Abazi, G. Cretti, A. Dafa, M. de Boon & co., “The EU as a promoter of democracy or ‘stabilitocracy’ in the Western Balkans?”, Clingendael Institute & Think for Europe Network (TEN), The Netherlands, February 2022, p. 12, <https://www.clingendael.org/pub/2022/the-eu-as-a-promoter-of-democracy-or-stabilitocracy/>.

¹⁹ C. Radaelli, “The Europeanization of Public Policy”, in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli (eds), *The Politics of Europeanization*, OUP, 2003.

trasformazione e nella democratizzazione dei Paesi candidati, con convergenza verso la liberaldemocrazia e la riforma della giustizia, nonché l'adozione di diritti per le minoranze e di una legislazione anti-discriminatoria. Il processo di europeizzazione non si esaurisce con l'accesso, ma comprende anche la politica di post-adesione²⁰. Quest'ultima funge da dispositivo di controllo attivabile nei primi tre anni dopo l'ammissione nei confronti dei Paesi nuovi entrati, che non hanno soddisfatto completamente i requisiti richiesti per l'ingresso; l'obiettivo è affrontare «gravi carenze o qualsiasi rischio imminente di tali carenze nel recepimento, nello stato di attuazione o nell'applicazione delle decisioni-quadro o di qualsiasi altro impegno, strumento di cooperazione e decisione pertinente»²¹, il che potrebbe altrimenti avere ripercussioni negative sugli altri membri. Per quanto riguarda infine gli strumenti operativi, il meccanismo di europeizzazione si esplica tramite cinque attività da parte dell'Unione europea: *gate-keeping*, cioè la concessione del via libera al Paese candidato all'apertura dei negoziati; *benchmarking* e monitoraggio, tra cui le valutazioni della Commissione circa la capacità amministrativa e istituzionale dello Stato in questione di attuare e applicare l'*acquis* europeo, e di distribuire e gestire i fondi; fornitura di modelli legislativi e istituzionali cui ispirarsi e da riproporre nell'ordinamento nazionale; *cash-machine*, ovvero lo stanziamento di denaro sotto forma di aiuti economici e assistenza tecnica come supporto alla realizzazione delle riforme; consulenza e gemellaggi a livello comunale e regionale tra gli Stati membri e gli aspiranti tali.

Per le società e le élite politiche dei Paesi che vogliono diventare membri dell'Unione, la prospettiva dell'integrazione europea risulta molto attrattiva e un incentivo valido a motivare un serio sforzo di riforma per diversi motivi. In primo luogo, l'UE è largamente considerata un "club" di Paesi prosperi, stabili e democratici, pertanto farne parte è sinonimo di una vita migliore, oltre a nobilitare lo *status* del Paese in termini di riconoscimento internazionale; secondariamente, la *membership*

²⁰ Si tratta del Meccanismo di Cooperazione e Verifica (MCV), a cui la Commissione può fare ricorso quando un nuovo membro dell'UE non riesce ad adempiere agli impegni concordati in fase di negoziazione per l'accesso in materia di libertà, sicurezza e giustizia o di politiche riguardanti il mercato comune europeo (MEC). Esso è stato utilizzato con Romania e Bulgaria per monitorarne i progressi sul fronte della lotta alla corruzione, alla criminalità organizzata e alla riforma del sistema giudiziario. Commissione europea, "Meccanismo di Cooperazione e Verifica per la Bulgaria e la Romania", https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_it.

²¹ L. Ognjanoska, "Promoting the Rule of Law in the EU Enlargement Policy: A Twofold Challenge", *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, December 2021, p. 247.

europea significa entrare anche nel mercato unico e dunque beneficiare delle quattro libertà di circolazione di beni, servizi, capitali e persone²². Alcune di queste facilitazioni sono accessibili già con gli accordi di associazione e di pre-adesione, tuttavia è soltanto con la *full-membership* che si aderisce all'unione doganale e si raggiunge la completa armonizzazione con i regolamenti del mercato comune europeo (MEC). I vantaggi economici del MEC sono considerevoli: crescita economica, beni di consumo più sicuri, prezzi inferiori e maggiore scelta in settori come le telecomunicazioni, le banche e il trasporto aereo, per menzionarne soltanto alcuni. Al di là dei benefici derivanti dall'integrazione economica, i nuovi Stati membri, specialmente quelli con un basso profilo di reddito pro-capite, possono poi godere dei vantaggi associati alla PAC, ai fondi regionali e di coesione, e più recentemente alla transizione verde e al Next Generation EU. Ultimo aspetto, ma non per importanza, è la stabilità geopolitica e la sicurezza, che sono state una motivazione essenziale nel caso dell'allargamento nei Balcani occidentali avviato nei primi anni Duemila, dopo il decennio di sanguinosi conflitti etnici nella regione. Questi argomenti sono ancora più forti nei riguardi dei tre nuovi Paesi candidati, Ucraina, Repubblica di Moldova e Georgia, i quali si sono rivolti all'UE proprio come reazione all'invasione russa (24 febbraio 2022), sperando inoltre in una procedura accelerata vista l'eccezionalità della situazione²³.

Gli studiosi della politica di allargamento hanno raggruppato i *drivers* che sorreggono l'ampliamento dell'UE e alimentano il desiderio di appartenervi distinguendo tra tre ragioni: pragmatica o utilitaristica, etico-politica e morale. Nell'approccio pragmatico, che è la posizione sostenuta dagli istituzionalisti razionalisti, tale politica è legittimata in relazione ai risultati che si prevede di ottenere;

²² La libertà di circolazione è un principio fondamentale dell'UE e sicuramente uno dei più importanti vantaggi che impattano sulla vita quotidiana dei cittadini europei e sul raggio d'azione degli Stati membri. Ad esempio, la libera circolazione dei capitali ha permesso la realizzazione delle altre due libertà di circolazione dei lavoratori e di stabilimento in ogni Paese dell'Unione, per cui, rispettivamente, tutti i cittadini europei hanno il diritto di lavorare negli altri Stati comunitari, e le imprese, indipendentemente dalle loro dimensioni, hanno accesso ai mercati nazionali di tutta l'area comunitaria (che annovera circa 446 milioni di potenziali clienti). Commissione europea, "La mia UE", gennaio 2020.

²³ Le domande di adesione di Kiev e Chisinau, presentate il 28 febbraio e il 3 marzo 2022, a pochi giorni di distanza dallo scoppio della guerra russa in Ucraina, sono state accolte positivamente, ma con procedura ordinaria, dal Consiglio europeo che si è tenuto il 23 e 24 giugno 2022, mentre al momento quella della Georgia, depositata insieme a quella macedone, non è stata avallata perché sono emerse alcune perplessità dal punto di vista politico e della governance interna. L'approvazione è stata rinviata al soddisfacimento di determinate condizioni preliminari poste dalla Commissione. R. Torino & C. Di Maio, "Ucraina e Moldova: un lungo percorso per arrivare all'UE", Istituto Affari Internazionali (IAI), 27 giugno 2022, <https://www.affarinternazionali.it/ucraina-e-moldova-un-lungo-percorso-per-arrivare-allue/>.

esso si basa su una razionalità strumentale di tipo «means-ends»²⁴, in cui gli attori prendono decisioni secondo calcoli di utilità in funzione di un determinato insieme di interessi, come la massimizzazione delle loro preferenze economiche. Quando le preferenze confliggono tra di loro, gli attori ricorrono a contrattazioni al fine di redistribuire i benefici e minimizzare i costi, cioè cercano di attutire i costi di adattamento dell'Unione all'ingresso di nuovi Stati (in quanto a impatto istituzionale, politico e di bilancio)²⁵ e di ricompensare i Paesi candidati per i sacrifici compiuti. Il secondo approccio è invece incentrato sulla dimensione valoriale e sull'identità collettiva dell'UE, che avrebbero orientato soprattutto il quinto allargamento a Est²⁶; in questo caso, la politica è motivata da ciò che un particolare gruppo, nel caso di specie di Stati, considera appropriato in funzione della sua autopercezione e di quello che vuole rappresentare all'esterno. In altre parole, l'allargamento sarebbe mosso da un comune sentire storico, culturale e valoriale e si giustifica in nome dei doveri e delle responsabilità che emergono come risultato dell'appartenenza a una particolare comunità. Ad esempio, dopo la dissoluzione del blocco sovietico, l'*appropriatezza* dell'allargamento è proprio ciò che ha spinto l'UE ad accantonare le considerazioni economiche verso le arretrate economie dei Paesi PECO in favore di una responsabilità storica e morale nei confronti delle popolazioni dell'Est con cui condivideva un'identità comune, permettendo così la riconciliazione del continente. Infine, l'approccio morale chiama in causa la nozione di “diritti”, intesi come «un complesso di principi riconosciuti reciprocamente “giusti” da tutte le parti, a prescindere dai loro interessi particolari e dalla loro identità culturale»²⁷. Tale prospettiva ricerca quindi le giustificazioni in standard universali di giustizia, indipendentemente dall'utilità di questa politica per gli attori coinvolti o dagli specifici valori o percezioni della comunità in oggetto. Sebbene difficili da conciliare, queste tre logiche interagiscono tra di loro e insieme hanno concorso al successo della politica di allargamento, la quale ha apportato consistenti vantaggi ai nuovi e ai vecchi Stati membri.

²⁴ H. Sjursen, “Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU’s Enlargement Policy”, *JCMS*, vol. 40, n° 3, 2002, pp. 491-513, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00366>.

²⁵ L'UE deve garantire la continuità di funzionamento delle istituzioni comunitarie e dei processi decisionali, lo sviluppo e l'attuazione delle politiche comuni in tutti i settori e il finanziamento delle politiche comunitarie in modo sostenibile.

²⁶ «We in Western Europe must not disappoint the great hopes which the peoples of Eastern Europe have of receiving our aid in their current emancipation process. Our credibility depends on how consistently we set our course towards integration to achieve a new European identity», European Parliament, Strasbourg, 1991.

²⁷ «The collapse of the Iron Curtain ended the Cold War and presented us with a unique opportunity to unite Europe (...). We have a historical and moral duty to seize this opportunity», J. Santer, ex-Commission President, 1998.

L'allargamento è infatti un processo trasformativo non solo verso l'esterno, ma anche con effetti sulla stessa Unione, di cui è stata una fonte di dinamismo economico, politico e di cambiamento istituzionale, oltre ad aver ampliato significativamente la sua sfera di influenza²⁸. In alcune materie, ad esempio la politica ambientale, si è assistito addirittura a un vero e proprio "rovesciamento di ruoli", per cui l'UE si è trovata a dover adeguare la sua legislazione alle disposizioni dei nuovi membri. Il fatto si inquadra nell'allargamento del 1995 ad Austria, Finlandia e Svezia, le quali, avendo una normativa più avanzata sulla tutela dell'ambiente e dei consumatori, hanno influito positivamente sul miglioramento delle misure europee²⁹. Nella Comunità la politica ambientale aveva assunto una certa rilevanza solo a partire dal 1992, con la firma del Trattato di Maastricht, che le conferì una dimensione inedita inserendo lo sviluppo sostenibile tra gli obiettivi della nascente Unione europea, mentre fino ad allora la regolamentazione della disciplina era stata intralciata dalle differenze di sensibilità ecologica delle opinioni pubbliche e di tradizione politica dei governi rispetto alla tutela del territorio, congiuntamente alle difficoltà dei vari Stati di armonizzare le proprie legislazioni secondo quella comunitaria. Nei negoziati con i tre Paesi candidati questa disparità fece molto discutere ed essi insistettero affinché potessero mantenere in vigore, per un periodo transitorio di tre anni, le proprie norme nazionali in attesa che l'Unione elevasse i suoi standard, incalzandola a sanare la dicotomia «nord-sud» tra i Paesi pro-ambiente e quelli ritardatari: se oggi la politica ambientale europea è una di quelle più all'avanguardia nel mondo è anche grazie al ripensamento che seguì questo allargamento.

Ritornando alle ricadute sull'UE dell'ingresso di nuovi Stati, tra i settori che ne hanno risentito maggiormente si segnalano il mercato unico e la Politica estera e di sicurezza comune (PESC). Il primo si è ingrandito di conseguenza e ha registrato un aumento nei livelli di PIL, investimenti, competitività e resilienza³⁰, invece la seconda ha ridefinito i propri interessi, dal punto di vista geografico e tematico, e aumentato il

²⁸ R. Balfour & C. Stratulat, "The enlargement of the European Union", Discussion paper, European Policy Centre (EPC), 10 December 2012, <https://www.epc.eu/en/Publications/The-enlargement-of-the-European-Union~247dcc>.

²⁹ L. Scichilone, "La politica ambientale comunitaria e gli allargamenti della CEE/UE (1973-2004)", in D. Pasquinucci (a cura di), *Dalla Piccola Alla Grande Europa*, CLUEB, Bologna, 2006, pp. 39-59.

³⁰ L'allargamento dell'Unione implica più opportunità per le imprese, i consumatori, i turisti e gli studenti, e un mercato unico più esteso esercita un maggior richiamo sugli investitori: dalle adesioni del 2004, gli investimenti diretti esteri (IDE) nell'UE provenienti dal resto del mondo sono raddoppiati in percentuale del PIL (dal 15,2% del PIL nel 2004 al 30,5% del PIL nel 2012). In un mercato di grandi dimensioni le economie di scala generano poi concorrenza e assicurano una migliore allocazione delle risorse e un più alto livello di specializzazione, rafforzando la competitività europea sul mercato globale.

potenziale e le risorse su cui può contare per le sue operazioni. Espandendo i suoi confini, l'UE è venuta a contatto con nuovi Paesi terzi e a misurarsi con nuovi problemi di sicurezza (instabilità e *frozen conflicts* nell'Europa dell'Est e nel Caucaso meridionale, relazioni con Russia e Turchia, ecc.), ma ha anche incrementato il suo *standing* internazionale e la sua caratura di promotore e difensore dell'ordine liberale: come si è accennato, i *round* di allargamento sono una “*chance*” per ampliare ulteriormente l'area di stabilità socio-economica e politica in Europa, aiutare i Paesi poveri ad allinearsi al resto del continente e ridurre i rischi di interferenza di poteri e attori non-democratici. Ciò è più che mai attuale nel contesto geopolitico odierno, dove gli equilibri internazionali sono stati sconvolti dall'invasione russa dell'Ucraina che ha riesumato la guerra sul suolo europeo e lanciato un attacco sfrontato alle libertà democratiche. Il revanscismo russo è una seria minaccia per la sicurezza e il futuro dell'Europa orientale e del Sudest europeo ed è in tal senso che il completamento dell'allargamento nei Balcani occidentali, con inclusione anche dei nuovi candidati, è necessario e urgente. Come si approfondirà nel capitolo due esaminando il caso emblematico della regione balcanica, gli spazi vuoti o i ritardi d'intervento da parte dell'UE lasciano degli spiragli per la penetrazione di potenze straniere che possono deviare i suoi Paesi partner o associati dall'orientamento liberaldemocratico e dalla collaborazione per la difesa di un sistema internazionale pacifico e in cui domina il mutuo rispetto tra le nazioni, il tutto a detrimento della missione ultima della stessa Unione.

Per riassumere, il potere trasformativo è un elemento caratterizzante l'Unione europea che essa manifesta in particolar modo attraverso la politica di allargamento, con la quale riforma i Paesi che desiderano unirvisi e allo stesso tempo ristrutturata il suo ordinamento interno; l'effettività di tale capacità richiede però determinate condizioni e precise circostanze, tra cui coesione interna, coerenza nell'approccio adottato e ricettività degli Stati target. Nei Balcani occidentali, che costituiscono il *focus* di tale ricerca, questi presupposti sono stati piuttosto deficitari e lo stallo negoziale che si è protratto per anni mette in dubbio la forza dell'allargamento. Per poter comprendere ciò che non ha funzionato è indispensabile conoscere qual è e come si è evoluta la procedura di allargamento, quali sono i requisiti da soddisfare e chi i principali attori coinvolti, argomenti che saranno oggetto dei prossimi due paragrafi.

1.3 Come funziona la politica di allargamento: fondamento giuridico, requisiti, procedura, strumenti e attori

La politica di allargamento è normata dal combinato disposto degli artt. 49 e 2 TUE ed è composta da più fasi, ognuna delle quali deve essere approvata da tutti gli Stati membri dell'UE; il procedimento è stato affinato nel tempo e per renderlo obiettivo e trasparente è stato stabilito un complesso di norme e criteri sulla base del quale si determinano i Paesi richiedenti che sono idonei ad aderire all'Unione. In aggiunta ai tre noti criteri di Copenaghen (1993), l'UE deve essere in grado di integrare nuovi membri, pertanto si riserva il diritto di decidere quando è pronta ad accettarli, e per i Balcani occidentali si applicano condizioni addizionali, prevalentemente legate alla cooperazione regionale e ai buoni rapporti di vicinato (Processo di stabilizzazione e associazione, PSA). I negoziati di adesione e l'attività di *screening* sono guidate dalla Commissione e nell'acquisizione delle competenze per l'adozione e l'attuazione della normativa europea i Paesi candidati sono assistiti finanziariamente dall'UE tramite l'IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance), che per il periodo 2021-2027 (IPA III) ammonta a oltre 14 miliardi di euro³¹.

1.3.1 Fondamento giuridico e requisiti

L'art. 49 TUE definisce quali Stati possono presentare domanda di adesione, mentre l'art. 2 TUE esprime le radici profonde e l'impronta identitaria dell'UE, delineando il contratto sociale su cui questa si basa. La formulazione dell'art. 49 TUE è stata amplificata rispetto alle precedenti versioni contenute nei Trattati CEE (1957) e di Maastricht (1993) ed oggi recita che:

Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo. Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata

³¹ European Commission, "Instrument for Pre-accession Assistance" (European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, (DG NEAR)), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en.

l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.

Dall'articolo si evince che, per diventare membro dell'Unione, occorre: essere uno Stato nel senso del diritto internazionale, cioè essere uno Stato effettivo ed indipendente, con un territorio, un popolo e un apparato di governo espressione della sovranità statale³²; appartenere all'Europa dal punto di vista geografico e soddisfare i requisiti politici collegati ai valori fondanti dell'Unione (art. 2 TUE). Rispetto a quest'ultimo punto, al Paese candidato non è richiesta solo l'osservanza di tali valori, ma anche un impegno attivo nella loro promozione. La domanda di adesione viene comunicata al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali in modo che nelle due sedi parlamentari sia possibile l'instaurazione di un dibattito in merito; il Consiglio ha l'obbligo di consultare la Commissione, tuttavia il suo parere non è legalmente vincolante in quanto esso può prenderlo in considerazione ma decidere in modo difforme³³. L'approvazione del Parlamento, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono (art. 49 TUE), è invece inderogabile per l'ammissione di un nuovo Stato membro.

Oltre alle condizioni poste dai Trattati, per poter entrare a fare parte dell'UE bisogna adempiere anche ai c.d. "criteri di Copenaghen", enunciati dall'omonimo Consiglio europeo svoltosi tra il 21 e il 22 giugno 1993 e poi rafforzati da quello di Madrid nel 1995. Essi sono stati introdotti per fronteggiare e regolamentare quello che sarebbe stato il quinto ampliamento e hanno trasformato l'allargamento da processo politico a processo tecnico, con un proprio sistema di condizioni misurabili, e da semplice procedura a vera e propria *policy*, istituendo un percorso di pre-adesione per orientare e affiancare i Paesi candidati nell'*iter* delle riforme. I parametri sono tre e hanno carattere politico, economico e giuridico: il primo esige «la presenza di istituzioni stabili a garanzia della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti umani, del rispetto e della tutela delle minoranze»; il secondo richiede «un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione»; il terzo presuppone «la capacità di accettare

³² Ciò spiega perché il Kosovo, che non è riconosciuto come soggetto di diritto internazionale da cinque Stati membri dell'UE (Cipro, Grecia, Romania, Spagna e Slovacchia), per ora è soltanto un potenziale candidato e dunque non può iniziare le trattative per l'adesione.

³³ Il parere della Commissione non è vincolante se positivo, viceversa gli Stati membri sono tenuti ad attenersi al suo giudizio. A. L. Valvo, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 48.

gli obblighi derivanti dall'adesione, tra cui la capacità di attuare efficacemente le regole, le norme e le politiche che costituiscono il corpo del diritto dell'Unione (l'*acquis*), nonché l'adesione agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria»³⁴. Tali criteri riprendono il contenuto degli artt. 6 e 39 del Trattato di Maastricht (1993) e fanno seguito a principi emersi in occasione degli allargamenti passati; in particolare, quello politico si richiama al precedente della risoluzione Birkelbach con cui nel 1962 l'Assemblea parlamentare respinse la richiesta d'entrata da parte della Spagna (1960) ponendo l'accento sulla salvaguardia delle libertà politiche come misura preventiva per qualunque tipo di adesione o associazione alla Comunità³⁵. Il primo requisito include elezioni libere e regolari, nel rispetto degli standard internazionali in materia di elezioni democratiche, un processo legislativo trasparente, un esecutivo funzionante, un apparato giudiziario stabile e la lotta alla corruzione, mentre un'economia di mercato funzionante³⁶ significa liberalizzazione dei prezzi e degli scambi commerciali, un quadro macroeconomico stabile che permetta agli agenti economici di prendere decisioni in un clima di prevedibilità, un settore finanziario ben sviluppato e l'assenza di barriere in ingresso e in uscita dal mercato. La capacità di soddisfare questo criterio dipende inoltre dalla quantità e dalla qualità di capitale fisico, risorse umane e infrastrutture di cui il Paese candidato dispone; le imprese statali devono essere ristrutturare e in generale le aziende nazionali interessare relazioni concorrenziali con quelle europee. Per quanto riguarda infine l'*acquis communautaire* (letteralmente "ciò che è stato adottato"), con questa espressione s'intende «l'insieme di norme e principi ricavabili dai Trattati, dalla prassi delle istituzioni, dalla giurisprudenza della Corte e da tutte le norme emanate in ambito europeo sulla base dei Trattati»³⁷. Dopo Copenaghen e il progressivo ampliarsi delle competenze dell'UE, sempre in prospettiva dell'allargamento del 2004, l'*acquis* è stato articolato in trentun capitoli, ora trentacinque, che concernano i più svariati ambiti della vita associata, partendo dalle quattro libertà e specificando temi già ricompresi nei criteri politici ed economici; la suddivisione per capitoli consente di organizzare in

³⁴ Eur-Lex (Sintesi della legislazione dell'UE), "Criteri di adesione (criteri di Copenaghen)", https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aaccession_criteria_copenhagen&qid=1676042650053.

³⁵ «La garanzia dell'esistenza di una forma di Stato democratica, nel senso di una organizzazione politica liberale, è una condizione per l'adesione. Gli Stati i cui governi non hanno legittimazione democratica e i cui popoli non partecipano alle decisioni del governo, né direttamente, né attraverso rappresentanti eletti liberamente non possono pretendere di essere ammessi tra i popoli che formano le Comunità europee». ASCE, CEA, B01694, W. Birkelbach, "Rapport de la Commission Politique de l'Assemblée Parlementaire Européenne", 15 gennaio 1962.

³⁶ Fa riferimento all'osservanza dei c.d. "parametri di Maastricht" contenuti nell'art. 140 TFUE.

³⁷ Eur-Lex, Sintesi della legislazione dell'UE, "Acquis", <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/acquis.html>.

modo efficace i negoziati di adesione, con il Consiglio dell'UE che può decidere se fissare dei parametri di riferimento per l'apertura o la chiusura di tutti i capitoli tematici oppure delle disposizioni transitorie per determinati capitoli. Tale decisione si appoggia su un rapporto d'indagine risultante dall'esercizio di *screening* per ciascun settore strategico, che qualora rilevi obiettive difficoltà di recepimento di alcune norme suggerisce per loro un'adozione graduale attraverso le c.d. "disposizioni transitorie" affinché l'adattamento del nuovo membro non sia brusco. I progressi sono monitorati dalla Commissione che informa il Consiglio e il Parlamento stilando dei pacchetti annuali sull'allargamento comprendenti un documento di valutazione dello stato di attuazione rispetto ai diversi capitoli tematici (Annual Progress Reports).

Un'altra considerazione importante ai fini dell'allargamento è la capacità dell'Unione di "assorbire" nuovi membri, dal momento che essa deve arrangiare le proprie istituzioni e il processo decisionale all'arrivo di altri Stati e garantire che l'ampliamento «non pregiudichi una definizione delle politiche efficiente e responsabile»³⁸. Come si è detto nell'analisi del processo di europeizzazione, l'ingresso di nuovi Paesi aumenta l'eterogeneità interna all'Unione e se questa non ha gli strumenti opportuni per governarla, il grado di integrazione e coesione potrebbe risentirne negativamente, mettendo a repentaglio gli obiettivi prescritti dai Trattati. Il concetto di «capacità assorbitiva»³⁹ è apparso per la prima volta nelle conclusioni dello stesso vertice di Copenaghen del 1993, in cui si affermò che l'Unione avrebbe dovuto essere accogliente nei confronti dei Paesi PECO e al contempo mantenere lo slancio dell'integrazione europea, ed è divenuto centrale nel dibattito intorno al c.d. "dilemma *widening-deepening*"⁴⁰ dopo il grande allargamento del 2004 e il rifiuto del progetto

³⁸ Parlamento europeo, "Allargamento dell'Unione", Note tematiche sull'Unione europea, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/167/allargamento-dell-unione>.

³⁹ È stato formulato in origine nell'ambito dell'economia dello sviluppo per indicare i limiti oggettivi e misurabili della capacità di un Paese di utilizzare efficacemente i capitali provenienti dall'estero, mentre applicato al contesto dell'allargamento designa la capacità dell'Unione di «agire e decidere secondo un giusto equilibrio all'interno delle istituzioni, rispettare i limiti di bilancio e attuare politiche comuni che funzioni bene e raggiungono i loro obiettivi» (Commissione europea, "Documento strategico sull'allargamento", novembre 2005). Tra gli indicatori presi in esame si ricordano: la capacità del mercato interno, del mercato del lavoro, del bilancio, dell'eurozona e del sistema istituzionale dell'UE di assorbire nuovi Stati membri; la capacità della società di assorbire l'immigrazione e la capacità dell'UE di garantire la propria sicurezza strategica.

⁴⁰ Sono i due assi dell'integrazione europea che storicamente è avvenuta sia per movimenti orizzontali (*widening* o allargamento) che per movimenti verticali (*deepening* o approfondimento): i primi si sono sostanziati in un ampliamento della base sociale dell'organizzazione, vale a dire degli Stati che ne fanno parte, mentre i secondi sono andati nella direzione di un'estensione della cooperazione interstatale a nuovi settori e di un maggiore impegno nella cooperazione stessa. L'annoso dibattito verte sulla strategia da adottare per coniugare i due processi: alcuni sostengono la necessità di prima allargare la Comunità e successivamente approfondirne l'integrazione, altri preferiscono prima approfondire l'integrazione della Comunità e poi allargarne le dimensioni, e altri ancora optano per un allargamento e un approfondimento simultanei.

di Costituzione europea da parte di Francia e Paesi Bassi nel maggio 2005. Più precisamente, in seguito a questi due eventi che minacciavano l'operatività dell'UE, si è cominciato a parlare di «stanchezza da allargamento» lamentando la difficoltà di gestire l'inserimento dei nuovi membri senza sovraccaricare le politiche e le istituzioni dell'Unione e compromettere le sue prospettive economiche. Negli anni successivi tale impressione ha finito per monopolizzare la narrazione sul futuro della Comunità e sul limite massimo dei confini europei, interessando la stessa politica di allargamento nei Balcani occidentali dove infatti è proceduta a rilento, frenata, tra i molti impedimenti, dalla preoccupazione di aggravare i problemi funzionali e istituzionali. Secondo il professor Spyros Economides (2020), la narrazione odierna è in realtà per certi aspetti diversa da quella dei primi anni Duemila, per cui sarebbe più opportuno parlare di «resistenza all'allargamento»⁴¹. Egli sostiene che ci si è mossi con cautela non tanto per una diminuita capacità di assorbimento in termini di *governance*, quanto più per questioni di legittimità politica ed economica: a dilazionare l'allargamento sarebbero *in primis* fenomeni come la frammentazione e la contestazione dell'ordine politico dell'UE, contro cui si sono indirizzate la critica populista e nazionalista e la retorica *anti-establishment* diffuse in numerosi Stati membri. Ciò avrebbe quindi portato l'Unione a dare priorità alla risoluzione delle controversie interne rispetto all'ammissione di nuovi Paesi a difesa delle proprie integrità e identità. Questa resistenza si combina poi con l'atteggiamento dei Balcani occidentali, i quali sembrano meno abili o propensi dei Paesi dell'Europa centro-orientale a rispettare i criteri di adesione siccome l'allargamento appare loro «insormontabile e senza fine»⁴². L'interazione di tali dinamiche ha effetti evidenti nella regione, che è sempre più suscettibile di arretramenti democratici e alla *mercé* di attori esterni, i quali offrono poli alternativi di influenza politica ed economica e risultano più convenienti perché meno esigenti sotto il profilo della condizionalità.

Quanto sopra mostra che l'efficacia dei criteri di Copenaghen è inseparabile dalla promessa dell'Unione di assorbire gli Stati che onorano tutti i requisiti, promessa che deve essere credibile. La socializzazione alle condizioni fissate nel 1993 è altresì

⁴¹ S. Economides, "From Fatigue to Resistance: EU Enlargement and the Western Balkans", Dahrendorf Forum IV, Working Paper n° 17, 20 March 2020, <https://www.dahrendorf-forum.eu/wp-content/uploads/2020/03/From-Fatigue-to-Resistance.pdf>.

⁴² J. O'Brennan, "On the Slow Train to Nowhere? The European Union, "Enlargement Fatigue" and the Western Balkans", *European Foreign Affairs Review*, 2014, 19(2), 221-241, https://www.researchgate.net/publication/327571562_On_the_slow_train_to_nowhere_The_European_union_Enlargement_Fatigue_and_the_Western_Balkans.

condizionata dal procedimento negoziale, che a seconda della maniera in cui si svolge, ha una maggiore o minore possibilità di attecchire e di fare presa sugli enti governativi e sulle opinioni pubbliche locali.

1.3.2. Procedura di allargamento e strumenti di pre-adesione

Il processo di allargamento può essere scomposto in quattro fasi: (1) presentazione della domanda di adesione da parte del Paese interessato, (2) concessione dello *status* di Paese candidato, (3) avvio dei negoziati e monitoraggio della Commissione (*screening*), (4) firma e ratifica del Trattato di adesione che inaugura l'ingresso ufficiale nella Comunità.

Uno Stato extra-UE che soddisfi i criteri di cui all'art. 2 TUE e desideri subentrare nell'Unione invia una domanda formale di candidatura, che viene recapitata alla Presidenza di turno del Consiglio, il quale informa la Commissione, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali; ottenuto il parere favorevole della Commissione e quello conforme del Parlamento, il Consiglio decide, all'unanimità, se concedere o meno lo *status* di candidato al Paese in questione, che deve essere avallato anche dal Consiglio europeo. A seguito poi di una raccomandazione della Commissione, i governi degli Stati membri aprono, sempre deliberando all'unanimità, i negoziati che saranno condotti dalla stessa Commissione con il supporto del presidente del Consiglio durante conferenze intergovernative tra i Paesi dell'UE e il Paese candidato. Come anticipato, i negoziati servono a valutare la capacità del Paese richiedente di assumersi gli impegni previsti per l'adesione; essi individuano le condizioni e i tempi con i quali il Paese candidato adotta, introduce e applica la normativa europea, «consistente in ben 100 000 pagine»⁴³. L'avanzamento nella negoziazione dei singoli capitoli (35) avviene in funzione dei meriti, cioè a seconda dei progressi nel conformarsi ai requisiti: quando sono ritenuti soddisfacenti, la Commissione può raccomandare al Consiglio, che decide nuovamente all'unanimità, di chiudere provvisoriamente il capitolo negoziale e passare oltre. La chiusura dei capitoli tematici è provvisoria perché i negoziati di adesione si basano sul principio «nessun accordo, se non c'è un accordo su tutto», pertanto i negoziati per capitolo si considerano definitivamente chiusi solo

⁴³ Commissione europea, “Le politiche dell'Unione europea. Allargamento: diffondere i valori e le norme europee tra un numero crescente di Paesi”, Bruxelles, giugno 2015, http://ec.europa.eu/pol/index_it.htm.

alla fine dell'intero processo negoziale. Inoltre, l'UE può tornare su un capitolo "chiuso provvisoriamente" alla luce di nuovi *acquis* vagliati e inclusi nel negoziato di adesione oppure quando il Paese candidato non rispetta gli impegni assunti in tale ambito particolare. L'avvio dei negoziati è preceduto da uno *screening* da parte della Commissione che ha una duplice finalità: illustrare il *corpus* normativo dell'UE ai Paesi candidati tramite una serie di incontri, prima multilaterali e poi bilaterali, e accertarsi che essi accettino e si impegnino a recepire e applicare l'*acquis*. La Commissione indica i settori in cui la legislazione, le istituzioni o le pratiche nazionali necessitano di essere allineate a quelle europee e redige una relazione su ciascun capitolo da trasmettere al Consiglio, suggerendogli se intavolare i negoziati su un certo capitolo o chiedendo che vengano prima soddisfatte determinate condizioni (i c.d. "parametri di riferimento").

Per avvicinare le condizioni sociali, economiche, politiche e giuridiche degli aspiranti membri a quelle dell'Europa integrata, nel 1994 al Consiglio europeo di Essen è stata elaborata anche una strategia di pre-adesione con la quale l'Unione europea si impegna attivamente a sostenere le esigenze specifiche di ogni Paese candidato nella fase di preparazione all'adesione, fornendo assistenza tecnica e finanziaria. Tale strategia definisce gli step da compiere nel medio-lungo termine e si avvale dei seguenti strumenti: accordi di associazione, che costituiscono il quadro contrattuale delle relazioni tra l'UE e i Paesi candidati e potenziali candidati (Accordi europei per i PECO e Accordi di stabilizzazione e associazione nel caso dei Balcani occidentali); dialogo politico-economico⁴⁴, con cui l'Unione aiuta concretamente gli Stati nelle loro riforme istituzionali (revisione delle istituzioni esistenti, come la demilitarizzazione delle forze di polizia e il conferimento di una maggiore autonomia alle procure nella lotta alla corruzione, e istituzione di nuovi organi, per esempio un garante della concorrenza o un'agenzia per le norme alimentari) e nella stabilizzazione del sistema economico (riforme economiche per diventare economie di mercato competitive); Programmi nazionali per l'adozione dell'*acquis* (NPPA), in cui il Paese presenta un calendario con le priorità e le azioni che intende intraprendere nei vari settori. L'Unione forma il personale delle amministrazioni pubbliche preposto

⁴⁴ È un dialogo strutturato tra i Paesi candidati e le istituzioni comunitarie consistente in riunioni tra capi di Stato e di governo, di norma una volta all'anno (spesso a margine delle riunioni del Consiglio dell'Unione), per lo sviluppo della cooperazione tra i governi degli Stati membri e dei Paesi associati nei settori di Giustizia e Affari interni, Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e in quelli aventi una dimensione transeuropea (compresi energia, ambiente, trasporti, scienza e tecnologia, ecc.).

all'applicazione della normativa europea e ne incoraggia la collaborazione con gli esperti degli Stati membri organizzando attività di confronto o brevi *workshops*; i Paesi candidati e potenziali candidati possono partecipare ai programmi europei in materia di salute pubblica, ricerca e istruzione, un'esperienza che permette loro di imparare a gestire il tipo di finanziamenti cui avranno diritto dopo l'adesione e a prendere confidenza con le politiche e gli strumenti dell'UE. Infine, poiché le riforme mettono duramente alla prova le popolazioni locali, l'Unione promuove anche la comprensione del processo di adesione da parte dell'opinione pubblica incentivando il dialogo con la società civile (sindacati, associazioni di consumatori, organizzazioni non governative, ecc.).

Quanto agli aiuti economici, a partire da gennaio 2007 i fondi sono veicolati mediante lo Strumento di assistenza pre-adesione (IPA)⁴⁵ che ha sostituito i piani finanziari che erano stati stanziati per l'allargamento a Est, ovvero PHARE (*Poland and Hungary Assistance for Restructuring of the Economy*)⁴⁶, ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*)⁴⁷ e SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*)⁴⁸, e il progetto CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) destinato ai Balcani occidentali⁴⁹. L'IPA rientra nel Quadro finanziario pluriennale (QFP) della durata di sette anni e rispetto al passato è gestito a livello di Commissione da un'unica Direzione

⁴⁵ Programma *sui generis*, apparve da subito totalmente innovativo rispetto a quelli ideati precedentemente. IPA fu adottato in vista della scadenza del programma CARDS del 31 dicembre 2006 e si proponeva di superarne le inefficienze di programmazione e implementazione, optando per una razionalizzazione e semplificazione della politica degli aiuti, di cui ridusse il numero delle basi legali (per esempio i tanti Regolamenti), delle linee di bilancio e dei programmi. Esso prese a modello lo strumento di aiuto pre-adesione, già usato per fornire assistenza agli Stati entrati nell'Unione, e lo adattò alla situazione specifica dei Balcani occidentali al fine di favorire il ravvicinamento degli Stati ex-jugoslavi all'UE nella prospettiva della loro adesione. Un'importante novità è la possibilità di trasferire i fondi non spesi fra i suoi cinque ambiti di intervento e i diversi Paesi beneficiari, il che avrebbe consentito maggiore flessibilità, in un contesto di risorse europee limitate, e creato competizione tra gli Stati richiedenti, motivandoli a essere più efficienti in termini di assorbimento delle condizioni poste da Bruxelles. C. Battista, "I Balcani nella strategia politica dell'Occidente dalle guerre alla democrazia 1991-2010", Eiffel Edizioni, 2011, pp. 210-221.

⁴⁶ Creato dal regolamento CEE n° 3906/89 e operativo dal 1990, era inizialmente riservato a Polonia e Ungheria, dopodiché è stato esteso anche agli altri Paesi ex-comunisti. Esso perseguiva gli scopi di: consolidamento delle strutture istituzionali e amministrative (*institution building*); modernizzazione e trasferimento di *know-how* dagli allora quindici Stati membri ai Paesi beneficiari per rendere più efficiente il funzionamento di alcuni campi economici fondamentali; miglioramento dei livelli di sicurezza per le operazioni in altri ambiti delicati, ad esempio il nucleare; assistenza e formazione per lo sviluppo di capacità locali.

⁴⁷ Finanziava gli investimenti infrastrutturali nei settori Ambiente e Trasporti ed era amministrato dalla DG "Politica regionale" della Commissione.

⁴⁸ Avviato nel 2000 insieme a ISPA, sovvenzionava le azioni strutturali nel settore agricolo ed era sotto la responsabilità della DG "Agricoltura e Sviluppo rurale".

⁴⁹ Si proponeva di sostenere la partecipazione dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex-Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro, Serbia e Kosovo) e la stabilità nella regione per un'associazione più stretta con l'Unione.

generale (DG), quella competente per la Politica di vicinato e i negoziati di allargamento (DG NEAR)⁵⁰; copre cinque settori (Assistenza alla transizione e allo sviluppo istituzionale, Cooperazione transfrontaliera, Sviluppo regionale, Risorse umane e Sviluppo rurale) e si rivolge ai Paesi candidati e ai potenziali candidati, questi ultimi ammissibili solo per i primi due. Il programma per il periodo 2021-2027 rispecchia gli obiettivi del Regolamento IPA III (2021/1529)⁵¹ ed è allineato con le linee guida del “Piano economico e di investimento per i Balcani occidentali” (ottobre 2020) della nuova metodologia di allargamento (febbraio 2020):

L'IPA III presenta un solido approccio orientato alle politiche, con un dispiegamento strategico e dinamico dell'assistenza, ponendo al centro dello strumento i requisiti fondamentali per l'adesione all'UE. Concentrando ulteriormente l'assistenza finanziaria dell'UE sulle priorità chiave, l'IPA III farà leva sul sostegno alle riforme che promuovono uno sviluppo socio-economico sostenibile e avvicinano i partner ai valori e agli standard dell'Unione. Esso mira a: rafforzare lo Stato di diritto, la democrazia, i diritti umani e lo sviluppo sociale ed economico; potenziare l'efficacia della pubblica amministrazione, le riforme strutturali e il buon governo; forgiare regole, norme, politiche e prassi; favorire la tutela dell'ambiente e un'economia a basse emissioni di carbonio; sostenere la coesione territoriale e la cooperazione transfrontaliera.

Il finanziamento a favore dei beneficiari si basa su un quadro di programmazione IPA, che comprende la spesa annuale autorizzata dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione e tiene conto delle strategie nazionali e delle politiche settoriali, e sulle prestazioni e sui principi di equa ripartizione. I destinatari del sostegno IPA III devono garantire la tracciabilità dei fondi e farne un uso appropriato⁵².

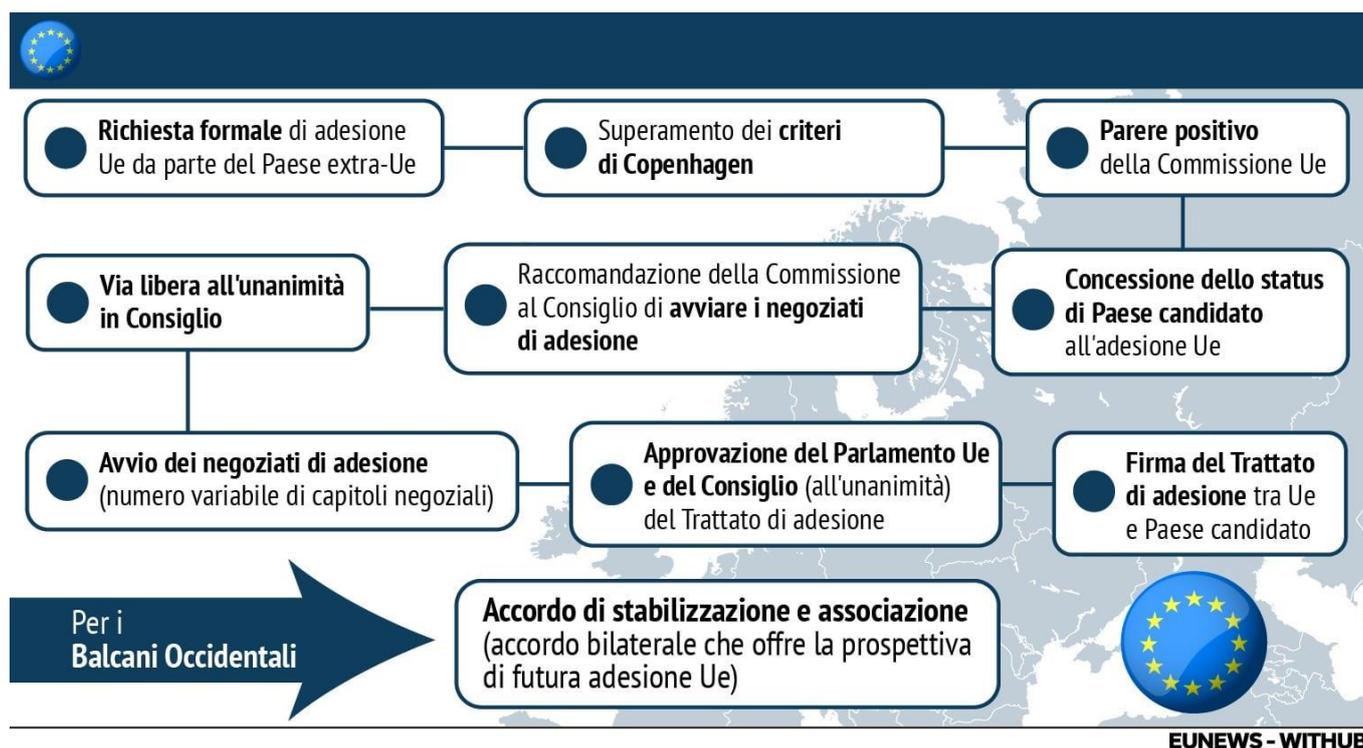
Una volta conclusi i negoziati di pre-adesione, la *membership* dell'Unione viene perfezionata da un Trattato di adesione, che deve ricevere l'approvazione del Parlamento e l'unanimità del Consiglio. Il Trattato è finalizzato da una Conferenza di redazione degli Stati membri dell'UE ed è generalmente strutturato in tre parti distinte:

⁵⁰ Fatta eccezione per la cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri e i Paesi IPA.

⁵¹ Official Journal of the European Union, “Regulation (EU) 2021/1529 of the European Parliament and of the Council of 15 September 2021 establishing the Instrument for Pre-Accession assistance (IPA III)”, Regulations (Legislative acts), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1529&from=EN>.

⁵² I finanziamenti comunitari possono assumere tre diverse forme: accordi di finanziamento tra la Commissione e il Paese beneficiario, contratti d'appalto e accordi di sovvenzione con enti pubblici nazionali e internazionali o con persone fisiche e giuridiche responsabili dei contratti di lavoro. L'aiuto comunitario può essere fornito sia mediante misure di cooperazione amministrativa mirata, con la partecipazione di esperti del settore pubblico distaccati dagli Stati membri, sia attraverso strumenti come i gemellaggi e il TAIEX, l'Ufficio per lo scambio di informazioni in materia di assistenza tecnica. Consiglio dell'Unione europea, Regolamento (CE) n° 1085/2006, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L210/82, 31 luglio 2006.

il Trattato di adesione vero e proprio, qualificabile come diritto primario dell'Unione, e quindi sottoponibile all'interpretazione della Corte; l'atto di adesione, che riporta i termini e le condizioni per l'adesione, comprese eventuali clausole di salvaguardia e disposizioni transitorie, e l'atto finale. Tale accordo è sottoposto alla ratifica di tutti gli Stati contraenti, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali (ratifica parlamentare o *referendum*); tra la firma e la ratifica il Paese in via di adesione accede al godimento di taluni privilegi provvisori (acquisisce lo *status* di «osservatore attivo» all'interno della maggior parte degli organi e delle agenzie dell'Unione, con diritto di espressione, ma non di voto; può commentare i progetti di proposte, comunicazioni, raccomandazioni o iniziative dell'UE, ecc.), che diventano definitivi quando l'ultimo Stato membro ratifica il Trattato. Nell'infografica sottostante sono ricapitolati i passaggi dell'intero percorso.



Fonte: EUNews-WITHUB, 2022.

1.3.3. Gli attori del processo di adesione all'Unione europea

Come si deduce dalla suddetta disamina dell'*iter* negoziale, le istituzioni europee che prendono parte alla procedura di allargamento sono sostanzialmente tre, con un ruolo preponderante delle prime due: Consiglio dell'Unione, Commissione e Parlamento europeo (PE).

Il Consiglio opera nella formazione "Affari generali" e richiede sempre un accordo unanime di tutti gli Stati membri; la Presidenza di turno accoglie la domanda di adesione e presiede le sedute negoziali a livello dei ministri o viceministri. La deliberazione all'unanimità significa che gli Stati detengono il potere di veto, per cui uno solo di essi può bloccare la decisione, anche per motivi che non sono correlati ai progressi dei Paesi candidati. Nel cammino verso l'adesione all'Unione c'è una lunga storia di veti incrociati: nel dicembre 2008 la Slovenia pose il veto contro l'ingresso della Croazia a causa di una disputa inerente al confine marino in comune nella baia di Pirano⁵³; la stessa Croazia tra il 2016 e il 2017 impedì l'apertura dei capitoli 23, 24 e 26 nei negoziati con la Serbia per via della c.d. "giurisdizione universale" che l'apparato giudiziario serbo si riservava sui crimini di guerra e dell'insufficiente tutela della minoranza croata in Serbia, per la quale si domandavano un seggio in Parlamento e un maggior investimento in termini educativi⁵⁴; e ancora per decenni alla Macedonia del Nord è stato precluso l'avvio dei colloqui di adesione per la contrarietà prima della Grecia e poi di Francia (2019) e Bulgaria (2020)⁵⁵. Ciò denota una certa arbitrarietà della procedura, che talora viene strumentalizzata e piegata a interessi particolari, discostandosi così dalle raccomandazioni della Commissione.

Quest'ultima è il secondo grande protagonista del processo di allargamento, di cui dirige lavori e negoziazioni; si occupa di una molteplicità di mansioni, dall'attività

⁵³ O. Dragas, "Allargamento dell'UE: attenzione all'epidemia dei diritti di veto", EURACTIV, 24 novembre 2020, <https://euractiv.it/section/allargamento-e-parternariati/opinion/allargamento-dellue-attenzione-allepidemia-dei-diritti-di-veto/>.

⁵⁴ F. Rolandi, "Croazia, i rapporti di vicinato dopo l'ingresso nell'UE", Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa (OBCT), 26 giugno 2018, <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Croazia/Croazia-i-rapporti-di-vicinato-dopo-l-ingresso-nell-UE-188760>.

⁵⁵ Il contenzioso tra Grecia e Macedonia retrodata alla dissoluzione della Jugoslavia alla fine del XX secolo e riguardava la rivendicazione da parte dei due Paesi del nome della regione storica di appartenenza, oltre ad alcuni simboli storici e a dei passaggi contenuti nella costituzione della Macedonia indipendente che potevano essere interpretate, a detta del governo greco, come presagio di possibili pretese territoriali sulle regioni settentrionali della Grecia. La controversia è stata risolta tra il 2018 e il 2019 con la firma dell'accordo di Prespa e il successivo cambio del nome della Repubblica di Macedonia in "Macedonia del Nord". Anche l'opposizione della Bulgaria aveva a che fare con questioni di natura storico-culturale e identitaria (padri fondatori, lingua, ecc.), mentre nel 2019 la Francia negò l'inizio dei negoziati perché convinta che l'UE dovesse riformare prima l'intero meccanismo decisionale.

di *screening* iniziale dei Paesi candidati alla verifica che gli impegni presi in sede di negoziazione siano rispettati nella pratica, e ha assunto un ruolo più proattivo soprattutto nelle ultime due espansioni della Comunità a Est e nei Balcani occidentali, rispettivamente nel contesto del Processo di associazione (PA) e in quello di stabilizzazione e associazione (PSA). Per quanto riguarda nello specifico la regione balcanica, la Commissione è responsabile della politica di condizionalità e ha accresciuto i suoi poteri dopo la crisi finanziaria del 2008, in seguito alla quale il sostegno pubblico degli Stati membri all'allargamento è diminuito considerevolmente. All'interno della Commissione il dipartimento incaricato ad assistere i futuri membri nella fase di pre-adesione è la Direzione generale per la Politica di vicinato e i negoziati di allargamento (DG NEAR), che risponde al commissario Olivér Várhelyi e al direttore generale *ad interim* Maciej Popowski; essa gestisce lo Strumento di assistenza pre-adesione (IPA) e le relazioni bilaterali dell'UE con i Paesi candidati e potenziali candidati, concentrandosi sulle riforme dello Stato di diritto, della *governance* economica e della pubblica amministrazione. Le sue valutazioni vengono comunicate annualmente alle altre istituzioni nel c.d. "Pacchetto allargamento" e fintanto che non certifica l'adempimento di tutte le condizioni necessarie, il Trattato di adesione non può essere concluso.

Altrettanto significativo, benché meno riconosciuto e celebrato, è l'apporto del Parlamento europeo (PE), che controbilancia l'opinione della Commissione con le sue relazioni annuali⁵⁶ ed esercita anch'esso una pressione normativa sui Paesi candidati, ad esempio ha facilitato la riconciliazione tra i partiti politici in Macedonia del Nord e Serbia. Il PE non si limita infatti a pronunciarsi favorevolmente o meno a nuove adesioni (art. 49 TUE), ma svolge un ruolo di controllo per tutta la durata dei negoziati e attraverso le sue delegazioni tiene incontri regolari con i parlamenti dei Paesi candidati e potenziali candidati. Questi comitati a composizione mista si riuniscono mediamente due volte l'anno e forniscono un ambiente «per lo scambio di informazioni, preoccupazioni e desideri tra il Parlamento europeo e i Paesi terzi al fine di migliorare la comprensione reciproca e approfondire le relazioni»⁵⁷, contribuendo a esportare i valori su cui fonda l'UE e dunque a coinvolgere i legislatori dei Paesi

⁵⁶ Emesse sotto forma di valutazione dei rapporti annuali della Commissione, tali relazioni, sebbene non vincolanti, consentono al Parlamento di tracciare le proprie conclusioni politiche e di dare a sua volta indicazioni utili su come procedere.

⁵⁷ Parlamento europeo, "Il Parlamento europeo nel processo di allargamento – Quadro generale", marzo 2003, https://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/positionep/ep_role_it.htm.

candidati nel dialogo su democrazia, diritti umani e rispetto delle minoranze. In seno al Parlamento europeo il coordinamento di tali azioni è affidato alla Commissione per gli Affari esteri (AFET) e alla Segretaria, con la prima che nomina un relatore permanente per ogni futuro Stato membro, mentre la seconda provvede all'ausilio delle delegazioni del PE (composte da sei membri, tra cui due vicepresidenti e almeno un presidente di commissione) e alla preparazione e al *follow-up* degli incontri con le segreterie generali dei parlamenti nazionali degli Stati membri e dei Paesi candidati, inclusi i programmi di seminari integrati annuali per i membri e i funzionari parlamentari dei Paesi candidati. In aggiunta a ciò, il Parlamento influisce direttamente sugli importi destinati all'IPA essendo anche uno dei due rami dell'autorità di bilancio dell'UE.

Come per la Commissione, le facoltà del PE sono evolute nel tempo, compiendo un salto di qualità a partire dagli anni Novanta in occasione dell'allargamento ad Austria, Finlandia e Svezia (1995). Un primo cambiamento, seppur minimo, si era avuto nel 1983 con la Dichiarazione di Stoccarda, la quale, in risposta alle proteste degli europarlamentari che erano stati completamente esclusi dai negoziati con la Grecia, stabilì la necessità di ascoltare l'opinione del Parlamento in merito all'adesione di nuovi Stati, senza però precisare le modalità di consultazione. Invece, nel 1995 esso poté sfruttare le novità introdotte dall'Atto Unico Europeo (AUE), entrato in vigore nel 1987, che aveva modificato le disposizioni dell'art. 237: il Parlamento fu dotato del potere di parere conforme sulle domande di adesione, su cui si sarebbe pronunciato a maggioranza assoluta dei membri, mentre restava escluso dalla regolamentazione delle condizioni di ammissione e degli adattamenti dei Trattati in conseguenza all'ingresso di nuovi Paesi, procedura che rimaneva strettamente intergovernativa. L'obbligo di parere conforme fu poi esteso al contenuto dei trattati di adesione dalla riforma di Maastricht del 1993 (Titolo V, art. O) e trasmesso alle versioni successive dei Trattati, attribuendo in questo modo al Parlamento una posizione di comprimario rispetto al Consiglio. Oggi il PE dà un suo indirizzo alla politica di allargamento e in uno dei suoi ultimi pronunciamenti (ottobre 2022) invita a rivederne la metodologia per ridare slancio ai negoziati e preservare la rilevanza

geostrategica e la credibilità dell'UE, la quale dovrebbe offrire ai Paesi candidati tappe tangibili⁵⁸.

1.4 L'evoluzione della politica di allargamento

Le norme che governano la metodologia di allargamento sono state elaborate e articolate progressivamente, con una moltiplicazione degli step procedurali e un inasprimento dei requisiti d'ammissione, quest'ultimo concretizzatosi nello sviluppo della politica di condizionalità. Data la vaghezza dei Trattati istitutivi a riguardo, ogni ampliamento è stato il pretesto per gli Stati membri e le istituzioni di riflettere e aggiornare le condizioni per l'ingresso, in modo da far corrispondere l'evoluzione della Comunità e del suo *acquis*, ma anche come reazione al costante aumento delle domande di adesione. Il processo di allargamento si caratterizza infatti per una natura adattiva ed è influenzato da un complesso di fattori congiunturali, quali quanti Stati l'Unione comprende quando si allarga e la loro situazione politico-economica, l'opinione pubblica e delle élite sull'integrazione, il numero e il profilo dei Paesi candidati e il momento storico in cui ha luogo l'ampliamento. A tal proposito, il professor Christophe Hillion (2011) periodizza il percorso di riforma in tre stagioni: una prima di applicazione e chiarificazione della procedura abbozzata dai Trattati; una seconda in cui la *procedura* di allargamento viene trasformata in *politica* di allargamento; e una terza in cui gli Stati membri riguadagnano controllo su di essa e se ne servono per preservare interessi interni⁵⁹.

La prima fase è durata dagli esordi (1957) fino all'adozione dei criteri di Copenaghen (1993) e per tutto questo tempo le regole si sono basate sull'art. 237 CEE e i relativi aggiustamenti; il procedimento era fortemente stato-centrico e non-interventista in quanto non vi era una chiara disciplina e il Paese candidato non veniva assistito nella preparazione per l'accesso. Inizialmente l'unico requisito era quello di essere uno Stato europeo, il che lasciava ampia discrezionalità nel definire eventuali termini aggiuntivi e soprattutto nel valutare la domanda di ammissione. L'attenzione

⁵⁸ T. Pinicula, "Report on a European Parliament recommendation to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy concerning the new EU strategy for enlargement", European Parliament, Report - A9-0251/2022, 17 October 2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0251_EN.html.

⁵⁹ C. Hillion, "EU Enlargement", in P. Craig & G. de Búrca (eds), *The Evolution of EU law*, Oxford University Press, 2011, pp. 187-216.

per altri aspetti, oltre al dato meramente geografico, comincia a maturare alla fine degli anni Settanta in relazione alle candidature di Grecia, Spagna e Portogallo, sottolineando l'essenzialità del rispetto dei principi di democrazia pluralista e dei diritti umani per entrare nella Comunità «sicché elemento costitutivo dell'identità europea». Quest'affermazione del Consiglio europeo di Copenaghen del 1978, che faceva a sua volta eco alla Dichiarazione comune sui diritti fondamentali del 5 aprile 1977, non fu tuttavia trascritta nei trattati di adesione dei tre Paesi, così come la Commissione non esaminò il contenuto delle loro nuove carte costituzionali né il grado di effettiva applicazione perché ciò non compariva ancora nel processo di integrazione comunitaria: per il momento il requisito politico restò implicito e anche nel Trattato di Maastricht (1993), a distanza di quasi un ventennio, per divenire membro dell'Unione continuava a essere sufficiente appartenere geograficamente all'Europa.

Nel periodo successivo, compreso tra il 1993 e i primi anni Duemila, la formalizzazione dei criteri di Copenaghen attenua il carattere stato-centrico della procedura e il non-interventismo viene superato con la messa a punto di una strategia di pre-adesione che coinvolge vigorosamente l'UE nell'approntamento dei Paesi candidati. La Commissione declina i nuovi principi in priorità a breve, medio e lungo termine e li traduce in diversi indicatori, per esempio per stabilire l'esistenza di un'economia di mercato avrebbe guardato se l'equilibrio tra domanda e offerta e i prezzi erano la risultante della libera concorrenza, alla presenza o meno di barriere all'ingresso sul mercato e alla regolamentazione dei diritti di proprietà. Al Consiglio europeo di Madrid del 1995 si precisò poi che i Paesi candidati avrebbero anche dovuto modificare le loro strutture giudiziarie e amministrative per un'effettiva implementazione dell'*acquis* comunitario e a quello di Lussemburgo del 1997 la politica di pre-accesso fu munita di un sistema di proiezione delle norme dell'UE e di sanzione delle manchevolezze dei Paesi candidati. Queste condizioni sono state recepite dal Trattato di Amsterdam (1997)⁶⁰ e avrebbero guidato l'allargamento a Est (2004), dove l'UE ha impresso una radicale trasformazione democratica e normativa.

Infine, dopo l'integrazione dei Paesi PECO e la bocciatura del Trattato costituzionale (2005)⁶¹, gli Stati membri riconsiderano in chiave restrittiva il loro

⁶⁰ È la prima riforma sostanziale dell'ex-art. 237 CEE e l'antecedente dell'attuale art. 49 TUE; esso sostituisce l'art. O del Trattato di Maastricht abbinando il requisito geografico all'ottemperanza dei principi di libertà, democrazia, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani (art. 6, par. 1).

⁶¹ A determinare l'esito negativo dei referendum francese e olandese contribuì anche il fronte anti-allargamento che nutriva rimostranze per l'apertura ai Paesi dell'ex-blocco di Varsavia. Tra le critiche mosse, Forgue e Kehoskie (2007)

approccio a future espansioni, ribadendo che si sarebbero onorati gli impegni assunti nei confronti di Bulgaria e Romania, in procinto di unirsi all'Unione (2007), mentre la previsione di un ampliamento nei Balcani occidentali viene rinviata a quando l'UE sarebbe stata capace di assorbire nuovi Paesi⁶². La politica di allargamento conosce quindi un'estensione dell'uso della condizionalità con l'introduzione nei partenariati di adesione dei parametri di riferimento, il cui soddisfacimento determina la progressione nei capitoli negoziali, e le questioni politiche di convenienza divengono spesso più decisive. Ad esempio, sebbene l'art. 49 TUE preveda che il Consiglio prenda la sua decisione sulla domanda di adesione solo dopo aver consultato le altre istituzioni, in pratica si è sviluppata una consuetudine informale secondo la quale esso decide molte volte sul destino di una candidatura prima del parere della Commissione e su influenza delle istanze nazionali.

Nella seconda metà degli anni Duemila l'esperienza del quinto allargamento e talune difficoltà riscontrate circa la riforma degli ambiti legati allo Stato di diritto, come la lotta al crimine organizzato e alla corruzione, portano anche a porre una maggiore enfasi sul criterio politico, pertanto nelle negoziazioni del 2005 con Croazia e Turchia viene inserito un capitolo specifico per il sistema giudiziario e i diritti fondamentali (23) a supplemento di quello preesistente su giustizia, sicurezza e libertà (24). Rispetto a questi due capitoli, nel 2011 la Commissione ha adottato una nuova Strategia con la quale ha decretato che essi sarebbero stati i primi a venire aperti e gli ultimi a chiudersi e reso il loro *benchmarking* più scrupoloso⁶³; inoltre, se i progressi in tali settori sono inferiori a quelli complessivi, i negoziati sugli altri capitoli vengono interrotti o rallentati fino a quando lo squilibrio non è risolto. Queste accortezze avrebbero dovuto prevenire retrocessioni da parte dei Paesi candidati ed evitare di dover ricorrere a strumenti di post-adesione, ma di fatto lo stato della democrazia nei

riferiscono: le ingenti spese che l'UE avrebbe dovuto sostenere per i nuovi membri; l'apertura delle frontiere a migliaia di lavoratori provenienti dall'Est Europa; il possibile dislocamento produttivo in aree con costi minori e bassi diritti sindacali; il rischio di possibili infiltrazioni criminali.

⁶² La c.d. "fatica da allargamento" diviene una delle principali scusanti del rallentamento della prospettiva di adesione, come attestano queste parole dell'ex-presidente della Commissione Jean-Claude Juncker (2014): «The EU needs to take a break from enlargement so that we can consolidate what has been achieved among the 28 (Member States). This is why, under my (2014 to 2019) Presidency of the Commission, ongoing negotiations will continue, and notably the Western Balkans will need to keep a European perspective, but no further enlargement will take place over the next five years».

⁶³ La democrazia e lo Stato di diritto si affermano come i primi parametri presi in considerazione nel monitoraggio dei progressi dei Paesi candidati, di cui la Commissione analizza: la Costituzione e le modalità di svolgimento delle elezioni nazionali e locali; il funzionamento del Parlamento e dell'esecutivo; la trasparenza e l'efficienza della pubblica amministrazione; le forze di pubblica sicurezza e la garanzia che siano controllate dal potere civile; il grado di partecipazione e coinvolgimento della società civile; l'indipendenza del sistema giudiziario; la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata; il rispetto dei diritti umani e la protezione delle minoranze.

Balcani occidentali è rimasto alquanto volubile e la stessa UE si è comportata in modo non sempre intransigente. Con l'intento di ribaltare quello che era diventato «un lungo processo di disillusione e disimpegno tra Bruxelles e la regione balcanica»⁶⁴, nel febbraio 2020⁶⁵ il commissario europeo per il vicinato e l'allargamento Olivér Várhelyi ha allora annunciato un'altra riforma della metodologia per «un percorso più credibile, dinamico, prevedibile e una guida politica più forte»⁶⁶. Nel comunicato si legge che il processo di adesione doveva basarsi sulla fiducia reciproca e impegni chiari da parte dell'UE e dei Balcani occidentali e che la credibilità sarebbe stata rafforzata da un'attenzione ancora maggiore alle riforme fondamentali, dal funzionamento delle istituzioni democratiche e della pubblica amministrazione all'economia dei Paesi candidati. Un orientamento politico più forte stava a significare un aumento delle opportunità di dialogo politico e programmatico ad alto livello, attraverso vertici regolari bilaterali e l'intensificazione dei contatti ministeriali⁶⁷, mentre, quanto alla prevedibilità, la Commissione avrebbe precisato cosa l'UE si aspetta dai Paesi candidati in ciascuna fase negoziale e le conseguenze positive o negative che possono derivare dai progressi o dall'assenza di essi nelle riforme. L'approccio «merit-based» migliorato include, da un lato, incentivi con ricadute dirette sulla popolazione come l'integrazione accelerata, il c.d. “*phasing-in*” nel mercato unico e in certi programmi e politiche dell'UE, nonché più finanziamenti e investimenti, e dall'altro misure più decise che sanzionino proporzionalmente «qualsiasi stagnazione o arretramento grave o prolungato nell'attuazione delle riforme e nel rispetto dei requisiti d'adesione»⁶⁸. Nella nuova procedura i capitoli 23 e 24

⁶⁴ S. Latal, “Nuova strategia per l'allargamento dell'Unione europea: Balcani indifferenti”, Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa (OBCT), 13 febbraio 2020, <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Nuova-strategia-per-l-allargamento-dell-Unione-europea-Balcani-indifferenti-199561>.

⁶⁵ Esattamente due anni prima (febbraio 2018) la Commissione aveva varato la “Prospettiva di allargamento credibile per un impegno rafforzato dell'UE con i Balcani occidentali”, un progetto composto di sei iniziative faro al fine di riportare gli aspiranti membri «su un binario irreversibile verso l'adesione all'UE» e contrastare la corruzione e la criminalità organizzata ponendo l'accento sullo Stato di diritto. A. Hoxhaj, “The EU Rule of Law Initiative Towards the Western Balkans”, Hague Journal on the Rule of Law, 14 October 2020, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s40803-020-00148-w.pdf>.

⁶⁶ La Comunicazione “Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali” è stata pubblicata in seguito all'impatto causato dall'inabilità del Consiglio europeo di avviare i negoziati di adesione con Macedonia del Nord e Albania nell'ottobre 2019.

⁶⁷ Gli organismi previsti dall'Accordo di stabilizzazione e associazione (ASA) si concentrano maggiormente sulle questioni politiche e sulle riforme fondamentali, invece le Conferenze intergovernative avrebbero fornito una guida politica più forte ai negoziati.

⁶⁸ Secondo la clausola di reversibilità, i negoziati possono essere sospesi in alcune aree o, nei casi più gravi, sospesi in generale, e i capitoli già chiusi possono essere riaperti, come pure l'accesso ai programmi UE può venire bloccato e la portata dei finanziamenti europei essere adeguata al ribasso.

conservano la loro centralità e sono confluiti nel primo dei sei *cluster* tematici⁶⁹ in cui sono stati raggruppati i trentacinque capitoli negoziali; ogni *cluster* contiene da due a nove capitoli che non sono più aperti su base individuale, ma vengono discussi e chiusi simultaneamente. I negoziati relativi al primo *cluster* determinano il ritmo generale dell'operazione e il lasso di tempo che intercorre tra l'apertura di un *cluster* e la chiusura dei singoli capitoli non dovrebbe protrarsi oltre l'anno, per una durata dell'intera contrattazione stimata tra i cinque e i dieci anni⁷⁰.

1. Fundamentals	23 - Judiciary and fundamental rights 24 - Justice, Freedom and Security Economic criteria Functioning of democratic institutions Public administration reform 5 - Public procurement 18 - Statistics 32 - Financial control
2. Internal Market	1 - Free movement of goods 2 - Freedom of movement for workers 3 - Right of establishment and freedom to provide services 4 - Free movement of capital 6 - Company law 7 - Intellectual property law 8 - Competition policy 9 - Financial services 28 - Consumer and health protection
3. Competitiveness and inclusive growth	10 - Information society and media 16 - Taxation 17 - Economic and monetary policy 19 - Social policy and employment 20 - Enterprise and industrial policy 25 - Science and research 26 - Education and culture 29 - Customs union
4. Green agenda and sustainable connectivity	14 - Transport policy 15 - Energy 21 - Trans-European networks 27 - Environment and climate change
5. Resources, agriculture and cohesion	11 - Agriculture and rural development 12 - Food safety, veterinary and phytosanitary policy 13 - Fisheries 22 - Regional policy & coordination of structural instruments 33 - Financial & budgetary provisions
6. External relations	30 - External relations 31 - Foreign, security & defence policy

Fonte: European Commission, 2020. *Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans*. Brussels

⁶⁹ Fondamenti, Mercato interno, Competitività e crescita inclusiva, Agenda verde e Connettività sostenibile, Risorse, agricoltura e coesione, Relazioni esterne.

⁷⁰ Directorate General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (DG NEAR), "Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans", 5 February 2020, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-02/enlargement-methodology_en.pdf.

Anche in questo caso, tuttavia, le buone intenzioni sono state disattese e nel breve periodo non sono stati fatti grossi passi in avanti nel processo di allargamento. Il 17 novembre 2020 la Bulgaria ha chiesto la sospensione dei negoziati di adesione della Macedonia del Nord per ragioni di eredità storica e culturale⁷¹, fermando altresì quelli con l'Albania poiché legati al *dossier* macedone, e nell'agenda della Presidenza portoghese del Consiglio insediatasi il 1° gennaio 2021 i Balcani occidentali non erano tra i primi obiettivi, ma seguivano la lotta alla pandemia, il post-Brexit e il Green Deal⁷². In questi Paesi la crisi pandemica ha lasciato un segno profondo, esacerbando l'ingerenza straniera e la regressione democratica in regimi autoritari o semi-autoritari, senza che l'UE denunciassero apertamente l'abuso dello stato d'emergenza e le ripetute violazioni dello Stato di diritto⁷³. Nel secondo capitolo si vedrà come quest'immobilismo e l'incostanza dell'approccio europeo hanno contribuito alla radicalizzazione dello *state capture*, condannando la regione a una «never-ending transition»⁷⁴.

⁷¹ La Bulgaria pretendeva che la Macedonia riconoscesse che la sua cultura e la sua lingua hanno radici bulgare e che il macedone non è altro che una versione dialettale standardizzata del bulgaro. Il veto è stato rimosso a giugno 2022 e così Macedonia e Albania hanno potuto finalmente avviare le negoziazioni dopo un'attesa pluridecennale.

⁷² Negli ultimi quindici anni le risorse finanziarie e l'energia politica che l'Unione avrebbe potuto destinare all'allargamento sono state drenate da quattro grandi crisi: quella economico-finanziaria del 2008-2009, quella dei debiti sovrani del 2011, quella migratoria del 2013-2015 e infine quella pandemica che ha afflitto il mondo intero e l'Europa dal febbraio 2020. In ognuna di queste crisi la percezione dei Paesi balcanici è stata di un parziale disinteresse e abbandono da parte dell'UE, quando essi non venivano addirittura additati come una delle concause del problema, specialmente per la crisi migratoria.

⁷³ L'indebolimento democratico è reso evidente da alti livelli di corruzione e da un uso illecito del potere da parte dei governi, dalle minacce all'indipendenza della magistratura e dagli attacchi ai media e alla società civile. Il rapporto Freedom House 2020 ha documentato queste tendenze illiberali declassando Montenegro e Serbia a «regime ibrido». Freedom House Report, "Freedom in the World 2020", https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FIW_2020_REPORT_BOOKLET_Final.pdf.

⁷⁴ G. Fruscione, "L'in(de)finita transizione", in M. Napolitano (a cura di), *Capire i Balcani occidentali. Dagli Accordi di Dayton ai giorni nostri*, Bottega Errante Edizioni (BEE), 2021, pp. 63-77.

CAPITOLO 2

LA POLITICA DI ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA NEI BALCANI OCCIDENTALI E I SUOI EFFETTI

2.1 L'evoluzione dei rapporti UE-Balcani occidentali e il dilemma “stabilità-democrazia”

Con la dissoluzione della Jugoslavia (1991-1992), i Paesi dei Balcani occidentali si sono orientati verso un processo di transizione alla liberaldemocrazia e all'economia di mercato e di integrazione nelle strutture euroatlantiche al fine di emanciparsi dal passato socialista ed etno-nazionalista, e quindi inserirsi nel mondo occidentale. Dopo alcuni progressi notevoli registrati tra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila, a partire grossomodo dalla crisi finanziaria globale del 2008, questo percorso di convergenza ha però subito un rallentamento e gli Stati della regione, come rilevato da tutti i principali indicatori, si sono allontanati dal diventare democrazie consolidate⁷⁵. Malgrado la particolare enfasi posta sulla democrazia e sui diritti umani nella metodologia di allargamento, l'avvicinamento all'UE si è infatti slegato dalla democratizzazione dei Paesi candidati e potenziali candidati, che sono regrediti a regimi di “autoritarismo competitivo”⁷⁶. Questi si ispirano sempre più a modelli di *governance* illiberali basati su reti clientelari e un comportamento predatorio dello Stato, piuttosto che all'*acquis* europeo, e negli ultimi due decenni sono stati interessati dal riaffiorare di vecchie tensioni interetniche. La lentezza delle riforme e i mancati risultati promessi sono dovuti alla combinazione di una molteplicità di fattori, interni ed esterni, tra cui una certa complicità dell'Unione che non avrebbe utilizzato in modo efficace la condizionalità per indurre gli ex-Stati

⁷⁵ Nel Rapporto 2016 sulle c.d. “Nazioni in transito” Freedom House aveva osservato che, sotto il profilo democratico e delle libertà civili, i Balcani occidentali erano tornati al punto in cui si trovavano nel 2004 - o comunque non erano più progrediti da allora. Già nel 2012 il suo giudizio a riguardo era stato molto critico: «Stagnation and decline have (...) become apparent in the parts of Southeastern Europe that lie outside the EU. Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Kosovo, and Macedonia have all suffered a decline in national democratic governance over the past five years, driven in part by the overlap between business and political interests and the nagging problem of organized crime». Freedom House, “Nations in Transit”, 2012-2016, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit>.

⁷⁶ «Civilian regimes in which formal democratic institutions exist and are widely viewed as the primary means of gaining power, but in which incumbents' abuse of the state places them at a significant advantage *vis-à-vis* their opponents. Such regimes are competitive in that opposition parties use democratic institutions to contest seriously for power, but they are not democratic because the playing field is heavily skewed in favor of incumbents», S. Levitsky & L. Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, 2010.

jugoslavi alla conversione democratica. Più precisamente, come argomentano Nicholas Ross Smith, Nina Markjovic Khaze e Maja Kovacevic (2021), l'UE ha dato maggiore importanza alla stabilità rispetto alla democratizzazione e ciò ha permesso ai governi locali di assumere un atteggiamento filouropeista conservando al contempo i propri privilegi e un'impostazione autocratica del loro rapporto con la società civile⁷⁷.

Per cogliere le dinamiche che hanno portato all'ascesa di quella che è stata definita una «stabilitocrazia regionale»⁷⁸, e successivamente analizzarne le caratteristiche di funzionamento, occorre dunque ricostruire l'evoluzione delle relazioni tra l'Unione europea e i Balcani occidentali, a cui è dedicata la prima parte di questo capitolo.

2.1.2 L'approccio europeo alla regione balcanica dal 1996 a oggi

L'Unione europea ha cominciato a occuparsi seriamente dell'area balcanica dal 1996 con il c.d. "Approccio regionale", che è considerato la prima vera iniziativa strategica europea verso i Balcani occidentali⁷⁹. Durante la Guerra fredda la Comunità economica europea (CEE) aveva stabilito dei legami con l'allora Repubblica federale di Jugoslavia, ma si trattava di rapporti perlopiù economico-commerciali, mentre allo scoppio dei conflitti degli anni Novanta gli Stati europei non seppero reagire prontamente, perciò vennero surclassati dalla Comunità internazionale e dalla NATO, che mise poi fine agli scontri armati⁸⁰. Sino alla firma degli Accordi di Dayton (14

⁷⁷ N. M. Khaze & M. Kovacevic & N. Ross Smith, "The EU's stability-democracy dilemma in the context of the problematic accession of the Western Balkan states", *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 29, n° 2, 2021, pp. 169-183, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14782804.2020.1823823?journalCode=cjea20>.

⁷⁸ M. Kmezić & F. Bieber, "The Crisis of Democracy in the Western Balkans. An Anatomy of Stabilitocracy and the Limits of EU Democracy Promotion", *BiEPAG Policy Study*, March 2017, <https://biepag.eu/publication/policy-study-the-crisis-of-democracy-in-the-western-balkans-an-anatomy-of-stabilitocracy-and-the-limits-of-eu-democracy-promotion/>.

⁷⁹ In realtà, l'Approccio regionale è stato preceduto dal Processo di stabilità e di buon vicinato nell'Europa Sudorientale, meglio noto come "Processo di Royaumont", del dicembre 1995, una strategia post-conflitto il cui scopo era quello di ridurre le tensioni sorte dalla guerra e prevenire una ripresa delle ostilità. Tuttavia, non prevedendo un'assistenza economica per la ricostruzione, tale progetto fallì e fu poi sostituito dall'Approccio regionale, basato invece su una solida assistenza finanziaria (prima PHARE e poi OBNOVA) e sul principio di condizionalità. C. Battista, "I Balcani nella strategia politica dell'Occidente dalle guerre alla democrazia 1991-2010", *Eiffel Edizioni*, 2011, pp. 156-161.

⁸⁰ «Nell'estate del 1991 la Comunità europea si presentò impreparata all'appuntamento con le dichiarazioni d'indipendenza di Slovenia e Croazia e con il ritorno della guerra in Europa. Era distratta dagli effetti della caduta del muro di Berlino e dalle implicazioni della guerra del Golfo seguita all'invasione irachena del Kuwait. Ma soprattutto mancava degli strumenti operativi adeguati (...)», L. Gori, *L'Unione europea e i Balcani occidentali. La prospettiva europea della regione (1996-2007)*, Rubbettino, 2007.

dicembre 1995), fatti salvi gli aspetti relativi agli aiuti umanitari per i quali si ritagliò un ruolo autonomo, l'azione dell'UE fu del tutto trascurabile, da un lato per l'assenza di strumenti operativi adeguati in politica estera e dall'altro per le divergenze d'opinione tra gli Stati membri, divisi su come affrontare la situazione e anche rispetto al riconoscimento dei nuovi Paesi che avevano proclamato l'indipendenza⁸¹. Questo fallimento evidenziò pertanto la necessità di sviluppare una politica coerente e incisiva per recuperare una posizione di *leadership* nella regione e stabilizzare la penisola⁸². L'Approccio regionale era un programma che prevedeva la stipula di accordi bilaterali di prima generazione⁸³ e il dispiego di assistenza finanziaria mirata alla ristrutturazione amministrativa e industriale per allineare i Paesi beneficiari con i requisiti dell'*acquis* comunitario e del Sistema economico europeo (SEE); per accedere ai fondi e ai mezzi tecnici del piano⁸⁴, che venivano concessi tramite gare di appalto internazionali, bisognava garantire l'osservanza di una serie di parametri, dalla piena attuazione degli Accordi di Dayton e la collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia (ICTY) all'instaurazione di uno Stato democratico e di diritto e alla cooperazione regionale multilivello. I Paesi destinatari furono distinti in due gruppi a seconda della partecipazione o meno alla guerra: Macedonia e Albania, da una parte, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Repubblica federale jugoslava, dall'altra. Gli Stati del primo gruppo mostrarono una comprovata attitudine collaborativa al consolidamento delle giovani istituzioni democratiche, mentre gli altri ebbero più difficoltà a relazionarsi con Bruxelles a causa della persistenza di regimi autoritari che ostacolavano la collaborazione con l'ICTY e la riforma del sistema istituzionale. Per quanto ambizioso, tale approccio non era scevro di limiti (poca chiarezza circa i tempi

⁸¹ Nel 1993 l'UE si era dotata dello strumento militare PESC, ma le sue capacità civili e militari divennero effettive e impattanti soltanto dal 1999 con la definizione della Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD), la quale fu adottata proprio in risposta all'inefficacia sperimentata nella prima metà degli anni Novanta. Per quanto riguarda invece le rivendicazioni nazionaliste, Italia, Germania, Austria e Ungheria difendevano l'indipendenza di Slovenia e Croazia, mentre Francia, Regno Unito, Spagna e Grecia erano restii a concedere un rapido riconoscimento; altri Stati, tra cui Belgio, Danimarca, Bulgaria e Albania, simpatizzavano per la tesi indipendentista senza però convenire sui metodi utilizzati. E. Remacle, "La CSCE et la Communauté européenne face au conflit yougoslave", *Trimestre du Monde*, n. 17/1992, pp. 221 ss.

⁸² La prospettiva europea nella regione nasce da una giustificazione storica e da un fallimento politico. La prima risiede «nel rapporto costante, fin dai primi segnali di declino dell'Impero ottomano, tra la stabilità della regione e la sicurezza del Vecchio continente»; il secondo va invece rintracciato «nell'incapacità dell'Europa, nei primi anni Novanta del secolo scorso, di reagire prontamente alla disgregazione della Jugoslavia, di prevenire i conflitti che la dilaniarono e di elaborare una strategia politica che consentisse di arrestarli». L. Gori, *op. cit.*

⁸³ Accordi dal contenuto prevalentemente commerciale comprendenti anche misure preferenziali in materia di dazi doganali e restrizioni all'importazione.

⁸⁴ Gli incentivi finanziari erano veicolati tramite il programma PHARE (lo stesso usato per favorire la transizione politico-economica dei Paesi dell'Europa centro-orientale), i fondi ECHO nell'ambito di progetti di assistenza umanitaria e il programma OBNOVA (che in serbo-croato significa "rinnovamento") specifico per la ricostruzione materiale delle aree danneggiate dalla guerra.

per aprire o chiudere i negoziati, sistema di condizionalità troppo complicato e ritenuto discriminante nei riguardi del secondo gruppo di Paesi, ecc.)⁸⁵ e soprattutto non riuscì a stabilizzare l'area come auspicato, infatti nel giro di pochi anni l'UE si trovò a dover gestire due enormi crisi in Albania (1997) e Kosovo (1999)⁸⁶ che vanificarono le strategie fino ad allora messe in atto. Dal canto loro, gli Stati sorti sulle ceneri dell'ex-Jugoslavia erano impegnati in un processo di *national-building* supportato da un crescente nazionalismo che non lasciava spazio ai diritti delle minoranze e impedì la realizzazione di alcuni punti cardine del progetto, come la creazione di relazioni amichevoli nella regione e l'armonizzazione transfrontaliera⁸⁷.

A fronte di questi insuccessi, al Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999 i primi ministri europei approvarono una seconda misura, il Patto di stabilità, che fu lanciato nel mese seguente al Vertice di Sarajevo. Si trattava di un documento politico rivolto al più ampio Sudest europeo che si prefiggeva gli obiettivi di pace duratura, prosperità e stabilità come premessa per una futura integrazione nell'UE⁸⁸ e nella NATO; fu sottoscritto da oltre quaranta firmatari, compresi i Paesi extra-UE del G8 (Usa, Canada, Giappone e Russia) e diverse organizzazioni internazionali e regionali (ONU, OSCE, NATO, OECD, FMI, Banca Mondiale, ecc.), che decisero di unire i loro sforzi e investire massicciamente nella sicurezza, nell'adozione di sistemi democratici e nell'incremento del benessere economico e sociale a beneficio

⁸⁵ In generale, la modalità di funzionamento era alquanto macchinosa e a fronte della miriade di condizioni da rispettare, l'UE non aveva fornito a questi Paesi un preciso piano di integrazione nelle sue strutture. Bruxelles richiedeva che i Balcani occidentali, nella dinamica della cooperazione regionale, fossero tutti insieme rispettosi delle condizioni poste, perché anche se solo uno di essi avesse tardato ad adeguarsi, nessuno avrebbe fatto progressi: con un simile meccanismo, l'Approccio regionale era destinato a non avere il successo auspicato.

⁸⁶ In Albania la conversione dell'economia statale in economia di mercato si rivelò una riforma particolarmente difficile da realizzare a causa della profonda arretratezza economica del Paese e dell'alto tasso di delinquenza e crimine organizzato. Nel gennaio 1997 fallì la maggior parte delle c.d. "imprese piramidali", le imprese finanziarie ideate dal governo albanese per uscire dalla pesante recessione, con un terzo delle famiglie che perse i suoi risparmi: seguirono mesi di rivolte popolari, anarchia e *caos* in cui morirono circa due mila persone. La situazione venne poi ricomposta alla fine dell'anno con l'elezione del Partito socialista d'Albania (PSSH) come nuova forza di governo, che nel 1998 adottò una nuova Costituzione e riprese il processo di transizione. Quanto al Kosovo, nel 1999 l'*escalation* delle ostilità tra serbi e kosovari albanesi, i quali rivendicavano l'indipendenza dalla Serbia, raggiunse l'apice e rese pertanto necessario l'intervento della NATO: l'operazione "Forza Alleata" spense la miccia del conflitto con la firma degli accordi di Rambouillet e la provincia fu sottoposta all'amministrazione *ad interim* dell'ONU (UNMIK), con la Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (UNSC).

⁸⁷ M. Ottaway, *Democracy Challenged. The rise of semi-authoritarianism*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2003, p. 115.

⁸⁸ Sulla spinta dell'allora presidenza tedesca, per la prima volta si indicò esplicitamente la potenziale candidabilità degli Stati dell'ex-Jugoslavia per l'ingresso nell'Unione europea. Per il momento, tuttavia, la prospettiva di integrazione europea non includeva alcun meccanismo preciso per la sua realizzazione, ma era solo uno stimolo alla trasformazione.

dell'intero continente⁸⁹. Sebbene nato in seno all'Unione, l'implementazione del Patto e i suoi ulteriori sviluppi vennero attribuiti all'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), la quale assunse la guida dell'operazione e il monitoraggio dei finanziamenti, cercando di evitare inutili sovrapposizioni nelle attività sul campo⁹⁰. Il Tavolo regionale fu organizzato in tre sotto-gruppi o "Tavoli di lavoro", riguardanti rispettivamente la democrazia e i diritti umani, la ricostruzione economica, lo sviluppo e la cooperazione e la politica di sicurezza. Tale piano si è rivelato un vivace *forum* di dialogo interregionale e uno strumento di stabilizzazione e cooperazione della regione; esso è rimasto in funzione fino all'inizio del 2008, quando è poi stato sostituito dal Consiglio di cooperazione regionale (RCC)⁹¹ che ha aggiornato il progetto originario trasferendo il meccanismo decisionale agli stessi Paesi dei Balcani occidentali, che oggi ne sono quindi i diretti responsabili dal punto di vista sia politico che economico⁹². Nonostante alcune critiche riferite all'eccessivo numero di obiettivi e progetti formulati e all'insufficiente disponibilità finanziaria, nel complesso questa iniziativa ha conseguito importanti risultati: liberalizzazione degli scambi con aumento considerevole dei flussi commerciali tra i vari Paesi⁹³, attrazione e moltiplicazione degli investimenti esteri, intensificazione della lotta alla corruzione e al crimine organizzato mediante l'adozione di un approccio comune, costruzione di reti infrastrutturali e di un mercato comune dell'energia⁹⁴, scambio di informazioni e

⁸⁹ Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, "Il Patto di stabilità per l'Europa Sudorientale: una scheda tecnica", 27 dicembre 2001, <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Italia/Il-Patto-di-Stabilita-per-l-Europa-sud-orientale-una-scheda-tecnica-19490>.

⁹⁰ Le precedenti iniziative nella regione erano state poco coordinate, se non talvolta persino in competizione tra di loro, come nel caso dell'Approccio regionale europeo e la SECI (South European Cooperative Initiative) avviata dagli Stati Uniti a sostegno dell'esecuzione degli Accordi di Dayton. Il Patto di stabilità, invece, ha saputo essere un progetto di proficua collaborazione tra l'UE e la Comunità internazionale, con la Commissione europea e la Banca Mondiale (BM) che svolsero congiuntamente il ruolo di coordinamento, il tutto nel quadro di sovrintendenza dell'OSCE.

⁹¹ Operava e opera tutt'oggi in diverse aree (Sviluppo economico e sociale, Energia e infrastrutture, Giustizia e affari interni, Cooperazione nel campo della sicurezza, Capitale umano e Cooperazione parlamentare), in stretta collaborazione con la SEECOP (South East Co-operation Process). Funge anche da quadro per il coinvolgimento della Comunità internazionale e del gruppo dei soggetti donatori.

⁹² Tale riorientamento rifletteva proprio la richiesta di "responsabilizzazione" avanzata dai Paesi balcanici e offriva la risposta alla volontà di passare da una fase "paternalistica", in cui le iniziative venivano definite fuori dalla regione e supervisionate dall'esterno, a una maggiormente attiva e responsabile nella gestione dell'operazione regionale nell'area.

⁹³ Nel dicembre 2006 i capi di governo dei Balcani hanno firmato a Bucarest l'Accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA) che è andato a sostituire i numerosi accordi bilaterali di libero commercio allora esistenti e negli anni successivi ha incrementato il commercio intraregionale e quello verso l'UE. Oltre a collegare i Balcani a 80 milioni di persone riunite in un immenso mercato, questo accordo ha anche costituito un importante contributo alla preparazione dell'adesione dei Paesi balcanici all'UE.

⁹⁴ Nell'ottobre 2005 con la firma ad Atene del Trattato comunitario sull'energia (Energy Community Treaty) è stato istituito un mercato comune e liberalizzato dell'energia tra l'UE e i Paesi della regione. Questa Comunità energetica ha un duplice obiettivo: potenziare la sicurezza degli approvvigionamenti in uno spazio normativo unico e sviluppare progetti di trasporto sub-regionali che rendano la penisola balcanica una via facilmente percorribile per raggiungere le scorte energetiche situate nella zona del Caucaso, del Caspio, dell'Iran e dell'Iraq, in modo da diversificare le forniture energetiche ed emancipare il continente europeo dalla dipendenza russa.

competenze in materia di migrazioni, liberalizzazione della stampa, progressi nel settore educativo e nelle politiche giovanili.

Parallelamente al Patto di stabilità, l'Unione europea avviò il Processo di stabilizzazione e associazione (PSA, 1999) con il quale offrì ai soli Balcani occidentali la possibilità di stringere relazioni politiche ed economiche privilegiate che un giorno sarebbero potute sfociare nell'integrazione alla Comunità. Il PSA si presentava come una sorta di Approccio regionale "rafforzato", in quanto costituiva un perfezionamento dell'equilibrio tra condizionalità richieste e incentivi concessi: in cambio della stipula di accordi di seconda generazione⁹⁵ e dell'assistenza al potenziamento istituzionale (*institution building*) per rendere più efficiente la pubblica amministrazione, i Paesi dell'area dovevano rispettare gli accordi di pace, le clausole contrattuali, *in primis* lo Stato di diritto⁹⁶, e i criteri di Copenaghen. A differenza degli altri progetti sopra menzionati, in questo caso il *focus* era sui singoli Stati, che venivano sottoposti dalla Commissione a una procedura di revisione annuale (*Progress papers*), e gli aiuti economici erano allocati non più mediante PHARE e OBNOVA, bensì con il programma CARDS (*Community assistance for reconstruction, development and stabilization*, 2002)⁹⁷. Il processo PSA si sostanziò negli accordi di stabilizzazione e associazione (ASA), la cui firma permetteva la rimozione delle barriere commerciali del mercato europeo e rappresentava il primo passo del cammino verso l'UE⁹⁸.

Nel 2000 il Consiglio di Freira (19-20 giugno) ufficializzò la candidabilità dei Balcani occidentali e dopo il rovesciamento del regime di Milošević, con l'elezione di

⁹⁵ Diversamente da quelli di prima generazione, prescrivevano anche il recepimento graduale dell'*acquis* comunitario.

⁹⁶ In caso di mancato rispetto, l'applicazione dell'accordo poteva essere sospesa. Oltre che nelle clausole di condizionalità, lo Stato di diritto era evocato anche in altre disposizioni relative alla cooperazione nei settori di Giustizia, libertà e sicurezza, dove esso era legato al rafforzamento delle istituzioni, in particolare dell'esecutivo e del sistema giudiziario.

⁹⁷ Ammontava a oltre cinque miliardi di euro che furono impiegati per: la ricostruzione, la stabilizzazione democratica, la riconciliazione etnica e il ritorno dei rifugiati; lo sviluppo istituzionale e legislativo, inclusa una graduale approssimazione delle legislazioni nazionali con quella comunitaria; le riforme strutturali nella direzione di un'economia sostenibile e dello sviluppo sociale e il sostegno verso una migliore cooperazione regionale tra i Paesi parte del processo PSA e tra questi e l'UE. Nel 2000 la Commissione europea istituì anche l'Agenzia europea per la Ricostruzione, lo strumento operativo di CARDS, con il compito di coordinare e sovrintendere agli interventi dell'Unione. Tale Agenzia era dotata di un'ampia autonomia operativa e nel tempo ampliò ulteriormente il suo raggio d'azione a ricomprendere anche il sostegno ai processi di riforma della regione, in particolare ai progetti di *institution building*; per quanto lavorasse in associazione con i governi e soprattutto con i cittadini dei Paesi con quali operava, la gestione centralizzata dei fondi comunitari attirò non poche critiche che portarono poi alla sostituzione di CARDS con IPA, uno strumento d'assistenza decisamente più decentrato.

⁹⁸ Dal punto di vista economico, essi si basavano sulla graduale implementazione di un'area di libero scambio e prevedevano Misure Commerciali Autonome Preferenziali (ATM), dirette a favorire le esportazioni dei Balcani occidentali verso il mercato comunitario, per gli Stati interessati che avessero rispettato gli obblighi europei. Dal punto di vista politico, invece, gli accordi si basavano sulle riforme destinate a realizzare l'adozione degli standard europei che gli Stati beneficiari dovevano attuare.

Kostunica a presidente della Repubblica federale di Jugoslavia nel mese di ottobre, vennero abolite le ultime sanzioni, incluso l'embargo petrolifero e aereo. La prima riunione solenne tra i rappresentanti degli Stati europei e quelli dei Paesi balcanici si tenne tre anni più tardi, nel giugno 2003, a Salonicco, in Grecia, dove l'UE reiterò il suo appoggio "inequivocabile" alla prospettiva europea, asserendo che il processo di unificazione dell'Europa non sarebbe stato completo fin quando i Balcani non sarebbero diventati membri dell'Unione⁹⁹, e adottò un'agenda per definire come proseguire sulla strada dell'integrazione. L'incontro fu molto animato e anche in questa circostanza gli Stati membri non erano concordi: Italia e Austria, da sempre favorevoli ad accogliere tali Paesi nella famiglia europea, sostennero con convinzione le idee proposte dalla presidenza ellenica¹⁰⁰; Francia e Germania, di contro, erano più riluttanti, mentre gli altri Stati interpretarono il Vertice come un'occasione per ribadire concetti già espressi, ovvero il rispetto della condizionalità, la centralità del processo PSA e la natura di "potenziali candidati" dei Paesi della regione. Queste divisioni furono ricondotte in una posizione di compromesso, ad esempio la nuova politica di condizionalità coniugava l'intransigenza dei Paesi nordici¹⁰¹ con la propensione a consistenti incentivi di quelli mediterranei, e in conclusione il Consiglio delineò una *road map* condivisa, composta di due meccanismi di monitoraggio, quali il Consiglio e il Comitato di stabilizzazione e associazione (CSA), e i Partenariati europei, strumenti che avrebbero individuato le riforme necessarie di breve (1-2 anni) e medio (3-4) periodo nell'ottica dell'integrazione comunitaria. Inoltre, fu istituito un Forum UE-Balcani occidentali per rinvigorire il dialogo politico tra le parti e vennero introdotti il TAIEX (Ufficio per lo scambio di informazioni in materia di assistenza tecnica) e la Scuola regionale di pubblica amministrazione, congiuntamente a un

⁹⁹ «The EU reiterates its unequivocal support to the European perspective of the Western Balkan countries. The future of the Balkans is within the European Union. The ongoing enlargement and the signing of the Treaty of Athens in April 2003 inspire and encourage the countries of the Western Balkans to follow the same successful path. Preparation for integration into European structures and ultimate membership into the European Union, through adoption of European standards, is now the big challenge ahead», European Commission, "EU-Western Balkans Summit Thessaloniki", 21 June 2003, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163.

¹⁰⁰ Insisteva sul fatto che l'integrazione europea dei Balcani occidentali era un passaggio indispensabile per dare stabilità e sicurezza all'area e all'intero bacino mediterraneo, dunque per prevenire nuovi conflitti etnici e religiosi, nuove guerre e spartizioni di territori.

¹⁰¹ Il sistema di condizionalità si arricchì di alcune novità, specialmente in relazione alla collaborazione con l'ICTY e la cooperazione regionale al fine di: sviluppare un'area di libero scambio e politiche comuni nel campo della scienza e delle tecnologie; raggiungere la liberalizzazione dei visti tra i Paesi dell'area; realizzare la raccolta di armi di piccolo calibro e creare un mercato regionale del gas e dell'elettricità e per la gestione congiunta delle risorse naturali.

innalzamento del sostegno finanziario nei settori di giustizia e affari interni, cultura e istruzione e sviluppo economico (infrastrutture, politiche ambientali, aiuto a PMI).

Il Vertice di Salonicco segnò l'apice dell'apertura alla regione balcanica, dopodiché sulla scia dell'emergere della c.d. "fatica da allargamento"¹⁰², comparsa in seguito all'ampliamento a Est del 2004, alla bocciatura del Trattato costituzionale nel 2005 e al tracollo finanziario mondiale del 2008, l'impegno europeo si affievolì e conobbe un andamento altalenante, all'insegna di ripetuti "*stop and go*", che resero l'Unione un attore meno credibile e affidabile agli occhi dei Balcani occidentali. Se infatti prima della crisi l'UE era vista come un "*indispensable problem fixer*", cioè una potenza risoltrice dei problemi e delle criticità interne all'area, un modello di riferimento per le riforme e la principale fonte di denaro per lo sviluppo e la modernizzazione ("*cash machine*"), dal 2010 i Paesi balcanici hanno maturato un senso di disappunto e disincanto nei suoi confronti¹⁰³. Specularmente, nella seconda metà degli anni Duemila tra gli Stati membri sono aumentati i timori di un accollamento delle insufficienze strutturali della regione qualora l'allargamento fosse giunto a compimento, dato che l'economia balcanica era ancora molto fragile e sul piano politico i retaggi delle guerre e delle pratiche informali (cleptocrazia) rimanevano latenti. Sulla scorta di queste preoccupazioni, nel marzo 2006 i governi tedesco e francese misero perfino in discussione il futuro europeo dei Balcani: la cancelliera Angela Merkel avanzò l'ipotesi di una "*Privileged partnership*"¹⁰⁴ al posto dell'adesione, mentre il presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy riteneva che si dovesse proporre loro non più di una "*Strategic partnership*"¹⁰⁵. In realtà, la promessa fatta non venne poi effettivamente rinnegata e nel 2014 la stessa Germania invitò gli altri Stati membri a rivitalizzare i legami multilaterali con i Paesi dei Balcani occidentali lanciando l'iniziativa nota come "Processo di Berlino", una piattaforma per approfondire il dialogo politico e la cooperazione economica regionale organizzando vertici intergovernativi annuali, incontri collaterali ed eventi in loco. Essa si articolava

¹⁰² Al Gymnic di Salisburgo (riunione dei ministri degli esteri), organizzato nelle giornate del 10 e 11 marzo 2006, il concetto di "capacità di assorbimento" fu inserito come possibile barriera alla futura adesione dichiarando che: «The EU also notes that its absorption capacity has to be taken into account». Salzburg EU-Western Balkans Joint Press Statement, Salisburgo 11 marzo 2006, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/88775.pdf.

¹⁰³ J. Teokarevic, "They Pretend to Want Us in, and We Pretend to Reform: The Image of the EU in the Western Balkans", Region Europe, Europe from Outside Seminars, Torino, 2021-2022.

¹⁰⁴ M. Beuderman & E. Krasniqi, "Merkel moots 'privileged partnership' for Balkans", euobserver.com, 17 marzo 2006, <http://euobserver.com/15/21163>.

¹⁰⁵ L. Kubosova, "Sarkozy calls for definition of 'borders of Europe'", in euobserver.com, 31 marzo 2006, <http://euobserver.com/15/21278>.

lungo tre assi: diplomatico, per la ricomposizione delle dispute che continuavano ad attanagliare l'area, economico, con l'intento di snellire e velocizzare gli scambi intraregionali sopprimendo ostacoli e barriere, e sociale, per migliorare la connettività umana e riabilitare la società civile. A oggi ci sono stati nove *summit*, ciascuno con una sua caratterizzazione tematica in linea con le priorità del Paese ospitante, l'ultimo dei quali si è svolto lo scorso 3 novembre a Berlino, dove sono stati siglati tre nuovi accordi sulla mobilità regionale con mutuo riconoscimento dei documenti di identità, dei titoli accademici e di alcune qualifiche professionali¹⁰⁶.

In questa direzione vanno anche le due più recenti riforme della politica di allargamento, rispettivamente del 2018 e del 2020, con cui si è riaffermato che i Balcani occidentali sono un'area di interesse strategico, politico, economico e di sicurezza per l'Unione e che «la prospettiva di adesione resta essenziale per promuovere la riconciliazione e la stabilità»¹⁰⁷. In particolare, quella del 2018 consta di sei iniziative faro per contrastare la perdurante entropia socio-economica dei Paesi balcanici e frenare il loro arretramento politico (rafforzamento dello Stato di diritto, dell'impegno in materia di sicurezza e migrazione e allo sviluppo socioeconomico, della connettività di trasporti ed energia, della transizione digitale e contribuzione alle relazioni di buon vicinato)¹⁰⁸, mentre la seconda - com'è stato esaminato in chiusura del capitolo uno - ha riorganizzato la metodologia per restituire dinamicità al percorso diretto all'UE.

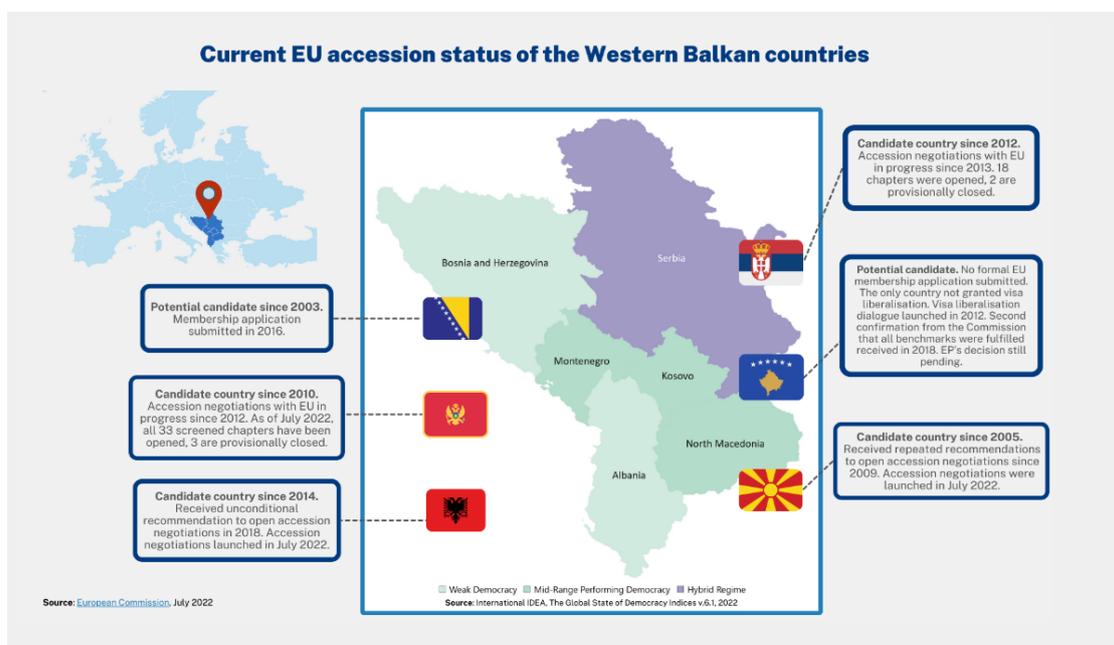
Al momento, l'unico Paese a essere entrato nell'Unione europea è la Croazia, che il 1° luglio 2013 è divenuta il ventottesimo membro e dal 1° gennaio di quest'anno ha adottato anche la moneta unica; Serbia e Montenegro sono i due c.d. “*frontrunner*”

¹⁰⁶ «La libertà di movimento coinvolge 18 milioni di cittadini e l'integrazione nel Mercato regionale comune (MRC) è fondamentale per avvicinarsi al Mercato unico dell'UE», ha sottolineato la presidente della Commissione Ursula von der Leyen. La regione ha inoltre approvato una dichiarazione sulla cooperazione in materia di sicurezza energetica, in cui i *leader* si sono impegnati a raddoppiare gli sforzi per attuare l'Agenda verde per i Balcani occidentali, allineata al Green Deal dell'UE. European Commission, “Berlin Process Summit: EU announces €1 billion energy support package for the Western Balkans and welcomes new agreements to strengthen the Common Regional Market”, 3 November 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6478.

¹⁰⁷ European Commission, “A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, COM (2018) 65, Strasbourg, 6 February 2018, p. 1, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-01/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf.

¹⁰⁸ Commissione europea, “Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali”, 20 marzo 2018, <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/e3f0797b-28cb-11e8-b5fe-01aa75ed71a1>.

del processo di allargamento¹⁰⁹, invece i negoziati con Albania e Macedonia del Nord sono stati avviati soltanto nel luglio 2022, dopo un'attesa lunga quattordici e diciannove anni. La Bosnia-Erzegovina ha finalmente ottenuto lo *status* di Paese candidato, così come Ucraina e Repubblica di Moldova, mentre alla Georgia, che ha presentato domanda di adesione il 3 marzo dello scorso anno, non è stata accordata l'idoneità. Infine il Kosovo è un potenziale candidato perché i rapporti con Belgrado non sono stati normalizzati¹¹⁰ e soprattutto cinque Stati membri dell'UE (Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia e Spagna) non riconoscono tuttora la sua indipendenza (2008). Ad ogni modo, tutti i Paesi balcanici sono già fortemente interconnessi con l'Unione, che è il loro primo investitore e partner commerciale, mobilitando circa trenta miliardi di euro per il Piano di assistenza pre-adesione 2021-2027 (IPA III), di cui nove in sovvenzioni più garanzie di investimento¹¹¹.



Fonte: Commissione europea (luglio 2022) & International IDEA (*The Global State of Democracy Indices*, 2022) – la Bosnia-Erzegovina è Paese candidato dal 12/22

¹⁰⁹ Il Montenegro ha aperto tutti i trentatré capitoli negoziali vagliati, ma solo tre di essi sono stati provvisoriamente chiusi; l'ultimo capitolo fondamentale rimasto (sulla politica di concorrenza) è stato aperto nel giugno 2020. Quanto alla Serbia, ha aperto ventidue capitoli su trentacinque, due dei quali provvisoriamente chiusi (Scienza e ricerca, Educazione e cultura). L'ultimo rapporto ha riferito che il tema ambiente è totalmente incompatibile con l'*acquis*, mentre i settori di Agricoltura e Sviluppo rurale, Magistratura e Diritti fondamentali, Giustizia, libertà, sicurezza e Controlli finanziari necessitano di riforme strutturali. European Commission, "2022 Communication on EU Enlargement Policy", COM (2022) 528 final, Brussels, 12 October 2022, p. 6, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/2022%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy-v3.pdf>.

¹¹⁰ L'apertura dei negoziati è subordinata alla finalizzazione di un accordo giuridicamente vincolante sulla normalizzazione delle relazioni con la Serbia, che l'Unione europea caldeggia da un decennio a questa parte. Nel 2013 sono stati firmati i famosi "Accordi di Bruxelles", contenenti concessioni per entrambi, ma di fatto i quindici punti pattuiti sono rimasti "lettera morta" e i due Paesi hanno continuato a osteggiarsi a vicenda.

¹¹¹ Consiglio europeo, "L'UE: principale partner commerciale e investitore per i Balcani occidentali", Infografiche, 6 dicembre 2022, <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/the-eu-main-trade-partner-and-investor-for-the-western-balkans/>.

2.1.3 Stabilità e/o democrazia?

Da questa breve sintesi dei rapporti UE-Balcani occidentali traspare che l'approccio europeo alla regione balcanica è stato caratterizzato da due costanti, la ricerca di stabilità e l'esportazione della democrazia, con uno sbilanciamento, secondo i già citati Ross Smith, Khaze e Kovacevic, a favore della prima. Essi riconducono la primazia della stabilità al fatto che le minacce all'integrità territoriale (tensioni etniche, problemi di statualità, migrazioni, ecc.) erano avvertite come più imminenti rispetto al regresso democratico, e in secondo luogo tali questioni apparivano relativamente più semplici da affrontare che non progettare politiche per impiantare la democrazia. Almeno inizialmente, l'Unione europea ha provato a superare il dilemma optando per un modello di "stabilità attraverso la democratizzazione", ma con poco successo in quanto questi obiettivi sono incompatibili nel breve termine poiché il processo di democratizzazione è «naturalmente instabile»¹¹². Stando alla loro analisi, il trentennio passato può essere suddiviso in tre fasi, ciascuna delle quali ha risentito del contrasto tra le due intenzioni: la prima termina nel 2003 con il Vertice di Salonicco e l'accordo omonimo incentrato sul raggiungimento di stabilità e democrazia nei Balcani; la seconda comprende il decennio 2003-2013 e la terza riguarda l'orientamento dell'UE dopo l'adesione della Croazia fino al 2018.

Negli anni Novanta la strategia dell'Unione per i Balcani occidentali era principalmente volta a mediare, insieme agli Stati Uniti e alla NATO, i violenti conflitti che stavano sconvolgendo la regione, poi, terminata la guerra, si dedicò anche alla loro trasformazione democratica riproponendo la politica di condizionalità che aveva adoperato per i Paesi PECO nell'Est europeo. Tuttavia, i Balcani venivano da anni difficili, pertanto per poter realizzare riforme democratiche bisognava prima pacificare e consolidare la stabilità dell'area. A tal fine, nel 1999 fu avviato il processo PSA con lo scopo esplicito di stabilizzare la regione e incominciare a intessere relazioni più strette con i singoli Paesi nella prospettiva di una futura ipotetica adesione alla Comunità. Nel 2003 il Consiglio europeo di Salonicco ritornò sul tema della stabilità, elencando al punto cinque della Dichiarazione i nodi irrisolti, dalla delicata situazione di Kosovo e Bosnia al problema dei rifugiati e degli sfollati interni, ma allo

¹¹² «Democratization is a dynamic process that always remains incomplete and perpetually runs the risk of reversal – of de-democratization», C. Tilly, *Democracy*, Cambridge University Press, 2007.

stesso tempo pose l'accento sull'imprescindibilità della democrazia e dello Stato di diritto per il conseguimento dell'integrazione europea.

Nonostante ciò, nel periodo successivo gran parte dell'impegno dell'UE nei confronti degli Stati balcanici ha continuato a concentrarsi su questioni di stabilità, che in questa fase venne legata ancor di più all'avanzamento nel percorso di adesione. Sul versante della stabilizzazione si verificarono dei progressi, mentre sotto l'aspetto della *performance* democratica alla fine del decennio tutti i Paesi esibivano uno stallo o un netto arretramento¹¹³, fatta eccezione per la Croazia che era riuscita a soddisfare i requisiti per l'ammissione (2013): la logica alla base della strategia europea aveva di nuovo puntato primariamente allo *state-building*.

Infine, con l'adesione della Croazia si era sperato in un rilancio del processo di allargamento come strumento per assicurare una maggiore democratizzazione tramite il metodo condizionale “bastone-carota” (*carrot and stick policy*), ma il carattere tecnocratico della metodologia si rivelò incapace di risvolti positivi, lasciando le istituzioni in balia di corruzione, criminalità organizzata e nazionalismo di destra. A ciò si aggiunse un complesso di contingenze inattese che riacutizzarono l'instabilità regionale, prima fra tutte la crisi dei rifugiati del 2015-2016 che fece dei Balcani la rotta più percorsa. Nella sua drammaticità, tale crisi diede risalto ai Paesi dell'area nobilitandoli a «guardiani dello spazio Schengen»¹¹⁴, il che portò le autorità europee a congratularsi con loro per lo sforzo nell'arginare l'esodo, ignorando gli abusi di potere e le violazioni dei diritti umani di cui si erano macchiati questi regimi. Per esempio, l'ex-presidente del Consiglio europeo Donald Tusk commentò la visita all'allora primo ministro montenegrino Milo Đukanović - additato da Freedom House come il responsabile dello *state capture* nel suo Paese¹¹⁵ - asserendo che l'incontro era stato «il momento migliore per sottolineare il grande fardello che grava(va) sulle spalle degli Stati balcanici» e che «grazie alla loro determinazione a co-implementare la strategia migratoria europea globale, e a chiudere la rotta dei Balcani occidentali, l'ondata

¹¹³ Freedom House, “NIT Democracy Scores for the Western Balkans (2003–2020)”, in N. Ross Smith, N. M. Khaze & M. Kovacevic, *ivi*, p. 175.

¹¹⁴ F. B. de Lasheras, V. Tcherneva & F. Wesslau, “Return to Instability: How Migration and Great Power Politics Threaten the Western Balkans”, European Council on Foreign Relations, 2016, https://ecfr.eu/publication/return_to_instability_6045/.

¹¹⁵ Z. Csaky, “Dropping the Democratic Facade”, Freedom House: Nations in Transit 2020, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2020/dropping-democratic-facade>.

migratoria era visibilmente diminuita»¹¹⁶. Come le altre crisi che avevano colpito la penisola anche questa confermò quindi che per l'Unione la costruzione di uno Stato in grado di garantire sicurezza era il prerequisito necessario per raggiungere gli obiettivi più alti della democrazia e dell'adesione.

In definitiva, la stasi delle riforme, iniziata durante la seconda fase, ha consentito l'affermazione delle c.d. “stabilitocrazie”, democrazie deboli con *leader* dalla mentalità autocratica che governano attraverso reti clientelari e fingono una presunta stabilità regionale, la quale vanta loro legittimazione esterna a dispetto dell'autoritarismo interno¹¹⁷.

2.2 La stabilitocrazia e le sue caratteristiche

Il fenomeno della stabilitocrazia fa parte della tendenza globale di involuzione anti-democratica e nei Balcani occidentali si contraddistingue per le componenti di sostegno dell'Occidente, anzitutto dell'Unione europea, e rivincita della geopolitica negli ultimi anni¹¹⁸. Rispetto alla prima, i finanziamenti internazionali e la politica di pre-adesione plasmano e calmierano le pratiche autoritarie “costringendole” a manifestazioni non plateali - infatti nessuno di questi Paesi ha adottato nuove costituzioni illiberali, come invece ha fatto l'Ungheria, né ha formalmente centralizzato il potere nelle mani del presidente, diversamente da quanto è accaduto in Turchia alla fine del 2016 -, mentre gli interessi geostrategici concorrono a conferire rilievo più alla stabilità e meno alla convergenza normativa. In Serbia, ad esempio, l'evocazione della Russia come partner preferenziale contribuisce al mantenimento del supporto occidentale al governo di Belgrado per impedire che finisca nella sua sfera di influenza, trascurando le carenze nello Stato di diritto o nella libertà dei media¹¹⁹. In tali regimi le debolezze strutturali delle istituzioni democratiche, a loro volta

¹¹⁶ European Council, “Remarks by President Donald Tusk after His Meeting with Prime Minister of Montenegro Milo Đukanović”, 16 December 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15/tusk-remarks-european-council/>.

¹¹⁷ L'Indice della democrazia 2019 prodotto dall'Economist Intelligence Unit (EIU) conferma che dal 2006 la traiettoria della regione è stata quella di una «regressione generalizzata»: in questo lasso di tempo, nessun Paese balcanico ha mai sperimentato un regime di democrazia sostanziale. Economist Intelligence Unit (EIU), “Democracy Index 2019”, https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracyindex2019.

¹¹⁸ F. Bieber, “The Rise (and Fall) of Balkan Stabilitocracies”, Center for International Relations and Sustainable Development, Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development, n° 10, *The Belt and Road: Pledge of The Gragon*, WINTER 2018, pp. 176-185, <https://www.jstor.org/stable/48573486>.

¹¹⁹ *Ibidem*.

prodotto dell'insufficiente pressione trasformativa degli attori esterni, sono sfruttate dalle élite per trarre guadagni personali, secondo una condotta utilitaristica e autoreferenziale, e il controllo dei mezzi di comunicazione è funzionale a fomentare un "populismo di Stato", e dunque per la conservazione della legittimità popolare.

Le stabilitocrazie affondano le loro radici nei sistemi autoritari competitivi degli anni Novanta, i quali combinavano elezioni multipartitiche con una retorica nazionalista e con la privatizzazione dello Stato a vantaggio degli interessi politico-commerciali affiliati, e traggono spunto dal fallimento dei governi riformisti dei primi anni Duemila, che ha offuscato la distinzione tra politici democratici e autocrati¹²⁰. I governanti in carica, da Aleksandar Vučić in Serbia a Milorad Dodik dell'entità bosniaca Republika Srpska, sono infatti ritratti come «riformatori pragmatici post-transizione»¹²¹, sebbene l'aspetto riformistico sia solo una recita di facciata per nascondere la criminalizzazione dell'arena politica e la repressione del dissenso. A differenza dei loro precursori, i nuovi regimi possiedono però risorse pubbliche più limitate per ricompensare i loro clienti e sono meno ideologici: il nazionalismo del loro repertorio è attenuato¹²² ed essi si proclamano "centristi", ossia occupano una posizione mediana nello schieramento politico e cercano l'inclusione nelle famiglie di partiti internazionali, come i gruppi politici del Parlamento europeo¹²³. Questa collocazione "*mainstream*" facilita l'ascesa dei candidati di punta senza che la loro demagogia venga percepita un pericolo per le libertà interne e le relazioni politiche esterne, silenziando così eventuali voci critiche e minando l'alternanza degli esecutivi.

La continuità di governo è tutelata anche da una copertura mediatica pressoché totale dei partiti al potere, mentre le opposizioni sono screditate con discorsi d'odio e

¹²⁰ In Macedonia la svolta verso l'autoritarismo è iniziata con il confronto con la Grecia per la disputa sul nome e l'adesione alla NATO nel 2008, mentre in Albania è stato il governo di Sali Berisha a essere per la prima volta definito una stabilitocrazia nel 2012. Nello stesso anno, il Partito Progressista Serbo (SNS) di Tomislav Nikolić e Aleksandar Vučić trionfò alle elezioni parlamentari e presidenziali, invece in Bosnia-Erzegovina il tripolio di partiti etno-nazionalisti (bosgnacchi musulmani, bosniaci croati cattolici e bosniaci serbi ortodossi) non ha mai smesso di controllare il Paese.

¹²¹ Si dichiarano "riformatori impegnati" nel percorso di integrazione nelle strutture euro-atlantiche, oppure "riformatori frustrati" quando non riescono ad avanzare verso l'obiettivo ultimo di adesione all'UE per impedimenti esterni, ad esempio i contenziosi tra Grecia e Macedonia o Serbia e Kosovo, o interni, come nel caso della Bosnia. F. Bieber, "Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans", *East European Politics*, 2018, pp. 337-354, <https://rsa.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21599165.2018.1490272>.

¹²² Sebbene i nuovi governi continuino a essere politicamente conservatori e a difendere con forza la storia e la tradizione della propria nazione, essi sono decisamente meno assolutisti e bellicosi rispetto ai regimi ultranazionalisti degli anni Novanta.

¹²³ Per esempio, nel marzo 2013 il Partito Progressista Serbo (SNS) ha aderito al gruppo del Partito Popolare Europeo (PPE) nell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e nel novembre 2016 è stato accettato come membro associato del PPE al Parlamento europeo.

false supposizioni. Una ricerca condotta durante le elezioni presidenziali serbe nel marzo 2017, per esempio, ha rilevato che Aleksandar Vučić aveva ricevuto più attenzione di tutti gli altri candidati messi insieme in tutte le principali emittenti televisive e che i *tabloid* vicino al regime avevano denigrato gli avversari accusandoli di tramare un colpo di Stato¹²⁴. A causa delle infiltrazioni politiche nella struttura proprietaria dei canali d'informazione, nell'ultimo decennio l'indipendenza dei media è visibilmente diminuita e la riduzione degli introiti delle testate giornalistiche dopo la crisi economica ha fatto sì che gli spazi informativi venissero monopolizzati dallo Stato o da aziende sotto la sua diretta influenza, come le imprese che forniscono energia e le agenzie di telecomunicazione. In questo modo nella regione i c.d. “regimi partitocratici” prosperano alle spese dei cittadini, i quali si misurano con una narrazione distorta e parziale della realtà che assopisce il loro spirito critico, oltre a essere estromessi dalle procedure decisionali¹²⁵.

Altre due caratteristiche di questi regimi sono lo stato di permanente eccezione e la regolare fabbricazione di crisi *ad hoc*¹²⁶ per mantenere alto il livello d'allerta e giustificare la ragione della loro stessa esistenza, ovvero la garanzia di stabilità. Queste crisi possono essere di tre diversi tipi: il primo riguarda minacce contro il governo e costituisce un pretesto per descrivere l'opposizione come “traditrice” e/o identificare nemici esterni; il secondo strumentalizza le relazioni interetniche e il rischio di nuove violenze, mentre l'ultimo tipo concerne i rapporti bilaterali con un Paese vicino e l'istigazione di tensioni¹²⁷. Ne sono esempio il tentato assalto ai centri di potere in Montenegro nell'ottobre 2016, per la prima tipologia, la sparatoria a Kumanovo, in Macedonia, nel maggio 2015 durante la prima ondata di proteste anti-governative, per il secondo tipo, e l'“incidente ferroviario” tra Serbia e Kosovo a Mitrovica nel gennaio 2017¹²⁸ o l'*escalation* tra Serbia e Croazia nel pieno della crisi dei rifugiati, per la terza

¹²⁴ BIRODI, “The domination of Vučić on Television”, *Danas*, 2017, http://www.danas.rs/izbori.1180.html?news_id=340998.

¹²⁵ Una volta insediatesi, la capacità di controllare l'elettorato è proprio ciò che consente a questi governi di rimanere al potere, prevalendo sia sulla pretesa di rappresentare la nazione che sul mantenimento della promessa riformista.

¹²⁶ Ha preso il posto del ricorso alla violenza su larga scala, ampiamente diffuso negli anni Novanta. Rispetto ad allora, oggi l'uso della violenza armata costerebbe il sostegno interno e la legittimità esterna, precludendo i negoziati d'adesione all'UE, e in secondo luogo gli eserciti della regione sono di piccole dimensioni, parzialmente integrati nella NATO, e ingenti scorte di armi sono state distrutte.

¹²⁷ F. Bieber, “Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans”, *East European Politics*, 2018, pp. 345-346, <https://rsa.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21599165.2018.1490272>.

¹²⁸ Il 16 gennaio la Serbia ha inviato un convoglio a Mitrovica, una cittadina nel nord del Kosovo simbolo della guerra del 1998-1999, recante la scritta “Kosovo è Serbia” in venti lingue diverse, tra cui l'albanese. Il c.d. “treno delle provocazioni”, com'è stato ribattezzato, fu fermato alla frontiera amministrativa dalle autorità kosovare, che denunciarono il suo invio come un atto d'aggressione. L'allora presidente della Repubblica di Serbia, Tomislav Nikolic, ne condannò

categoria. Ciò mette in ombra le problematiche “minori” e il malcontento popolare, abilitando la sospensione della politica ordinaria in nome della salvaguardia dei confini e dell’ordine interno; tali circostanze eccezionali vengono poi stemperate all’occorrenza, spesso indicando elezioni anticipate che non rispondono però a nessuna effettiva crisi di governo. In questo senso, le stabilitocrazie sono un “paradosso”, cioè non possono fornire quello che offrono (stabilità) senza rendersi ridondanti, risultando da ultimo regimi intrinsecamente instabili¹²⁹. La difficoltà di creare un equilibrio a lungo termine non implica il loro crollo o la loro breve durata, ma per determinare la caduta del sistema ci vogliono più fattori, come l’attivismo dei movimenti sociali, la protesta dei partiti d’opposizione e la mediazione internazionale. Negli ultimi anni in alcuni Paesi (Macedonia del Nord e Montenegro) ci sono stati dei parziali trasferimenti di potere, tuttavia i meccanismi clientelari e la sovversione sistematica dei processi democratici sono duri da estirpare.

Informalità e corruzione sono infatti profondamente radicate nei Balcani occidentali e la stessa Commissione europea è ben consapevole della presenza diffusa del c.d. “*state capture*” in tutta la regione¹³⁰. Con quest’espressione¹³¹ in letteratura ci si riferisce alla totale assunzione del controllo dello Stato da parte di funzionari governativi, aziende e/o individui privati che inficiano il funzionamento delle istituzioni democratiche e dei settori chiave della società manipolando la burocrazia statale e la formazione delle leggi per proteggere e promuovere i loro interessi. Essa può assumere forme differenti, più o meno accentuate, ma in generale si traduce in una politicizzazione dell’amministrazione pubblica; nella compromissione della separazione e dell’indipendenza dei poteri esecutivo, legislativo e della Magistratura,

l’arresto e si disse pronto a mobilitare le truppe presenti al confine, nell’area di Prokuplje, nel caso in cui i cittadini di etnia serba fossero stati attaccati. C. Barbieri, “Serbia-Kosovo: il treno delle provocazioni”, *Affari Internazionali*, 1° febbraio 2017, <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/2017/02/serbia-kosovo-treno-delle-provocazioni/#:~:text=Il%2016%20gennaio%20avrebbe%20potuto%20essere%20un%20giorno,con%20pendente%20un%20progetto%20serbo%20di%20muro%20divisorio>.

¹²⁹ F. Bieber, “The Rise (and Fall) of Balkan Stabilitocracies”, Center for International Relations and Sustainable Development, *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, n° 10, *The Belt and Road: Pledge of The Gragon*, WINTER 2018, p. 180, <https://www.jstor.org/stable/48573486>.

¹³⁰ Nel 2016 ha usato questo termine esclusivamente nella relazione annuale sulla Macedonia, poi all’inizio del 2018 lo ha esteso a tutta la penisola affermando che «i Paesi mostrano elementi evidenti di totale assunzione del controllo dello Stato, compresi legami con la criminalità organizzata e la corruzione a tutti i livelli di governo e amministrazione». European Commission, “A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans”, Strasbourg, February 6 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf.

¹³¹ Tale concetto origina dal lavoro della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) e della Banca mondiale (BM) sulle economie in transizione dell’Europa orientale per descrivere «una forma particolarmente distruttiva di corruzione strutturalmente radicata». B. Rijkers, C. Freund & A. Nucifora, “All in the Family: State Capture in Tunisia”, The World Bank, Washington, 2014, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17726>.

a detrimento degli ultimi due; nel condizionamento del risultato elettorale mediante l'acquisto di voti o l'esercizio di pressioni sugli elettori più vulnerabili¹³²; nell'ideazione di interventi sociali basati non sui principi del *welfare state*, bensì sulla regola transazionale di “favori in cambio di voti”. Ad esempio in Serbia, come si approfondirà meglio nel terzo capitolo, l'iscrizione al partito di governo (Partito Progressista Serbo, SNS) è cruciale per ottenere un lavoro o come apertura di opportunità varie, il che si riflette nelle sue dimensioni, superiori a quelle dell'Unione cristiana-democratica (CDU) di Germania¹³³. L'assoggettamento dell'apparato istituzionale a volontà di parte fa perdere allo Stato la capacità di agire come legittimo rappresentante dei suoi cittadini e rispetto al percorso di integrazione europea paralizza le riforme richieste, interferendo negativamente con la politica di condizionalità. Dal momento che queste riforme riducono i profitti personali e l'accesso alle risorse statali, le élite tendono ad alterare il calcolo “costi-benefici” relativo ai sacrifici per predisporre lo Stato di diritto - perché molto costosi per loro - e secondariamente indeboliscono la c.d. “condizionalità *bottom-up*”¹³⁴ – ossia quella condizionalità che mira a rafforzare gli attori pro-UE -, isolando l'esecutivo dagli stimoli riformisti che provengono da Bruxelles. A tal proposito, Solveig Richer e Natasha Wunsch (2020) sostengono che non solo l'UE non ha saputo avversare l'aumento e l'intensificarsi del fenomeno dello *state capture*, ma l'ha anche inavvertitamente alimentato dando agli autocrati della regione legittimità e sostegno economico¹³⁵. Ecco quindi il secondo paradosso delle stabilitocrazie: per la democratizzazione dei Paesi balcanici, l'Unione europea è diventata sempre più dipendente da governi che hanno scarse ambizioni democratiche e simulano in larga misura riforme per accontentare le controparti

¹³² Soprattutto quelli impiegati dallo Stato o che ricevono benefici statali, come i pensionati. J. Marović, Jovana & S. Cvijić, “Elections”, in Balkans in Europe Policy Advisory Group (ed. by M. Kmezić & F. Bieber), *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. An Anatomy of Stabilitocracy and the Limits of EU Democracy Promotion*, 2017, pp. 15-32, <https://biepag.eu/publication/policy-study-the-crisis-of-democracy-in-the-western-balkans-an-anatomy-of-stabilitocracy-and-the-limits-of-eu-democracy-promotion/>.

¹³³ M. Lemstra, “The destructive effects of state capture in the Western Balkans. EU enlargement undermined”, Clingendael Policy Brief, September 2020, p.3, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-10/Policy_Brief_Undermining_EU_enlargement_2020.pdf.

¹³⁴ Modifica la struttura delle opportunità politiche, consolidando il fronte filo-europeista contro gli euroscettici. Le pressioni dal basso verso l'alto sono necessarie per costringere la politica a risultati positivi delle politiche pubbliche, ma lo *state capture* depotenzia le organizzazioni della società civile, ostacolando così il cambiamento. A complicare ulteriormente la questione è il fatto che i governi che si rendono colpevoli della totale assunzione del controllo dello Stato sono retoricamente favorevoli all'integrazione nell'UE, pertanto per i membri dell'opposizione risulta difficile spostare l'elettorato europeista dalla loro parte e conquistare il potere.

¹³⁵ S. Richter & N. Wunsch, “Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans”, *Journal of European Public Policy*, vol. 27, n° 1, 2020, pp. 41-62, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2019.1578815>.

europee e ottenere i benefici dello speciale rapporto di pre-adesione¹³⁶. Le fallacie della strategia di allargamento e il modo in cui esse hanno interagito con il precario stato politico dei Balcani occidentali sono l'argomento del prossimo paragrafo.

2.3 L'interazione tra la politica di condizionalità europea e lo *state capture* nei Balcani occidentali

L'azione dell'UE ha contribuito a riformare i settori tecnici e operativi, migliorando l'efficienza del sistema giudiziario e l'apparato normativo, ma in un contesto di carente volontà politica, e in cui la sfida della transizione democratica si è accompagnata a quella della liberalizzazione dei mercati e della costruzione di Stati post-bellici, ciò ha avuto un impatto complessivo limitato nel portare avanti le riforme fondamentali dello Stato di diritto. Come si è detto, nella regione permangono seri problemi quali l'indipendenza della magistratura, la concentrazione del potere, l'interferenza politica, la corruzione, ecc., che richiedono ulteriori sforzi di adeguamento agli standard europei. In questo disaccoppiamento tra i progressi formali verso l'adesione all'UE, da un lato, e la mancanza di progressi nella democratizzazione, dall'altro, l'Unione europea ha una sua parte di corresponsabilità, che può essere rintracciata principalmente in tre "difetti" della sua politica di allargamento: la pressione per la liberalizzazione dei mercati senza un quadro normativo completo, una condizionalità *top-down* e un approccio orientato alla *leadership* che, unitamente all'affiliazione politico-partitica con i Paesi candidati e potenziali candidati, ha reso "inattaccabili" gli stabilitocrati.

La liberalizzazione economica è il nucleo alla base sia del Processo di stabilizzazione e associazione (PSA) che di quello di adesione, tuttavia se nell'Europa occidentale la deregolamentazione, la privatizzazione e l'introduzione del mercato unico europeo sono avvenuti gradualmente, i Balcani occidentali si sono confrontati con il c.d. "dilemma della simultaneità"¹³⁷, ovvero a loro è stato comandato di realizzare in parallelo riforme economiche e politiche e, in assenza di un ordinamento

¹³⁶ Dr A. Abazi, G. Cretti, A. Dafa, M. de Boon & co., "The EU as a promoter of democracy or 'stabilitocracy' in the Western Balkans?", Clingendael Institute & Think for Europe Network (TEN), The Netherlands, February 2022, p. 6, <https://www.clingendael.org/pub/2022/the-eu-as-a-promoter-of-democracy-or-stabilitocracy/>.

¹³⁷ C. Offe, "Das dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa", Merkur, 1991, pp. 279-92, <https://www.semanticscholar.org/paper/Das-Dilemma-der-Gleichzeitigkeit.-Demokratisierung-Offe/2584207614d90a9751130d84941ce51cbef698f1>.

legale equo e solido, ciò ha favorito il proliferare di attività economiche illecite e la tessitura di reti informali. Di conseguenza, al vertice di questo *network* clientelare si è formata un'élite imprenditoriale che ha totalizzato lauti guadagni distorcendo le regole della privatizzazione, per poi spingersi a dirottare a suo giovamento anche il processo politico di *decision-making*.

In secondo luogo, le negoziazioni per l'integrazione nell'UE soffrono di un «pregiudizio esecutivo»¹³⁸, nel senso che si svolgono soprattutto tra governi, e una tale impostazione ha finito per svigorire la competizione politica e ridurre lo spazio per la deliberazione interna, autorizzando i membri degli esecutivi a imporre le loro preferenze e i loro programmi politici sugli altri attori. Rispetto ai precedenti allargamenti, nei Balcani occidentali l'Unione europea ha aumentato il sostegno alle organizzazioni della società civile e ai parlamenti nazionali con diversi progetti e iniziative, dallo Strumento per la società civile alle riunioni periodiche tra il Parlamento europeo e le delegazioni delle assemblee locali, tuttavia le formalità e il recepimento delle norme europee restano un esercizio amministrativo con una condizionalità che si applica dall'«alto al basso». Le stesse scarse possibilità per i parlamenti e le associazioni del terzo settore di controllare l'operato dei governi osteggiano la democratizzazione della regione, acuendo la polarizzazione politica: negli ultimi anni si sono verificati numerosi boicottaggi parlamentari da parte dell'opposizione in Albania, Montenegro¹³⁹ e Serbia, mentre in Bosnia-Erzegovina sono i veti a sfondo etnico a ostacolare le attività legislative. Preoccupante è anche l'uso improprio della procedura d'urgenza per approvare le leggi, una «consuetudine» che nuoce alla qualità e alla trasparenza della legislazione. Nel 2015, per esempio, in Serbia il Council of Europe's GRECO group ha documentato che il 57% degli atti parlamentari era stato adottato con procedura urgente, utilizzando come scusante l'armonizzazione della legislazione domestica con l'*acquis* comunitario europeo per *bypassare* le consultazioni parlamentari e aggirare i vincoli dell'Assemblea¹⁴⁰.

¹³⁸ M. Lazarević & S. Marić, “Curbing the executive bias in EU enlargement policy for a stronger democracy in the Western Balkans”, Think for Europe Network (NET), 8 November 2019, <https://www.thinkforeurope.org/research-analysis/policy-brief/curbing-the-executive-bias-in-eu-enlargement-policy-for-a-stronger-democracy-in-the-western-balkans>.

¹³⁹ Una volta che la Commissione europea si pronuncia positivamente sui progetti di legge, il governo montenegrino tende a non prendere più in considerazione i contributi del settore civile. Inoltre, nei dibattiti parlamentari le critiche dei partiti d'opposizione vengono respinte semplicemente sulla base del fatto che Bruxelles ha approvato determinate proposte.

¹⁴⁰ GRECO, “Serbia Compliance Report: Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors”, Council of Europe, Strasbourg, 2018, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680792e56>.

Ciononostante, la reazione dell'UE a episodi come questo e ai boicottaggi di cui sopra è stata piuttosto “mite”, non andando oltre una denuncia verbale e poco più. Così facendo si trasmette però un messaggio negativo in quanto si suggerisce che Bruxelles tollera, o addirittura premia, i processi di definizione delle politiche indipendentemente dal livello, alto o basso, dei parametri democratici¹⁴¹.

Correlato a quest'aspetto è il c.d. “meccanismo di glorificazione”¹⁴², la terza “pecca” della politica europea, per cui le interazioni ad alto livello con i funzionari dell'UE e degli Stati membri legittimano le élite corrotte, che usano gli elogi delle autorità europee per rinsaldare la loro presa sulla società¹⁴³. Durante la sua visita in Serbia nell'aprile 2018, ad esempio, l'ex-presidente del Consiglio europeo Donald Tusk aveva saluto il presidente Vučić a suon di «*soul mate*» e «*strong patriot*»¹⁴⁴. Questi consensi hanno un effetto molto più forte ed empatico sui cittadini delle relazioni annuali pubblicate dalla Commissione europea, che evidenziano l'autoritarismo dei governanti ma per le quali l'attenzione è generalmente scemata, pertanto i media locali possono facilmente inquadrare tali interazioni come se il governo stesse effettivamente lavorando e progredendo nella direzione di un futuro nell'UE. A ciò si aggiungono le relazioni politico-partitiche tra le famiglie politiche dell'Unione e i loro corrispettivi dei Balcani occidentali che vengono appoggiati anche quando mostrano inclinazioni non democratiche. Il sostegno politico ai partiti è positivo nella misura in cui è uno stimolo alla loro professionalizzazione, mentre diventa problematico e disfunzionale allorché crea incentivi perversi per i politici europei a difendere gli autocrati. Ne è una prova la dichiarazione di un funzionario del Partito Progressista Serbo (SNS), il quale in un'intervista del settembre 2017 disse che il relatore del Parlamento europeo David McAllister era «un loro buon amico» e che i

¹⁴¹ Il non intervento in caso di stallo o contraccolpi è recriminato anche dal Clingendael Report del febbraio 2022, il quale rimarca la mancanza di determinazione all'interno dell'UE nel prendere provvedimenti sanzionatori, come una certa riluttanza ad attivare l'“*imbalance clause*” che permetterebbe di sospendere i negoziati per violazioni dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali. W. Zweers, G. Cretti, M. de Boon, A. Dafa & co., *op. cit.*, p. 6.

¹⁴² S. Richter & N. Wunsch, *op. cit.*, pp. 47-48.

¹⁴³ Questo modello si è consolidato nell'ultimo decennio, sebbene fosse operativo già dalla prima metà degli anni Duemila come dimostra il caso Boris Tadić. Egli servì come presidente serbo dal 2004 al 2012, e benché durante il suo mandato le condizioni di vita per i cittadini non abbiano registrato grossi miglioramenti, la sua reputazione di “beniamino occidentale” gli ha assicurato il sostegno degli elettori per il suo Partito Democratico (PD) fino alle elezioni dell'aprile 2012, vinte dall'opposizione dei progressisti serbi.

¹⁴⁴ Council of the European Union, “Remarks by President Donald Tusk after his meeting with President Aleksandar Vučić of Serbia”, Statements and Remarks 218/18, April 2018 25, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/04/25/remarks-by-president-donald-tusk-after-his-meeting-with-president-aleksandar-vucic-of-serbia/pdf>.

dieci incontri tra Vučić – all’epoca *leader* del partito - con la cancelliera Angela Merkel nei tre anni prima erano «la conferma delle credenziali europee dell’SNS»¹⁴⁵.

Oltre a queste tre debolezze, nel rapporto redatto dall’Istituto Clingendael in collaborazione con il *think tank* Think for Europe Network (NET) del febbraio 2022 ne figurano altre quattro, che hanno anch’esse avuto un ruolo nel sostenere indirettamente la formazione delle stabilitocrazie: un approccio eccessivamente tecnico, poca chiarezza sulla natura e la portata dello Stato di diritto, l’incapacità di premiare i progressi dei Paesi candidati per la difficoltà degli Stati membri di trovare un’intesa comune e scadenze non sempre precise in merito all’ultimazione delle riforme.

Innanzitutto, gli autori del rapporto constatano che l’approccio dell’UE verso i Balcani occidentali per promuovere le riforme democratiche è stato «tecnico piuttosto che politico»¹⁴⁶, cioè invece di affrontare le dinamiche politiche della corruzione e del clientelismo ed esigere una vera trasformazione sociale e politica, Bruxelles ha fornito prevalentemente assistenza finanziaria e tecnica ai governi locali per recepire, «perlomeno sulla *carta*»¹⁴⁷, l’*acquis* europeo. Di conseguenza, l’adozione della normativa europea non è stata interiorizzata, ma si è fermata alla “superficie” senza modificare la realtà politica della regione. La tecnicità dell’approccio è il difetto più ricorrente nei diversi casi di studio vagliati, con esempi che spaziano dall’inabilità dell’UE di armonizzare gli interessi dei tre gruppi etnici in Bosnia-Erzegovina alle deficienze della missione dell’Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX), dal fallimento delle salvaguardie tecniche per contrastare i confini sfumati tra i rami di potere in Montenegro alla fissazione troppo tecnica nell’applicazione della metodologia rivista in Serbia. Per quanto riguarda più da vicino la Bosnia-Erzegovina, la tecnica che l’UE ha impiegato nel relazionarsi con il complesso assetto istituzionale e sollecitare un bilanciamento tra le tre comunità etniche (serbi, croati e bosniaci) è emblematica della tendenza di Bruxelles a preoccuparsi «più della forma che della sostanza»¹⁴⁸. Le riforme in questione vertono sulla legge elettorale, il sistema giudiziario e il settore della sicurezza funzionale, per i quali gli adeguamenti necessari sono però stati progettati prendendo a riferimento gli Stati membri dell’Unione e meno

¹⁴⁵ Intervista con un ufficiale del Partito progressista serbo (SNS) in S. Richter & N. Wunsch, *op. cit.*, p. 52.

¹⁴⁶ Clingendael Institute & Think for Europe Network (TEN), *op. cit.*, p. 1.

¹⁴⁷ *Ivi*, p. 13.

¹⁴⁸ *Ivi*, p. 25.

la situazione in Bosnia, come pure i requisiti richiesti non sono stati definiti in modo puntuale. Per esempio, la riforma della polizia è iniziata nel 2005 ed è stata una delle condizioni della firma del Trattato di stabilizzazione e associazione (TSA), tuttavia quando l'accordo è stato raggiunto dopo due anni di stallo, la Commissione europea non aveva alcuna giustificazione per i criteri imposti indebitamente come "principi europei" e lo stesso coordinamento tra le diverse forze di polizie, presieduto da una Direzione istituita appositamente, non ha conosciuto un perfezionamento significativo¹⁴⁹. Anche la riforma della legge elettorale, che avrebbe dovuto comprendere le indicazioni dei requisiti di adesione all'UE e delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e di quelle della Corte costituzionale bosniaca, non è andata a buon fine. Un altro caso di cattiva gestione delle riforme nell'ambito di giustizia e sicurezza si è avuto in Kosovo con la missione EULEX¹⁵⁰, la quale ha prestato supporto tecnico e di formazione alla polizia governativa, ma ha poi incontrato notevoli ostacoli in termini di *follow-up*. Tale missione non è riuscita nei suoi intenti di consolidare il sistema giudiziario, combattere la criminalità organizzata e avvicinare il Paese all'Unione, perdendo inoltre credibilità per le molte accuse di corruzione tra i suoi funzionari, come lo stesso giudice capo Michael Simmons.

L'Unione europea è stata poi criticata per la vaghezza circa che cosa intende per "Stato di diritto", un concetto astratto e fluido che deve essere particolareggiato. I criteri di Copenaghen (1993) esigono dai Paesi candidati la creazione di istituzioni democratiche e il rispetto dello Stato di diritto, ma tradurli in parametri specifici non è semplice: l'*acquis* dell'UE, ad esempio, non stabilisce come i Paesi debbano organizzare il loro sistema giudiziario per soddisfare il principio generale della presenza di una magistratura indipendente e funzionante. Lo stesso vale per la libertà dei media, su cui invece a livello retorico c'è una grande insistenza. Queste definizioni

¹⁴⁹ La Commissione richiedeva: competenze legislative e di bilancio, nessuna interferenza politica nelle operazioni di polizia e aree funzionali di polizia determinate da criteri tecnici di sorveglianza. A. E. Juncos, "Europeization by Decree? The Case of Police Reform in Bosnia", *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, vol. 49, n° 2, 2011, pp. 367-389, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.2010.02144.x>.

¹⁵⁰ Acronimo di "missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo", EULEX è la più grande missione civile (circa 1900 uomini) mai avviata nell'ambito della PESC (2008) per sostenere le istituzioni democratiche del Paese nel loro percorso verso una maggiore efficacia, sostenibilità, multietnicità e responsabilità, liberandole dalle interferenze politiche e nel pieno rispetto degli standard internazionali dei diritti umani e delle migliori pratiche europee, attraverso attività di monitoraggio e funzioni esecutive limitate, con l'obiettivo di trasmettere queste competenze ai funzionari locali e renderli autonomi nel loro mandato. Con EULEX, l'Unione europea ha assunto infatti precisi compiti di *institution building*, sostituendosi alla precedente missione UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) delle Nazioni Unite (NU), al fine di prevenire che uno Stato debole come il Kosovo potesse nuovamente costituire una minaccia per gli assetti geopolitici regionali.

“abbozzate” dei diritti fondamentali ledono il processo di allargamento perché per l’UE, senza una descrizione chiara cui attenersi, diventa difficile stimolare e verificare l’osservanza di tali condizioni. Già nel 2012, la Commissione europea ha cercato di risolvere il problema attraverso il c.d. “Nuovo approccio”, il quale potenziava la sua attività di monitoraggio tramite un servizio di valutazione e raccomandazioni più dettagliato sulle misure da adottare per garantire l’adeguato recepimento dei capitoli negoziali 23 e 24, tuttavia tali parametri sono ancora considerati «troppo generici, poco illuminanti e non sufficientemente adatti ai singoli contesti nazionali»¹⁵¹. Conseguentemente, i governi dei Balcani occidentali dispongono di ampia discrezionalità su come presentare i risultati delle loro riforme.

In terzo luogo, rispetto all’allargamento a Est nel 2004, nei *round* negoziali con i Paesi balcanici c’è stato un aumento dei veti incrociati, i quali hanno prorogato la durata del percorso di pre-adesione e spesso bloccato gli avanzamenti per contese bilaterali completamente disgiunte dai criteri di adesione. È il caso della Macedonia del Nord, che come si è ricordato nel capitolo uno e nell’*excursus* storico di questo secondo, non ha potuto aprire i negoziati fino al 19 luglio 2022 per le rimostranze di Grecia, Francia e Bulgaria sebbene per la Commissione fosse risultata idonea tanti anni prima. Lo scollamento tra il giudizio della Commissione e quello degli Stati membri è indicativo delle divisioni che si osservano all’interno dell’Unione e all’esterno ciò comunica che l’obiettività della procedura non è sempre garantita, ma l’interpretazione delle clausole può essere asservita a problemi politici e quindi differire anche tra chi fissa queste condizioni. Per loro risposta, gli stabilitocrati non hanno remore a comportarsi diversamente da quello che promettono a parole.

Infine, il processo di allargamento non contiene scadenze predefinite per realizzare le riforme e allineare i Balcani all’*acquis* dell’UE, ma sono i Paesi candidati che stabiliscono i termini nei loro Piani nazionali d’azione (NPPA)¹⁵². Ciò dà loro grande libertà nel programmare la transizione, con provvedimenti che vengono spesso dilazionati nel tempo e i governanti che non devono rendere conto alla popolazione per non aver compiuto progressi entro una certa data. Da parte sua, l’Unione europea, non prevedendo scadenze inderogabili, non ha leve cui appellarsi per forzare i governi

¹⁵¹ Si veda a titolo d’esempio il caso del Montenegro, in cui l’incompleta specificazione degli standard dello Stato di diritto ha consentito al procuratore speciale capo di oltrepassare le proprie competenze legali nell’esercizio delle sue funzioni e al clientelismo di ingerirsi nell’azione penale. Clingendael Institute & Think for Europe Network (TEN), *op. cit.*, pp. 30-38.

¹⁵² *Ivi*, p. 16.

ad attuare le riforme democratiche e secondariamente stenta ad agire in caso di inadempienza - quasi mai ha ritirato il sostegno finanziario o sospeso i negoziati. L'UE esita a calendarizzare delle date limite perché potrebbero avere degli effetti collaterali: i governi potrebbero usare la pressione sulle riforme come scusa per eludere le normali procedure legislative, dunque favorire la proliferazione di decreti esecutivi, e poi la pressione del tempo potrebbe portare a una mera adozione formale delle riforme, anziché a un reale cambiamento politico¹⁵³. Pertanto, l'introduzione di scadenze più tangibili dovrebbe tenere conto anche delle potenziali conseguenze negative.

Complessivamente, quanto sopra ha smorzato il percorso di adesione e rafforzato lo schieramento euroscettico¹⁵⁴, il quale ha minato gli sforzi del campo progressista e ampliato il seguito dei populistici. Inoltre, siccome gli autocrati sono più propensi a emulare e collaborare con altri autocrati, il rallentamento del processo di integrazione ha incoraggiato i Paesi dei Balcani occidentali a cercare partner alternativi, come Russia, Cina, Turchia ed Emirati Arabi Uniti (AUE), la cui influenza autoritaria potrebbe indebolire ulteriormente le loro democrazie. In alcuni casi i legami con queste potenze esistono già: il Cremlino considera la regione di suo interesse strategico e ha strette relazioni con la Serbia e la Republika Srpska; Erdoğan ha firmato accordi di libero scambio con tutti i Paesi balcanici e la Cina ha esportato nell'area competenze tecnologiche e militari, con particolare attenzione alla Serbia per via delle analogie tra il Kosovo e Taiwan¹⁵⁵. Prima di passare ad analizzare l'ingerenza straniera nella penisola, nelle pagine che seguono le affermazioni sulla regressione autoritaria dei governi balcanici sono messe alla prova dei fatti esaminando le quattro variabili di elezioni, sistema di pesi e contrappesi, media e clientelismo.

¹⁵³ *Ivi*, p. 17.

¹⁵⁴ Nei Paesi candidati si è diffusa una certa “stanchezza da adesione”, ovvero una parte dell'elettorato manifesta insoddisfazione e delusione per i risultati ottenuti finora nel processo di adesione all'UE, sostenendo di aver “sacrificato troppo” e che le lungaggini del percorso di integrazione hanno tradito le loro aspettative.

¹⁵⁵ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), “Democracy in the Western Balkans: a Long and Winding ‘European Path’”, 2022 July 26, <https://www.idea.int/blog/democracy-western-balkans-long-and-winding-%E2%80%9Cceuropean-path%E2%80%9D>.

2.4 Un'anatomia della stabilitocrazia nei Balcani occidentali: elezioni e partiti politici, “*checks and balances*”, media e clientelismo

A tre decenni dall'inizio del processo di democratizzazione, i Balcani occidentali hanno costruito una democrazia “di facciata”, promulgando atti giuridici che garantiscono la libertà di espressione o dichiarando costituzionalmente un rigido sistema di controlli e bilanciamenti, ma in realtà fanno affidamento su strutture informali, clientelismo e controllo dei media, abusando della fragilità delle istituzioni a loro vantaggio. Questa situazione sul campo dà ragione a coloro che avevano avvertito che i regimi politici dei Paesi balcanici non erano un «malfunzionamento passeggero», quanto piuttosto un tipo di regime discreto e stabile¹⁵⁶. Infatti, dall'instaurazione dei sistemi politici multipartitici nei primi anni Novanta, la regione ha sperimentato una varietà di regimi ibridi, che si collocano nell'ampio spettro tra democrazie sostanziali e autocrazie, senza però mai raggiungere la posizione di democrazie liberali pienamente consolidate. Per esempio, se da un lato a partire dal crollo della Jugoslavia gli elettori hanno potuto esprimere le loro preferenze politiche in cicli elettorali più o meno regolari, dall'altro le elezioni sono state spesso afflitte da varie irregolarità che hanno assicurato la vittoria del candidato in carica o del partito al potere¹⁵⁷. Pratiche simili impediscono l'attecchimento dello Stato di diritto, che è il prerequisito fondamentale per completare la trasformazione di questi governi in liberaldemocrazie ed entrare finalmente nell'Unione europea.

2.4.1 Elezioni e partiti politici

Elezioni libere ed eque sono una delle pietre miliari del governo democratico: se manca uno di questi due fattori legittimanti, libertà ed equità, le elezioni sono prive di significato in quanto non soddisfano il loro scopo originario, ossia fornire ai cittadini un'autentica opportunità di sfidare le élite in carica con il voto popolare. Grazie anche all'occhio vigile della comunità internazionale, tra la fine degli anni Novanta e i primi

¹⁵⁶ M. Kmezić, “Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice”, *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 20, n° 1, p. 184, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14683857.2019.1706257>.

¹⁵⁷ O. Anastakis, “Election consolidation in the post-communist Balkans. Progress and obstacles”, *Caucasus International*, vol. 3, n° 4, pp. 15-25, <http://cij.az/post/election-consolidation-in-the-post-communist-balkans-progress-and-obstacles-184>.

anni Duemila nella regione balcanica la qualità delle elezioni è migliorata, dopodiché le frodi elettorali si sono nuovamente intensificate e ci sono state numerose controversie in merito ai tentativi di regolamentare la procedura elettorale. In Montenegro, ad esempio, nel 2014 la Corte costituzionale si è pronunciata contro le modifiche legislative che vietavano le assunzioni a tempo determinato e le spese pubbliche straordinarie da parte delle autorità locali nel periodo elettorale (prima e dopo le elezioni)¹⁵⁸. Gli ostacoli strutturali a elezioni libere ed eque sono legati sia al non rispetto dei principi cardine della democrazia, come quello che recita “una persona un voto”¹⁵⁹, che ad altri elementi quali le incongruenze dei registri elettorali, lo sfruttamento delle risorse pubbliche e il condizionamento elettorale.

Le anomalie nel registro degli elettori sono un primo indicatore di potenziali frodi e un fatto comune a tutti i Paesi balcanici è la presenza significativa dei c.d. “elettori fantasma”, elettori deceduti o emigrati che continuano a comparire nei registri elettorali. In Bosnia-Erzegovina durante le elezioni amministrative del 2014 e del 2016 la Commissione elettorale ha contato più elettori che cittadini in diverse località del Paese come Tuzla, parimenti in Serbia alle elezioni parlamentari del 2016 la città di Proboj ha registrato 1125 elettori in più rispetto agli abitanti¹⁶⁰. I ritardi nell’aggiornamento degli elenchi sono dovuti all’inesistenza di quadri giuridici appropriati sulla trasmissione dei dati relativi alle persone scomparse di recente e all’alto tasso di emigrazione dalla regione¹⁶¹, ma soprattutto alla resistenza politica di intervenire su questo tema.

Un’altra causa importante dell’assenza di condizioni di parità nelle elezioni è il controllo delle strutture statali e l’uso improprio delle risorse pubbliche¹⁶² da parte delle élite al potere. Tali meccanismi consentono a chi è in carica di indirizzare il voto per la loro riconferma, riducendo la possibilità per le forze politiche di alternarsi alla

¹⁵⁸ Vijesti, “Ustavni sud: Zakon o finansiranju političkih partija nije u skladu sa Ustavom”, Vijesti Online, 30 May 2014, <http://www.vijesti.me/vijesti/ustavni-sud-zakon-o-finansiranju-politickih-partija-nije-u-skladu-s-us-tavom-214003>.

¹⁵⁹ Violazioni di tale principio sono state riscontrate in Macedonia quando il partito al governo VMRO DPMNE ha aumentato il numero dei seggi in Parlamento per i cittadini macedoni residenti all’estero. Nel 2011 la Commissione di Venezia ha considerato questa modifica del regolamento elettorale «una contravvenzione al principio di uguaglianza». Venice Commission & OSCE/ODIHR, Joint Opinion on the Revised Electoral Code of “The Former Yugoslav Republic of Macedonia” adopted by the Council for Democratic Elections of 13 October 2011, Opinion No. 640/2011.

¹⁶⁰ In totale, secondo la Commissione elettorale della Repubblica, la Serbia ha avuto 6,7 milioni di elettori su 7,1 milioni di cittadini. M. Kmezić & F. Bieber, *op. cit.*, p. 19.

¹⁶¹ Dalla sola Serbia, nell’ultimo decennio sono emigrate più di 500 mila persone, molte delle quali non sono mai più tornate.

¹⁶² Comprendono eventi statali, risorse finanziarie e/o tecniche, pressioni su funzionari e dipendenti pubblici e visite presso aziende, scuole, ospedali, fabbriche o cantieri.

guida dell'esecutivo, attraverso un clientelismo di partito¹⁶³, corruzione, nepotismo e manipolando i mezzi di comunicazione pubblica. Dopo le elezioni, i potenti funzionari votati possono ripagare i servizi resi nella campagna elettorale assegnando ai propri sostenitori posizioni ben retribuite nel settore pubblico, concedendo contratti di appalto favorevoli o l'accesso a informazioni privilegiate e così via¹⁶⁴. Negli ultimi anni gli abusi di risorse pubbliche sono avvenuti in piena vista, o addirittura «sotto i riflettori delle telecamere dei telegiornali»¹⁶⁵, come nel caso del membro serbo-bosniaco della presidenza tripartita di Bosnia, Milorad Dodik, che nel 2018 ha apertamente minacciato di “licenziare in tronco” coloro che avessero osato votare contro di lui, o l'ex-presidente dell'Assemblea cittadina di Jagodina in Serbia, Dragan Marković Palma, che distribuiva denaro pubblico ai suoi cittadini senza alcuna supervisione politica o responsabilità fiscale, alimentando direttamente la catena clientelare tra lui e gli elettori¹⁶⁶. Queste manipolazioni hanno luogo in un contesto in cui il concetto di “risorse pubbliche” non è stato puntualmente circoscritto e i legislatori non hanno enumerato le attività che possono essere introdotte tra i costi della campagna elettorale. I confini tra partito e Stato tendono quindi a sfumare, con dipendenti pubblici che fanno campagna elettorale durante l'orario di lavoro o nello svolgimento di mansioni ufficiali e funzionari municipali che organizzano eventi e concerti di cantanti popolari nei locali comunali come “omaggio” ai cittadini, mentre in realtà promuovono specifiche liste elettorali.

Diffusa nei Balcani occidentali è anche l'interferenza illegale nel processo elettorale, sia prima dell'apertura dei seggi che il giorno stesso delle elezioni. Nella prima categoria rientrano la registrazione di falsi elettori, la manomissione del voto per corrispondenza, la compravendita di voti o l'annullamento delle schede elettorali, invece nella seconda la presenza di sostenitori di partito all'interno dei seggi elettorali

¹⁶³ Oltre al c.d. “clientelismo relazionale”, ovvero le relazioni tra i partiti politici in carica e gli elettori, c'è anche una forma indiretta di clientelismo, molto più frequente, e che consiste «nella fornitura di aiuti mirati a gruppi specifici», per esempio mediante sussidi all'agricoltura oppure segnalando le famiglie bisognose agli assistenti sociali. T. Prelec, “Rule of law and elections: How to tackle systematic problems”, in (a cura di) J. Marović, T. Prelec & M. Kmezić, *Strengthening the rule of law in the Western Balkans: Call for a revolution against particularism*, Balkans in Europe Policy Advisor Group, Belgrade, 2019, pp. 27-43.

¹⁶⁴ Questo sistema è stato descritto perfettamente dall'ex-presidente serbo Tomislav Nikolić (2008), che in una condivisione pubblica del suo modo di intendere la partecipazione alla politica aveva affermato di essere motivato dal “desiderio” di dare lavoro o cure ospedaliere ai suoi amici. La distribuzione di posizioni chiave nella pubblica amministrazione viola non solo le condizioni per elezioni libere ed eque, ma anche il principio del reclutamento sulla base del merito. T. Nikolić, “Speech at the central administration of the Serbian radical party meeting”, Belgrade 2008 September 12, <https://www.youtube.com/watch?v=uhUX4WpoXro>.

¹⁶⁵ M. Kmezić, *op. cit.*, p. 188.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

che intercettano gli elettori o all'esterno che scattano foto e scrivono i nomi di coloro che hanno votato. Rispetto all'acquisto di voti, una modalità speciale è il c.d. "treno bulgaro", per cui l'elettore riceve una scheda precostituita prima di entrare nel seggio e poi una bianca dopo averla portata fuori dal seggio¹⁶⁷. Un altro metodo per confondere le persone e indurle a votare per un candidato diverso da quello che avevano scelto è costituire partiti politici con nomi o simboli simili a quelli di candidati o partiti già esistenti. Nelle elezioni amministrative del 2018 a Belgrado, per esempio, la lista del partito "*Enough is Enough of Robbery, Corruption and Thievery*" di Radulović Milorad, fino ad allora quasi sconosciuta, ha catturato l'interesse del pubblico per la sua sorprendente somiglianza con una lista precedentemente annunciata, "*Enough is Enough – For these one to go and for them not to return*"¹⁶⁸.

Nella Comunicazione annuale sulla politica di allargamento dello scorso anno la Commissione europea ha confermato questa degenerazione della consultazione elettorale e ribadito che, per quanto nel periodo di riferimento (2021-2022) siano stati attestati dei miglioramenti, il funzionamento dei parlamenti risente ancora di una forte polarizzazione politica e della mancanza di dialogo interpartitico, specialmente in Paesi come Serbia e Montenegro. In Serbia, le elezioni anticipate del 3 aprile 2022 si sono svolte in un'atmosfera generalmente tranquilla, con la partecipazione di tutte le forze politiche, e hanno dato vita a un Parlamento più pluralistico e inclusivo rispetto alle elezioni del 2020, tuttavia gli osservatori internazionali guidati dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) hanno notato una serie di deficienze nella procedura elettorale, tra cui ritardi nella finalizzazione dei risultati, che hanno posticipato la formazione del nuovo governo e la ripresa dell'attività legislativa, e un linguaggio offensivo contro oppositori politici e attivisti civili. Similmente, in Montenegro il corretto funzionamento delle istituzioni è stato seriamente compromesso dalla volatilità politica e da un reciproco ostruzionismo tra partiti politici, i quali hanno

¹⁶⁷ Tale metodo è stato messo in evidenza dopo le elezioni in Bosnia del 2010 in cui circa 200 mila voti erano stati acquistati in questo modo, ma la pratica è comune anche agli altri Paesi della regione. Insajder, "Was the 'Bulgarian Train' Used to Rig Elections?", 27 April 2016, <https://insajder.net/english/focus/was-the-bulgarian-train-used-to-rig-the-elections>.

¹⁶⁸ *Ivi*, p. 190.

causato la caduta ravvicinata di due esecutivi per voto di sfiducia e frenato l'attuazione delle riforme¹⁶⁹.

2.4.2 Checks and balances

Lo Stato di diritto presuppone che i poteri pubblici agiscano entro i limiti fissati dalla legge, nel rispetto dei valori della democrazia e dei diritti fondamentali, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali¹⁷⁰. Questo non è il caso dei Balcani occidentali, in cui le strutture governative, di fatto, non seguono i principi di integrità e trasparenza, i parlamenti hanno una scarsa capacità di supervisione e la magistratura è viziata dalle pressioni esterne che subisce.

I parlamenti della regione sono impreparati a difendere la loro posizione istituzionale e dalla seconda metà degli anni Duemila hanno visto un crescente clientelismo politico, che ne ha eroso l'autonomia e la facoltà di bilanciare il potere esecutivo¹⁷¹. I regolamenti interni e i piani di assegnazione dei lavori, ad esempio quelli per definire le competenze delle commissioni, non sono abbastanza articolati, dunque bisogna decidere *ad hoc* quale organo parlamentare debba occuparsi di una determinata questione, e la responsabilità individuale dei parlamentari sembra rispondere più al partito di governo che all'intero elettorato, invertendo così il rapporto di garanzia. L'antagonismo ostile tra maggioranza e minoranza è una caratteristica regolare della politica regionale e nel processo politico dominante l'opposizione non è riconosciuta come legittimo contrappeso, ma più spesso viene cooptata o emarginata. Tutto ciò va a discapito delle facoltà dei parlamenti locali, i quali faticano a essere arene istituzionali democraticamente rappresentative e a vegliare sulla separazione dei poteri.

Quanto al settore giudiziario, per raggiungere l'indipendenza e l'autogoverno tutti i Paesi hanno istituito un Consiglio giudiziario, un organo *super partes* preposto alla selezione e alla promozione dei giudici e alla gestione del bilancio

¹⁶⁹ European Commission, "2022 Communication on EU Enlargement Policy", COM (2022) 528 final, Brussels, 12 October 2022, p. 9, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/2022%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy-v3.pdf>.

¹⁷⁰ Il concetto di "Stato di diritto" ricomprende i sei principi di: separazione dei poteri, procedure legislative trasparenti e democratiche, certezza giuridica, uguaglianza davanti alla legge, indipendenza e imparzialità dei giudici, controllo giurisdizionale efficace.

¹⁷¹ M. Kmezić & F. Bieber, *op. cit.*, pp. 33-42.

dell'organizzazione giudiziaria, ma nella pratica non ci sono procedure adeguate a rendere vincolanti le sue disposizioni e le funzioni dei tribunali sono ristrette da influenza politica, inefficienza, nepotismo, clientelismo e corruzione. L'influenza politica viene esercitata principalmente tramite riforme giudiziarie premature e politicamente motivate, e soprattutto con la politicizzazione del meccanismo di rielezione dei giudici. Come documentato dalla Corte dei conti europea nella sua Relazione speciale sullo Stato di diritto del 2022, tuttora nella regione i funzionari governativi e parlamentari rilasciano pubblicamente e abitualmente dichiarazioni sulle indagini e i procedimenti giudiziari in corso, e talvolta anche su singoli giudici e procuratori; in Serbia, Montenegro e Albania i giudici hanno chiesto di essere esonerati dal pronunciarsi su casi che riguardano politici locali a causa di articoli di discredito nei loro confronti pubblicati su giornali scandalistici e ricatti anche alle loro famiglie¹⁷². L'intromissione nel lavoro dei tribunali e dei pubblici ministeri resta largamente impunita, per cui anche a fronte di diversi rinvii a giudizio per collusione o presunti affari criminali, il personale coinvolto e i membri dell'élite politica o economica non vengono poi convocati davanti alla legge né condannati. L'organizzazione no profit Transparency International segnala infatti che i sistemi di giustizia penale il più delle volte non riescono a indagare, processare e sanzionare in modo efficace i casi di corruzione ad alto livello oppure emettono sentenze «sproporzionatamente leggere»¹⁷³. Secondo le ultime rilevazioni della Commissione europea (2022), i Paesi più indietro sulla riforma della giustizia sono il Montenegro e la Bosnia-Erzegovina, dove tale ambito rimane sottomesso alla totale assunzione del controllo dello Stato e gli emendamenti adottati sono stati assai inconcludenti¹⁷⁴, ma la corruzione è un motivo di preoccupazione nell'intera regione.

¹⁷² Corte dei conti europea, Relazione speciale “Sostegno dell’UE allo Stato di diritto nei Balcani occidentali: nonostante gli sforzi, permangono problemi fondamentali”, 10 gennaio 2022, pp. 36-37, <https://www.eca.europa.eu/IT/Pages/DocItem.aspx?did=60343>.

¹⁷³ Transparency International, “Captured states in the Western Balkans and Turkey”, 11 December 2020, https://www.transparency.org/en/news/captured-states-western-balkans-turkey?sm_au=iVVvVjFQPMHvrMtNVkFHNKt0jRsMJ.

¹⁷⁴ «Montenegro made limited progress in key judicial reforms. Concerns remain on the functioning of institutions and the consolidation of independent Judicial and Prosecutorial Councils, and the track record on judicial accountability is at an early stage (...) Bosnia and Herzegovina is lagging behind on justice reform, with no progress in strengthening the sector. The legislative amendments aimed at establishing a system of verification of asset declarations by judicial office holders were rejected in Parliament in May 2022. Due to lack of genuine political commitment to the rule of law and to the EU path, the overall integrity of the justice sector continued to deteriorate», European Commission, “2022 Communication on EU Enlargement Policy”, COM (2022) 528 final, Brussels, 12 October 2022, p. 11, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/2022%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy-v3.pdf>.

Al di là della sfera giuridica, la corruzione colpisce la pubblica amministrazione e il settore degli appalti pubblici, in particolare quelli che comportano ingenti esborsi statali o che implicano un contatto diretto con il pubblico (trasporti, infrastrutture, energia, sanità, ecc.)¹⁷⁵. Per esempio, una recente legge serba sulle procedure speciali per i bandi infrastrutturali, che consente di esentare i progetti di importanza strategica dalle norme sugli appalti pubblici, desta timore per il potenziale di corruzione¹⁷⁶. Inoltre, il Paese è stato rimproverato per la pratica di nominare “direttori *ad interim*” per la reggenza di proprietà pubbliche per un periodo di sei mesi poiché in questo modo il partito di governo può soggiogarli ai suoi interessi¹⁷⁷. In Montenegro, invece, nel 2019 un uomo d'affari ha divulgato videoregistrazioni segrete, registrazioni audio e altri documenti riservati che incriminavano un gran numero di figure pubbliche di apicali istituzioni statali immischiate in finanziamenti illegali ai partiti e in scandali di corruzione¹⁷⁸.

Concludendo, per conseguire un livello di concorrenza e lealtà confacenti ai parametri europei occorre integrare meglio le misure anti-corruzione nei settori chiave e allestire un programma convincente di indagini, azioni penali e condanne definitive.

2.4.3 Media

Nelle democrazie liberali i media sono considerati il c.d. “quarto potere”, cioè affiancano i tre poteri principali – legislativo, esecutivo e giudiziario - controllando e monitorando le voci dell’opposizione e responsabilizzando chi detiene il potere¹⁷⁹. Essi fungono da fonte di informazione di base e la qualità di quest’ultima è uno dei capisaldi dei regimi pluralistici dacché «soltanto una cittadinanza ampiamente ed

¹⁷⁵ Nelle procedure manca spesso una concorrenza effettiva, i prezzi delle offerte per i lavori pubblici sono gonfiati e le aggiudicazioni degli accordi di concessione sono prive di trasparenza.

¹⁷⁶ European Commission, “Serbia 2020 Report”, SWD (2020) 352 final, 6 October 2020, p. 29, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/serbia_report_2020.pdf.

¹⁷⁷ Commento del presidente di Transparency Serbia al seguito della pubblicazione della relazione 2020. S. Bjelotomic, “Serbia fails to improve its corruption perception index”, Serbia monitor.com (Eastcom Consulting), 23 January 2020, <https://www.serbianmonitor.com/en/serbia-fails-to-improve-its-corruption-perception-index/>.

¹⁷⁸ Directorate General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (DG NEAR), “Montenegro Report 2019”, COM(2019) 260 final, 29 May 2019, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20190529-montenegro-report.pdf>.

¹⁷⁹ V. Stojarová, “Media in the Western Balkans: who controls the past controls the future”, Southeast European and Black Sea Studies, vol. 20, n° 1 (*Illiberal politics in Southeast Europe*), 2020, p. 162.

equamente informata contribuisce a garantire una democrazia reattiva e affidabile»¹⁸⁰. Nella regione balcanica i progressi in questo senso sono stati limitati e l'ultimo decennio è stato segnato da un declino della libertà di espressione, dall'accentuazione delle relazioni simbiotiche dei media con la politica e il mondo degli affari e da frequenti aggressioni fisiche e verbali ai giornalisti – specialmente alle voci critiche e di opposizione¹⁸¹. Il panorama mediatico dei Balcani occidentali ripropone le caratteristiche di quelli che Katrin Voltmer chiama «sistemi mediatici ibridi»¹⁸²: da un lato, la commistione tra le idee liberali di una stampa libera e de-regolamentata, l'improvvisa liberalizzazione del mercato dei media e il fiorire di diversi canali audiovisivi commerciali, con, dall'altro, l'eredità del passato comunista e i fattori locali post-bellici e contestuali, come l'alto livello di clientelismo e l'arretramento della democrazia. Accanto ai canali governativi ci sono infatti anche media (semi)indipendenti che fanno da contraltare e i meccanismi di repressione¹⁸³ sono più indiretti e “sottili” di quelli degli Stati autoritari, ad esempio l'induzione all'autocensura per paura di ritorsioni.

I fattori strutturali della bassa qualità dei media balcanici annoverano anzitutto il fatto che lo Stato è il principale inserzionista, e quindi il primo erogatore di guadagni e sovvenzioni. Tali finanziamenti sono ben lungi dal soddisfare gli standard europei nei termini di criteri non discriminatori e interesse pubblico perché i contratti pubblicitari vengono vincolati alla fedeltà editoriale delle reti televisive e delle testate giornalistiche, premiando quelle filogovernative e penalizzando le altre¹⁸⁴. Per di più, se esse non obbediscono alle indicazioni dall'alto, rischiano la revoca dei sussidi e il congelamento dei loro beni bancari. In Serbia, per esempio, nel 2018 il sito web Južne

¹⁸⁰ M. X. Delli Carpini & S. Keeter, *What Americans know about politics and why it matters*, Yale University Press, New Haven, 1996.

¹⁸¹ Ad accezione del Kosovo, tutti i Paesi hanno firmato la Convenzione europea dei diritti dell'uomo che garantisce la libertà di espressione, e fa quindi parte della loro legislazione (a volte è persino richiamata nella Costituzione stessa), e la censura è proibita da tutte le carte costituzionali della regione, tuttavia le norme giuridiche non sono necessariamente rispettate e gli organismi di regolamentazione sono generalmente percepiti come “deboli”, “non professionali” e “dipendenti dal potere politico”.

¹⁸² K. Voltmer, *The media in transitional democracies*, Cambridge: Polity Press, 2013.

¹⁸³ Queste tecniche comprendono l'assegnazione selettiva della pubblicità statale, la corruzione, la manipolazione dei debiti e delle tasse dovute dai media, la fomentazione di conflitti tra gli azionisti e le leggi restrittive sulla stampa che facilitano il perseguimento di giornalisti indipendenti e dell'opposizione, di solito attraverso un uso estensivo delle leggi sulla diffamazione. S. Levitsky & L. A. Way, “Elections without democracy. The rise of competitive authoritarianism”, *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 2, April 2002, pp. 51-65, <https://muse.jhu.edu/article/17196>.

¹⁸⁴ Secondo uno studio preparato dal BIRN (Balkan Investigative Reporting Network) nel 2012 e 2013, il governo serbo e le sue agenzie specializzate hanno speso circa 12,5 milioni di euro per i media, metà dei quali è stata suddivisa tra solo quattro emittenti, mentre l'altra metà tra altri cinquecento beneficiari. T. Maksić, “Media reform stalled in the slow lane”, *World Association of Newspaper and News Publishers*, Paris, 2015.

vesti ha accusato l'autorità fiscale del Paese di averlo deliberatamente sottoposto a ispezioni finanziarie prolungate e indebite a causa dei suoi rapporti critici sul governo¹⁸⁵. Un altro aspetto economico rilevante che può precludere la professionalità dei giornalisti sono i modesti salari corrisposti, i quali li spingono a cercare attività redditizie a latere che possono però provocare conflitti d'interesse nei loro servizi.

Sotto il profilo delle dinamiche politico-sociali ricadono invece le campagne diffamatorie e gli episodi di aggressione fisica cui si accennava poc'anzi, che secondo l'Index on Censorship sono in aumento dal 2014¹⁸⁶. Giornalisti e mezzi di comunicazione sono quotidianamente vessati da intimidazioni e minacce sui social media, mentre i procedimenti giudiziari vanno a rilento, con i funzionari statali che non denunciano i discorsi d'odio e talvolta se ne servono in prima persona, normalizzando così la narrazione che li dipinge come “bugiardi”, “traditori”, “nemici” o “spie straniere”¹⁸⁷. Tali soprusi sono infatti ritenuti “reati minori” e non essendoci un sistema di protezione a livello di procura, la maggior parte di loro rimane pendente dal punto di vista delle conseguenze legali. I dati parlano chiaro: nel periodo 2006-2015 su quattrocento casi di violazione della libertà di parola e dei diritti dei giornalisti, le accuse penali perseguite sono state solamente nove¹⁸⁸. Al contrario, gli articoli satirici o del giornalismo d'inchiesta sono poco tollerati e benché la calunnia sia stata depenalizzata, il risarcimento monetario è molto esoso in rapporto agli stipendi medi dei giornalisti, la reputazione degli autori di simili articoli può essere facilmente infangata e soprattutto l'entità della supposta offesa morale non viene sempre stabilita obiettivamente per i condizionamenti politici del sistema giudiziario¹⁸⁹.

¹⁸⁵ V. Stojarová, *op.cit.*, pp. 171-172.

¹⁸⁶ Le situazioni peggiori sono quelle di Bosnia-Erzegovina, Serbia e Montenegro, con questi ultimi due che hanno riportato anche il decesso di un giornalista nella serie storica 2014-2018. Per il Montenegro si è trattato di Olivera Lakić, giornalista impegnato in un'inchiesta sul contrabbando di sigarette e sul suo legame con la politica, che è stato prima minacciato e picchiato, e poi ucciso.

¹⁸⁷ La categoria più esposta è quella di coloro che si occupano di élite politiche e imprenditoriali, ma anche di crimini di guerra, corruzione e fondamentalismo religioso. In Bosnia-Erzegovina un buon esempio è il caso di klix.ba, il popolare sito web che nel 2014 pubblicò una registrazione audio dell'ex-primo ministro della Republika Srpska, Željka Cvijanović, implicato in uno scandalo di corruzione: poco dopo l'uscita del nastro, i giornalisti della redazione furono tutti sottoposti a interrogatori da parte della polizia e a pressioni di accuse penali per la pubblicazione di materiale non autorizzato.

¹⁸⁸ F. Bieber & M. Kmezić, “Media freedom in the Western Balkans”, BiEPAG Background Paper, August 2015, <https://biepag.eu/wp-content/uploads/2021/07/BIEPAG-Media-Freedom-in-the-Western-Balkans.pdf>.

¹⁸⁹ Le stesse norme relative alla sicurezza sono utilizzate arbitrariamente per ridurre il pluralismo dei media e tenere in pugno i giornalisti. Particolarmente severe sono le leggi sull'insulto ai simboli nazionali (inno, bandiera, Repubblica, ecc.) in Montenegro, Albania e Serbia, dove il dileggio di questi simboli è punibile con una pena detentiva fino a un anno (Montenegro) e con un'ammenda o la reclusione fino a tre mesi (Albania e Serbia). V. Stojarová, *op.cit.*, p. 167.

Nel suo insieme, questo *trend* negativo genera un clima di disinformazione che coltiva tra i cittadini sentimenti anti-UE e anti-occidentali, a danno della democrazia e dello Stato di diritto: nella regione dei Balcani occidentali i media non sono adoperati per servire il bene comune, bensì come un mezzo per conferire legittimità a *leader* autoritari e consolidare il consenso attorno ai loro regimi, perpetuando le pratiche clientelari in cui gli stessi mezzi di comunicazione sono invischiati¹⁹⁰.

2.4.4 Clientelismo

Il clientelismo politico¹⁹¹ è uno dei problemi più difficili da eradicare nei Balcani occidentali e la sua persistenza è stata una costante sfida alla democratizzazione di questi Stati fin dalla loro costituzione post-bellica. Per tutte le migliorie apportate dal 2004 agli strumenti, ai metodi e agli approcci dell'allargamento, nonché a distanza di ben tre decenni di riforme liberaldemocratiche, le pratiche di favoreggiamento continuano ad abbondare nella regione, acutizzandone il *deficit* democratico, la debolezza dei risultati economici e l'istituzione di politiche di redistribuzione arbitrarie¹⁹². Più precisamente, a partire dagli anni Duemila, sembra che le promesse elettorali e le politiche pubbliche si siano concentrate maggiormente sulla tutela degli interessi individuali e di piccoli gruppi, mentre le aspirazioni della società più ampia sono state messe in secondo piano. Tra le tante implicazioni, ciò si è tradotto, ad esempio, in una profonda politicizzazione dell'amministrazione pubblica, i cui dipendenti sono cresciuti considerevolmente in numero dall'inizio della transizione e i dirigenti vengono sostituiti in massa a ogni cambio di governo¹⁹³.

¹⁹⁰ P. Horrocks, "Media freedom in the Western Balkans is a geopolitical issue", EURACTIV, 12 May 2021, <https://www.euractiv.com/section/media/opinion/media-freedom-in-the-western-balkans-is-a-geopolitical-issue/>.

¹⁹¹ Gerarchia informale che opera all'interno o coesiste con le istituzioni formali e si concentra sull'esercizio dell'influenza da parte di personalità influenti, che prevale sul processo decisionale democratico, sui doveri professionali e sull'etica. L'espressione "clientelismo" è proprio usata per descrivere il fallimento e le carenze di un sistema istituzionale o per indicare un sistema in cui «vengono create regole socialmente condivise, solitamente non scritte (...), comunicate e fatte rispettare al di fuori dei canali ufficialmente sanciti». G. Helmke & S. Levitsky, "Informal Institutions and Comparative Politics: a Research Agenda", Working Paper 307, Helen Kellogg Institute, Notre Dame University, 2003, https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/307_0.pdf.

¹⁹² Le società dei Balcani occidentali sono fortemente basate su reti personali che si traducono in disuguaglianze e distribuzione diseguale delle opportunità attraverso nepotismo, clientelismo e patrimonialismo. Tali pratiche creano dinamiche negative e distruttive all'interno delle relazioni sociali, le quali privano di potere molti cittadini e possono impedire a individui o gruppi di interagire tra di loro a livello personale e quotidiano, portando alla frammentazione del tessuto sociale.

¹⁹³ La politicizzazione è una delle principali cause di incompetenza e inefficienza degli enti pubblici. Non comporta solo assunzioni nel settore pubblico sulla base di clientelismo, nepotismo e altri criteri informali e non meritocratici, ma inculca

Le tradizioni di clientelismo e informalità, ma anche le pratiche di frode, erano una prassi già all'epoca della Repubblica di Jugoslavia e hanno poi trovato terreno fertile nel disordine derivante dalla violenta disgregazione del Paese, adattandosi alla nuova realtà sociale e tramandandosi di esecutivo in esecutivo. Difatti, quello che avrebbe dovuto essere un processo di conversione democratica degli ex-Stati jugoslavi si è trasformato in una lotta per l'accaparramento di beni pubblici da scambiare con il sostegno degli elettori. Negli anni il clientelismo è divenuto un fenomeno trasversale, cui sono inclini sia i gruppi di maggioranza che le minoranze etniche, e si è affermato come uno dei più promettenti vettori di mobilità sociale, colmando i vuoti di potere e compensando la fiacchezza della progressione economica.

Com'è emerso implicitamente dalla trattazione dello *state capture* e dall'analisi degli altri indicatori di retrocessione democratica nella penisola, il clientelismo è poliforme e si avvantaggia della complessità e delle divisioni delle giurisdizioni locali, contrassegnate da un sistema giuridico di parte e una legislazione che non viene attuata diligentemente. I meccanismi più comuni mediante i quali si esplica sono: il finanziamento dei partiti politici, l'attribuzione di incarichi manageriali nelle aziende statali, l'aggiramento delle procedure legali negli appalti pubblici e attività di *lobbying* per ottenere quadri giuridici e amministrativi favorevoli che proteggano o siano meno punitivi nei confronti delle reti informali esistenti. In aggiunta a posti di lavoro e al rilascio di particolari licenze, gli scambi clientelari possono anche sostanziarsi in un accesso preferenziale all'assistenza sanitaria e sociale, un'altra maniera per accrescere la dipendenza dallo Stato "mecenate" e scoraggiare la contestazione da parte della popolazione "cliente".

In secondo luogo, oltre a essere funzionali al consolidamento del potere, queste transazioni sono sovente indispensabili per l'avanzamento nella carriera e il raggiungimento di una certa sicurezza socio-economica in un contesto di bassa produttività, scarsa competitività e precaria integrazione regionale. Secondo le stime del Fondo monetario internazionale (FMI), prima della pandemia di Covid (2019) il tasso di disoccupazione regionale ammontava a circa il 19% (rispetto al 6,3% della media UE) e il 39% degli abitanti della regione stava considerando l'opzione di

anche l'idea ingiustificata che le persone che ricoprono incarichi pubblici appartengono a un gruppo di *status* superiore al resto della società. M. Kmezić & F. Bieber, *op. cit.*, p. 80.

trasferirsi all'estero¹⁹⁴. Nei Balcani occidentali le possibilità di impiego sono infatti piuttosto esigue e il percorso di lavoro non dipende tanto dalle conoscenze che si possiedono, dall'istruzione, dall'esperienza o dalle competenze personali, ma dall'affiliazione a reti interpersonali e dal contatto con persone influenti della cerchia elitaria.

In conclusione, una tale cultura di informalità mista a illegalità logora lo Stato di diritto e pregiudica l'uguaglianza dei cittadini di fronte a esso, indebolendo altresì la fiducia nelle istituzioni politiche e pubbliche. Il clientelismo si nutre della partigianeria dei media, di un blando controllo parlamentare e di un'opposizione politica debole o non costruttiva, tutte insidie che tormentano i Balcani occidentali e fanno vacillare le fondamenta delle loro democrazie. Queste particolarità dell'area, unite all'affievolimento dell'allargamento dell'UE negli ultimi quindici anni, hanno avuto anche un altro effetto preoccupante: l'apertura di varchi per la penetrazione di potenze straniere illiberali, inglobando la penisola balcanica nello spazio di competizione geopolitica¹⁹⁵.

2.5 I Balcani occidentali contesi tra grandi potenze e il circolo vizioso di capitale corrosivo, tendenze autoritarie e *state capture*

Per oltre due decenni dalla fine delle guerre jugoslave gli attori esterni protagonisti nella regione sono stati esclusivamente l'Unione europea e gli Stati Uniti, i quali hanno diretto il processo di ricostruzione e stabilizzazione, di assestamento dei nuovi Stati e integrazione euroatlantica, mentre ora il progetto di occidentalizzazione ed europeizzazione dei Balcani si trova a competere con i modelli alternativi proposti da Russia, Cina, Turchia ed Emirati Arabi Uniti (AUE). I concorrenti non occidentali hanno amplificato il loro impegno e la loro influenza su questi Paesi dopo il 2010 e si

¹⁹⁴ I Balcani hanno uno dei tassi di emigrazione più alti d'Europa e la loro popolazione si sta riducendo rapidamente, con molti giovani istruiti e di talento che stanno lasciando i loro Paesi alla ricerca di un futuro migliore altrove. Se da un lato l'emigrazione mitiga positivamente la disoccupazione generando rimesse, che rappresentano una percentuale importante del prodotto interno lordo medio della regione, dall'altro la c.d. "fuga dei cervelli" contribuisce negativamente alla cronica carenza di lavoratori qualificati per i mercati del lavoro nazionali. P. Magri, "Introduction", in ISPI (ed. by G. Fruscione), *The Balkans: old, new instabilities. A European region looking for its place in the world*, May 2020, pp. 8-10, https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/ispireport_balkan_2020_0.pdf.

¹⁹⁵ Alcuni autori parlano a tal proposito dei Balcani occidentali come un «geostrategic chessboard» per gli attori esterni. L. Hänsel and F.C. Feyerabend, "The influence of external actors in the Western Balkans. A map of geopolitical players", Konrad Adenauer Stiftung, 2018, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=194afc48-b3be-e3bc-d1da-02771a223f73&groupId=252038.

sono ingratiati le élite politiche e imprenditoriali locali approfittando dell'indebolimento della forza d'attrazione dell'UE, quindi assecondando il desiderio dei governanti di diversificare i legami internazionali. La rivalità è ideologica, economica e securitaria e la loro offerta contempla l'accesso a risorse finanziarie con meno vincoli rispetto agli afflussi provenienti da Ovest, un capitale simbolico spendibile con gli elettori e la fornitura di sostegno e patrocinio contro i rivali politici nelle competizioni interne e nelle controversie internazionali¹⁹⁶. Autostrade, gasdotti e altri progetti infrastrutturali su larga scala generano redditi da locazione che vengono distribuiti a clientele politiche, irrobustendo il clientelismo connaturato all'area balcanica, invece le relazioni amichevoli con figure di spicco quali Vladimir Putin, il presidente cinese Xi Jinping e quello turco Recep Tayyip Erdoğan sono celebrate dai media governativi per accreditarsi l'opinione pubblica oppure alcuni politici se ne avvalgono personalmente nelle dispute regionali, come i presidenti serbi che dal 2008 in poi si sono rivolti al Cremlino per opporsi all'indipendenza del Kosovo. Secondo i Paesi beneficiari, i (potenziali) vantaggi superano di gran lunga i costi associati alla collaborazione con regimi autocratici dato che gli Stati europei hanno desistito dal censurare o imporre loro sanzioni: nel 2014, per esempio, per la Serbia e la Macedonia del Nord non ci sono state conseguenze negative quando hanno rifiutato di aderire alle sanzioni occidentali contro la Russia per l'annessione impropria della Crimea e anche le reazioni alle incursioni cinesi si sono rivelate alquanto moderate. In altre parole, in questi anni i *leader* balcanici hanno goduto di un notevole margine di manovra e raramente sono stati posti davanti a un "*aut aut*".

A oggi la potenza che si è ritagliata il posto più grande è la Russia¹⁹⁷, che vede i Balcani come una periferia vulnerabile dell'Europa in cui poter stabilire un punto d'appoggio, reclutare sostenitori e catalizzare una pressione antagonista nei confronti dell'Occidente. Il Sudest europeo non rientra nella sua sfera privilegiata di interesse

¹⁹⁶ D. Bechev, "Making Inroads: Competing Powers in the Balkans", in ISPI (ed. by G. Fruscione), *op.cit.*, pp. 52-53.

¹⁹⁷ Nonostante le affermazioni secondo cui Mosca sta tornando in auge, la verità è che «non se n'è mai andata per davvero dalla penisola». Dall'inizio degli anni Novanta la presenza russa nell'area ha attraversato diverse fasi (dopo l'umiliante esito della guerra in Kosovo nel 1999 si è ritirata brevemente per poi ritornare sotto la guida di Putin puntando sulla carta energetica e sul riavvicinamento con la Serbia), l'ultima delle quali segue la crisi in Ucraina (2014) e il rinnovato quadro di scontro tra la Russia e l'Occidente: Mosca ha sfruttato ogni occasione per contrapporsi all'allargamento della NATO, rompere il fronte delle sanzioni anti-russe e ricordare alle potenze occidentali di essere in grado di mettere alla prova il sistema di sicurezza nella regione. D. Bechev, *Rival Power. Russia in Southeast Europe*, Yale University Press, New Heaven, 2017.

geopolitico¹⁹⁸ e il suo peso economico è decisamente sovrastimato¹⁹⁹, tuttavia gli investimenti cospicui nei settori strategici di energia, banche, immobili e metallurgia hanno comunque una valenza e delle ricadute importanti sull'economia e sull'indirizzo politico dei governi. In più, la presenza russa è da contenere perché il suo comportamento è opportunistico e in quanto tale potrebbe esacerbare le tensioni etniche e religiose. La Russia intende sviluppare «una cooperazione comprensiva, pragmatica ed equa»²⁰⁰ e la sua strategia punta sui segmenti più vulnerabili della popolazione proprio per promuovere attriti e frammentazioni, oltre che allontanare i Paesi dall'orbita occidentale; i rapporti più intensi sono quelli con la Serbia, suo primo alleato, la Republika Sprska di Bosnia-Erzegovina²⁰¹ e il Montenegro, dove nell'ottobre 2016, alla vigilia delle elezioni politiche, pare che i servizi di sicurezza russi abbiano assistito l'opposizione montenegrina nell'architetare un colpo di Stato - poi fortunatamente sventato dalle autorità di polizia²⁰². Per realizzare i suoi obiettivi, Mosca utilizza una varietà di strumenti che vanno dalle relazioni diplomatiche alla cooperazione in materia di difesa e sicurezza, dall'assistenza umanitaria alla vendita di gas e petrolio. Rispetto alla cooperazione militare, la Serbia è un membro osservatore dell'Organizzazione del trattato di sicurezza collettiva (CSTO), sostenuta dalla Russia, e i soldati russi e serbi si addestrano regolarmente insieme, ad esempio nel 2020 si è tenuta la quinta esercitazione congiunta “*Slavic Brotherhood*”, così chiamata in onore delle comuni origini slave dei due popoli²⁰³. La Serbia e la Republika Sprska acquistano dalla Russia i sistemi d'arma, tra cui i caccia MiG.29, i carri armati T-72 e i blindati di ricognizione, e ricevono consulenti che istruiscono le

¹⁹⁸ «Russia has a romantic relationship with the Western Balkans», ha detto qualche anno fa (2019) Seregy Shargunov, un deputato della Duma di Stato russa, ma negli ultimi due documenti programmatici della politica estera russa, del 2016 e del 2022, dei Balcani occidentali non c'è alcuna menzione. La regione balcanica interessa a Mosca nella misura in cui essa ha implicazioni per il ruolo della Russia nello spazio post-sovietico o, più in generale, per la sua posizione nel sistema internazionale. Pertanto, per la Russia tale regione è importante quando le fornisce un precedente, ad esempio la proclamazione unilaterale d'indipendenza da parte del Kosovo (2008), da invocare nelle dispute territoriali nello spazio post-sovietico o come modo per dimostrare che ha recuperato lo *status* di grande potenza dopo le umiliazioni degli anni Novanta. V. Vuksanović, “Russia in the Balkans: Interests and Instruments”, in ISPI (ed. by G. Fruscione), *Europe and Russia on the Balkan Front. Geopolitics and Diplomacy in the EU's Backyard*, March 2023, pp. 31-37.

¹⁹⁹ Sebbene vanti un quasi monopolio sul mercato del gas naturale e un'ampia quota dello *stock* di greggio, il principale investitore e partner commerciale dei Balcani è indiscutibilmente l'Unione europea, con cui il traffico *import-export* si aggira a quasi il 70% del totale, mentre gli scambi commerciali con la Russia sono di appena il 3% (2021).

²⁰⁰ «Russia aims to develop comprehensive pragmatic and equitable cooperation with Southeast European countries. The Balkan region is of great strategic importance to Russia, including its role as a major transportation and infrastructure hub used for supplying gas and oil to European countries», Russia's 2013 foreign policy concept.

²⁰¹ Nel Paese il Cremlino sostiene a gran voce gli sforzi del *leader* serbo-bosniaco Milorad Dodik di separare la Republika Sprska dal resto della Bosnia. Nel 2016, ad esempio, ha appoggiato il referendum indetto per designare il 9 maggio come “Giorno dello Stato” per l'entità a maggioranza serba.

²⁰² V. Zeneli, “Dancing in the Dark. The West, China and Russia in the Western Balkans”, Concordiam, 2020, p. 25.

²⁰³ La prima risale al 2015 e l'addestramento riguarda anche le forze armate bielorusse.

loro forze armate sui servizi anti-terrorismo e il controllo della folla. Per quanto riguarda il soccorso umanitario, nel 2011 Mosca ha inviato un convoglio di venticinque veicoli che trasportava generatori di energia, cibo, coperte e altri rifornimenti ai serbi del Kosovo che avevano occupato i valichi di frontiera con la Serbia e piazzato posti di blocco in tutta la regione settentrionale, sfidando il governo di Priština e la missione dell'UE EULEX. La crisi ha inoltre acceso i riflettori sul controverso centro umanitario serbo-russo, situato all'aeroporto di Niš, una città serba non lontana dal Kosovo, che incanalava parte degli aiuti ma che gli analisti occidentali sospettavano essere un avamposto d'*intelligence* celato sotto le mentite spoglie di un'operazione di risposta ai disastri²⁰⁴. Più recentemente, durante la pandemia la Russia ha sfoggiato la sua c.d. "diplomazia del vaccino", scegliendo però di soccorrere solo i Paesi amici e ignorare per "ripicca" i bisogni di Montenegro e Macedonia del Nord, gli ultimi entrati nella NATO²⁰⁵. Infine, essa domina il mercato energetico degli idrocarburi, con i giganti Gazprom e Lukoil che controllano parecchie compagnie petrolifere e le principali reti di distribuzione all'ingrosso²⁰⁶. Come in altre parti dell'Europa orientale, gli ordini coinvolgono spesso entità commerciali intermedie poco trasparenti, cosa che solleva il dubbio di pagamenti collaterali²⁰⁷. A questi *asset* politici ed economici si somma la leva della cultura e della religione ortodossa che il Cremlino sponsorizza con lo stabilimento di centri linguistici sul territorio e attraverso i media statali russi, i quali sono molto attivi nei Balcani occidentali. Canali televisivi come RT e Russia24 vengono di frequente inclusi nei pacchetti via cavo e nel 2015 l'agenzia informativa Sputnik ha aperto una filiale in Serbia per diffondere la prospettiva russa sugli affari internazionali e istigare un sentimento di cinismo verso le istituzioni democratiche ed euroatlantiche.

La seconda nuova potenza che si affaccia sulla regione è la Cina, un investitore puramente strategico che a differenza della Russia e dell'Unione europea interviene meno nelle questioni politiche interne. Per la sua posizione geografica, Pechino considera la penisola balcanica uno snodo centrale del programma "*One Belt, One*

²⁰⁴ ISPI (ed. by G. Fruscione), *op.cit.*, p. 57.

²⁰⁵ N. Tzifakis & T. Prelec, "From Mask to Vaccine Diplomacy: Geopolitical Competition in the Western Balkans", in ISPI (ed. by G. Fruscione), *The Pandemic in the Balkans. Geopolitics and Democracy at Stake*, April 2021, pp. 12-33, https://www.ispionline.it/sites/default/files/ispireport_the_pandemic_in_the_balkans_2021.pdf.

²⁰⁶ Al 2020 più di mille aziende in Serbia erano interamente o parzialmente di proprietà russa, impiegando una forza lavoro del 2% e rappresentando il 13% delle entrate dell'economia nazionale. V. Zeneli, *op. cit.*, pp. 26-27.

²⁰⁷ Gazprom è il fornitore quasi esclusivo della società statale serba Srbijagas e insieme al Turk Stream detiene una quota di maggioranza del 51% in un tratto critico dell'infrastruttura del Paese. Nella Republika Sprska di Bosnia, invece, l'unica raffineria locale è stata venduta a un offerente russo, Zarubenshneft, senza una vera gara d'appalto.

Road” (OBOR), la Via della Seta Cinese, e dunque per approdare al mercato europeo finanzia l’ammodernamento e il prolungamento delle reti infrastrutturali e dei corridoi logistici che percorrono la penisola, come la ferrovia che dovrebbe collegare Belgrado a Budapest²⁰⁸. Le aziende cinesi hanno un netto vantaggio perché sono sussidiate dai governi e dalle banche statali e poi sono disposte a costruire a basso costo, senza i rigorosi (e costosi) requisiti di rispetto degli standard ambientali e sociali²⁰⁹. Tali imprese hanno usufruito delle regole lassiste sugli appalti pubblici e sulla tutela dei diritti dei lavoratori e i loro progetti, se abbinati a un approccio coercitivo anziché orientato al mercato, possono essere agilmente allineati ai cicli politici, permettendo ai decisori di aumentare i ritorni elettorali a breve termine²¹⁰. Un altro elemento che accomuna questi progetti è l’insostenibilità finanziaria, ovvero la maggior parte del denaro cinese non è propriamente un investimento diretto estero (IDE), ma un prestito che i destinatari possono avere difficoltà a onorare. In caso di insolvenza, le clausole contrattuali prevedono di consueto un risarcimento mediante trasferimenti di proprietà (*land-grabbing*) o favori politici, ingabbiando gli Stati clienti nella morsa della c.d. “trappola del debito”: è quanto ha rischiato il Montenegro, che nel 2021 è stato salvato *in extremis* da tre banche occidentali che hanno funto da garanti riconvertendo il debito di un miliardo di euro che il Paese aveva contratto con la Cina per la costruzione di un’autostrada sul mar Adriatico²¹¹. Alle comunicazioni stradali e ferroviarie Pechino ha presto aggiunto altri settori di interesse, come quello energetico, e la collaborazione con l’Europa Sudorientale è stata inquadrata nell’ambito dell’Iniziativa “16+1”²¹², una piattaforma lanciata nel 2012 per rafforzare i rapporti economici con l’Europa orientale e che comprende tutti i Paesi dei Balcani occidentali, eccetto il Kosovo la cui dichiarazione d’indipendenza non è stata riconosciuta dalla Cina²¹³. In concomitanza,

²⁰⁸ È uno dei progetti più importanti della regione ed è finanziato per l’85% (2,5 miliardi di dollari, ovvero 2,2 miliardi di euro) dalla China Export-Import Bank, che ha commissionato anche la nuova autostrada Bar-Boljare in Montenegro, la quale sarà parte di un sistema autostradale di collegamento della capitale serba con la città portuale montenegrina di Bar.

²⁰⁹ In Bosnia-Erzegovina la società nazionale di energia elettrica Elektroprivreda ha ricevuto un prestito da 700 milioni di dollari (627 milioni di euro) dalla Eximbank per completare la centrale termoelettrica di Tuzla, che sarà costruita da un consorzio di tre società cinesi, un progetto che l’UE ha criticato per il suo impatto altamente inquinante. Anche le fabbriche aperte in Serbia (acciaieria di Smeredevo, miniere di rame a Bor e fabbrica di pneumatici a Zrenjanin) hanno dimostrato di non avere alcun rispetto dei diritti dei lavoratori né dell’ambiente.

²¹⁰ In Macedonia del Nord l’appalto di due autostrade alla Sinohydro Corporation (2013), grazie a un prestito ventennale concesso dalla Eximbank, ha fatto scattare le accuse di corruzione nei confronti dell’ex-primo ministro Nikola Gruevski e di alti funzionari del suo gabinetto per aver sottratto 150 milioni di euro al bilancio dello Stato.

²¹¹ V. Shopov, “Mapping the China’s Rise In The Western Balkans”, European Council On Foreign Relations (ECFR), March 2022, <https://ecfr.eu/special/china-balkans/>.

²¹² Ridenominata “17+1” con l’aggiunta della Grecia, mentre ora i partecipanti sono nuovamente sedici perché la Lituania si è ritirata per motivi legati all’insostenibilità economica del prestito e il condizionamento politico.

²¹³ F. Martino, “Il Processo di Berlino e gli altri: Turchia, Russia e Cina”, in CeSPI (a cura di R. Coletti), *La questione orientale. I Balcani tra integrazione e sicurezza*, Donzelli editore, Roma, 2018, pp. 98-100.

Pechino sta anche investendo intensamente nella diplomazia culturale, dagli Istituti Confucio presenti in ogni capitale della regione alle camere di commercio e ai centri culturali, per spostare i Balcani dalla sua parte²¹⁴; questi ultimi sono affascinati dal suo modello di sviluppo, il quale usa il capitale come un “*economic miracle-maker*”, innalza le aspettative e romanticizza la capacità di portare ricchezza nella regione²¹⁵.

L’interesse crescente della Turchia per i Balcani occidentali²¹⁶ è invece animato dalla strategia “nessun problema con i vicini” elaborata dall’ex-ministro degli esteri ed ex-*premier* Ahmet Davutoglu e ha seguito il filo conduttore dell’eredità post-ottomana, con Ankara che si candida come polo di riferimento regionale²¹⁷. L’Agenzia di cooperazione allo sviluppo turca (Tika) ha disseminato uffici in tutta l’area, e in particolare nei Paesi a maggioranza musulmana, occupandosi prevalentemente del restauro dei monumenti storici dell’Impero ottomano in Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Albania e Macedonia, mentre la televisione di Stato turca (Trt) offre programmi radio e notizie internet nelle lingue locali. Anche la Direzione per gli affari religiosi (*Diyanet İşleri Başkanlığı*) ha una fitta rete di centri con cui finanzia gli imam, le moschee e altre istituzioni pie. A livello pratico, la Turchia agisce parallelamente ma non necessariamente contro l’UE e gli Stati Uniti, per cui ha ratificato senza ritardi il trattato di adesione all’Alleanza atlantica di Montenegro (2017) e Macedonia del Nord (2020) e continua a sostenere l’allargamento dell’UE nella regione.

Come la Turchia, pure gli Stati del Golfo non contestano direttamente l’allargamento dell’UE, tuttavia i finanziamenti emiratini hanno attirato non poche polemiche per i loro metodi, per esempio a Belgrado la costruzione di un complesso di lusso sulle rive del fiume Sava (il “*Belgrade Waterfront*”) ha scatenato una forte resistenza nella popolazione e da parte delle associazioni ambientaliste e architettoniche locali²¹⁸. Il coinvolgimento finanziario degli Emirati Arabi Uniti

²¹⁴ Pochi nei Balcani sono preoccupati per la situazione interna della Cina e la distanza geografica gioca a favore di Pechino.

²¹⁵ V. Zeneli, *op.cit.*, p. 24.

²¹⁶ Il rapporto tra Turchia e Balcani è estremamente intimo e complesso giacché la Turchia stessa può essere considerata un Paese balcanico, sia dal punto di vista geografico che storico, culturale ed emotivo. Assente o quasi dall’area durante la Guerra fredda, Ankara vi ha fatto ritorno con il disfacimento della Jugoslavia, parteggiando discretamente per i bosniaco-musulmani nella guerra di Bosnia e partecipando ai *raid* aerei NATO contro la Serbia nel conflitto in Kosovo, che ha riconosciuto in fretta nonostante i timori di ripercussioni sulla conflittualità tra lo Stato turco e il PKK curdo. F. Martino, *op. cit.*, pp. 100-103.

²¹⁷ La dottrina del neo-ottomanesimo predica la rinascita di una “grande Turchia” che rinnova un modello di civiltà erede dell’Impero ottomano, ancorato al potere economico, politico e militare.

²¹⁸ La vicenda è nota come “questione Savamala” (dal nome del quartiere vicino al fiume dove sarebbe dovuta sorgere l’area residenziale e commerciale) ed è uno dei tanti casi di affari loschi del governo serbo. M. Živanović, “Belgrade Mayor Ordered Controversial Demolitions, Claims Ex-Wife, Balkans Insight, 2017,

(AUE) nell'Europa Sudorientale non è un fenomeno nuovo, ma se i precedenti esborsi a favore del Kosovo e della Bosnia negli anni Novanta e Duemila erano intesi principalmente come aiuti post-bellici, ora essi sono legati a investimenti commerciali. Questo è certamente il caso della Serbia²¹⁹, ma anche di Montenegro - soprattutto nell'agricoltura e negli immobili di lusso -, Bosnia e Albania, dove gli Emirati hanno commissionato diversi *resort* turistici e il Fondo di Abu Dhabi, insieme a quello saudita per lo sviluppo, ha cofinanziato l'autostrada Tirana-Elbasan. Oltre all'edilizia, alle compagnie aeree e all'agricoltura, un settore commerciale di spicco nei rapporti bilaterali è la difesa: come spiega Filip Ejodus, «le esportazioni di armi dai Balcani occidentali verso la regione del Golfo, virtualmente inesistenti prima del 2012, sono aumentate a 561 milioni di euro nel 2016»²²⁰. L'approccio di questi Stati è essenzialmente pragmatico e il loro obiettivo è “mettere piede” nella regione con industrie di nicchia prima che i Balcani entrino nel mercato unico, nell'ottica dell'avviamento a un'economia post-petroliera.

Per riassumere, le caratteristiche del *modus operandi* delle potenze straniere non occidentali sono: una cultura “*top-down*” del business, cioè gli accordi tra investitori e beneficiari vengono pattuiti a “porte chiuse” sottraendoli alle procedure democratiche; un trattamento preferenziale per gli imprenditori, attuato sia sotto forma di sovvenzioni statali che disposizioni legali; l'impiego di capitale “corrosivo”²²¹, che allarga le lacune di *governance* nei Paesi con strutture deboli o corrotte; e il ricorso a pratiche “estrattive”, ossia attività che indirizzano le ricompense economiche verso un numero ristretto di persone (élite politiche ed economiche locali)²²². Questa cultura politica combacia perfettamente con lo stile politico-economico verticistico dei

<http://www.balkaninsight.com/en/article/ex-wife-accuses-the-mayor-of-belgrade-for-savamala-night-demolition02-13-2017#sthash.i4WNWzA1.dpuf>.

²¹⁹ Secondo i dati diffusi dalla Camera di commercio serba nel febbraio 2019, alla fine del decennio gli investimenti emiratini in Serbia hanno raggiunto oltre 135 milioni di euro all'anno, da meno di 500.000 euro nel 2012. L'aumento delle relazioni commerciali è stato ancora più evidente: da 14,2 milioni di dollari di esportazioni nel 2013, nel 2018 la Serbia ha esportato negli Emirati Arabi Uniti merci per un valore di 157,1 milioni di dollari. Chamber of Commerce and Industry of Serbia, “Economic Exchange between the Republic of Serbia and the United Arab Emirates”, Belgrade, 2019.

²²⁰ F. Edjus, “The Impact of Turkey and the Gulf States”, in S. Lange, Z. Nechev & F. Trauner, *In Resilience in the Western Balkans*, EU Institute for Security Studies, 20 September 2017, p. 54.

²²¹ Divulgata dal Centro per l'impresa privata internazionale (CIPE), questa nozione indica la dinamica attraverso la quale attori locali che occupano posizioni di potere vengono cooptati, finendo per lavorare nell'interesse di investitori stranieri, perdendo la proprietà di risorse chiave e danneggiando le casse dello Stato, nonché il pubblico in generale. M. Vladimirov *et al.*, “Russian Economic Footprint in the Western Balkans. Corruption and State Capture Risks”, Center for the Study of Democracy (CSD), Sofia, 2018.

²²² Acemoglu e Robinson distinguono due tipi di pratiche, inclusive ed estrattive: le prime «include, and therefore benefit, a wide amount of individuals», mentre lo scopo delle seconde è «to steer the economic rewards toward a relatively small élite». D. Acemoglu & J. A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Business, 2012.

Dei Paesi balcanici l'interlocutore "prediletto" dei governi stranieri è la Serbia, che dall'ascesa al potere di Aleksandar Vučić, attuale presidente della Repubblica (2017), conduce una politica estera ondivaga ("*swing policy*"), oscillando tra l'Unione europea e i suoi concorrenti illiberali, con cui condivide un'ideologia autoritaria e di conservatorismo nazionale. Lo studio di tale equilibrio e della stabilitocrazia serba sarà al centro dell'ultimo capitolo e consentirà di comprendere meglio le dinamiche regionali.

CAPITOLO 3

LA SERBIA DI ALEKSANDAR VUČIĆ COME CASO EMBLEMATICO DI STABILITOCRAZIA

3.1 Il percorso di integrazione europea della Serbia dagli anni Duemila a oggi

La Serbia è il cuore geografico dei Balcani, nonché il Paese più popoloso ed economicamente rilevante della regione; è il più grande degli Stati nati dalla dissoluzione della Jugoslavia e la sua capitale, Belgrado, è stata centro amministrativo ed economico di tutti i regni e le federazioni alternatisi dal 1882, anno dell'indipendenza dall'Impero ottomano, a oggi. Il suo percorso di transizione e integrazione europea è stato disomogeneo e molto accidentato²²⁴: per quanto si sia raggiunto un consenso politico sul fatto che l'adesione all'UE è una priorità nazionale, la determinazione verso questo obiettivo ha fortemente risentito dei vari passaggi alla guida dell'esecutivo nel corso degli anni Duemila e delle circostanze regionali e internazionali, mentre negli ultimi anni Aleksandar Vučić sta smantellando i progressi compiuti nell'era post-Milošević, facendo assomigliare il Paese sempre più a quel modello autoritario da cui si è cercato, a fatica, di prendere le distanze²²⁵. Nel rapporto annuale “*Nations in Transit 2020*”, in cui la Serbia è stata declassata da “democrazia semi-consolidata” a “regime di transizione ibrido”, l'ONG internazionale Freedom House ha infatti riferito che:

Since coming to power in 2012, the ruling Serbian Progressive Party (SNS) has systematically curtailed the ability of the opposition to play a role in the business of governing. [...] To limit oversight of its own proposals, the SNS shuts the opposition out of committees, and floods the docket with frivolous amendments that eat into the time allotted for debate. It also forces the adoption of laws via urgent procedure, a process that

²²⁴ J. Teokarevic, “Ten years of post-Milosevic transition in Serbia: problems and prospects”, in European Union Institute for Security Studies (ed. by J. Rupnik), *The Western Balkans and the EU: 'The hour of Europe'*, Chaillot Papers, June 2011, pp. 59-78, <https://www.iss.europa.eu/content/western-balkans-and-eu-hour-europe>.

²²⁵ Paradossalmente, lo stesso anno in cui alla Serbia è stato concesso lo *status* di candidato all'UE, i risultati della transizione post-Milošević hanno iniziato a svanire: dalla sua ascesa al potere nel 2012, il partito di Vučić ha di fatto rafforzato il controllo sull'economia, la società e le istituzioni pubbliche attraverso dinamiche di condizionamento dell'attività statale. G. Fruscione, “Serbia's Game of Musical Chairs Is Over”, in ISPI (ed. by G. Fruscione), *Europe and Russia on the Balkan Front: Geopolitics and Diplomacy in the EU's Backyard*, March 2023, p. 56, https://www.ispionline.it/wp-content/uploads/2023/03/ISPI-Report-2023_Europe-and-Russia-on-the-Balkan-Front.pdf.

is only supposed to be invoked in extraordinary situations. More than half of laws adopted in Serbia last year were approved under urgent procedure²²⁶.

Parimenti, nella relazione conclusiva di dicembre 2022 sull'allargamento e il Processo di stabilizzazione e associazione (PSA), il Consiglio dell'Unione europea ha dichiarato che la Serbia deve adottare urgentemente importanti riforme per migliorare l'imparzialità e l'efficacia del sistema giudiziario e ha ribadito la sua profonda preoccupazione per la mancanza di progressi in termini di miglioramento della libertà di espressione e dell'indipendenza dei media, rispetto a cui il Paese è ulteriormente peggiorato²²⁷. La Serbia è stata inoltre rimproverata per l'inosservanza dei diritti fondamentali e il Consiglio l'ha esortata caldamente a potenziare gli sforzi per prevenire e reprimere la corruzione, che continua a minare il corretto funzionamento dell'apparato istituzionale.

Ripercorrendo la storia delle relazioni tra Serbia e UE, dopo un decennio di sanzioni e isolamento internazionale (anni Novanta), i contatti sono ripresi nel 2000 con la caduta del regime autoritario di Milošević (5 ottobre 2000) e l'instaurazione di un ordinamento democratico governato dal *leader* del Partito Democratico (DS) Zoran Đinđić, il quale orientò il Paese in senso europeista²²⁸. Primo ministro da gennaio 2001 a marzo 2003, in questo periodo Đinđić canalizzò l'“EUphoria”²²⁹ condivisa dalla maggioranza dei cittadini, consolidando l'idea che l'integrazione europea fosse l'unica opzione per il loro benessere e per il progresso del Paese, e avvicinò la Serbia all'UE attuando una serie di riforme, a partire dagli interventi per la liberalizzazione e la privatizzazione dell'economia nazionale. Ciò gli valse il supporto dell'Occidente, mentre internamente il suo europeismo si scontrò con la retorica nazionalista e anti-occidentale delle forze d'opposizione, il Partito Radicale Serbo (SRS) e il Partito Socialista Serbo (SPS), e l'orientamento politico del presidente della Repubblica

²²⁶ Freedom House, “Nations in transit 2020”, Washington, 2020, (https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf).

²²⁷ Concilium of the EU, “Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process”, 13 December 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/13/council-conclusions-on-enlargement-and-stabilisation-and-association-process/>.

²²⁸ Nel 1980 Bruxelles e Belgrado avevano sottoscritto un importante accordo di cooperazione articolato su tre pilastri: uno economico (che abbracciava vari settori, dall'energia al turismo, ai trasporti, eccetera), un secondo finanziario (con la possibilità per la Jugoslavia di accedere alle risorse della Banca europea per gli investimenti) e un terzo commerciale (per la promozione degli scambi). Tale accordo, successivamente integrato con protocolli addizionali per i prodotti industriali, agricoli e tessili, venne però denunciato nel 1991 con l'avvio della guerra alla Slovenia e la dissoluzione della Jugoslavia.

²²⁹ China-CEE Institute, “Serbia external relations briefing: Improving ‘eastern dimension’ of Serbian foreign policy orientation”, febbraio 2019, <https://china-cee.eu/2019/03/28/serbiaexternal-relations-briefing-improving-eastern-dimension-of-serbian-foreign-policy-orientation>.

federale di Jugoslavia Vojislav Koštunica (2000-2003), che divenne il suo principale rivale. Poche settimane prima del Consiglio europeo di Salonicco (giugno 2003), che promise ai Balcani occidentali un futuro europeo, Đinđić fu assassinato (12 marzo 2003)²³⁰ e il Paese cadde nello sconforto e nello smarrimento, temendo un'altra regressione. A seguito delle elezioni parlamentari di dicembre, Koštunica prese il posto di Đinđić e si formò un governo di coalizione tra il Partito Democratico di Serbia (DSS) e il Partito Socialista Serbo (SPS), partito di cui fece parte lo stesso Slobodan Milošević. Sebbene l'afflato europeista del nuovo governo (2004-2008) fosse decisamente più tenue e meno incondizionato del precedente²³¹, non cessò la cooperazione con l'UE e nel marzo 2004, al fine di permettere un più rapido allineamento della normativa serba a quella comunitaria, venne fondato l'Ufficio di integrazione europea (sostituito nel 2017 dal Ministero per l'integrazione europea della Serbia), un organo al servizio dell'esecutivo con la funzione di coordinare e assistere l'azione governativa nelle relazioni con le istituzioni dell'UE. Nell'ottobre dello stesso anno la Serbia di Koštunica incominciò anche il percorso di adesione come parte dell'Unione di Serbia e Montenegro accettando il c.d. “*dual track principle*”, in virtù del quale le due Repubbliche avrebbero negoziato separatamente con l'UE i temi economici (circa l'80% dell'Accordo di stabilizzazione e associazione, ASA), invece nella trattazione di quelli politici (democrazia, Stato di diritto, diritti delle minoranza, armonizzazione con la politica estera dell'UE, ecc.) sarebbero state considerate come un unico Stato. I rapporti tra Belgrado e Bruxelles declinarono poi nella seconda metà del suo mandato per l'assenza di una convinta visione europea, con i nazionalisti che serbavano ancora rancore per il ruolo che alcuni Stati europei avevano avuto nei bombardamenti degli anni Novanta sulla capitale e sulla Republika Srpska, dipingendo perciò l'UE come “un'organizzazione anti-serba”. La situazione migliorò con la

²³⁰ Il movente e la responsabilità politica dell'assassinio non sono stati tuttora chiariti. Aleksandar Vučić, che al tempo insieme a Tomislav Nikolić guidava il Partito Radicale Serbo (SRS), quest'ultimo contrario alla giustizia internazionale e a qualsiasi avvicinamento all'UE, in una dichiarazione pubblica non ha nascosto di aver festeggiato per la sua uccisione.

²³¹ In relazione all'amministrazione di Koštunica Irena Ristić scrisse che: «The requirements (*in primis* the cooperation with the ICTY) for building closer ties with the EU were not considered a priority, but instead a focus was placed on Serbia's territorial integrity (with regards to Montenegro and Kosovo's dispute about the declaration of independency of the latter)». Questo atteggiamento rifletteva le posizioni contraddittorie dell'opinione pubblica serba: secondo i sondaggi dell'epoca, nel periodo 2002-2007 il 70% dei cittadini avrebbe votato “sì” a un eventuale referendum sull'ingresso nell'UE, mentre quelli a favore dell'estradizione di coloro accusati di crimini di guerra, uno dei presupposti per i negoziati sull'accordo di associazione, erano un gruppo molto più ridimensionato. I. Ristic, “Serbia's EU Integration Process: The Momentum of 2008”, *Panoeconomicus*, 2009(56), n.1, p. 113; B92, “Kostunica: EU membership not on agenda”, 4 aprile 2008, https://web.archive.org/web/20110607014646/http://www.b92.net/eng/news/politicsarticle.php?yyyy=2008&mm=04&dd=04&nav_id=49087.

vittoria del Partito Democratico (DS) di Boris Tadić²³² alle elezioni di maggio 2007 e il conseguente rinvigorimento delle prospettive pro-europee, grazie a cui in breve tempo si conclusero i negoziati per l'Accordo di stabilizzazione e associazione (ASA), firmato nell'aprile 2008, quindi nel dicembre 2009 la Serbia presentò ufficialmente domanda di adesione all'Unione²³³, la quale fu però riconosciuta soltanto nel marzo 2012. Nel frattempo, a febbraio 2010 entrò in vigore l'Accordo interinale sul commercio e nella primavera dello stesso anno l'Assemblea serba approvò una risoluzione di condanna del genocidio bosniaco commesso dai serbo-bosniaci a Srebrenica (luglio 1995) per dimostrare all'UE di impegnarsi sul fronte della cooperazione regionale e del perseguimento dei crimini di guerra e contro l'umanità²³⁴, due requisiti pretesi da Bruxelles in aggiunta ai tre classici criteri di Copenaghen. Per quanto riguarda, invece, il contenzioso con il Kosovo, che il 17 febbraio 2008 si dichiarò unilateralmente indipendente, nel 2011 prese avvio il c.d. "*Brussels Dialogue*", il dialogo tra Belgrado e Priština mediato dall'Unione europea che nella prima fase dei colloqui (marzo 2011-febbraio 2012) portò alla sottoscrizione di nove accordi delineanti questioni tecniche (libertà di movimento, catasto, accettazione dei titoli di studio universitari, energia e telecomunicazioni), tuttavia essi non vennero mai implementati nella loro interezza e la tensione tra i due Paesi si mantenne alta.

Nel complesso, sotto il secondo mandato presidenziale di Tadić (2008-2012) la Serbia ha fatto dei passi in avanti e ha cercato di coltivare il "sogno europeo" nei suoi cittadini, in un contesto in cui una quota crescente dell'opinione pubblica manifestava una certa "russofilia" e riteneva che la partecipazione a un'organizzazione sovranazionale comportasse costrizioni eccessivamente pesanti²³⁵, ma le esortazioni del governo democratico e l'illusione di un ingresso veloce nella Comunità europea

²³² Nel 2008 fu anche riconfermato presidente del Paese, una notizia che fu accolta con grande entusiasmo dai vertici europei, *in primis* dall'allora commissario per l'allargamento e la politica di vicinato Olli Rehn, il quale sottolineò che il suo successo costituiva una vittoria per i valori europei della Serbia e ciò avrebbe contribuito a consolidare il cammino verso l'UE.

²³³ Contemporaneamente, venne anche acquisito un regime di esenzione dal visto per i cittadini serbi che viaggiano nell'area Schengen.

²³⁴ Rispetto alla collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia (ICTY), nel 2011 il governo serbo fu applaudito dai *leader* europei per l'estradizione di Ratko Mladic, comandante militare dei serbo-bosniaci durante la guerra di Bosnia, accusato di essere il responsabile dell'assedio di Sarajevo (5 aprile 1992-29 febbraio 1996) e del massacro di Srebrenica, il più grande genocidio in Europa dalla Seconda guerra mondiale. Arrestato il 26 maggio 2011 a Lazarevo, in Serbia, la sua cattura era considerata una delle condizioni affinché la Serbia potesse candidarsi a diventare membro dell'UE.

²³⁵ Il calo dell'europeismo, che ha raggiunto il punto più basso nel 2012, rese più difficile per il presidente Tadić e il governo Cvetkovic mettere in atto le riforme richieste da Bruxelles, ma nonostante ciò la classe dirigente non ha perso di vista l'ingresso nell'UE come obiettivo primario e ha continuato a promuovere un'immagine dell'Unione come fonte di ricchezza e benessere.

ignoravano la realtà dei fatti: il Paese rimaneva sostanzialmente arretrato in tutti i campi e dal lato europeo Olanda e Belgio, e talvolta anche la Germania, osteggiavano l'apertura dei negoziati. In questo frangente, il Partito Progressista Serbo (SNS), che sino al 2012 era stato all'opposizione, riuscì gradualmente ad affermarsi come interlocutore dei Paesi occidentali, in alternativa al Partito Democratico (DS)²³⁶, e da lì a un paio d'anni (2014) Aleksandar Vučić, uno degli esponenti di punta dei progressisti, conquistò il titolo di *premier* e poco più tardi di presidente della Repubblica (2017), imprimendo una svolta autoritaria al regime e modificando il comportamento della Serbia verso l'UE.

Classe 1970, inizialmente Aleksandar Vučić divenne noto al pubblico nella guerra civile bosniaca (1992-1995) in veste di *reporter* per un'emittente televisiva della Repubblica serba di Bosnia-Erzegovina, dopodiché nel 1993, a soli ventitré anni, entrò in Parlamento tra le fila dei radicali di Vojislav Šešelj²³⁷, un ultranazionalista che rivendicava la realizzazione dello storico progetto di una "Grande Serbia". Vučić segue fedelmente l'ideologia del suo padrino politico e si distingue presto per uscite pubbliche dai toni forti, per esempio in una seduta parlamentare del luglio 1995, riferendosi alle potenze occidentali coinvolte nel conflitto in corso in Bosnia, aveva asserito: «Venite a bombardarci, uccidete un serbo e uccideremo cento musulmani. E poi vedremo se la comunità internazionale oserà attaccare le posizioni serbe e trattare il popolo serbo in questo modo»²³⁸. Nel 1998 il suo partito si unì poi a quello socialista del presidente Slobodan Milošević nella coalizione governativa capeggiata da Mirko Marjanovic ed egli venne nominato ministro dell'Informazione, incarico che svolse fino al rovesciamento del regime nel 2000. Durante questo mandato, Vučić varò una delle leggi più restrittive in materia di libertà dei mezzi di comunicazione²³⁹, reintroducendo lo strumento della censura preventiva e bloccando la diffusione dei

²³⁶ Il 2012 è un vero e proprio anno di cesura per la politica serba: fino ad allora tutti i presidenti e i governi avevano avuto radici nella Democratic Opposition of Serbia, l'alleanza dei partiti nata nel 2000 con lo scopo di destituire Slobodan Milošević, mentre dal 2012 in poi si è assistito al ritorno dei partiti e degli uomini politici che avevano collaborato con il regime di Milošević.

²³⁷ Estradato il 24 febbraio 2003 al Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia (ICTY), nel 2018 è stato condannato a dieci anni di carcere (già espletati) per crimini contro l'umanità durante le guerre balcaniche.

²³⁸ Negli anni successivi, alle diverse richieste di chiarimento rivoltegli dai giornalisti, soprattutto stranieri, Vučić non si è affatto pentito del suo passato e ha sempre risposto che quella frase era stata privata del contesto, come se qualsiasi altra parola detta prima o dopo avesse potuto alleggerirne il significato. Si veda a titolo d'esempio Global Conversation, "Serbia's PM Aleksandar Vučić: EU membership remains priority", Youtube, 20 maggio 2015, minuto 9.30, <https://www.youtube.com/watch?v=O-HwmvAKKpk>.

²³⁹ I media avversi al regime venivano pesantemente sanzionati, se non completamente repressi dallo Stato, mentre quelli stranieri erano additati come "spie". A causa di ciò, e per altre disposizioni simili tra le più penalizzanti in Europa, Vučić finì sulla "black list" di accesso nell'Unione europea.

contenuti informativi dei media stranieri, il che era già indicativo di quella che sarebbe stata la sua cifra politica²⁴⁰. La scalata verso gli apici istituzionali comincia però per davvero nel 2008, con la nascita del Partito Progressista Serbo (SNS) per distacco della frangia più moderata del Partito Radicale Serbo (SRS) dalla direzione “*mainstream*” di Šešelj, di cui i moderati disapprovavano il carattere populista e l’indirizzo anti-occidentale e anti-europeista²⁴¹. “Progressista” solo di nome, l’SNS è un “*catch-all-party*”, cioè un partito “pigliatutto” dall’animo conservatore e nazionalista, fermamente europeista e al contempo russofilo. I progressisti volevano riacquistare prestigio agli occhi dell’opinione pubblica e visibilità internazionale, per cui si mostrarono allineati con l’operato del Partito Democratico (DS), al governo da dodici anni, e posero alla base del loro programma politico ed economico i due principi di riforme e privatizzazioni, unitamente alla “caccia” agli ultramiliardari come Miroslav Miskovic che si erano arricchiti depredando le risorse statali²⁴². Queste azioni, a detta dei progressisti, servivano per far avanzare il Paese, inteso come “fermo” durante i precedenti governi democratici, e ad attrarre nuovi capitali esteri. Tali misure, insieme alle promesse di ripristinare l’ordine e la dignità nazionale, compreso il recupero del controllo sul Kosovo, nel 2012 fecero vincere i progressisti alle elezioni parlamentari con il 24% dei voti e Tomislav Nikolić, presidente del partito, trionfò a quelle presidenziali. Il successo fu ancora più clamoroso nel 2014, quando la coalizione capitanata dall’SNS ottenne più del 48% dei voti che si tradussero in 158 seggi in Parlamento. In tutto ciò, Aleksandar Vučić sostenne la scelta di Nikolić di separarsi dai radicali e diventò subito vice-presidente del nuovo partito e poi nel settembre 2012 ne assunse il pieno comando, mettendo in ombra Nikolić ed eliminando la competizione interna²⁴³; nel luglio dello stesso anno, nell’ambito del premierato di

²⁴⁰ L’11 aprile 1999 un giornalista d’inchiesta venne freddato a sangue freddo davanti al palazzo in cui abitava: secondo molti dietro a questo assalto c’era il regime di Milošević, e forse lo stesso Vučić. Le indagini non hanno mai portato alla verità completa, ma questo evento aiuta a definire il *background* dei primi anni della carriera politica di Vučić.

²⁴¹ Nel settembre 2008, prima della scissione compiutasi in ottobre, l’ala pro-UE del vice-*leader* Tomislav Nikolić formò un nuovo gruppo parlamentare chiamato “*Napred Srbijo!*” (“*Avanti Serbia!*”) che si coalizzò con la maggioranza democratica a favore dell’approvazione dell’Accordo di associazione e stabilizzazione (ASA).

²⁴² Uno dei mantra con cui i progressisti governarono nei primissimi anni era la lotta alla corruzione e al crimine organizzato, impegnandosi a indagare su controverse privatizzazioni e i legami tra magnati ed ex-membri dei precedenti governi democratici. Anche Vučić, già in qualità di vice-*premier* (2012), lanciò una campagna contro la corruzione allo scopo di incrementare i consensi verso l’SNS distanziandosi dall’impopolare politica dell’ex-presidente Tadić, giudicato debole nel combatterla. Tuttavia, come ha dimostrato lo stesso Center for Investigative Journalism, nella pratica questa battaglia si è limitata ad annunci dei media e arresti di fronte alle telecamere. Inoltre, i dati di Transparency Index attestano un aumento significativo della corruzione percepita dal 2012, esattamente da quando Vučić è salito al potere.

²⁴³ È rimasto alla guida del partito fino al maggio scorso, quando ne ha preso le distanze per dar vita a una nuova formazione politica, il Movimento per il popolo e lo Stato, sulla scia delle proteste anti-governative scaturite da due omicidi di massa del 3 e 4 maggio. L’SNS è ora capeggiato dal ministro della Difesa Miloš Vučević, ma di fatto continua e continuerà a gravitare indirettamente intorno alla figura di Vučić (lo stesso Vučević è un fedelissimo del presidente).

Ivica Dačić (2012-2014), gli fu affidato il compito di vice-primo ministro²⁴⁴ e il Ministero della Difesa (che lasciò l'anno successivo), dunque nel 2014²⁴⁵ raggiunse il vertice del governo con la nomina di primo ministro e nel 2017 quello massimo della presidenza del Paese. In questo modo, l'ideologia e la retorica del partito di governo hanno finito per sovrapporsi con gli interessi nazionali che la Serbia difende sia internamente verso l'elettorato che all'esterno nei confronti dell'UE, con Aleksandar Vučić che si finge promotore di democrazia e stabilità, mentre è un governatore dispotico e ha stretti legami con la criminalità organizzata. Pertanto, quando nel settembre 2013 è entrato in vigore l'Accordo di associazione e stabilizzazione (ASA), che ha segnato l'inizio ufficiale del percorso di adesione, parallelamente si è avviato anche quel processo che allontanerà, a poco a poco, e in modo meno "tangibile", il Paese dagli standard europei di democraticità e Stato di diritto.

Proseguendo nella disamina del cammino europeo della Serbia, il 21 gennaio 2014, due mesi prima delle elezioni anticipate di marzo, si tenne la prima Conferenza intergovernativa UE-Serbia e poi nel 2015 sono stati finalmente aperti i primi due capitoli negoziali: il numero trentadue disciplinante questioni finanziarie e il trentacinque concernente la normalizzazione dei rapporti con Priština. Rispetto a questo secondo, come si approfondirà meglio nel terzo paragrafo, nell'aprile 2013 Serbia e Kosovo avevano firmato i famosi "Accordi di Bruxelles", un'intesa in quindici punti che avrebbe dovuto portare allo smantellamento delle c.d. "strutture parallele"²⁴⁶ e porre le parti sullo stesso piano, con pari dignità e diritti, tuttavia la sua concretizzazione si è rivelata lenta e lunga, tanto per i suoi delicati contenuti quanto per una certa ambiguità di fondo²⁴⁷. Negli anni successivi Belgrado ha rallentato la corsa verso Bruxelles, ma ci sono stati comunque dei progressi in questa direzione: nel

²⁴⁴ Molti analisti ritengono che in realtà fosse Vučić, in quanto capo del più grande partito della coalizione di governo, ad avere la maggiore influenza e a dirigere i lavori che non il primo ministro Dačić.

²⁴⁵ Le elezioni del 2014 furono convocate in anticipo e senza alcun bisogno reale di necessità politica: esse servirono solamente a incoronare Vučić "premier", fatto che restituisce bene la sua tendenza ad accentrare il potere tutto nelle sue mani.

²⁴⁶ Istituzioni serbe in Kosovo (sistema sanitario, giuridico, istruzione, catasto, amministrazione, ecc.) che rappresentano il mantenimento di una sovranità sul Paese, che Belgrado continua a reputare sua provincia autonoma.

²⁴⁷ *Incipit* del processo di normalizzazione dei rapporti tra i due Paesi, gli Accordi prevedevano: la costituzione di un'associazione dei Comuni a maggioranza serba in Kosovo (ASM); la nascita della polizia kosovara, con accorpamento delle forze di polizia del nord del Paese; lo scioglimento delle strutture parallele; la graduale integrazione nelle strutture kosovare (estensione dei ministeri di Giustizia e Affari interni ai territori del nord a maggioranza serba) ed elezioni comunali (anche) nel nord. L'ASM non ha mai visto la luce poiché per la Corte costituzionale kosovara era incompatibile con l'ordinamento costituzionale, dunque non poteva essere istituzionalizzata: si sarebbe venuta a creare un'associazione monoetnica in uno Stato costituzionalmente multietnico, con competenze più estese di quanto stabilito dalla Costituzione per le municipalità.

2016 sono stati aperti altri quattro capitoli, nel 2017 altri sei, quattro nel 2018 e poi due e quattro rispettivamente nel 2019 e nel 2021²⁴⁸, per un totale di ventidue su trentacinque, di cui due provvisoriamente chiusi (Scienza e ricerca nel 2016 e Istruzione e cultura nel 2017). Dal punto di vista economico, il Paese ha continuato a promuovere lo sviluppo di un'economia di mercato, in particolare mediante l'incoraggiamento degli investimenti diretti esteri (IDE)²⁴⁹, e grazie alle misure di austerità adottate ha ridotto il disavanzo di bilancio e migliorato significativamente la sostenibilità del debito²⁵⁰. Le riforme in ambito socio-economico sono state e sono tuttora sostenute dai finanziamenti europei dello Strumento di assistenza pre-adesione (IPA) ed è con gli Stati membri che avviene il grosso delle transazioni commerciali, che al 2021 ammontavano al 65% per le esportazioni e al 57% per le importazioni, per un valore complessivo di più di trentadue miliardi di euro²⁵¹. Inoltre, la Serbia è il maggior beneficiario delle donazioni dell'UE ai Balcani occidentali e uno dei maggiori in assoluto al mondo; partecipa anche ai programmi di cooperazione transfrontaliera INTERREG²⁵² e dal 2019 a quello di scambi giovanili e per studio Erasmus+.

Contestualmente a questi avanzamenti, nel Paese si è però registrata un'attenuazione dell'europesismo, un fatto imputabile a tre ordini di motivi, due dei quali connaturati al Partito Progressista Serbo (SNS): primo, la natura populista e sovranista dell'SNS, la quale rende gli impegni presi suscettibili di repentini cambiamenti e tende ad anteporre i tornaconti personali dei funzionari e della vasta schiera di paladini affiliati al partito al bene collettivo della nazione; secondo, l'eco del passato ultranazionalista di Vučić, che avendo centralizzato il potere su di sé, è libero di "rispolverarlo" a piacere e servirsene in ottica strumentale senza doversi giustificare con nessuno; terzo, i ripetuti rinvii della data entro cui la Serbia sarebbe

²⁴⁸ Si tratta del *cluster* quattro sull'Agenda green e la Connettività sostenibile. Alla luce della crisi energetica globale conseguente allo scoppio della guerra in Ucraina e della vulnerabilità della regione balcanica sotto il profilo dell'approvvigionamento energetico, una collaborazione su questo tema potrebbe contribuire a rilanciare i negoziati e lo stesso ruolo geopolitico dell'UE nell'area in questione.

²⁴⁹ Al 2021, quelli provenienti dall'UE hanno raggiunto un miliardo e ottocentocinquanta mila euro. European Commission, "Serbia on its European path", Factograph, October 2022, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-12/factograph_serbia.pdf.

²⁵⁰ Bruxelles e Washington hanno accolto positivamente i tentativi di liberalizzazione e privatizzazione dell'economia serba, storicamente molto centralizzata in quanto erede del socialismo autogestionario di Tito. Nel 2014 Vučić ha lanciato un piano di riforme per il settore pubblico e il sistema pensionistico, per la riduzione delle sovvenzioni statali alle imprese in perdita e la revisione della legislazione sul lavoro con il duplice obiettivo di velocizzare l'ingresso del Paese nell'UE e ottenere un accordo di finanziamento dal Fondo monetario internazionale (FMI).

²⁵¹ European Commission, "Serbia on its European path", Factograph, October 2022, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-12/factograph_serbia.pdf.

²⁵² Nel periodo 2014-2020 la Serbia ha preso parte ai programmi transnazionali Adriatico-Ionio e Danubio e alle *partnership* con Ungheria, Romania, Bulgaria, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Montenegro.

entrata nell'UE hanno alimentato lo scetticismo tra i cittadini e generato la sensazione che Bruxelles non stesse apprezzando abbastanza i progressi raggiunti dalla Serbia. A tal proposito, in un'intervista a Euronews di gennaio 2020 Vučić ha commentato che la Serbia «is not very enthusiastic but we are still committed towards our EU path because we don't see the real alternative to that path [...], but we have been on that path for already twenty years. I think, apart from Turkey, not a single country has been waiting so many years»²⁵³. Questa retorica ambivalente è proprio ciò che gli consente di perseguire indisturbato i suoi interessi e di stringere alleanze anche con potenze illiberali, ammassando silenziosamente la democrazia serba che oggi somiglia a un «morto che cammina»²⁵⁴.



Fonte: ISPI, "Serbia: Timeline 2000-2020", 5 October 2020

²⁵³ Euronews, "Serbia committed to joining European Union, says President Aleksandar Vučić", Youtube, 23 gennaio 2020, minuto 16.53, <https://www.youtube.com/watch?v=jG8omszRXP4&t=417s>.

²⁵⁴ Appendice, intervista al dottor Giorgio Fruscione, Research fellow sui Balcani presso l'ISPI, 21 marzo 2023.

3.2 La Serbia di Aleksandar Vučić

Da quando ha preso il potere nel 2014, Aleksandar Vučić ha lentamente trasformato la Serbia in un'autocrazia "morbida", ovvero se da un lato il Paese conserva alcuni dei tratti tipici di una società democratica, come elezioni nominalmente libere e una qualche opposizione politica, nella pratica nell'ultimo decennio ha smesso di esserlo²⁵⁵: il predominio dell'esecutivo e del presidente della Repubblica hanno distorto l'ordine costituzionale e i principi dello Stato di diritto, sbilanciando l'asse istituzionale a favore di questi due organi; ha emarginato il Parlamento e si è sostanzialmente in un controllo capillare dell'informazione, censurando *de facto* le voci dissidenti²⁵⁶. Il sistema politico ed economico è prigioniero di corruzione, clientelismo e partitocrazia e la linea di demarcazione tra lo Stato e i gruppi criminali è completamente sfumata, come prova la storia di Veljko Belivuk, membro del Partito Progressista Serbo (SNS) arrestato nel 2021 perché le sue attività illecite avevano acquisito una visibilità eccessiva che rischiava di danneggiare la reputazione delle massime istituzioni e autorità serbe²⁵⁷. Il regime instaurato da Vučić può dunque essere assunto a modello dello *state capture* e del fenomeno della stabilitocrazia, di cui riproduce le caratteristiche in una forma più accentuata rispetto agli altri Paesi balcanici.

Tra gli episodi recenti, un momento simbolo del deterioramento democratico della Serbia sono sicuramente le elezioni del giugno 2020 in cui i progressisti ottennero più del 61% dei consensi e solo altre due formazioni²⁵⁸ superarono la soglia di

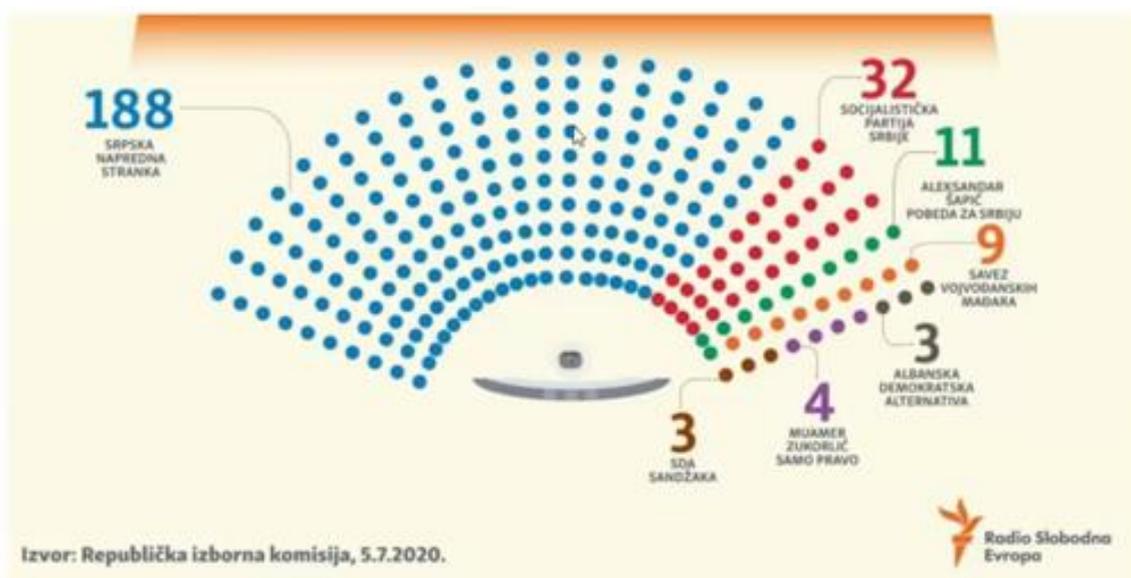
²⁵⁵ A. Eror, "How Aleksandar Vučić Became Europe's Favorite Autocrat. The EU is undermining its credibility by choosing stability over democracy in Serbia", Foreign Policy (FP), 9 March 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/03/09/how-aleksandar-vucic-became-europes-favorite-autocrat/>.

²⁵⁶ La tolleranza del governo nei confronti delle critiche è diminuita di molto, e lo si vede in tutte le sfere della vita politica, nei dibattiti parlamentari, nelle apparizioni sui media, nelle discussioni pubbliche, ecc. I discorsi dei media e le argomentazioni delle élite al potere ricordano sempre più i modelli di delegittimazione degli interlocutori degli anni Novanta. D. Vuković, "Human Rights and Democracy", in *Undermining Democracy. Processes and Institutions in Serbia 2010-2020*, CRTA (ed. by D. Spasojević), Belgrade, 2021, pp. 20-24, https://demokratija.crtars/wp-content/uploads/2021/09/CRTA_Undermining-Democracy_Summary.pdf.

²⁵⁷ G. Fruscione, "Much More Than a Captured State: Top Serbian Institutions Scandals", in ISPI (ed. by B. Elek & G. Fruscione), "The Crime-Politics Nexus Entrapping The Balkans", October 2021, pp. 9-11, <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2021/10/Dossier-on-organized-crime.pdf>.

²⁵⁸ Il Partito Socialista Serbo (SPS) di Ivan Dačić, alleato di Vučić nel governo precedente, ha ottenuto il 10% dei voti, mentre l'Alleanza Patriottica Serba (SPAS), un partito nazional-conservatore, il 4%, pari a undici seggi. Nel 2021 SPSA è confluito nel Partito Progressista Serbo (SNS).

sbarramento del 3% necessaria per entrare in Parlamento, che risultò di conseguenza essenzialmente monocolore, come illustra l'infografica sottostante²⁵⁹.



Fonte: Republička izborna komisija, Radio Slobodna Evropa, 5 luglio 2020

Tali elezioni sono state boicottate dalla maggioranza dei partiti d'opposizione riuniti nell'Alleanza per la Serbia, una coalizione eterogenea nata nel settembre 2018 per far fronte comune alla deriva autoritaria del Partito Progressista Serbo (SNS)²⁶⁰; in questo caso l'oggetto del contendere era la modifica della legge elettorale che riduceva, a poche settimane dalla data annunciata per il voto, la soglia di sbarramento dal 5 al 3%, una misura lodata da Vučić per il suo portato democratico ma che, di fatto, dava il via libera all'ingresso nell'Assemblea nazionale di gruppi politici ancora più marginali, e quindi incapaci di fungere da reale contraltare al partito di governo. In generale, dal 2014 le condizioni elettorali sono nettamente peggiorate, con le elezioni che hanno perso il loro carattere competitivo, e la partecipazione elettorale è calata di venti punti percentuali, dal 68% al secondo turno delle elezioni presidenziali del 2008 al 48% a quelle parlamentari del 2020. Perdipiù, in un ambiente mediatico già viziato e compromesso, la passivizzazione degli organi di amministrazione, regolamentazione

²⁵⁹ Una tale configurazione unipolare è caratteristica delle realtà monopartitiche non democratiche ed è sintomatica della ristrettezza dello spazio ideologico nel sistema partitico serbo.

²⁶⁰ Il boicottaggio ebbe l'effetto di ridurre l'affluenza alle urne di circa nove punti rispetto al voto del 2016; solo il 48% degli aventi diritto ha votato e, tra le forze che non hanno aderito al boicottaggio, nessuna è riuscita a entrare in Parlamento.

e controllo delle elezioni, come il Regulatory Body for Electronic Media (REM)²⁶¹ o l’Agenzia per la prevenzione della corruzione, ha facilitato l’abuso di risorse pubbliche e lo sviluppo di relazioni clientelari con gli elettori, oltre a lasciare impunte le campagne diffamatorie contro gli avversari politici. Quanto alla funzione legislativa, il Parlamento soffre di una serie di debolezze strutturali e di scarse pratiche interne, ad esempio le commissioni parlamentari sono altamente inefficienti e la loro composizione è stata ridefinita a discapito dei deputati dell’opposizione, e la sua posizione è stata progressivamente degradata dall’intensificazione del potere esecutivo e delle facoltà di Aleksandar Vučić, ritenuto l’autorità responsabile di ogni decisione, a prescindere da ciò che è stabilito nella Costituzione²⁶². Le interrogazioni parlamentari, che obbligano i rappresentanti del governo a rispondere del suo operato, sono state ampiamente trascurate e soprattutto c’è stato un aumento considerevole dei decreti esecutivi e del ricorso (ingiustificato) alla procedura d’urgenza: se dal 2005 al 2010 le leggi e gli atti proposti dal governo erano in media circa il 62%, dal 2016 al 2020 la percentuale è salita al 97% di tutte le leggi adottate²⁶³. Questo disequilibrio istituzionale svilisce l’organo di rappresentanza dei cittadini, che a loro volta nutrono meno fiducia nell’Assemblea e nella democrazia, ed è una delle principali espressioni del funzionamento dell’attuale regime, il quale si regge su una fitta rete di connessioni clientelari e una corruzione dilagante.

Clientelismo e corruzione sono una delle maggiori “piaghe” della società serba, nonché parte del successo dello stesso Partito Progressista Serbo (SNS). Secondo alcune stime, a settembre 2020 si contavano più di 750 mila iscritti su una popolazione di poco meno di 7 milioni di abitanti, il che significa che un elettore su nove è tesserato, ossia il 10-12% della popolazione²⁶⁴. A raffronto, nella Jugoslavia a partito unico di Tito, dove l’iscrizione era quasi obbligatoria, su un totale di 23,3 milioni di abitanti, il numero degli aderenti alla Lega dei comunisti di Jugoslavia (SKJ) raggiungeva i 900

²⁶¹ Istituito nel 2003 e attivo dal 2005 con il nome di “Republic Broadcasting Agency” (RBA), quest’organismo regolatore non ha mai raggiunto la necessaria indipendenza, sia organizzativa che finanziaria, sia nell’attuazione delle sue competenze.

²⁶² Le commissioni e le sessioni plenarie sono state spesso concordate in modo frettoloso, con l’ordine del giorno annunciato all’ultimo minuto, lasciando ai parlamentari poco tempo per prepararsi al dibattito e redigere eventuali emendamenti. Da parte sua, la maggioranza di governo fa ostruzionismo alle iniziative parlamentari proponendo numerose modifiche a leggi prive di contenuti veramente rilevanti al solo fine di limitare il tempo di parola a disposizione dei deputati, impoverendo così da ultimo lo stesso dibattito parlamentare. T. Tepavac, “Parliament of Serbia”, in (ed. by) D. Spasojević, *op.cit.*, pp. 15-17.

²⁶³ *Ivi*, p. 16.

²⁶⁴ Difatti, l’SNS è il partito con il più alto numero di iscritti a livello mondiale.

mila iscritti, meno del 4% dell'intera popolazione²⁶⁵. O ancora, la proporzione di Russia Unita (ER), il partito di Vladimir Putin, è all'incirca di un elettore su trenta e per il Partito Comunista Cinese (PCC) di uno su quaranta. Ergo, al netto dell'affluenza, che si attesta intorno al 50%, circa il 24% dei voti arriva da persone iscritte al partito, e se si adotta la politica di “porta un amico”, questo dato sale al 50%. Ciò dà contezza di come il Partito Progressista Serbo (SNS) abbia totalmente monopolizzato il potere politico e del modo in cui si sia infiltrato nelle istituzioni e nelle imprese statali, cooptandole e avocandole a sé. I membri del partito sono astutamente collocati nella gestione di molte aziende pubbliche, all'interno delle quali esercitano pressioni sui dipendenti, o addirittura minacciano di licenziarli, ogni qualvolta si tengono elezioni o comizi governativi. Anche il lavoro dei giudici e dei pubblici ministeri (PB) è caratterizzato da pressioni quotidiane da parte dei rappresentanti del potere esecutivo, con il 41% del personale giudiziario che ha confessato di avere subito condizionamenti nelle proprie mansioni e nel processo decisionale da presidenti di tribunale, colleghi, politici, media filogovernativi, ecc.²⁶⁶

Il livello di controllo delle istituzioni e la contaminazione finanche con bande criminali sono ben esemplificati da due casi eclatanti, il c.d. “affare Savamala” del 2016 e lo scandalo Krusik del 2019. Rispetto al primo, poche ore dopo la chiusura delle urne per le elezioni parlamentari del 25 aprile, un gruppo di uomini mascherati è entrato in via Hercegovacka, nel Savamala, nel cuore della capitale, distruggendo diverse case ed edifici per fare spazio al contestato progetto del “Lungofiume di Belgrado”, una *joint venture* tra il governo serbo e una società privata degli Emirati Arabi Uniti (AUE) per la riqualificazione della zona²⁶⁷. Nonostante le richieste di aiuto, la polizia non è mai intervenuta²⁶⁸. Nel mese seguente, Aleksandar Vučić, che all'epoca era primo ministro, riconobbe come responsabili alcuni dei più alti ufficiali della città e giurò che essi avrebbero affrontato serie conseguenze legali, ma alle parole non seguirono i fatti: nessuno di loro è stato perseguito e l'allora sindaco Sinisa Mali, che era coinvolto nella vicenda, come testimoniò la sua ex-moglie, è andato poi a

²⁶⁵ N1, “Every ninth Serbian citizen a member of the ruling party”, 19 settembre 2020, <http://rs.n1info.com/English/NEWS/a641481/Every-ninth-Serbian-citizen-a-member-of-the-ruling-party.htm>.

²⁶⁶ D. Vuković, “Rule of Law”, in (ed. by) D. Spasojević, *op.cit.*, pp. 10-11.

²⁶⁷ Etichettato come “progetto di importanza nazionale” dal governo serbo, è un investimento di 2,7 miliardi di euro in aree industriali dismesse, con l'obiettivo di trasformare questa parte di Belgrado in un'area residenziale e commerciale di alto livello sulle rive del fiume Sava.

²⁶⁸ Rifiutò deliberatamente numerose chiamate fatte dai cittadini aggrediti per indagare sugli eventi di via Hercegovacka. Per la sua inazione, nel rapporto pubblicato dal difensore civico serbo Saša Janković la polizia fu accusata di essere complice dell'incidente. Protector of Citizens, Republic of Serbia, Report 13-32-2147/2016, Belgrade 9 May, 2016.

presiedere il Ministero delle Finanze²⁶⁹. Tale episodio ha scatenato accese proteste contro le autorità statali e di polizia, le quali hanno abdicato al loro compito di garanti dell'ordine pubblico e dell'incolumità dei cittadini, piegandosi alle élite al potere e schierandosi a tutela dei loro affari²⁷⁰. Il secondo caso riguarda invece l'azienda Krusik, un produttore di armi di proprietà statale. Malgrado fosse in perdita da anni, l'impresa ha venduto alla società privata GIM, rappresentata da Branko Stefanovic, padre di Nebojsa Stefanovic, ministro degli Interni dal 2014 al 2020, poi ministro della Difesa dal 2020 al 2022 e membro della presidenza dell'SNS, armi a prezzi preferenziali, inferiori al costo di produzione, avvantaggiando l'acquirente in quanto parente di un politico di alto rango, ma causando allo stesso tempo notevoli perdite finanziarie alle casse dello Stato e alla sua industria degli armamenti²⁷¹. La faccenda è stata resa nota al pubblico da BIRN, un media indipendente che si batte per la trasparenza e un'informazione obiettiva e di qualità, il quale aveva condotto un'indagine in merito su indicazione del *whistle-blower* Aleksandar Obradovic, che aveva fatto trapelare la notizia. Per questa "soffiata", Obradovic è stato pubblicamente attaccato e persino incarcerato dai funzionari statali che negavano qualsiasi illecito. Ciò dimostra che nessuno può osare dubitare dei *leader* del partito al potere, mentre ai suoi membri, una volta giunti a ricoprire posizioni apicali, è concesso agire al di sopra dello Stato, traendo vantaggi dalle sue risorse nazionali.

Un'altra pietra miliare del regime di Vučić sono l'assoggettamento e la tabloidizzazione dell'apparato mediatico-informativo, settore che negli ultimi anni ha ricevuto i punteggi più bassi nelle valutazioni della Commissione europea e di altri *report* interazionali. Secondo Freedom House e IREX, la libertà di parola e

²⁶⁹ Gli autori della demolizione hanno violato diversi diritti costituzionali, tra cui l'invulnerabilità dell'integrità fisica e psichica, il diritto alla libertà e alla sicurezza e il pacifico godimento dei propri beni e dei propri immobili. Dopo l'accaduto, uno dei testimoni è morto in ospedale e alcuni partiti politici dell'opposizione hanno chiesto di indagare sul suo decesso, date le segnalazioni di maltrattamenti medici. L'unica persona che alla fine è stata incriminata è il poliziotto che ricevette la telefonata di soccorso e si rifiutò di inviare una pattuglia sul posto: fu condannato a cinque mesi di libertà vigilata per negligenza.

²⁷⁰ I media controllati dal governo hanno taciuto sull'incidente, non informando i cittadini serbi sulla notte in cui questo gruppo di teppisti mascherati, secondo alcuni "assoldati" dal partito al potere, ha di fatto sospeso la sovranità dello Stato su una sua parte di territorio. M. Živanović, "Belgrade Mayor Ordered Controversial Demolitions, Claims Ex-Wife", *Balkans Insight*, 2017, <http://www.balkaninsight.com/en/article/ex-wife-accuses-the-mayor-of-belgrade-for-savamala-night-demolition02-13-2017#sthash.i4WNWzA1>.

²⁷¹ Secondo le investigazioni del settimanale serbo NIN, la GIM ha acquistato da Krusik una partita di mine al prezzo di 45,2 dollari, mentre il prezzo di fabbrica era di 45,3 dollari. La compagnia ha agito da intermediario tra la Serbia e l'Arabia Saudita e, sempre secondo quanto riportato da NIN, i contratti avevano un valore di almeno 5 milioni e mezzo di dollari. A conferma della sua tesi, NIN ha rivelato che lo stesso tipo di mine a una società polacca era stato venduto al prezzo di 78 dollari. G. Fruscione, "Much More Than a Captured State: Top Serbian Institutions Scandals", in ISPI (ed. by B. Elek & G. Fruscione), "The Crime-Politics Nexus Entrapping The Balkans", October 2021, pp. 10-11, <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2021/10/Dossier-on-organized-crime.pdf>.

l'indipendenza dei media sono costantemente peggiorate dal 2011, con un'accelerazione dal 2014, quando le pressioni sui giornalisti e sugli organi d'informazione che non facevano parte di un sistema clientelare hanno iniziato a crescere, e nella classifica mondiale *World Press Freedom Index* del 2021 la Serbia occupava il 93° posto su 180 Paesi in totale²⁷². Sulla scorta degli “errori” di Slobodan Milošević, il quale si era concentrato sui media nazionali sottovalutando quelli locali, che fomentarono però le rimostranze contro il suo regime fino a farlo crollare, Vučić e i suoi collaboratori controllano sia le stazioni televisive a copertura nazionale che quelle a risonanza più circoscritta, con il risultato che le emittenti indipendenti sono ormai una manciata e la loro sopravvivenza è perennemente sotto minaccia. Lo Stato serbo vigila e influenza il contenuto editoriale primariamente attraverso la pubblicità, che è il più importante flusso di reddito delle testate giornalistiche e delle reti televisive. La maggior parte delle agenzie pubblicitarie del Paese è infatti di proprietà di magnati fedeli a Vučić e gli investimenti statali nel settore pubblicitario sono una quota consistente del bilancio pubblico; essi investimenti vengono indirizzati esclusivamente a televisioni e giornali che assicurano una narrazione filogovernativa e celebrativa del presidente, per esempio RTV Pink, la più grande emittente privata serba, a cui solo tra il 2014 e il 2016 sono stati destinati 7 milioni di euro. In cambio, nella campagna presidenziale del 2017 RTV Pink ha dato a Vučić una copertura di 267 volte superiore a quella dell'insieme dei suoi avversari e nelle sue trasmissioni quotidiane fa da megafono al partito di governo²⁷³. Per contro, coloro che tentano di chiedere conto ai *leader* spesso si trovano i conti bancari bloccati dalle autorità fiscali e vengono messi sotto inchiesta per supposte irregolarità finanziarie²⁷⁴; alcuni giornalisti che hanno criticato il presidente in modo troppo aspro sono stati interrogati dalla BIA, l'Agenzia nazionale d'intelligence serba, con accuse stravaganti come ricatto o traffico sessuale, e quelli che lavorano per l'N1, l'unico canale informativo rimasto che garantisce attendibilità e imparzialità, sono bollati come “traditori”²⁷⁵.

²⁷² International Institute For Peace, “Serbia at a geopolitical crossroads”, Study Trip Report, April 3rd, 2022, pp. 3-4, <https://static1.squarespace.com/static/58a2c691b3db2b3c6990193a/t/6278dcdf8bd6706f551ac540/1652087984278/2022-03+Policy+Paper+Serbia+%28PM+Edits+2022-04-05%29.pdf>.

²⁷³ N1, direktno o medijima u Srbiji: Draža Petrović, Stevan Dojčinović i Dubravka Valić Nedeljković, Youtube, 2018, minuto 7, <https://www.youtube.com/watch?v=xGkLqBgnnfw&t=431s>.

²⁷⁴ È il caso del giornale locale *Vranjske Vesti*, che nel 2017 è stato chiuso dall'Agenzia delle entrate della Serbia per dei debiti non saldati, ma in realtà perché le sue pubblicazioni critiche erano scomode al regime. Oppure di *Danas*, un importante giornale indipendente che ha perso così tanti inserzionisti che la sua edizione quotidiana ora occupa 24 pagine invece delle solite 32, nonostante offra gli spazi pubblicitari più economici del mercato.

²⁷⁵ Hanno ricevuto anche minacce di morte. M. Zivanovic, “N1 TV Station Targeted by ‘Death Threat’ in Serbia.” *Balkan Insight*, May 17, 2019. <https://balkaninsight.com/2019/02/05/n1-television-warns-on-new-threats-02-05-2019/>.

L'interferenza politica nei media e il timore per le ripercussioni cui si può andare incontro inducono quindi l'autocensura e annullano la pluralità di vedute: fa specie che dalla sua nomina a primo ministro (2014), Vučić non abbia mai avuto un confronto pubblico o un duello televisivo con un esponente dell'opposizione. A ciò si aggiunge l'impovertimento della qualità dell'informazione, accompagnata dall'aumento della diffusione di notizie false o infondate: secondo un'inchiesta del portale indipendente KRIK, soltanto nel 2019 le prime pagine dei quattro quotidiani/*tabloid* più letti (Informer, Alo, Srpski telegraf e Kurir) ne avevano pubblicate, collettivamente, novecento quarantacinque²⁷⁶. Per il linguaggio e le immagini che utilizza, il peggiore dei media serbi è senza dubbio Informer, un *tabloid* che denigra e accusa i dissidenti di tramare attentati contro Vučić, in cui il corpo delle donne viene oggettivato e sessualizzato e gli albanesi del Kosovo sono brutalizzati come il “nemico” da cui i serbi devono difendersi, generando falsi allarmismi su pericoli e guerre imminenti²⁷⁷.

Queste tendenze negative agiscono sinergicamente in tutti i settori cardine dello Stato serbo imbavagliando la democrazia e corrodendo lo Stato di diritto, che ristagnano dunque nella trappola del partito di governo e della sua pletora di “vassalli” inseriti nei vari livelli della società. Ciononostante, in questi anni l'UE non ha denunciato apertamente il regime né rinnegato il suo appoggio politico ed economico, ma anzi talvolta i *leader* europei hanno perfino osannato Vučić come “ancora di stabilità”. Tuttavia, come si è detto nel capitolo due, le stabilitocrazie sono tutt'altro che stabili e la loro legittimità si basa molto sulla produzione di crisi *ad hoc*, le quali richiedono poi un intervento risoluto delle autorità per ripristinare lo *status quo*. In Serbia, tale meccanismo ricorre nelle difficili relazioni con il Kosovo, che l'anno scorso hanno destato apprensione per una nuova *escalation* di violenza: anche la questione kosovara rientra a pieno titolo tra gli strumenti retorici con cui Vučić si “vende” al suo uditorio interno e internazionale, manipolandola astutamente a suo giovamento. I rapporti tra Belgrado e Priština sono al centro della prossima sezione, mentre nella pagina seguente è sintetizzata la cronologia dell'erosione dello Stato di diritto dal 2012 al 2021.

²⁷⁶V. Radojević & M. Vučić, “Najmanje 945 lažnih vesti na naslovnicama četiri tabloida u 2019”, Raskrikavanje Projekat Portala Krik, 24 gennaio 2020, <https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=557>.

²⁷⁷S. Mladenov Jovanović, “Headlines as Fake News: Discursive Deception in Serbia's Daily Informer (2012–2018)”, *Central and Eastern European Review*, vol. 12, n°. 1, 2019.

Serbia's State Capture: A Timeline

2012-2021: A Gradual Erosion of Rule of Law

● POLICE ● MILITARY ● INTELLIGENCE ● POLITICAL DEVELOPMENT



Source:
Belgrade Centre for Security Policy



3.3 La questione kosovara: una storia lunga vent'anni che continua ad agitare i Balcani

Oltre alla corruzione, alla criminalità organizzata e all'asservimento delle istituzioni statali, a impedire alla Serbia di avanzare nel cammino europeo²⁷⁸, ed evolvere in uno Stato democratico e pluralista, è l'annosa questione del Kosovo, la quale ha radici plurisecolari e per il Paese è un motivo d'orgoglio nazionale²⁷⁹.

Il Kosovo è un'ex-provincia autonoma serba a maggioranza albanese che nel 2008 si è separata dalla madrepatria, proclamandosi indipendente²⁸⁰, dichiarazione che Belgrado non ha mai accettato e che ha strumentalizzato imputando al governo di Priština di voler costruire una "Grande Albania" per confiscare le proprietà della Chiesa ortodossa ed espellere tutti i cittadini non albanesi, quindi per contendere alla Serbia il primato regionale²⁸¹. Le città di Mitrovica, Gracanica, Leposavic e le zone limitrofe, situate nella parte settentrionale del Paese, sono ritenute la culla della civiltà serba e il fondamento del mito nazionalista serbo dal 1389, anno della battaglia della Piana dei Merli (*Kosovo Polje*) in cui l'esercito serbo del principe Lazar venne sconfitto dagli ottomani di Murat che diedero avvio alla dominazione turca della

Kosovo e Serbia: un confine impossibile?



Fonte: ISPI, "Tra Serbia e Kosovo è guerra delle targhe", 28 settembre 2021

²⁷⁸ La regolamentazione dei rapporti con le istituzioni è entrata formalmente nelle tecniche del processo di adesione all'UE tramite il capitolo trentacinque.

²⁷⁹ Un recente sondaggio (autunno 2022) del Bgrade Center for Security Policy (BCSP) ha mostrato che il 45% dei serbi dà priorità al Kosovo in politica estera, considerandolo "molto importante", mentre il 52% ritiene che la Serbia non debba riconoscerne l'indipendenza. BCSP, "Public perception of serbian foreign policy in the midst of the war in Ukraine", Western Balkans Security Barometer, Country Report, 14 December 2022, <https://bezbednost.org/en/publication/public-perception-of-serbian-foreign-policy-in-the-midst-of-the-war-in-ukraine/>.

²⁸⁰ Attualmente è riconosciuto come Stato indipendente da circa 110 Paesi, un numero consistente ma non sufficiente dal punto di vista politico per dare stabilità al Kosovo a livello internazionale. Come già accennato nella trattazione, anche cinque Stati membri dell'UE non ne riconoscono ancora la soggettività internazionale: Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia e Spagna.

²⁸¹ Storicamente, la Serbia ha sempre ambito a rivestire un ruolo di primo piano nella regione e a riunire tutte le terre balcaniche popolate da serbi sotto un unico governo. Il disegno della c.d. "Grande Serbia" ha ispirato le scelte di politica estera del Paese nel corso del XIX e XX secolo e oggi anima le pulsioni irredentiste degli ultranazionalisti, che Vučić non disdegna in assoluto.

penisola balcanica. Tale scontro è all'origine del vittimismo del popolo serbo, un *leitmotiv* caratteristico della storia del Paese, e spiega il profondo attaccamento storico e culturale a questo territorio²⁸².

Compiendo un balzo temporale in avanti all'ascesa del Partito Progressista Serbo (SNS), i progressisti hanno usato il *dossier* kosovaro come parte della loro strategia per ampliare la base di consenso, promettendo che sotto il loro governo non ci sarebbe stato alcun riconoscimento di statualità e sponsorizzando nel Kosovo il partito serbo-kosovaro Lista Serba come l'unica forza politica in grado di proteggere e rappresentare la nazione nella provincia²⁸³. I risultati positivi circa la normalizzazione delle relazioni che erano stati conseguiti tra il 2011 e il 2013, culminati con la vittoria diplomatica degli Accordi di Bruxelles, sono scemati negli anni successivi e gli altri tentativi di riconciliazione sono poi stati tutti osteggiati dalle élite politiche dei due Paesi perché mantenere la situazione vigente era più vantaggioso in termini di credito politico che non provare a risolverla una volta per tutte²⁸⁴. Rispetto alle tensioni che sono esplose negli ultimi anni, il dottor Giorgio Fruscione, analista e ricercatore sui Balcani per l'ISPI, ha sottolineato proprio che esse sono state provocate più da ragioni di politica interna e meno da interessi regionali. In un'intervista dello scorso novembre (2022), a commento della c.d. "guerra delle targhe" (2021-2022), ha infatti argomentato che:

Le tensioni con Priština permettono (per esempio) a Vučić di ergersi a difensore dell'interesse nazionale, e se la crisi diventa una sorta di *status quo*, un'emergenza premente, allora il ruolo di difensore di quell'interesse dei serbi può essere rivendicato come un valore in termini di consenso. Dall'altra parte abbiamo un governo che cerca di affermarsi sia sul palcoscenico internazionale sia sul piano dell'affidabilità interna (in riferimento al Kosovo, *ndr*): le minacce che arrivano dalla Serbia permettono a Kurti di ergersi a sua volta a protettore della sovranità del Kosovo, e questo passa per l'esercizio

²⁸² Rispetto, ad esempio, alla c.d. "crisi delle targhe" che l'estate scorsa ha fatto temere il peggio, il presidente serbo Aleksandar Vučić ha ribadito che «(...) Siamo per la salvaguardia della pace, ma non permetteremo in nessun caso l'umiliazione della Serbia e dei suoi cittadini». ISPI, "Tra Kosovo e Serbia è 'guerra delle targhe', Daily focus Balcani, 28 settembre 2021, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/tra-kosovo-e-serbia-e-guerra-delle-targhe-31835>.

²⁸³ A dire il vero, invitare i serbi locali a sostenere un partito in Kosovo equivale a riconoscere indirettamente che il sistema politico kosovaro ha una sua indipendenza e rispettabilità.

²⁸⁴ Le periodiche *escalation* di tensione in Kosovo possono essere raffigurate come una parabola che si avvicina in modo graduale al conflitto, senza però che questo scoppi realmente: è più conveniente gridare alla minaccia di un conflitto etnico piuttosto che materializzarlo e portarlo avanti.

tutt'altro che scontato del controllo dei confini e del proprio territorio, come la vicenda delle targhe²⁸⁵.

Forte anche del sostegno della Russia, la quale sfrutta il seggio permanente presso il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (UNSC) e la sua rete di alleanze per ostacolare l'ammissione del Kosovo nella comunità internazionale, Vučić ha intensificato la propaganda mistificatoria sulla storia del Kosovo e sulla legittimità della sua indipendenza, veicolando *fake news* mediante i canali informativi russi operativi in Serbia, come Russia Today (RT) e Sputnik, e ha sviluppato un apparato retorico di guerra, che impone di essere sempre vigili e giustifica la mobilitazione preventiva delle forze armate. Per esempio, alle nuove leggi sulle targhe degli autoveicoli disposte da Priština nel settembre 2021, le quali obbligavano, alla fine di un periodo di transizione di novanta giorni, gli automobilisti serbi a sostituire l'immatricolazione serba con quella kosovara, Belgrado ha reagito militarizzando il confine e avvertendo che se i serbi fossero stati minacciati, la Serbia ne sarebbe uscita vittoriosa²⁸⁶.

Contemporaneamente, il governo progressista ha intrapreso una guerra diplomatica contro il Kosovo e dispiegato ingenti risorse per bloccare il suo riconoscimento internazionale e l'integrazione del Paese nelle organizzazioni internazionali. Emblematico in tal senso è il caso di Interpol, l'Agenzia delle Nazioni Unite (UN) per la cooperazione tra le varie polizie nazionali e il contrasto al crimine internazionale, che nel 2018 ha respinto la domanda di adesione del Kosovo, depositata nell'aprile 2015 (la terza su tre tentativi), con cinquantun voti contrari²⁸⁷. Le autorità serbe hanno celebrato l'esito della votazione come un clamoroso trionfo della Serbia, con l'allora ministro degli Interni Nebojša Stefanović che esultò pubblicando sul suo profilo Twitter una foto dell'Assemblea accompagnata dalla scritta "*Vittoria!*" (in serbo "*Pobeda!*"). Secondo alcuni osservatori, i funzionari serbi si sarebbero opposti

²⁸⁵ E. Rossi, "L'Italia può guidare il processo di integrazione europea dei Balcani. Parla Fruscione", *formiche*, 24 novembre 2022, <https://formiche.net/2022/11/italia-processo-integrazione-balkan-fruscione/>.

²⁸⁶ Un altro esempio di disinformazione e coltivazione dell'astio nei confronti della controparte kosovara sono le dichiarazioni del capo del governo serbo per il Kosovo Petar Patkovic, il quale, sempre in merito alla faccenda delle targhe, aveva detto all'emittente pubblica serba RTS che «l'obiettivo del governo del Kosovo è invadere le regioni del Nord (...) e le comunità serbe che stanno difendendo la libertà di movimento e il loro diritto a sopravvivere in Kosovo». Per il capo di Stato maggiore del presidente del Kosovo Blerim Vela le azioni della Serbia sono «una ripetizione da manuale del *playbook* di Putin». ISPI, "Tra Serbia e Kosovo è ancora 'guerra delle targhe'. Le tensioni", *Daily focus*, 1° agosto 2022, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/tra-serbia-e-kosovo-e-ancora-guerra-delle-targhe-35917>.

²⁸⁷ R. Celeghini, "Kosovo: respinta la domanda di adesione all'Interpol", *East Journal*, 20 novembre 2018, <https://www.eastjournal.net/archives/93965>.

alla candidatura kosovara per paura che, una volta diventato membro dell’Agenzia, il Paese avrebbe cominciato a perseguire e arrestare i comandanti militari serbi sospettati di aver compiuto crimini di guerra in Kosovo durante il conflitto del 1998-1999²⁸⁸. Da parte sua, Priština ha risposto imponendo dazi sulle merci importate dalla Serbia per il 100% del loro valore e vietando l’ingresso nel suo territorio ai prodotti che non si riferivano al Kosovo con l’espressione “Repubblica del Kosovo”, cioè il nome utilizzato dai kosovari per indicare il loro Stato indipendente²⁸⁹. In segno di protesta, i sindaci dei quattro Comuni a maggioranza serba si sono dimessi e i media serbi hanno ammonito il comportamento “discriminatorio e incivile” delle autorità albanesi kosovare che lasciavano i bambini serbi senza cibo e medicinali²⁹⁰; per solidarietà, hanno cessato la loro attività anche i giudici e il personale serbo attivi nei tribunali delle municipalità serbe. Lo screzio di Interpol è stato preceduto dalla preclusione della *membership* di UNESCO²⁹¹, UEFA e FIFA, a cui il Kosovo aveva tentato, invano, di associarsi.

L’ultimo episodio, in ordine temporale, delle “scaramucce” tra le due capitali è la sopracitata “crisi delle targhe”, la quale ha sfiorato l’acme delle ostilità rischiando di degenerare in un confronto armato. Per la sua valenza identitaria, Belgrado e Priština si contendono l’emissione delle targhe automobilistiche sin dalla fine della guerra degli anni Novanta (1998-1999) e la decisione del primo ministro kosovaro Albin Kurti di ammettere alla circolazione solamente le autovetture con targa kosovara è stata motivata come scelta dettata dall’esigenza di reciprocità, dato che dal 2011 i mezzi kosovari possono circolare sul territorio serbo solo previo rilascio di una targa serba temporanea a un prezzo agevolato (400 dinari, circa 3 euro e mezzo)²⁹². Per i

²⁸⁸ Il Post, “Il Kosovo ha imposto dazi molto alti alle importazioni di prodotti serbi”, 22 novembre 2018, <https://www.ilpost.it/2018/11/22/kosovo-imposto-dazi-importazioni-prodotti-serbi/>.

²⁸⁹ Tale provvedimento violava i termini dell’Accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA) di cui il Kosovo è parte insieme ad altri Paesi balcanici e dell’Europa orientale. Stando a quanto riferito dalla BBC, Priština aveva speso 1,2 milioni di euro per fare attività di *lobbying* a favore della sua candidatura, pertanto ci rimase molto male per quest’ennesimo respingimento, che imputava alla campagna aggressiva condotta da Belgrado, in combutta con la Bosnia-Erzegovina. A fronte dell’imposizione dei dazi, il governo serbo minacciò di sospendere tutte le sue esportazioni verso il Kosovo, un giro d’affari di oltre 400 milioni di euro all’anno, se essi non fossero stati immediatamente ritirati. BBC, “Kosovo hits Serbia with 100% trade tariffs amid Interpol row”, 21 November 2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-46287975>.

²⁹⁰ Ansa, “Kosovo: guerra dazi, si dimettono sindaci Comuni serbi. Giudici interrompo attività. Protesta si allarga”, 27 novembre 2018, https://www.ansa.it/nuova_europa/it/notizie/rubriche/politica/2018/11/27/kosovo-guerra-dazi-si-dimettono-sindaci-comuni-serbi_c837779d-4775-4a89-985c-fe818b043d5a.html.

²⁹¹ La domanda d’ammissione all’UNESCO aveva un valore non soltanto simbolico, in termini di autodeterminazione del Kosovo, ma significava anche dotarsi di un complesso di tutele e prestigî internazionali con ricadute concrete e positive sul settore turistico.

²⁹² A. Isufi, “Kosovo Postpones Reciprocity Moves as Tensions Spiral in North”, Prishtina Insight, 1° agosto 2022, <https://prishtinainsight.com/kosovo-postpones-reciprocity-moves-as-tensions-spiral-in-north/>.

serbi residenti nel nord del Paese ciò avrebbe comportato la rinuncia alle 50 mila targhe con sigla “SRB” (“Serbia”), che dal 1999 il governo di Belgrado ha sempre rinnovato per preservare un legame con i serbi del Kosovo e che per questi ultimi sono diventate un segno di fedeltà verso Belgrado. L’annuncio dell’ordinanza ha suscitato grande sgomento tra la popolazione di etnia serba al punto che nell’estate scorsa le truppe NATO della missione KFOR hanno aumentato i pattugliamenti lungo il confine, mentre nel mese di novembre seicento dipendenti statali della minoranza serba hanno rassegnato in blocco le dimissioni, creando un limbo istituzionale che non escludeva la possibilità di nuove elezioni locali²⁹³. Dopo mesi “caldi”, con proteste e scontri quotidiani, il 23 novembre i capi negoziatori dei due Paesi, sotto l’egida dell’UE e degli Stati Uniti, sono giunti a una tregua, per cui Belgrado avrebbe smesso di emettere targhe serbe e Priština non avrebbe sanzionato i veicoli non ancora adeguatesi alla normativa²⁹⁴.

In seguito a questa controversia, l’UE ha rilanciato il suo impegno geopolitico sulla questione del Kosovo, offrendo a Belgrado una via d’uscita diplomatica e mediando un nuovo accordo di relazioni con Priština sulla base di una proposta franco-tedesca. Tale piano si richiama al Trattato fondamentale del 1972, con il quale le due Germanie, Est e Ovest, si riconobbero reciprocamente, e potrebbe mettere fine a più di vent’anni di rapporti tesi tra i due vicini balcanici. Sebbene il riconoscimento reciproco non sia formulato esplicitamente, l’accordo impegna Belgrado a cessare di ostruire le attività di Priština, l’adesione alle Nazioni Unite (UN) e alle altre organizzazioni internazionali, ricompensando la Serbia con la creazione di «un adeguato livello di autogestione per la comunità serba in Kosovo e di capacità di fornitura di servizi in aree specifiche»²⁹⁵. Il patto è stato approvato da ambo le parti, che si sono incontrate a Ohrid, in Macedonia del Nord, lo scorso 19 marzo, tuttavia la

²⁹³ L’ondata di dimissioni ha riguardato diverse categorie: i deputati kosovari del partito Lista serba, trecento poliziotti e numerosi sindaci serbo-kosovari. Essi pretendevano il rispetto degli accordi del 2013, in particolare l’istituzione di una comunità di Comuni serbi in Kosovo e il riconoscimento delle autonomie locali. Euronews, “Kosovo: dimissioni di massa dei dipendenti pubblici serbi, via anche i giudici”, 7 novembre 2022, <https://it.euronews.com/2022/11/07/kosovo-dimissioni-di-massa-dei-dipendenti-pubblici-serbi-via-anche-i-giudici>.

²⁹⁴ G. Fruscione, “Serbia-Kosovo: trovata un’intesa sulla ‘guerra delle targhe’”, ISPI Youtube, 25 novembre 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=NZNqQvSTV9A>.

²⁹⁵ Dei dieci articoli, il più importante è il numero sette in cui si fa riferimento al diritto della comunità serba a una maggiore autonomia all’interno del Kosovo, compresa la possibilità di un sostegno finanziario da parte della Serbia e richiede la definizione dello *status* della Chiesa serbo-ortodossa in Kosovo. Le parti sono tenute a rispettare l’integrità territoriale e la sovranità dell’altra parte in linea con i principi della Carta delle Nazioni Unite (UN) e in virtù dell’art. 10 dovranno concordare l’attuazione di tutti i precedenti accordi di dialogo, soprattutto quelli del 2013. G. Fruscione, “Serbia’s Game of Musical Chairs Is Over”, in ISPI (ed. by G. Fruscione), *op.cit.*, pp. 55-58.

Serbia, che è molto “sensibile” alle formalità, non l’ha firmato: l’apposizione della firma avrebbe significato un riconoscimento *tout court* del Kosovo, benché l’assunzione dell’obbligo di implementazione dell’Annesso e la citazione della Carta delle Nazioni Unite (UN) nel corpo del testo implicino esse stesse un riconoscimento *de facto*. Vučić ha presentato l’accordo come un “*ultimatum*” da parte di Bruxelles, per cui rifiutarlo sarebbe costato «l’interruzione del processo di integrazione europea, il ritiro degli investimenti e misure economiche e politiche che avrebbero causato un grave danno alla Repubblica di Serbia»²⁹⁶, pericolo inesistente ma che gli consentiva, da un lato, di scollarsi di dosso la responsabilità politica su un tema cruciale per la nazione e, dall’altro, figurare come vittima dei ricatti occidentali al fine di inimicare la popolazione contro l’UE e rafforzare il suo potere²⁹⁷.

Oltre alla portata storica che potrebbe avere per la regione, tale accordo è anche un modo per ricompattare il fronte occidentale in chiave anti-russa, privando Mosca della principale leva di influenza nella penisola e sulla stessa Serbia: per la Russia, più i Balcani sono instabili, maggiore è il beneficio e viceversa, perciò questa intesa, che mira a prevenire nuovi focolai di tensione a livello locale, le sottrae una disputa di suo tradizionale pugno e la costringe a un arretramento dall’area, indebolendo la sua posizione. Il timore di un allargamento nelle vicinanze del conflitto in corso in Ucraina ha pungolato l’UE a “riappropriarsi” di questi Paesi, il tassello mancante per completare l’integrazione europea del continente, e a ridurre il campo per la concorrenza delle potenze straniere, le quali attirano i Balcani nella loro orbita discostandoli dai valori europei e liberaldemocratici.

²⁹⁶ Aljazeera, “Serbia under Western pressure to reach deal on Kosovo, Vučić says”, 24 January 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/1/24/serbia-under-western-pressure-to-reach-deal-on-kosovo-vucic-says>.

²⁹⁷ Annesso, intervista a Giorgio Fruscione del 21 marzo 2023.

3.4 Belgrado, Mosca e Pechino: la politica estera di Aleksandar Vučić

Con l'aumento della sua supremazia, Vučić ha abbandonato quell'europeismo attivo che nel 2008 lo aveva differenziato dall'ultranazionalismo del Partito Radicale di Seseji, nel 2012 dall'europeismo moderato del Partito Democratico di Tadić e nel 2014 dalle tendenze russofile del presidente e amico Nikolić, recuperando e riproponendo in una nuova versione la tattica equilibrista tra Occidente e Oriente che ha sempre connotato la politica estera serba²⁹⁸. Neutrale durante i due conflitti mondiali e membro del Movimento dei Paesi non-allineati negli anni della Guerra fredda, dopo le guerre jugoslave degli anni Novanta la Serbia ha optato per un posizionamento geopolitico strategico e pragmatico, interagendo con le maggiori potenze dello scacchiere internazionale, ovvero gli Stati Uniti, l'Unione europea, la Russia e la Cina, i c.d. "quattro pilastri", come li definì Boris Tadić nel 2009, senza badare troppo alle differenze di colore politico e di modalità operativa. Oggi la Serbia partecipa infatti al programma di Partenariato per la pace (PfP) della NATO (2006), ma non fa parte dell'Alleanza atlantica, economicamente dipende dall'UE ed è uno dei due *frontrunner* nel processo di integrazione europea, ma il regime di Vučić guarda anche a Mosca e Pechino, di cui si serve per accrescere la rispettabilità interna, nobilitare lo *standing* regionale e internazionale del Paese e cementificare la condizione di controllo dello Stato, che conviene tanto alle élite serbe quanto agli investitori russi e cinesi. In particolare, accentrando il potere nelle sue mani, Vučić ha invertito il rapporto tra presidente della Repubblica e primo ministro per quanto riguarda l'elaborazione e la conduzione della politica estera, che ha tramutato in una politica pubblica a sua discrezione con l'unico scopo di promuovere sé stesso sulla scena politica: i media filogovernativi, che sorveglia di persona, elogiano Vladimir Putin come il "fratello maggiore" che può ridare lustro al Paese ed esaltano i benefici che i progetti cinesi apportano ai cittadini serbi, attribuendone il merito alla diplomazia del presidente.

²⁹⁸ Con il tempo, la russofilia tipica dell'ideologia del Partito Radicale Serbo (SRS), nel quale Vučić aveva formato il suo pensiero politico, è riaffiorata nei discorsi e nelle azioni di governo e la retorica dell'"amicizia con tutti ma alleanza con nessuno", quantunque mai scomparsa, è riemersa più forte di prima. Ad esempio, il 25 ottobre 2019, ignorando i moniti europei, la *premier* Ana Brnabić firmò l'Accordo di libero scambio con l'Unione economica euroasiatica (UEE), affermando che il patto non sarebbe stato contrario bensì complementare alla politica europea del Paese, poiché era l'UE stessa a richiedere una Serbia forte, un aspetto che l'accordo con l'UEE avrebbe garantito.

Partendo dalla Russia, essa gode di un enorme rispetto e popolarità nella società serba, con il 51% dei cittadini che la considera il partner internazionale più importante del Paese, mentre il 66% la definisce il suo “più grande amico”²⁹⁹. L’obiettivo condiviso da Mosca e Belgrado è affermare la Serbia come potenza regionale preminente: il programma revanscista di Vučić cerca di rovesciare l’equilibrio di potere e rimodellare le relazioni nella regione sulla base dell’egemonia serba e una simile collocazione, dal punto di vista del Cremlino, offrirebbe alla Russia un alleato affidabile, necessario per proiettare i suoi interessi nei Balcani e inibire l’integrazione transatlantica della penisola³⁰⁰. L’influenza russa consta di tre risorse principali: la disputa irrisolta del Kosovo, le forniture energetiche di gas naturale e petrolio e il *soft power*. Come anticipato nel paragrafo precedente, la questione del Kosovo è anche un “affare russo”, che il presidente Vladimir Putin usa come arma retorica per denunciare la prepotenza e l’ipocrisia dell’Occidente³⁰¹, in riferimento ai bombardamenti NATO del 1999³⁰² e al sostegno alle c.d. “rivoluzioni colorate” che agitarono le popolazioni degli ex-Stati satelliti di Mosca dopo il dissolvimento del blocco sovietico, e come scusante per le sue stesse mosse in politica estera, ad esempio nel 2014 per legittimare l’invasione e l’annessione della Crimea e più di recente l’“operazione speciale” nel Donbass, sempre in Ucraina³⁰³. Putin aveva redarguito la proclamazione dell’indipendenza da parte del Kosovo ritenendola “illegale, sconsiderata e immorale”

²⁹⁹ BCSP, “Public perception of serbian foreign policy in the midst of the war in Ukraine”, Western Balkans Security Barometer, Country Report, 14 December 2022, <https://bezbednost.org/en/publication/public-perception-of-serbian-foreign-policy-in-the-midst-of-the-war-in-ukraine/>.

³⁰⁰ Belgrado e Mosca collaborano per ridurre la presenza della NATO nei Balcani occidentali. La Serbia non è interessata ad aderire alla NATO, ma anch’essa ha una relazione formale con l’Alleanza: oltre alla sopra menzionata partecipazione al Partenariato per la pace (PfP), nell’edificio del Ministero della Difesa serbo c’è un Ufficio di collegamento con la NATO, il cui personale gode di immunità diplomatica, e l’esercito serbo conduce esercitazioni militari con i membri dell’Alleanza più frequentemente che non con la Russia. Nel 2021, per esempio, l’esercito serbo ha partecipato a quattordici esercitazioni con i membri e i partner della NATO e a sole quattro con la Russia, che anche due anni prima (2019) erano fortemente sproporzionate: ventitré con la NATO e cinque con le forze armate russe. V. Vuksanović, “Russia in the Balkans: Interests and Instruments”, in ISPI (ed. by G. Fruscione), *op. cit.*, pp. 36-43.

³⁰¹ L’appoggio russo alla Serbia per il non riconoscimento del Kosovo è da inquadrarsi in una più generale opposizione all’Occidente e all’*establishment* internazionale.

³⁰² Per Mosca, essi furono la manifestazione plateale della gestione unilaterale da parte dell’Occidente delle guerre jugoslave approfittando della sua debolezza.

³⁰³ Putin ha citato il Kosovo stabilendo un parallelismo con quanto l’Occidente aveva fatto a Belgrado alla fine degli anni Novanta: come gli Stati Uniti e l’Europa avevano dimostrato la loro potenza, così la Russia, ora che è tornata alla ribalta, può comportarsi allo stesso modo in Ucraina. In realtà, annettendo la Crimea, Mosca ha imposto all’Ucraina un cambiamento territoriale attraverso un’azione militare unilaterale come l’Occidente fece a suo tempo alla Serbia. Normalmente, ciò implicherebbe una perdita di credibilità della narrativa filorusa in Serbia, tuttavia quest’ultima è stata facilmente riadattata dai media iscrivendo l’analogia tra Kosovo e Crimea e tra Kosovo e Donbass nel contesto dei diritti storici: secondo questa rielaborazione, la Crimea appartiene storicamente alla Russia proprio come il Kosovo alla Serbia, quindi come la Russia è riuscita a riprendersi la Crimea, lo stesso farà la Serbia. V. Vuksanović, “Russia and China, friends and brothers of the captured state – analysis of narratives used to capture the state”, BCSP, 17 January 2022, <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2022/01/Russia-and-China-friends-and-brothers-of-the-captured-state-%E2%80%93-analysis-of-narratives-used-to-capture-the-state.pdf>.

e da allora ha ricominciato a intromettersi nella politica belgradese, adoperando il suo potere di veto in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (UNSC) per garantire alla Serbia che il Kosovo non avrebbe mai avuto un pieno riconoscimento a livello internazionale, con il risultato di rianimare la russofilia del popolo serbo e vincolare il governo al suo supporto politico³⁰⁴.

In secondo luogo, Mosca è il primo fornitore di petrolio e gas naturale del Paese, con Gazprom, la multinazionale russa *leader* del settore controllata dal Cremlino, che intende rendere la Serbia un canale energetico vitale per i mercati europei³⁰⁵. La Serbia importa dalla Russia il 60% del suo fabbisogno di petrolio e l'azionista di maggioranza della sua più grande raffineria, la Pančevo, è la russa Gazprom Neft, la quale detiene il 56,1% delle quote³⁰⁶, mentre rispetto alle forniture di gas naturale riesce a spuntare dei prezzi agevolati, o almeno così viene fatto credere all'opinione pubblica. Un esempio perfetto di come funziona la leva dell'energia e di come Putin la impiega per ingerirsi negli Stati clienti si è visto nel novembre 2021: in risposta alla crisi energetica, il presidente serbo Aleksandar Vučić ha incontrato a Soči, in Russia, Vladimir Putin per negoziare un nuovo prezzo del gas per la Serbia, dato che il vecchio contratto era in scadenza e la stagione invernale e quella della campagna elettorale (in previsione delle elezioni dell'aprile 2022) stavano per incominciare. L'accordo prevedeva un prezzo di 270 dollari per 1.000 metri cubi per un periodo di sei mesi; il contro-favore politico di Belgrado nei confronti di Mosca rimane sconosciuto, ma è forte la convinzione che Putin abbia approfittato del momento per "disciplinare" politicamente Vučić³⁰⁷. In Serbia i media filogovernativi, come il quotidiano Večernje novosti e l'emittente Pink TV, hanno raccontato la stipula del

³⁰⁴ Di conseguenza, la popolarità della Russia rende estremamente difficile per il governo serbo fare concessioni sull'indipendenza del Kosovo poiché apparire meno intransigenti sull'integrità territoriale del Paese rispetto al Cremlino potrebbe avere un contraccolpo interno in quanto a consenso elettorale. M. Samorukov & V. Vuksanović, "Untarnished by War: Why Russia's Soft Power Is So Resilient in Serbia", CARNEGIE (Endowment for International Peace), 18 January 2023, <https://carnegieendowment.org/politika/88828>.

³⁰⁵ Con l'inaugurazione del gasdotto Turk Stream nel gennaio 2020, Gazprom ha iniziato a consegnare il gas agli Stati dei Balcani orientali attraverso il Mar Nero e la Turchia. Mosca e Belgrado intendono esportare il gas russo per servire ampiamente i mercati europei, transitando attraverso il sistema di gasdotti Serbian Stream verso l'Ungheria e potenzialmente oltre. Le compagnie energetiche russe hanno cominciato a investire considerevolmente in Serbia sin dai primi anni Duemila, spesso rilevando imprese nazionali poco efficienti: nel 2003 la Lukoil, la più grande compagnia petrolifera russa, acquistò il 79,5% delle quote di Beopetrol, la compagnia nazionale di petrolio serba, invece nel 2008 Gazprom il 51% della Serba NIS (oggi supera il 56%). R. Kraemer, "Serbia on the edge", Foreign Policy Research Institute (FPRI), Eurasia Program, March 2022, <https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2022/03/serbia-on-the-edge-issuu.pdf>.

³⁰⁶ *Ivi*, p. 14.

³⁰⁷ V. Vuksanović, "Russia's gas gift to Serbia comes with strings attached", Euronews, 4 December 2021, <https://www.euronews.com/2021/12/04/russia-s-gas-gift-to-serbia-comes-with-strings-attached-view>.

contratto come un altro successo del presidente, il quale riferì che «Putin aveva dimostrato un'amicizia eccezionale»³⁰⁸.

Infine, il *soft power* russo insiste su una presunta fratellanza slava e ortodossa e su una certa affinità storico-culturale, ma soprattutto sul risentimento che molti serbi hanno verso l'Occidente, i ricordi amari degli anni Novanta e la delusione per la mancata trasformazione del Paese: tra la popolazione serpeggiano la sensazione di essere stati traditi, respinti e ostracizzati dall'Occidente, la frustrazione per l'inconclusa transizione al libero mercato e alla democrazia, i cui costi sono attribuiti anch'essi alle potenze occidentali ed europee, e l'idea che la Russia agisca come forza di contrasto al primato occidentale e alle sue politiche interventiste³⁰⁹. Il fascino di Mosca e del suo modello politico è confermato dai dati: ai più la Russia appare un alleato disinteressato, mentre la stessa valutazione per l'UE è molto più bassa, il 45,1% dei serbi crede che essa sarà la potenza dominante nel XXI secolo, e benché solo una minoranza (8,2%) sostenga che la Serbia abbia bisogno di un regime autoritario, contro il 41,7% della popolazione che è a favore della democrazia, ben il 30,3% ha affermato che il Paese necessita di una “mano ferma” in questo momento³¹⁰. Al di là delle campagne mediatiche e dei condizionamenti politici, il Cremlino divulga la sua filosofia attraverso i legami della Chiesa ortodossa russa (ROC) con la sua affiliata serba (SOC), un'istituzione ultranazionalista che difende la sacralità dell'identità etnica della nazione e i valori tradizionali della famiglia dalle “contaminazioni” libertarie occidentali (“*gayropa*”)³¹¹, e nella crisi pandemica ha dato prova della sua

³⁰⁸ EURACTIV, “Vucic after meeting Putin: Gas price for Serbia to stay the same in next six months,” November 26, 2021, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/vucic-after-meetingputin-gas-price-for-serbia-to-stay-the-same-in-next-six-months.

³⁰⁹ Uno degli ultimi sondaggi del Belgrade Center for Security Policy (BCSP) ha fotografato una profonda spaccatura nella mentalità popolare circa l'integrazione europea: il 55% non crede che esista un'alternativa valida all'adesione all'UE, contro il 21,6% che lo crede e il 23,4% che non ha una risposta a questa domanda. Nonostante la maggioranza sia pro-UE, tra la minoranza che pensa ci sia un'alternativa a Bruxelles, il 47% indica la cooperazione con la Russia come l'altra opzione da esplorare. S. Cvijic, M. Samorukov & V. Vuksanović, “Beyond Sputnik and RT: How does Russian Soft Power in Serbia Really Work?”, BCSP, December 2022, p. 8, <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2022/12/How-does-Russian-soft-power-in-Serbia-really-work.pdf>.

³¹⁰ *Ivi*, p. 9.

³¹¹ Il SOC si considera «portatore di un'autentica identità nazionale. Essa protegge la nazione serba come organismo che non può sopravvivere o svilupparsi se diviso o dalle sue radici religiose e ortodosse» e l'influenza della ROC nelle relazioni con la Serbia è testimoniata dal fatto che, solitamente, le visite di Stato sono coordinate tra le capitali e le rispettive Chiese ortodosse. Per esempio, poco dopo l'aggressione della Russia all'Ucraina nel 2014, Putin ha effettuato una visita di tre giorni in Serbia, cui ha fatto seguito quella del patriarca di Mosca Kirill. Vučić, all'epoca primo ministro, si incontrò con Kirill per vagliare gli spazi per una maggiore cooperazione tra le due Chiese e i due Stati. Un altro esempio delle relazioni religiose tra i due Paesi è la Chiesa di San Sava di Belgrado: negli ultimi anni il Cremlino e la ROC hanno lavorato fianco a fianco per reperire fondi e materiali da costruzione necessari per erigere quello che è diventato uno degli edifici sacri più grandi dell'Ortodossia orientale. R. Kraemer, *op. cit.*, 16-18.

vicinanza alla Serbia con la c.d. “*vaccine diplomacy*”³¹², la quale ha aumentato ulteriormente l’indice di gradimento di Putin. Quest’ultimo è rimasto pressoché invariato anche dopo la dichiarazione di guerra all’Ucraina nel febbraio 2022, con il 63% dei serbi intervistati dalla Open Society Foundations in collaborazione con Datapraxix a metà dello scorso anno che sosteneva che la responsabilità dello scoppio del conflitto fosse dell’Occidente³¹³. La Serbia ha condannato l’aggressione, ma si è rifiutata di aderire alle sanzioni dell’UE contro il Cremlino, mantenendo “i piedi in due scarpe” come suo solito, una posizione però non tollerabile alla lunga in vista di un futuro ingresso nell’Unione europea³¹⁴.

Quanto invece alla *partnership* con Pechino, l’influenza della Cina in Serbia si è notevolmente ampliata negli ultimi anni³¹⁵ e anch’essa ha indirettamente assecondato l’inclinazione del Paese verso un autoritarismo “morbido”, sostenendo le fortune dell’élite illiberale, la quale sfrutta l’afflusso dei capitali cinesi per presentarsi come l’attore che può realizzare lo sviluppo economico e delle infrastrutture che merita il Paese³¹⁶. Grazie alla “sicofania” di Vučić e del suo partito, la Serbia vanta il più alto impegno della Repubblica popolare cinese nei Balcani occidentali, con quasi 11 miliardi di dollari di finanziamenti e investimenti (2021), molti dei quali nel settore dell’industria pesante, come l’acquisizione da parte dell’HBIS Group dell’acciaieria Smederevo (2016) oppure della fonderia di rame RTB Bor da Zinjin Mining (2018). Per la Cina, la Serbia di Vučić è un “laboratorio” che le consente di sperimentare ciò

³¹² All’inizio di aprile 2020, la Serbia ha ricevuto dalla Russia 87 medici militari ed esperti di disinfezione microbiologica, oltre a 11 carichi di materiale medico. Durante le sei settimane di dispiegamento, il *team* russo ha decontaminato 160 strutture in 35 città serbe. V. Vuksanovic, “From Russia with Love? Serbia’s Lukewarm Reception of Russian Aid and Its Geopolitical Implications”, LSE Ideas, Strategic Update, June 2020, p. 4.

³¹³ Open Society Foundations, “Fault Lines: Global Perspectives on a World in Crisis. Polling 22 Countries on Key Issues Facing the World”, Publications, September 2022, https://www.opensocietyfoundations.org/publications/fault-lines-global-perspectives-on-a-world-in-crisis#publications_download.

³¹⁴ La maggioranza dell’opinione pubblica serba è contraria all’introduzione di sanzioni contro la Russia per via del ricordo vivido dell’*embargo* che la Serbia stessa subì durante il regime di Milošević. M. Samorukov & V. Vuksanović, *op. cit.*

³¹⁵ Nel giugno 2016 i presidenti dei due Paesi hanno sottoscritto la “China-Serbia Comprehensive Strategic Partnership”, un accordo che costituisce la base per la conclusione di una serie di trattati internazionali relativi a progetti congiunti in diversi ambiti. In termini economici, negli ultimi cinque anni si è assistito a un incremento sostanzioso dell’interscambio di prodotti (sia nel 2018 che nel 2019 la Cina ha occupato la terza posizione nella lista dei maggiori Paesi dai quali la Serbia ha importato beni di consumo), ma l’area in cui si sono registrati gli sviluppi più interessanti è quella della difesa, specialmente per quanto concerne i sistemi di sorveglianza, la cooperazione tra le forze di polizia e la rifornimento di equipaggiamento militare. V. Vuksanovic, “Securing the Sino-Serbian Partnership”, Echo wall, 14 ottobre 2019, <https://www.echo-wall.eu/plus-one/securing-sino-serbian-partnership>.

³¹⁶ Come discusso alla fine del secondo capitolo, le caratteristiche della politica interna della Serbia si combinano con il *modus operandi* delle potenze straniere in un circolo vizioso: la fragile democrazia serba permette agli interessi economici della Cina di crescere in modo relativamente incontrollato, mentre il sostegno cinese alle élite politiche serbe ne incoraggia a sua volta le tendenze anti-democratiche.

che altrove non potrebbe fare con così tanta facilità: i controlli istituzionali e sociali sulla trasparenza delle transazioni sono blandi e sporadici, così come gli standard ambientali e di sicurezza sul lavoro sono assai meno rigorosi di quelli dell'UE, un risparmio di costo non indifferente per le imprese, ma di cui fa le spese la salute degli ecosistemi e dei lavoratori. La *leadership* serba non si cura dell'opacità dei contratti, anzi utilizza la narrazione pro-cinese per ignorare qualsiasi critica alla sostenibilità dei progetti cinesi, spacciando queste persone come un “pericolo” per gli interessi nazionali e un “ostacolo” al progresso economico. Ne è un esempio il caso della città serba di Zrenjanin, dove l'azienda cinese Linglong sta costruendo una fabbrica di pneumatici. Il progetto della fabbrica di Zrenjanin è il più grande investimento *greenfield* cinese in Serbia, ma esso è inficiato da problemi ambientali e, più recentemente, da violazioni dei diritti del lavoro, in quanto i lavoratori vietnamiti impegnati nella costruzione dello stabilimento sono stati tenuti in condizioni disumane e privati del passaporto, impedendo loro di fare ritorno nel Paese di origine. I funzionari governativi hanno respinto tutte le critiche, con il primo ministro Ana Brnabić che ha inquadrato le lamentele nel contesto dell'opposizione agli investimenti cinesi: «All'inizio, il problema della fabbrica di Linglong era la protezione dell'ambiente. Ora tutti se ne sono dimenticati e si sono concentrati sui lavoratori. Il giorno dopo si parlerà di qualcos'altro». Similmente, il presidente Vučić ha liquidato i critici con una semplice domanda: «Cosa vogliono? Vogliono che distruggiamo un investimento da 900 milioni di dollari?»³¹⁷.

Come gli altri Paesi balcanici, la Serbia è inserita nel grandioso progetto infrastrutturale della “Belt and Road Initiative” (BRI) e Pechino punta a fare di Belgrado un nodo chiave della “Via della Seta Digitale” immaginata per l'Europa. Nel 2016 è stato aperto a Belgrado un centro regionale di innovazione e sviluppo, mentre nel 2019, sempre nella capitale, Huawei ha installato, d'accordo con il Ministero degli Interni, più di mille telecamere di sorveglianza dotate di *software* di riconoscimento facciale per reprimere la criminalità nell'ambito del programma pilota “Safe and Smart Cities”³¹⁸. Tale misura è stata pubblicizzata come utile alla sicurezza dei cittadini³¹⁹,

³¹⁷ V. Vuksanović, “Russia and China, friends and brothers of the captured state – analysis of narratives used to capture the state”, BCSP, 17 January 2022, pp. 9-11, <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2022/01/Russia-and-China-friends-and-brothers-of-the-captured-state-%E2%80%93-analysis-of-narratives-used-to-capture-the-state.pdf>.

³¹⁸ S. Vladislavljev, “Surveying China’s Digital Silk Road In The Western Balkans”, Texas National Security Review, 3 August 2021, <https://warontherocks.com/2021/08/surveying-chinas-digital-silk-road-in-the-western-balkans/>.

³¹⁹ L'ex-ministro degli Interni Nebojša Stefanović, che concordò con Huawei l'ordine delle telecamere, nel 2017, parlando di fronte alla Commissione parlamentare per la difesa e gli affari interni a proposito della necessità di rafforzare la

tuttavia ha sollevato molte perplessità in termini di compatibilità con il diritto alla *privacy*, senza una normativa che specificasse esattamente quali dati biometrici le forze dell'ordine potessero rilevare né informare gli abitanti circa i luoghi in cui questi dispositivi erano stati posizionati. Dal 2019 Belgrado e Pechino hanno anche avviato dei pattugliamenti congiunti nelle città serbe più visitate dai turisti cinesi, quali la stessa Belgrado, Novi Sad e Smeredevo. In realtà, queste ultime due, più che essere mete turistiche, sono i principali centri d'investimento cinesi, un aspetto che mostra il desiderio della Cina di monitorare da vicino i propri progetti nel Paese³²⁰.

Un altro campo inerente alla sicurezza nazionale in cui la Cina sta entrando a gamba tesa è quello delle apparecchiature militari, nello specifico il mercato di droni e missili. Nel giugno 2020 Pechino ha consegnato alla Serbia una partita di diversi droni d'attacco "Rainbow CH-92A", in grado di lanciare missili e granate e con un raggio d'azione superiore ai 250 metri che aumenta considerevolmente la capacità di sorveglianza dello spazio aereo e di ricognizione del territorio nemico³²¹. Questa spedizione è stata la prima esportazione cinese di materiale aeronautico militare in Europa, con l'intento anche in questo caso di testare la recettività della domanda e gli effetti della cooperazione per poi penetrare il più ampio mercato europeo della difesa e imporsi come valido offerente in concorrenza ad altri operatori³²². A differenza dei droni statunitensi, quelli cinesi sono più economici, più compatibili con i sistemi già in possesso di Belgrado e più convenienti perché non soggetti a precondizioni politiche da parte di Pechino³²³; la fornitura di droni permette alla Serbia di ammodernare il suo

videosorveglianza, disse che: «Invece di avere agenti di polizia che vigilano giorno e notte su alcune vie di comunicazione, lo farà la telecamera, che fornirà tempestivamente i dati. Nei prossimi tre anni amplieremo il numero di queste telecamere. Non solo a Belgrado. (...) L'esperienza europea e mondiale ci ha dimostrato che un uso più ampio di strumenti tecnologici avanzati riduce il tasso di criminalità generale. Pertanto, ritengo che questa sia una buona mossa da parte del Ministero». Dopo la firma dell'accordo ringraziò calorosamente la Repubblica popolare cinese e le aziende cinesi per la loro disponibilità ad aiutare la Repubblica di Serbia a migliorare la sicurezza dei cittadini, aumentando le capacità tecniche e il livello dei sistemi di informazione e comunicazione. V. Vuksanović, "Russia and China, friends and brothers of the captured state – analysis of narratives used to capture the state", BCSP, 17 January 2022, p. 11, <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2022/01/Russia-and-China-friends-and-brothers-of-the-captured-state-%E2%80%93-analysis-of-narratives-used-to-capture-the-state.pdf>.

³²⁰ V. Vuksanovic, "Securing the Sino-Serbian Partnership", Echo wall, 14 ottobre 2019, <https://www.echo-wall.eu/plus-one/securing-sino-serbian-partnership>.

³²¹ V. Vuksanovic, "Chinese Drones in Serbian Skies", RUSI (Royal United Services Institute), 5 January 2021, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/chinese-drones-serbian-skies>.

³²² L'idea di stabilire una cooperazione con l'Europa è allettante per la Cina da anni. Un ostacolo significativo a questa ambizione è stato l'embargo sulle armi imposto dall'UE alla Cina nel 1989, in risposta alla repressione cinese delle proteste di Tienanmen.

³²³ Il più importante dei cinque principi di coesistenza pacifica, introdotti negli anni Cinquanta in epoca maoista, è quello di non ingerenza negli affari interni di altri Paesi, un principio che tutt'oggi regola la diplomazia e la politica estera cinese: la Cina concede prestiti e finanziamenti senza interessarsi del tipo di governo in carica nel Paese partner.

arsenale e di ergersi come Paese solido e inespugnabile³²⁴, ma più in generale fa parte dello schema consolidato della politica estera serba in cui la Serbia bilancia e mette in competizione le potenze occidentali e non occidentali per vedere da chi può ottenere maggiori concessioni.

In aggiunta a Russia e Cina, negli ultimi anni Belgrado si è rivolta a Sudest, instaurando rapporti sempre più stretti con la Turchia e gli Emirati Arabi Uniti (AUE). Attualmente in Serbia operano più di 1.300 aziende turche, che danno lavoro a circa 10 mila persone; nel 2021, la bilancia commerciale tra i due Paesi ha raggiunto 1,73 miliardi di dollari e Belgrado spera ora di sviluppare una *partnership* militare con Ankara³²⁵. Ad esempio, nel 2021 si è parlato di esercitazioni militari congiunte e a settembre 2022 Vučić ha annunciato l'acquisto di droni d'attacco turchi Bayraktar, un fiore all'occhiello dell'industria bellica turca e un elemento del *soft power* di Ankara con cui la Turchia esprime la sua possenza. Rispetto alla solidarietà politica, durante la visita a Belgrado del 7 settembre 2022 Erdoğan ha riaffermato il sostegno della Turchia alla risoluzione delle controversie che minacciano la stabilità del Paese e della regione, *in primis* la disputa kosovara³²⁶.

Riguardo agli Emirati Arabi Uniti (AUE), nel 2013, quando Aleksandar Vučić era vice-primo ministro, la Serbia ha siglato diversi accordi commerciali di alto profilo e si è accordata per un prestito statale di un miliardo di dollari, cui sono seguiti investimenti in quattro settori principali: agricoltura, edilizia, trasporto aereo e produzione di armamenti. Secondo i dati diffusi dalla Camera di commercio serba nel febbraio 2019, alla fine del decennio gli investimenti emiratini in Serbia hanno superato i 135 milioni di euro all'anno, da meno di 500.000 euro nel 2012. L'aumento delle relazioni commerciali è stato ancora più evidente: da 14,2 milioni di dollari di esportazioni nel 2013, nel 2018 la Serbia ha esportato negli Emirati Arabi Uniti (AUE) merci per un valore di 157,1 milioni di dollari³²⁷. Come gli investimenti cinesi, anche

³²⁴ La maggior parte dell'*hardware* militare serbo risale ai tempi dell'esercito jugoslavo e la modernizzazione è vitale per Belgrado: affidarsi a un partenariato di sicurezza con la Cina è un modo per la Serbia di attuare questa modernizzazione. Come ha detto lo stesso Vučić a proposito dei droni cinesi: «Questo sta diventando un modo moderno di fare la guerra. Da questo punto di vista, non avevamo le capacità e non avevamo alcuna possibilità di competere con Paesi più seri». S. Roblin, "Missile-Armed Chinese Drones Arrive In Europe As Serbia Seeks Airpower Edge", Forbes, 9 July 2020, <https://www.forbes.com/sites/sebastienroblin/2020/07/09/missile-armed-chinese-drones-arrive-in-europe-for-serbian-military/?sh=78f142cb79d2>.

³²⁵ B. Alpan & A. E. Öztürk, "Turkey and the Balkans: bringing the Europeanisation/ De-Europeanisationnexus into question", Southeast European and Black Sea Studies, vol. 2, issue 1, pp. 1-10.

³²⁶ A. Hoti, B. Bashota & B. Sejdiu, "Relations between Turkey and Kosovo: factors and dynamics", Southeast European and Black Sea Studies, vol. 2, issue 1, 19 January 2022, pp. 145-163.

³²⁷ Chamber of Commerce and Industry of Serbia 2019.

quelli emiratini sono stati al centro di una serie di accese controversie per le loro pratiche estrattive e le relazioni ai vertici tra i politici dei due Paesi che negoziano sottobanco, non curanti delle esternalità (negative) delle loro decisioni.

In definitiva, quanto sopra riconferma la tesi sostenuta: la Serbia è un Paese governato da un regime semi-autoritario, il cui presidente, Aleksandar Vučić, ha personalizzato la politica, compresa quella estera, e sotto una parvenza europeista cela crescenti legami con forze illiberali, le quali rinsaldano i progressisti al potere e le dinamiche di corruzione e clientelismo che logorano dall'interno la democrazia serba, a detrimento della società civile e in particolar modo delle nuove generazioni.

CONCLUSIONI

A distanza di vent'anni esatti dal Consiglio europeo di Salonicco (2003), in cui fu promesso alla regione balcanica un futuro europeo all'insegna di democrazia, stabilità e sicurezza, i Balcani occidentali sono ancora il “ventre molle” dell'Unione europea: lo Stato di diritto ha attecchito solo in parte, il potere è sbilanciato a favore dell'esecutivo, a discapito di Parlamento e Magistratura, la libertà d'espressione e il contraddittorio politico sono sempre più limitati e, in generale, le istituzioni e la società civile soffrono di consolidate e capillari pratiche di *state capture* con cui le élite politiche ed economiche perseguono interessi esclusivamente autoreferenziali.

Dopo la fine della Guerra fredda e la dissoluzione della Jugoslavia (1989-1992), questi Paesi si sono rivolti all'Occidente intraprendendo un percorso di transizione alla liberaldemocrazia e all'economia di mercato, con l'UE che li ha assistiti finanziariamente, mediante cospicui investimenti e sussidi, e guidati nel processo di riforma attraverso i tre criteri di Copenaghen (1993) e gli altri requisiti richiesti per unirsi alla famiglia europea, tuttavia in quest'area la politica di allargamento è risultata piuttosto difficoltosa e gli scarsi risultati conseguiti hanno appannato l'immagine di Bruxelles, dubitando sul suo potere trasformativo. La politica di allargamento è sempre stata una delle politiche di maggior successo dell'UE, che dalla sua fondazione nel 1957 è cresciuta numericamente fino a un totale di quasi trenta Stati membri, estendendo progressivamente i suoi valori costitutivi di pace e democrazia su una superficie che oggi è di oltre quattro milioni di km², ampliando così la sua sfera di influenza, nonché ricompattando il continente europeo e rinsaldando il suo ruolo internazionale; l'allargamento è altresì uno dei principali vettori del *soft power* europeo e ciò che concorre all'identità dell'UE di potenza civile e normativa. Nel caso dei Balcani occidentali a prevalere non è però stato lo slancio trasformativo, bensì una certa “fatica da allargamento”, quest'ultima emersa in seguito alla grande espansione a Est nel 2004, con l'ingresso di ben dieci nuovi Paesi, e alla crisi interna successiva alla bocciatura del Trattato costituzionale (2005) e al dissesto finanziario globale del 2008: l'atteggiamento degli Stati europei nei confronti della regione è stato segnato da ricorrenti veti incrociati, da un approccio eccessivamente tecnico, e talvolta non curante della situazione sul campo, oltre che da poca chiarezza circa la sostanza delle riforme pretese e dall'incapacità di premiare i Paesi candidati per i progressi

compiuti oppure sanzionarli in caso contrario. Soprattutto, nell'ultimo decennio l'attenzione dell'UE si è appuntata primariamente sulla stabilità e meno sul fattore “democrazia”, il che ha favorito la nascita e l'ascesa delle c.d. “stabilitocrazie”, ossia governi illiberali e corrotti al loro interno, ma che godono dell'appoggio esterno, europeo e occidentale, poiché si prestano a garanti degli equilibri regionali. Come spiega il professor Srđa Pavlović, che per primo elaborò il concetto di “stabilitocrazia”:

La stabilitocrazia permette all'Occidente di mantenere la sua retorica di promozione della democrazia (...). Allo stesso tempo, permette ai partner locali di istituire solo una parvenza di democrazia, mentre indeboliscono il ruolo del parlamento, tengono elezioni irregolari, criminalizzano l'arena politica locale, assumono poteri dittatoriali, promulgano leggi predatorie con l'obiettivo di eliminare la competizione politica e soffocare il dissenso, nonché saccheggiare le risorse del Paese a beneficio dei *leader* politici e dei loro più stretti collaboratori³²⁸.

Questa politica dal “doppio volto”, per cui da un lato, a livello ufficiale, in questi anni l'UE ha rafforzato i capitoli negoziali relativi alla democrazia e allo Stato di diritto dichiarandosi intransigente in merito, mentre dall'altro, sotto banco, “ammicca” a *leader* come Aleksandar Vučić e Milorad Dodik, governanti autoritari e dispotici che in più occasioni sono stati persino celebrati dalle controparti europee, è un duro smacco per Bruxelles, che in tal modo “tradisce” la sua missione fondativa. Perdipiù, come si è detto nel capitolo secondo, ciò ha avuto l'effetto indesiderato di aprire spiragli per la penetrazione di potenze straniere, anch'esse illiberali, come concorrenti del modello occidentale.

Tali dinamiche sono riscontrabili specialmente in Serbia, che in questa sede è stata per l'appunto analizzata in qualità di esempio emblematico delle tendenze regionali. Dal 2012 il Paese è governato dal Partito Progressista Serbo (SNS), il quale, a dispetto del nome, ha lentamente eroso la neonata democrazia serba post-Milošević, smantellando il sistema di “pesi e contrappesi” e soggiogando la popolazione a un apparato governativo clientelare e fortemente gerarchico, che vede al suo vertice il presidente della Repubblica Aleksandar Vučić. Egli è un fervente nazionalista, già distintosi durante il regime di Milošević per le sue pratiche molto severe e restrittive rispetto ai media e alla libertà d'espressione, *modus operandi* che ha replicato e

³²⁸ S. Pavlović, “West is best: How stabilitocracy undermines democracy building in the Balkans”, EUROPP, 5 May 2017, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/05/05/west-is-best-how-stabilitocracy-undermines-democracy-building-in-the-balkans/>.

intensificato quando ha preso il potere nel 2014, diventando primo ministro; desideroso di risollevare le sorti della mitica “Grande Serbia”, Vučić si oppone con fermezza al riconoscimento del Kosovo³²⁹, servendosi dell’annosa questione kosovara a fini di consenso elettorale, acuendo al contempo le tensioni tra Belgrado e Priština. Egli ha poi contatti con il mondo della criminalità organizzata e, quanto alla politica estera, “flirta” con la Russia di Putin e la Cina di Xi Jinping pur conservando, “di facciata”, un orientamento filo-europeista.

Alla luce dell’aggressione russa all’Ucraina (24 febbraio 2022) e della guerra in corso alle porte dell’Europa, la presenza russa nella regione balcanica nei media, nella politica e nella Chiesa ortodossa è divenuta un motivo di particolare preoccupazione per la possibilità che il conflitto si espanda anche oltre confine, sfruttando proprio l’instabilità locale e antiche rivalità interetniche. Per impedire che ciò accada, e che il seme dell’autoritarismo prenda il sopravvento sulla democrazia e sulle libertà civili, l’integrazione europea dei Balcani occidentali è un imperativo urgente e non più rinviabile³³⁰, così come l’assunzione di un impegno strategico ad adottare un approccio congiunto alle principali sfide alla sicurezza, da quella militare a quella energetica, dalla protezione ambientale alla gestione dei flussi migratori lungo la rotta balcanica³³¹. Con la presentazione delle domande di adesione all’UE anche da parte di Ucraina, Repubblica di Moldova e Georgia l’allargamento sembra essere tornato al centro dell’agenda politica di Bruxelles, ma esso necessita di una profonda revisione, a partire dalla soppressione del diritto di veto che ostacola il processo decisionale. Intorno a come riformare l’attuale procedura di allargamento si è sviluppato un acceso dibattito e sono fiorite diverse proposte³³², tra cui quella

³²⁹ Su questo fronte, come si è visto, c’è stata una “tiepida” evoluzione nella direzione di una normalizzazione delle relazioni e di mutue concessioni, ad esempio il riconoscimento reciproco dei documenti ufficiali. L’accordo pattuito lo scorso 19 marzo, grazie alla mediazione dell’UE, è un importante passo in avanti verso la riconciliazione, tuttavia la risoluzione di questa storica disputa dipenderà molto dalla volontà politica dei due contraenti di sottostare all’intesa e implementarla.

³³⁰ O. Várhelyi, «(...) Forse è l’unico impatto positivo della guerra russa in Ucraina, perché ha rasserenato la discussione sull’allargamento e sulla capacità di assorbimento dell’UE (...) Noi europei ora non solo ci rendiamo conto, ma siamo pronti a realizzarlo, che l’Europa non godrà di sicurezza, stabilità e prosperità senza che i Balcani occidentali siano completamente integrati (...) L’UE deve chiarire i propri legami con i Balcani occidentali perché solo l’Europa può portare pace, stabilità e sicurezza a lungo termine», A. Brzozowski, “Allargamento UE, il commissario Varhelyi: la volontà politica è tornata, siamo pronti a muoverci rapidamente”, EURACTIV, 26 luglio 2022, <https://euractiv.it/section/allargamento-e-parternariati/interview/allargamento-ue-il-commissario-varhelyi-la-volonta-politica-e-tornata-siamo-pronti-a-muoverci-rapidamente/>.

³³¹ M. Bonomi & F. Nelli Feroci, “Nuove prospettive per i Balcani occidentali”, Istituto Affari Internazionali (IAI), 6 aprile 2023, <https://www.affarinternazionali.it/nuove-prospettive-per-i-balcani-occidentali-tra-adesione-allue-e-sicurezza-regionale/>.

³³² Alcune proposte prevedono misure *ad hoc* per accelerare l’adesione all’UE e spingere il processo di integrazione dei Paesi candidati e aspiranti tali in settori specifici, in linea con quanto previsto dalla nuova procedura di allargamento della

presentata nell'ottobre 2021 da CEPS in collaborazione con lo European Policy Centre (CEP) di Belgrado nota come "A Template for Staged Accession to the EU", recentemente ripresa e reiterata dall'ISPI nel *report* "Europe and Russia on the Balkan Front: Geopolitics and Diplomacy in the EU's Backyard", pubblicato lo scorso marzo. Muovendo dall'ultima modifica apportata nel 2020, questo modello propone di suddividere l'*iter* di adesione in quattro fasi o tappe intermedie (*Initial accession, Intermediate accession, New Member State e Conventional membership*), ciascuna con specifici diritti di partecipazione istituzionale per i Paesi candidati e finanziamenti contingentati alla loro *performance*, il tutto con un annesso sistema a punti che valuta miglioramenti e retrocessioni per regolamentare i passaggi interfase³³³. Nella prima fase, i Paesi candidati possono ottenere lo *status* di "osservatore selettivo" presso le principali istituzioni dell'UE (Parlamento europeo e alcune formazioni del Consiglio) e l'accesso a un finanziamento corrispondente fino al 50% di quello a cui avrebbero diritto come Stati membri convenzionali, a condizione che raggiungano un punteggio almeno moderato per le medie dei vari *cluster* negoziali (3 su una scala di 1-5); nella seconda fase, il finanziamento potrebbe arrivare a un livello fino al 75% del totale, a patto che ogni *cluster* raggiunga una buona valutazione media di 4 punti, mentre in termini di partecipazione politica si passa alla qualifica di "osservatori generalizzati", acquisendo maggiori diritti come quello di parola, ma non ancora di voto, in seno al Consiglio e al Parlamento europeo; nella terza fase, per accedere alla quale le valutazioni medie devono essere prevalentemente buone (5)³³⁴, i Paesi candidati divengono "Stati membri", beneficiando al 100% dei finanziamenti, unitamente alla piena partecipazione alle politiche dell'UE, alla possibilità di aderire all'area Schengen

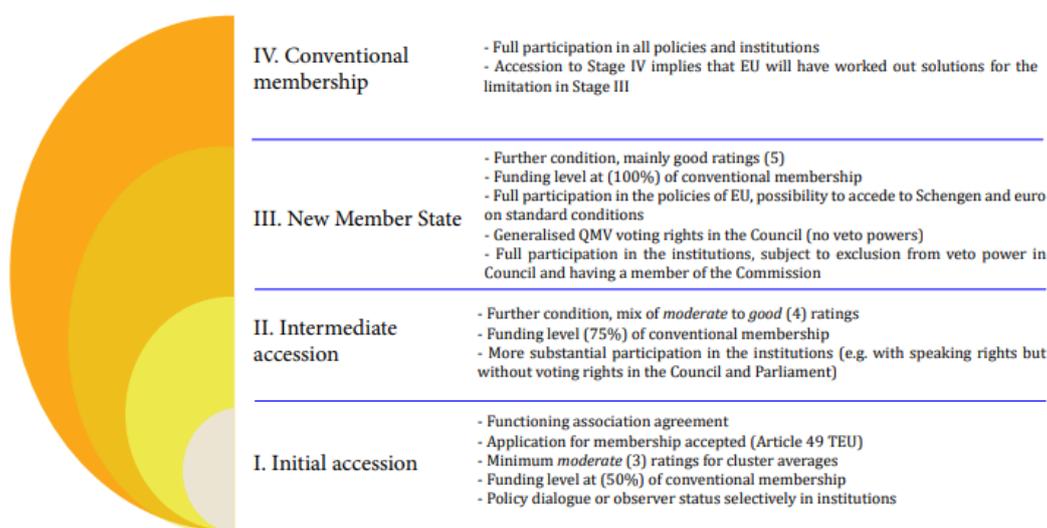
Commissione, invece altre propongono nuovi formati per una adesione graduale all'UE, con un accesso progressivo alle politiche e ai fondi europei. Nel dibattito sull'integrazione differenziata (la c.d. "Europa a più velocità") rientra anche l'iniziativa presentata dal presidente francese Emmanuel Macron lo scorso anno per istituire una Comunità politica europea (CPE), una nuova organizzazione che si allarghi a Paesi che condividono già i valori europei, ma che non possono entrare subito nell'Unione. Al momento, essa si configura come una piattaforma di dialogo e di coordinamento politico per affrontare questioni di interesse comune e mira a rafforzare la sicurezza, la stabilità e la prosperità del continente europeo; comprende i 27 Paesi membri dell'UE e 19 Stati al di fuori dell'Unione, tra cui Turchia, Azerbaijan e Armenia, oltre ai presidenti del Consiglio europeo e della Commissione europea. La prima riunione della CPE, che ha visto la partecipazione dei *leader* di tutto il continente, fatta eccezione per Russia e Bielorussia che sono state deliberatamente escluse, si è tenuta a Praga il 6 ottobre 2022, prima della riunione informale dei capi di Stato e di governo dell'UE; il dibattito ha riguardato le due questioni scottanti relative alla pace e alla sicurezza in Europa, in particolare rispetto alla guerra della Russia in Ucraina, e alla crisi energetica, correlata alla prima. Un secondo incontro è avvenuto in Moldavia il 1° giugno di quest'anno e nel breve termine sono previsti altri due vertici, in Spagna e nel Regno Unito.

³³³ Tale modello mantiene le caratteristiche di base dell'attuale sistema di allargamento, in particolare i 35 capitoli dell'*acquis* dell'UE. Le prestazioni dei Paesi candidati dovrebbero essere monitorate capitolo per capitolo, combinando le valutazioni qualitative con altre quantitative in una gamma che va, ad esempio, da 1 a 5. La quantificazione consente infatti di aggregare e calcolare la media delle valutazioni, e quindi di disporre di una base chiara e oggettiva per disciplinare le condizioni di avanzamento delle fasi.

³³⁴ Ciò equivale alla chiusura di tutti i capitoli negoziali e alla firma e ratifica del Trattato di adesione.

e all'euro a condizioni standard, ai diritti di voto generalizzati in capo al Consiglio (nessun potere di veto) e alla possibilità di rappresentanza presso la Commissione. Infine, una volta che vengono superate anche le ultime limitazioni della terza fase, i Paesi nuovi entrati conseguono a pieno titolo la “*Conventional membership*”, la quale consente loro di partecipare a tutte le politiche e a tutte le istituzioni europee, contribuendo inoltre al bilancio comunitario.

Four proposed stages in accession to the EU



Fonte: S. Blockmans, M. Emerson, M. Lazarević & S. Subotić, “A Template for Staged Accession to the EU”, CEPS & CEP, October 2021

L’idea di fondo è quindi quella di abbandonare l’attuale procedura binaria “*in*” o “*out*” a favore di un’integrazione graduale che incentivi la socializzazione tra Stati membri e Paesi candidati, prevedendo per questi ultimi dei pacchetti di benefici *ad hoc* come stimolo per migliorare la preparazione all’adesione all’UE, e dunque rendere le riforme efficaci e sostanziali, e parallelamente dissipare i timori dei Paesi europei relativi al funzionamento di un’Unione ulteriormente allargata. Come si è discusso nel capitolo uno, se l’impalcatura istituzionale è scricchiolante e non adeguata a supportare l’ingresso di nuovi membri, l’allargamento (*widening*) potrebbe infatti diluire l’approfondimento (*deepening*) dell’integrazione e inficiare l’azione dell’UE, che ne risentirebbe negativamente a causa della permanenza del potere di veto in molte decisioni cruciali e della debolezza dei meccanismi dell’UE per tenere sotto controllo i suoi stessi membri circa il rispetto dei valori fondamentali sanciti dall’art. 2 TUE.

Data poi la macchinosità del citato art. 7 TUE, che difficilmente viene attuato per via del requisito del voto all'unanimità, questo modello suggerisce anche di istituire un periodo di monitoraggio post-adesione e di predisporre il congelamento effettivo di alcuni diritti della *full-membership* (come i finanziamenti) in caso di arretramento nelle aree fondamentali, senza indugi ed eccezioni.

Per quanto riguarda invece più precisamente il potenziamento dello Stato di diritto nel processo di pre-adesione, la Corte dei Conti europea (2022) raccomanda alla Commissione di definire più nel dettaglio gli obiettivi strategici per ciascun Paese candidato, traducendo le caratteristiche dello Stato di diritto in indicatori osservabili e misurabili, per esempio l'indipendenza del potere giudiziario, la libertà d'espressione, la lotta alla corruzione, l'asservimento dello Stato, ecc.; di aumentare il sostegno alla società civile impegnata nella realizzazione di riforme democratiche e nel rivendicare e difendere l'indipendenza e la libertà dei media; di rafforzare l'uso della condizionalità nell'IPA III e la rendicontazione dei progetti finanziati dall'UE³³⁵. Nella stessa direzione vanno le osservazioni mosse qualche anno prima dagli autori del rapporto *The Crisis of Democracy* (2017): rendere più trasparenti i negoziati di adesione; raccogliere regolarmente i pareri degli esperti; rafforzare le forze democratiche nella regione; identificare e sfidare le pratiche informali³³⁶; insistere sull'indipendenza delle principali istituzioni statali e rilanciare l'impatto trasformativo dell'allargamento³³⁷.

Quali che saranno i prossimi passi, «si tratta di decidere se consegnare il destino dell'Europa orientale nelle braccia di Mosca o di Pechino oppure scegliere, senza

³³⁵ Corte dei Conti Europea, "Sostegno dell'UE allo Stato di diritto nei Balcani occidentali: nonostante gli sforzi, permangono problemi fondamentali", Relazione speciale, 2022, pp. 43-47, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_01/SR_ROL-Balkans_IT.pdf.

³³⁶ La lotta contro *state capture* dovrebbe essere una delle priorità di quegli Stati membri, politici e attori dell'UE che desiderano vedere dei Balcani occidentali basati sulla liberaldemocrazia e lo Stato di diritto. Questa operazione richiede tempo («continuous, long-term approach and focus of the EU to minimize the chances of backsliding at a later moment»); il riconoscimento del fatto che lo *state capture* non è soltanto una questione tecnica ma anzitutto un problema politico che è alimentato e sostenuto inavvertitamente dai fondi europei e dalla legittimazione dei politici dell'UE - pertanto, anziché aumentare il supporto tecnico occorre prendere una posizione ferma e di denuncia sull'argomento; *accountability* e trasparenza, i due "nemici" principali dello *state capture*, per cui «the EU needs to increase its support for and investments in domestic accountability structures that hold politicians to account whenever they enrich (or their cronies) over others and engage in *state capture*». E. Bernard, "Geopolitics of the European Rule of Law – Lessons from Ukraine and the Western Balkans", *Intereconomics*, vol. 57, n° 4, 2022, pp. 229-231, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2022/number/4/article/geopolitics-of-the-european-rule-of-law-lessons-from-ukraine-and-the-western-balkans.html>.

³³⁷ F. Bieber & M. Kmezić, "The Crisis of Democracy in the Western Balkans: Authoritarianism and EU Stabilitocracy", Policy brief. Balkans in European Policy Advisory Group, 2017, pp. 98-103, <http://biepag.eu/publications/the-crisis-of-democracy-in-the-western-balkans-authoritarianism-and-eustabilitocracy/>.

inutili reticenze e con determinazione, di proseguire l'unificazione del continente intorno ai valori di libertà, democrazia, diritti. E così rafforzare la sicurezza, la prosperità e la crescita dell'intera Europa»³³⁸.

³³⁸ P. Fassino, "Perché l'Unione europea deve aprire le porte ai Balcani", la Repubblica, 23 luglio 2022, https://www.repubblica.it/commenti/2022/07/23/news/balcani_unione_europea_europa_lintervento_di_piero_fassino-358927704/.

ALLEGATO

Intervista al dott. Giorgio Fruscione

Research fellow sui Balcani

presso l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI)

21 marzo 2023

La conquista del potere da parte di Aleksandar Vučić rappresenta un po' uno spartiacque nella politica serba per le sue implicazioni sia sul fronte interno che per le relazioni estere del Paese. Ti chiedo gentilmente se puoi tratteggiarmi un breve profilo di Vučić, soffermandoti sul suo modo di governare (priorità agenda politica...) e soprattutto su come sono cambiati i rapporti con l'UE dopo la sua ascesa al potere.

Vučić nasce politicamente quando siamo nel pieno della crisi jugoslava, quindi è un fervente nazionalista, è sostanzialmente un allievo del *leader* dei radicali Vojislav Šešelj. Le sue primissime apparizioni pubbliche sono sulle montagne che circondano Sarajevo, secondo alcuni armato, anche se ufficialmente su quelle colline era in qualità di giornalista, *reporter* di guerra. Sostanzialmente, dunque, dal punto di vista politico si identifica con quel micro-universo che era la Serbia nazionalista e lui allora era parte del principale partito nazionalista, cioè i radicali serbi di Šešelj (che anni dopo sarà condannato all'Aia per crimini di guerra e contro l'umanità); è un sostenitore della linea dura della Serbia, che è sia anticomunista sia anti-jugoslava, nel senso di una Jugoslavia multietnica e aperta alle diversità come lo era stata per decenni. (...) Il Partito radicale della Serbia (SRS) governa, più o meno continuativamente, fino alla caduta di Milošević nel 2000, mentre dal 2000 in poi i radicali vanno all'opposizione. Nell'ultimo governo Milošević (1998-2000) Vučić è ministro dell'Informazione, la persona di vertice che si occupa sia della propaganda sia del controllo del regime sui giornalisti: è durante questo mandato, quando sono, tra l'altro, già in corso i bombardamenti della NATO, che l'11 aprile 1999 un famoso giornalista dissidente viene ammazzato sotto casa, in pieno centro, in pieno giorno (ed è risaputo che Vučić ce l'avesse con lui, così come con altri giornalisti che appartenevano a quella categoria). Questo è il primissimo Vučić politico e chiaramente questa sua funzione (di ministro dell'Informazione) comincia a mostrare alla Serbia e al mondo quale sia la sua considerazione per i giornalisti, in particolar modo per i giornalisti non allineati con il regime. Nel 2000 con la caduta di Milošević, in seguito alla rivoluzione del 5 ottobre, i radicali che erano gli alleati del Partito Socialista (SPS) vanno all'opposizione e ci rimarranno, *de facto*, fino al 2012.

In questi dieci anni di governi democratici succedono sostanzialmente due cose importanti: nel 2008 il Kosovo dichiara indipendenza (un duro colpo per tutti, sia per il governo, che viene accusato di essere il responsabile della perdita del Kosovo, sia per l'opposizione, che può pensare da un lato di galvanizzarsi con questa nuova questione urgente – il Kosovo viene dato per sempre più come “perso” definitivamente – e dall'altro lato il fatto di non essere a governo li mette contemporaneamente in difficoltà) e Šešelj, il capo dei radicali, finisce all'Aia, per cui i radicali si trovano privi del loro *leader*.

Nel corso dell'ultimo governo dei democratici (2009) una frazione dei radicali guidata da Tomislav Nikolić si accorda con l'allora presidente della Repubblica Boris Tadic per un sostegno parlamentare,

extra-maggioranza, per la firma del Patto di Stabilità e Associazione (ASA), il primo punto di contatto ufficiale dell'UE sulla strada dell'integrazione. In questo modo, Nikolić tradisce la posizione originale dei radicali, fermamente intransigenti contro una collaborazione con l'Unione europea e tutte le altre istituzioni occidentali: questo l'embrione di quello che diverrà dopo il Partito Progressista Serbo (SNS). Nel 2012 quest'ultimo vince le elezioni e Tomislav Nikolić diventa presidente della Repubblica, schiacciando Boris Tadić in quello che possiamo considerare come un episodio di "Frankenstein politico", ossia Tadić è considerato come una sorta di "Frankenstein" del Partito Progressista Serbo (SNS), qualcuno che sostanzialmente aveva bisogno sia di liberarsi dell'opposizione dei radicali sia del sostegno per un progetto che riguardava il futuro europeo della Serbia. Le elezioni del 2012 sono inoltre ricordate come le c.d. "elezioni delle schede bianche" poiché molti elettori, sentendosi per l'appunto traditi dal Partito Democratico (PS), hanno votato scheda bianca in favore di un secondo turno in cui Nikolić vince al ballottaggio contro Tadić. Questa è la nascita del potere politico, di come sono arrivati al potere i progressisti e lo stesso Vučić.

Per come si identifica invece ideologicamente il governo di Nikolić, in cui Vučić ha ancora un ruolo marginale, va detto che sostanzialmente il Partito Progressista Serbo (SNS) si forgia sia del nazionalismo che aveva in seno ai radicali (questa scissione interna ai radicali, di fatto, segna la fine di questo schieramento politico: non c'è più Šešelj e il numero due Nikolić forma un gruppo autonomo – inizialmente sono pochi parlamentari, ma comunque sufficienti a creare un gruppo) sia di quell'europesismo iniziato però dai democratici: è per questo che si può interpretare il governo che nasce come un governo "pigliatutto", quindi un'ideologia di partito priva di ideologie, difficile da collocare a destra o a sinistra, nazional-conservatrice ma anche riformista (il progressismo non è da intendersi come un'apertura sui diritti o a un certo assetto delle relazioni internazionali, quanto piuttosto il fatto che la Serbia deve "andare avanti"). Il governo dei progressisti riprende la vecchia alleanza dei socialisti, ma se all'epoca di Milošević c'erano i socialisti che governavano con l'appoggio dei radicali, ora il rapporto di potere è invertito: gli ex-radicali governano con l'appoggio dei socialisti e il Partito Democratico (PS) passa all'opposizione. Da qui comincia poi anche una scalata interna al potere: da ministro della difesa e *vice-premier*, con le elezioni anticipate del 2014 (convocate senza che ce ne sia alcun bisogno di necessità politica) Vučić diventa primo ministro e inizia a marginalizzare il ruolo istituzionale del presidente della Repubblica (al di là delle opinioni politiche, Tomislav Nikolić era un politico incapace, che non sapeva comportarsi né presentarsi e sostanzialmente, nonostante fosse il principale responsabile della politica estera del Paese, questa divenne appannaggio esclusivo del primo ministro Vučić). Le elezioni vengono ripetute nel 2016 per aumentare la maggioranza e con quelle del 2017 Vučić passa dal ruolo di *premier* a quello di presidente della Repubblica. Questo passaggio è cruciale e serve a liberarsi di Nikolić (fondatore

dell'SNS), il quale scompare dalla vita politica e pubblica (al decennale della fondazione del partito, per esempio, non è stato nemmeno invitato). Ciò risponde a due esigenze chiare di Aleksandar Vučić: la prima è quella di eliminare tutta la possibile opposizione interna (ed è per questo che all'interno dell'attuale Partito Progressista Serbo (SNS) c'è un esercito, una pletera di paggetti, soldati semplici ed esecutori del volere di Vučić: non c'è nessuno che possa contendergli la *leadership*, come lui aveva fatto con Nikolić o come Nikolić aveva fatto a suo tempo con Šešelj) e la seconda è cominciare a creare una sovrapposizione ideologica e retorica tra partito di governo e gli interessi nazionali che la Serbia deve difendere, sia internamente, verso l'elettorato, sia nei confronti dell'UE. Ne consegue che Aleksandar Vučić è l'unica persona in grado di rappresentare gli interessi della Serbia e in secondo luogo ciò significa porsi in modo spontaneo come l'unico interlocutore per coordinare e accordare gli obiettivi nazionali del Paese. Pertanto, la responsabilità è tutta addossata su di lui (non avere delle seconde linee forti o dei punti di riferimento a livello di politica locale significa che Vučić è l'unico responsabile di ogni decisione di politica interna ed estera, nonché l'unico interlocutore disponibile in assoluto per l'UE con cui interfacciarsi). Nel 2013, quando la Serbia inizia i negoziati, inizia anche quel processo che, di fatto, allontana il Paese da quelli che sono gli standard democratici, gli standard relativi allo Stato di diritto: nel momento in cui inizia il percorso europeo della Serbia in modo ufficiale, inizia, in modo più graduale e meno tangibile, anche l'allontanamento dagli standard europei.

Quello che a livello di politica interna porta al potere Vučić, al di là della fusione tra il nazionalismo dei radicali e l'europesismo dei democratici che erano prima al governo, è una fortissima retorica, tipica dei populistici, di attacco a quelli che vengono chiamati "*tycoon*", i quali vengono identificati come nemici pubblici. Io mi ricordo, in quegli anni quando andavo in Serbia, che c'era una quasi strutturata identificazione del nemico: un tema pubblico che era diventato così presente e pressante che compariva ovunque, dai giornali ai muri per le strade (qui si potevano leggere nomi su nomi di supposti *tycoon* che venivano attaccati). Questa campagna mediatica e di monopolizzazione del discorso pubblico ha favorito l'ascesa al potere di Vučić, ma d'altro canto si è rivelata fine a sé stessa in quanto anni dopo quegli stessi *tycoon* sarebbero diventati alcuni dei suoi collaboratori.

Nei primi anni governo Vučić si è impegnato nella lotta alla corruzione, una delle maggiori piaghe della società serba, che secondo i progressisti i precedenti governi democratici non erano stati in grado di contrastare. Eppure, le indagini internazionali di ONG e agenzie di monitoraggio dei livelli di trasparenza e democraticità mostrano un aumento delle pratiche clientelari, con conseguente peggioramento dello state capture, proprio dal 2012, da quando cioè Vučić è salito al potere. Come si spiega questa discrepanza tra retorica e realtà dei fatti?

Il regime è totalmente retto su un sistema clientelare. Il Partito Progressista Serbo (SNS) conta su un esercito di settecento mila iscritti su un totale di poco meno di sette milioni di abitanti, il che significa che un elettore su nove è membro del partito di governo (a raffronto, Russia Unita di Putin non ha un rapporto così alto, come nemmeno il Partito Comunista Cinese o suo tempo il Partito Comunista Jugoslavo). Questo significa che, al netto dell'affluenza, che si attesta attorno al 50%, circa il 24% dei voti arrivano da persone iscritte al partito. Se si adotta la politica di "porta un amico", si arriva al 50% solo con gli iscritti e i "più uno". Ciò è già evidentemente un elemento di assunzione di controllo delle istituzioni da parte del partito, il quale ha totalmente monopolizzato il potere politico. Questo controllo è preoccupante soprattutto per un Paese dalle dimensioni limitate come la Serbia, dove esso tende a essere molto più stretto e pressante che non in un Paese più grande. Ad esempio, in Serbia ci sono ancora molte imprese pubbliche i cui direttori e i cui Consigli d'Amministrazione (CdA) sono nominati dal governo, e dunque "controllati" dallo Stato: dato che lo Stato non esiste più, ma esiste solo un forte governo che ricade nelle mani di una sola persona, possiamo affermare che Aleksandar Vučić controlla in modo diretto le attività delle imprese pubbliche. Ciò significa non soltanto controllare la produzione e le attività economiche di una data impresa, ma anche controllare l'attività dei suoi operai e dipendenti. Costoro saranno pertanto innanzitutto degli elettori, e controllare degli elettori a livello locale è chiaramente un problema, *in primis* per queste persone (in un contesto in cui le possibilità economiche sono limitate, lavorare in un'azienda pubblica è praticamente una scelta obbligata, ma ciò implica sottostare a quello che è, di fatto, un ricatto). L'effetto di un controllo di questo tipo è immediato: è risaputo che i vari *meeting*, i vari rally organizzati regolarmente da Vučić, sia a livello locale sia a Belgrado, sono accompagnati da pullman che partono dalle varie città, innanzitutto dagli uffici pubblici e dalle aziende pubbliche, colmi di persone cui viene concessa una giornata libera e la possibilità di assistere ai comizi di Vučić. Si tratta questa di una prassi consolidata, che dà contezza del controllo politico capillare sugli elementi importanti dell'economia del Paese, creando tutta una serie di conseguenze gravi, sia per le stesse imprese sia per i settori in cui queste operano, come il famoso caso della fabbrica Krusik (in perdita da anni, a un certo punto ha cominciato a vendere mine a un prezzo inferiore a quello di produzione, andando ulteriormente in perdita, ma facendo un favore all'acquirente che era legato all'SNS).

Per la sua rilevanza a livello regionale, il governo di Vučić può essere assunto come esempio emblematico della stabilitocrazia. Quali sono le principali caratteristiche dall'attuale regime serbo? Tra i fatti più recenti c'è un caso in particolare che attesta l'ulteriore arretramento democratico degli ultimi anni?

Per me, il momento simbolo è stato le elezioni del 2020 in cui la maggior parte dell'opposizione decise di boicottare le elezioni, con il risultato di un Parlamento che era formato per oltre duecento deputati da progressisti o sostenitori della maggioranza. Rispetto alle caratteristiche del regime attuale, sicuramente lo *state capture*, ovvero un controllo capillare da parte del partito, non solo delle istituzioni (Parlamento, ministeri e agenzie governative non perseguono più interessi di Stato, ma del partito). Il secondo elemento è il controllo sui media e sostanzialmente la tabloidizzazione del sistema d'informazione. Il terzo è l'assenza di confronto pubblico (da quando è al potere Vučić non ha mai avuto un confronto pubblico, un duello televisivo con nessun rappresentante dell'opposizione). Un altro punto è l'assenza di pluralità, ossia un sistema socio-politico in cui non è garantita una pluralità, né di interessi né di vedute. Infine, collegato al tema dello *state capture*, c'è il ruolo delle infiltrazioni criminali: quando un partito controlla le istituzioni, l'economia e la società, a un certo punto dovrà controllare anche la mafia. Ma o si controlla la mafia in un modo tale da metterla al proprio servizio o con la stessa si entra in un rapporto alla pari, il che implica due cose: uno, il confine tra istituzioni e criminalità organizzata è sempre più opaco; secondo, ciò può ritorcersi contro lo stesso partito. Un caso molto eclatante, nonché dei più recenti, è quello di Veljko Belivuk, arrestato all'inizio del 2021 per una serie di omicidi. Egli ha dichiarato di essere sempre stato un membro dell'SNS, di aver servito Vučić, di aver svolto dei lavori sporchi per lui: quando cominciò a rilasciare queste dichiarazioni, Vučić e l'apparato mediatico di regime smentirono subito, sottolineando al contrario come lo Stato si fosse impegnato nello sgominare le sue attività criminali, quindi lo Stato decise di liberarsi di questo "peso", arrestandolo (riprendendo la metafora della "piovra", che anche in Italia è usata per descrivere la realtà mafiosa, si può identificare come il classico caso della piovra il cui tentacolo rimane incastrato, per cui decide di amputarlo: parimenti, Belivuk viene sacrificato dal partito per preservarne un'immagine indipendente dalle collusioni con la mafia). Belivuk e i suoi sodali si ritiene siano tra i principali *leader* del tifo organizzato del Partizan di Belgrado, che nel piccolo universo del calcio balcanico, rispetto ai rivali della Stella Rossa, sono quelli che sono sempre stati un po' più difficili da controllare. La Stella Rossa ha un tifo organizzato che è direttamente riconducibile a quella corrente politica, a quella corrente di pensiero, e quindi a un totale asservimento di Vučić, mentre col Partizan le cose erano un po' diverse, per cui hanno provato a cambiarle sostanzialmente controllando il tifo organizzato anche alle partite del Partizan. L'anno scorso, per esempio, qualcuno cominciò a urlare "*Vučić Pederu!*" ("*Vučić Frocio!*") e una parte di questo tifo organizzato si è staccata per andare

a menare chi cantava questo coro. Questo episodio mostra come ci sia un interesse politico che comincia a emergere anche tra i tifosi del Partizan. Belivuk rientrava in questa realtà qui, quella del lavoro sporco, delle attività criminali su cui non può metterci il cappello, ecc. E anche questo è provato da inchieste giornalistiche e dimostra quale sia il livello di controllo dello Stato, nonché di contaminazione con la criminalità organizzata.

Un altro caso a testimonianza di questo controllo capillare è quello dell'ex-sottosegretaria agli Interni, che pare sia stata uno dei principali legami tra la criminalità organizzata e le istituzioni. Anche lei, sebbene membro di spicco del partito, è stata estromessa dal potere.

A luce di quanto sopra, in Serbia la democrazia è “un morto che cammina”, anche perché queste commistioni con la criminalità organizzata sono arrivate a un punto tale per cui se anche si arrivasse a un cambio di regime, le infiltrazioni da parte di questi criminali dentro le istituzioni dello Stato sono così strutturali che è assai difficile liberarsene.

Degli indicatori di democraticità a preoccupare sono soprattutto la libertà di espressione e l'indipendenza dei media, rispetto alle quali la Commissione europea non ha registrato alcun miglioramento nel suo ultimo rapporto (ottobre 2022). Anche in quest'ambito potresti raccontarmi un episodio eclatante che restituisca l'idea della situazione odierna?

Di episodi eclatanti ce ne sono all'ordine del giorno, l'ultimo dei quali proprio ieri sera (20 marzo) quando una giornalista della televisione N1 (che è sostanzialmente il brand locale della CNN) chiedeva conto a Vučić dell'incontro che ha avuto con Kurti a Ohrid sulla questione del Kosovo. Anche in questo caso, la domanda si è trasformata nel pretesto migliore per contrattaccare quella televisione, il suo proprietario e la sua linea editoriale, quindi evitando di rispondere alla domanda e attaccando chi la pone (teoricamente, nella dialettica di una conferenza stampa, in cui c'è una persona che risponde e una che fa la domanda, è come se si arrivasse a quel duello che non c'è mai stato, per cui l'unico momento di confronto pubblico tra Vučić e qualcun altro è quando qualcuno gli pone una domanda ed è una domanda che viene da un media non allineato ai dettami di regime). Se devo però trovare un momento che secondo me rappresenta bene la strategia del controllo dei media, ti direi quando il giornale locale Vranjske Vesti è stato chiuso nel 2017 dall'Agenzia delle Entrate della Serbia per una serie di debiti rimasti non saldati, ma in realtà si è trattato di una chiusura di carattere politico che risponde a tre esigenze, tra loro complementari: la prima è quella di zittire i media critici, una cosa molto importante per chi vuole controllare il potere; la seconda cosa è quella di avere in pugno anche i media locali, una lezione che Vučić ha appreso dal regime di Milošević, il quale invece ebbe molta più difficoltà a metterli sotto controllo (deteneva il controllo di quasi la totalità dei media nazionali, ma non di quelli locali. E furono proprio questi ultimi a convocare le persone a livello

locale e trasportarle verso il dissenso verso la capitale. Vučić ha capito questo errore di Milošević e quindi controllare i media locali è fondamentale); il terzo elemento, collegato al secondo, è che la chiusura di un giornale è il monito migliore che si può dare agli altri. A rendere questa situazione particolarmente compromettente per il governo è il fatto che lo Stato assegna ingenti sovvenzioni a quei media, *in primis* a PINK e ai *tabloid* di regime, i cui conti sono totalmente in rosso: i media di regime non solo sono pieni di debiti, ma vengono anche ulteriormente finanziati nonostante non ne abbiano diritto (si tratta sostanzialmente di *grant* pubblici che ricevono dallo Stato finanziamenti per mantenere viva la propaganda che fanno allo Stato).

Un altro ostacolo che si frappone all'integrazione europea della Serbia è la questione kosovara che, nonostante gli sforzi di mediazione da parte della stessa UE, negli anni ha mantenuto alti livelli di tensione, da ultimo la crisi delle targhe degli scorsi mesi. In particolare, nelle dinamiche di funzionamento della stabilitocrazia in molte occasioni l'ostilità tra Serbia e Kosovo configura come una produzione intenzionale di instabilità di modo che i due leader possano legittimarsi agli occhi delle rispettive opinioni pubbliche come difensori della nazione e garanti della stabilità. Ti chiedo cortesemente di argomentare questo punto, con magari degli esempi che giustifichino la fabbricazione ad hoc di crisi.

Sicuramente tutte le crisi dell'anno scorso (2022), da un lato perché forse sono le ultime, se con questo nuovo accordo (in riferimento a quello di riconciliazione pattuito in prima versione il 27 febbraio 2023, *ndr*) si apre una nuova fase, quindi si possono considerare un po' come l'"apice" delle tensioni, e dall'altro perché a causa delle nostre percezioni che sono viziate dalla guerra in Ucraina, molti hanno pensato che fosse l'inizio di una nuova guerra. Vučić e il suo governo hanno sostanzialmente gettato "benzina sul fuoco", schierando l'esercito, promettendo di schierare l'esercito, chiedendo alla KFOR di poter mandare l'esercito e usando un apparato retorico di guerra, il che va sicuramente a confortare sia l'opinione pubblica serba sia i serbi del Kosovo. Allo stesso tempo, però, è sempre Vučić che va a parlare a Bruxelles per risolvere la crisi aperta *ad hoc*, è sempre Vučić il principale riferimento quando l'Alto Rappresentante Joseph Borrell e Miroslav Lajčák, Rappresentante speciale dell'UE per il dialogo Belgrado-Priština e le altre questioni regionali dei Balcani occidentali, vogliono risolvere la guerra delle targhe (...). Di conseguenza, Vučić è l'unico garante di pace e stabilità (tra l'altro suo *slogan* alle ultime elezioni dell'anno scorso): mina la pace, mina la stabilità, ripristina la pace, ripristina la stabilità. Il discorso è che non c'è stabilità né prima della guerra delle targhe né quando rinsalda il discorso nazionalista, ma è sostanzialmente uno *status quo* perenne, che viene solo temporaneamente scosso, viene risolto *ad hoc* con una mediazione dell'UE o anche con il supporto degli Stati Uniti, e questa mediazione e l'intercessione di Vučić a questa mediazione vengono poi

falsamente spacciate come “passo in avanti” (in realtà non c’è nessun passo in avanti se “tu togli una cosa e poi la rimetti”). Il piano che è stato adesso accordato è un piano che non è stato pubblico per mesi (se n’è parlato senza che fosse pubblico) e Vučić quando l’ha presentato, di fatto, non l’ha presentato, cioè non ne ha illustrato il contenuto e le condizioni, ma finché si è recato nei *meeting* a Bruxelles, finché incontrava gli ufficiali dell’UE presentava il piano dicendo che cosa sarebbe successo in caso di sua mancata approvazione, spacciandolo come una sorta di “*ultimatum*” dell’UE (creando un falso allarmismo rispetto, ad esempio, il ritiro totale degli investimenti dei Paesi occidentali).

La presentazione del piano come un “*ultimatum*” è legata a tre motivi: il primo è per scrollarsi di dosso una responsabilità politica enorme su cui lui da dieci anni a questa parte vuole un monopolio assoluto (ed è il motivo per cui è diventato presidente della Repubblica: per poter controllare in prima persona la politica estera); il secondo motivo è presentarsi come una vittima (nel momento in cui tu ti presenti come vittima di un ricatto, riaccendi quel meccanismo che negli anni Novanta ha funzionato benissimo di vittimizzazione di un popolo intero che è stato alla base del nazionalismo serbo, il che è funzionale ad accrescere la legittimazione e a fomentare il revanscismo); infine, il terzo aspetto, collegato al secondo, consiste nell’inimicare la popolazione contro l’Unione europea, e in un momento storico in cui sta scemando il supporto popolare verso l’integrazione europea, ciò è un modo per consolidare ulteriormente il potere.

Vučić ha accettato il piano ma non l’ha firmato: la Serbia è molto attenta alle formalità (l’apposizione della firma significherebbe il riconoscimento *tout court* del Kosovo, sebbene l’assunzione dell’impegno all’implementazione dell’Annex e la citazione della Carta delle Nazioni Unite implicano esse stesse un riconoscimento *de facto*). L’Annex e il relativo accordo diverranno parte del capitolo 35 del processo di integrazione della Serbia, quindi, di fatto, è già un “nero su bianco”. In definitiva, questo è il modo migliore di manipolare sulla questione del Kosovo.

Questo sabato (18 marzo 2023) si è tenuto l’incontro tra il presidente serbo Aleksandar Vučić e il primo ministro kosovaro Albin Kurti per la firma di un nuovo accordo di normalizzazione. Com’è andato? Cosa prevede questo piano e quale impatto avrà a livello regionale e sul processo di integrazione europea per entrambi i Paesi?

Il Piano prevede sostanzialmente che Kosovo e Serbia abbiano dei rapporti di buon vicinato, formalmente è un accordo che è quasi identico al *Basic Treaty* tra le due Germanie del 1972; alcuni punti sembrano proprio “copia-incollati”, cambiando solo il nome dei Paesi, e anche il numero degli articoli, in tutto undici, è lo stesso. I punti più importanti sono sicuramente il primo, che parla di “*good neighborhood relations with each other on the basis of equal rights*”; a esso si aggiungono vari

riferimenti ai principi e agli obiettivi della Carta delle Nazioni Unite (la cui menzione implica che le parti in questione sono due Stati indipendenti, per cui c'è un riconoscimento *de facto* – nello specifico l'art. 2 parla di “*especially those (principles) of the sovereign equality of both states respectful of their independence, autonomy and territorial integrity, the right of self-determination, the protection of human rights and non-discriminations*”). Anche l'art. 3 parla di questo, mentre il numero 4 è particolarmente importante perché sostanzialmente impegna la Serbia a non bloccare la *membership* del Kosovo nelle organizzazioni internazionali. L'art. 8 recita che “*the parties shall exchange Permanent Missions*”. “*Permanent Missions*” non vuol dire niente, in senso stretto è un ufficio consolare e un ufficio consolare si ha tra due Stati indipendenti che si riconoscono. Le parole sono importanti, e nella diplomazia sono ancora più importanti: da parte dei negoziatori c'è l'accortezza a usare parole che non sono sensibili per la parte serba e l'opinione pubblica serba, ma che sostanzialmente tendono, *de facto*, a un mutuo riconoscimento. L'articolo più importante è l'art. 7, quello che parla del “*self-management of the Serbian Communities in Kosovo*”. Anche in questo caso, “*self-management*” non significa nulla, letteralmente vuol dire “auto-gestione”, e infatti per comprenderlo bisogna andare all'Annex: sostanzialmente, questo *self-management* risponde al bisogno di non utilizzare la parola “*self-governance*”, quindi la possibilità della comunità serba del Kosovo di costituirsi in un ente amministrativo. La sua funzione e la sua collocazione nella struttura amministrativa kosovara sono ancora da definire: abbiamo lo Stato, abbiamo i Comuni e adesso avremo questo livello intermedio che è appunto questa iniziativa presentata all'art. 7 (in richiamo di uno dei tredici punti dell'Accordo di Bruxelles del 2013, quello relativo alla formazione dell'Associazione dei Comuni serbi in Kosovo – senza però più utilizzare questa dicitura). Il testo finale è stato contrattato parola per parola, il che conferma come sia stata un'intesa attività diplomatica.

Rispetto a come questo piano cambierà le cose, l'accordo viene dato per fatto, ora spetta alle parti implementarlo: a Ohrid Vučić e Kurti hanno accettato infatti la *Road Map* di implementazione, che sarà disciplinata dall'Annex. L'implementazione avverrà con la creazione di un *Joint Monitory Committee* che monitorerà l'implementazione e questa Commissione dovrebbe essere creata nell'arco del prossimo mese (aprile 2023). L'annesso, poi, crea un meccanismo di “bastone-carota” poiché nell'arco di centocinquanta giorni, quindi cinque mesi, si verrà a creare la Conferenza dei Donatori dei due Paesi, un modo per mettere assieme tutti i benefici economici e politici per entrambe le parti (se il piano viene implementato. Esso deve essere implementato a prescindere da quello che fa l'altra parte). Quello che potrebbe succedere nei prossimi mesi è che il Kosovo decida di fare richiesta per entrare nel Consiglio d'Europa. Se la Serbia non ostruisce questo accesso, allora sì che avremo un risultato tangibile dell'implementazione.

Il fatto che questo accordo faccia parte dei capitoli negoziali è un modo per assicurarsi che quello che veniva sempre detto come pre-condizione all'accesso sia tale perché essendo parte dei capitoli negoziali non c'è bisogno di discuterne separatamente (interpretabile come uno snellimento del processo). Ma soprattutto è un rilancio della missione geopolitica di Bruxelles, sia tra i due Paesi sia in tutta la regione, al fine di prevenire nuovi focolai di tensione a livello locale, ma anche per far fare alla Russia un passo indietro da una regione di sua tradizionale influenza, senza però andarla ad attaccare direttamente, semplicemente accaparrandosi quello che è il suo principale "grimaldello" nei Balcani. Il sostegno che la Russia ha offerto a Belgrado è sempre stato un sostegno di carattere passivo, conservativo, di blocco al riconoscimento del Kosovo, quindi non c'è mai stata una proposta di mediazione, neanche della singola crisi *ad hoc*. Offrendo invece una soluzione concreta, diplomatica alla Serbia, l'Unione europea sta sottraendo questo tema a quello che è sempre stato il principale custode della questione del Kosovo (Russia): in questo modo, la Russia in Serbia rimane con pochissimi elementi per esercitare la propria influenza, e questi sono l'energia (anche se il petrolio verrà ridotto per via delle sanzioni perché non si può più importare il petrolio che passa dalla Croazia) e il *soft power*, oggi riconducibile a quelle organizzazioni estremiste che spingono per questa supposta fratellanza con la Russia.

Il protrarsi dei tempi dell'allargamento e gli eventi contingenti che sono occorsi in quest'ultimo decennio hanno aperto nei Balcani occidentali uno spiraglio per la penetrazione di potenze straniere, trasformando la regione in un campo di competizione geopolitica. La Serbia è il Paese su cui si concentra maggiormente l'attenzione dei competitors dell'UE e i due attori più influenti sono la Russia e la Cina. A tal proposito, vorrei sapere da te qual è lo stato delle relazioni tra Serbia e Russia e Serbia e Cina, specialmente in che modo questa "swing policy" tra Occidente e Oriente incida sulla politica interna del Paese (consenso del regime, immagine di Vučić...) e sul suo posizionamento internazionale (come sono cambiati i rapporti in seguito allo scoppio della guerra in Ucraina?).

Le leve di influenza russa sulla Serbia sono l'energia, la questione del Kosovo e il *soft power*, cioè la popolarità della Russia in Serbia. Quando dico "popolarità" intendo sia le magliette con la faccia di Putin sia, andando a ragionare in modo più elastico, la tipologia di governo che c'è in Serbia, cioè l'idea che serva un uomo forte come hanno i russi, una persona che non badi tanto alla pluralità di interessi e alla democrazia, ma che faccia del Paese un grande Paese, una grande potenza a livello regionale, una retorica questa che Vučić persegue assolutamente. Come abbiamo visto e spiego nel rapporto "Europe and Russia on the Balkan front. Geopolitics and Diplomacy in the EU's Backyard" (2023), sostanzialmente la leva dell'energia verrà compromessa per via dell'attuale guerra, quindi la dipendenza energetica diminuirà, se non altro per il fatto che non si può più importare dalla Croazia

quello che arriva via mare; il *soft power* aumenterà, come appunto dimostra l'apertura di Russia Today in lingua locale, mentre invece la questione del Kosovo è stata totalmente "scippata" da un contendente geopolitico, l'Unione europea. È una cosa su cui la Russia ha già replicato - Marija Zacharova, Direttore del dipartimento informazione e stampa del Ministero degli Esteri della Russia, ha detto che si tratta sostanzialmente di una minaccia, di un ricatto dell'UE e lo ha fatto chiaramente perché sa che non può offrire di più. Se veramente la Russia volesse dare un supporto alla Serbia, avrebbe mediato un altro accordo, magari più "brutto", magari più svantaggioso per il Kosovo, ma avrebbe proposto un suo tavolo di negoziati, un'attività diplomatica da parte dei suoi ambasciatori, da parte del suo Ministero degli Affari Esteri. Questo riconferma che gli interessi della Russia nella regione sono esclusivamente strategici, non sono legati da nessuna fratellanza, non esiste alcuna fratellanza tra russi e serbi, è una montatura nazionalista che questi due popoli siano fratelli (non lo sono mai stati e questo è testimoniato da diversissimi episodi). L'attuale accordo tra Kosovo e Serbia è soprattutto un modo per ricompattare il fronte occidentale in chiave anti-russa, è chiaramente un'arma diplomatica, un'arma pacifica, non è un fronte aperto con la Russia, ma sostanzialmente la Russia viene spostata un passino indietro dalla regione su questo tema.

Per quanto riguarda la Cina, ovviamente fare una scelta di campo di questo genere da parte di Belgrado (il riferimento è alla sigla dell'accordo sul Kosovo e all'assunzione dell'impegno alla sua implementazione, *ndr*) significa andare verso l'UE, Belgrado sa di non poter fare a meno dell'UE. Questo però significa che gli investimenti cinesi diventeranno sempre più non in linea con gli standard europei e soprattutto non sostenibili per l'economia serba. Sugli standard ci sono stati diversi episodi di violazione dei diritti dei lavoratori, dei diritti ambientali e degli standard di base per fare impresa in un Paese. Per esempio, passando vicino all'acciaieria Smeredevo si nota un manto rosso per il deposito delle polveri (quello di Smeredevo è un grosso investimento dei cinesi che non tiene conto dello smaltimento delle polveri, della qualità dell'aria e quindi della vita di quella città). Un altro caso emblematico venuto fuori l'anno scorso è quello della fabbrica di copertoni per veicoli, la Linglong, a Zrenjanin, nella Vojvodina, di una serie di operai vietnamiti prigionieri della fabbrica cinese per cui lavoravano, prigionieri perché i loro passaporti erano stati requisiti, quindi erano persone che erano state private temporaneamente della loro identità e chiaramente della possibilità di tornare nel loro Paese.

Un'ultima domanda sulle prospettive future. Per quanto la Serbia necessiti ancora di importanti riforme strutturali, è sempre decisa all'obiettivo ultimo dell'integrazione europea? Ritieni che questo traguardo possa essere tagliato anche da un leader come Vučić oppure c'è innanzitutto bisogno di un cambio di regime interno? Quali sono, al momento, gli impedimenti più difficili da sormontare?

Sicuramente l'obiettivo ultimo rimane quello dell'integrazione nell'Unione europea, e da analista ti dico che deve rimanere per una serie di vantaggi economici e politici che sono fuori discussione. Se ciò debba avvenire con Vučić o meno, questo è il classico rovescio della medaglia: spesso si dice che all'UE non serve un altro Viktor Orbán, quando in realtà Aleksandar Vučić è peggio di Viktor Orbán. Questo significa che il rischio di ritrovarsi con un autocrate dentro l'UE è reale. È una valutazione che si può fare solo in un contesto temporale circoscritto, solo dalla nostra prospettiva e solo "fregandocene" di quello che è un processo che avviene nel tempo. Quindi se noi determiniamo che per entrare nell'UE il percorso è fatto da determinati criteri, i famosi capitoli negoziali, che sia un *leader* autoritario o democratico, se i criteri vengono rispettati, chiaramente la valutazione spetta agli organi dell'UE: se questi progressi vengono valutati in modo positivo, è giusto che anche se c'è un *leader* autoritario il Paese entri nell'UE. Per una serie di motivi, a partire dallo scardinare la logica costruita da *leader* autoritari come Vučić e come Orbán che sovrappone lo Stato al loro governo, quindi il popolo al loro *leader* (quindi noi non stiamo premiando Vučić, bensì stiamo dando una prospettiva europea ai cittadini e le cittadine serbe. Anche perché Vučić magari governa per altri dieci anni, ma magari non oltre, invece i cittadini e le cittadine serbe, sia che vogliano o che non vogliano un futuro nell'UE, rimarranno. Quindi il percorso di integrazione nell'UE non è proprio dei sovrani, è proprio di chi ne trae i benefici e i vantaggi maggiori, quindi dei suoi cittadini).

Quello che secondo me l'UE deve fare in questo frangente è smettere di sovvenzionare, *in primis* retoricamente, quindi ideologicamente, un *leader* autoritario perché così facendo rinsalda la stabilitocrazia. Quello che l'UE e i partner occidentali devono fare è garantire un processo di democratizzazione, calcando la mano sui punti visti primi (*state capture*, libertà dei media, pluralità di interessi, infiltrazioni mafiose...), questo perché la democrazia non è un valore, la democrazia è uno strumento, quindi questo strumento può essere manipolato, fingendo di essere un *leader* democratico, ma se lo strumento funziona male alla fine il risultato rimane evidente: se queste cose permangono (*state capture*, libertà dei media, pluralità di interessi, infiltrazioni mafiose...), alla fine lo Stato è sempre quello. Quindi la democratizzazione, se la democrazia è uno strumento, significa andare a sanare questo strumento, aggiustare il sistema democratico della Serbia laddove non funziona, un sistema che resta democratico, ma che va sempre migliorato.

BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA

A

- A. Abazi, G. Cretti, A. Dafa, M. de Boon & co., “The EU as a promoter of democracy or ‘stabilitocracy’ in the Western Balkans?”, Clingendael Institute & Think for Europe Network (TEN), The Netherlands, February 2022, <https://www.clingendael.org/pub/2022/the-eu-as-a-promoter-of-democracy-or-stabilitocracy/>
- M. Abram, R. Coletti, M. Bona, M. Bonomi & co., *La questione orientale. I Balcani tra integrazione e sicurezza*, CeSPI (a cura di R. Coletti), Donzelli editore, Roma, 2018
- D. Acemoglu & J. A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Business, 2012
- F. Aksu, “Confidence, Security and Conflict Resolution Initiatives in the Balkans”, January 2003, https://www.researchgate.net/publication/242301436_CONFIDENCE_SECURITY_AND_CONFLICT_RESOLUTION_INITIATIVES_IN_THE_BALKANS
- P. Aleotti, “Balcani: la reazione all’aggressione in Ucraina. Quali rischi?”, East Journal, 27 febbraio 2022, <https://www.eastjournal.net/archives/124134>
- K. Alexander, W. Barlett, J. Ker-Lindsay & T. Prelec, “The UAE as an Emerging Actor in the Western Balkans: The Case of Strategic Investment in Serbia”, *Journal of Arabian Studies*, vol. 7, issue 1, January 2017, pp. 94-112, http://eprints.lse.ac.uk/69204/1/Ker-Lindsay_United%20Arab%20Emirates_2017.pdf
- Aljazeera, “Serbia under Western pressure to reach deal on Kosovo, Vučić says”, 24 January 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/1/24/serbia-under-western-pressure-to-reach-deal-on-kosovo-vucic-says>
- B. Alpan & A. E. Öztürk, “Turkey and the Balkans: bringing the Europeanisation/ De-Europeanisation nexus into question”, *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 2, issue 1, pp. 1-10
- F. L. Altmann, J. Batt, M. Glenny, G. Knaus & co., “The Western Balkans: moving on”, Institute for Security Studies (ISS), Chaillot Papers n° 70 (ed. by J. Batt), October 2004, <https://www.iss.europa.eu/content/western-balkans-moving>
- A. Amato, “L’adesione dell’Ucraina e il futuro dell’allargamento dell’UE – Prima parte”, *transform!italia*, 20 luglio 2022, <https://transform-italia.it/ladesione-dellucraina-e-il-futuro-dellallargamento-dellue-prima-parte/>
- O. Anastasakis, “Election consolidation in the post-communist Balkans. Progress and obstacles”, *Caucasus International*, vol. 3, n° 4, pp. 15-25, <http://cij.az/post/election-consolidation-in-the-post-communist-balkans-progress-and-obstacles-184>
- N. Andjelic, “Hybrid Regimes of the Western Balkans: Reflection of a Global Geopolitical Struggle”, *Journal of Regional Security*, vol. 15, issue n° 2, 2020, pp. 263-290
- F. Andreatta, “The Geostrategic and International Political Implications of EU Enlargement”, *The Robert Schuman Centre, Policy Paper, March 1998*, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23660/1998_EUI%20WP_Policy_papers_002.pdf?sequence=1
- Ansa, “Kosovo: guerra dazi, si dimettono sindaci Comuni serbi. Giudici interrompo attività. Protesta si allarga”, 27 novembre 2018, https://www.ansa.it/nuova_europa/it/notizie/rubriche/politica/2018/11/27/kosovo-guerra-dazi-si-dimettono-sindaci-comuni-serbi_c837779d-4775-4a89-985c-fe818b043d5a.html

S. Aydin, J. De Clerck-Sachsse, M. Emerson & G. Noutcheva, “Just what is this Absorption Capacity of the European Union?”, CEPS Policy Brief, 2006, <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=5412&pdf=1381.pdf>

B

B92, “SNS becomes member of European People’s Party”, 24 March 2013, http://www.b92.net/eng/news/comments.php?nav_id=85864

F. Baccini, “I leader UE al lavoro sulla proposta della comunità politica europea. La palla nelle mani del presidente Charles Michel”, eunews, 24 giugno 2022, <https://www.eunews.it/2022/06/24/leader-ue-proposta-comunita-politica-europea/>

F. Baccini, “Il presidente francese Macron ha proposto la creazione di una nuova comunità politica europea con Ucraina e Balcani”, eunews, 9 maggio 2022, <https://www.eunews.it/2022/05/09/macron-proposta-creazione-nuova-comunita-politica-europea-ucraina-balcani/>

D. Bajić & S. Marić, “EU’s Benchmarking Within Chapters 23 and 24 in Accession Negotiations With Serbia: Effects and Challenges. Benchmarking in Serbia”, BENCHER & European Policy Center (CEP), February 2018, <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/01/Benchmarking-in-Serbia-1-1.pdf>

R. Balfour & C. Stratulat, “The enlargement of the European Union”, Discussion paper, European Policy Centre (EPC), 10 December 2012, <https://www.epc.eu/en/Publications/The-enlargement-of-the-European-Union~247dcc>

C. Barbieri, “Serbia-Kosovo: il treno delle provocazioni”, Affari Internazionali, 1° febbraio 2017, <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/2017/02/serbia-kosovo-treno-delle-provocazioni/#:~:text=Il%2016%20gennaio%20avrebbe%20potuto%20essere%20un%20giorno,con%20pendente%20un%20progetto%20serbo%20di%20muro%20divisorio>

O. Barbullushi, M. Bonomi, D. Jović, T. Mišćević, Z. Nechev & D. Reljić, Majda Ruge, “In Search of EU Strategic Autonomy: What Role for the Western Balkans?”, IAI (ed. by M. Bonomi), 2021, <https://www.iai.it/sites/default/files/9788893682008.pdf>

L. Bardi, M. Rhodes & S. Senior Nello, “Enlarging the European Union: Challenges to and from Central and Eastern Europe: Introduction”, *International Political Science Review/Revue internationale de science politique*, vol. 23, n° 3, *Enlarging the European Union: Challenges to and from Central and Eastern Europe. L’élargissement de l’Union européenne*, July 2002, pp. 227-233, <https://www.jstor.org/stable/1601308>

P. Bargués, A. Dandashly, H. Dijkstra & Gergana Noutcheva, “Beyond License Plates and Crisis Management: Options for the EU for a Final Agreement on Kosovo and Serbia”, JOINT, n° 22, November 2022, https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/project_papers/joint/beyond_license_plates_and_crisis_management_options_for_the_eu_for_a_final_agreement_on_kosovo_and_serbia

B. Bashota, A. Hoti & B. Sejdiu, “Relations between Turkey and Kosovo: factors and dynamics”, *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 2, issue 1, 19 January 2022, pp. 145-163

C. Battista, “I Balcani nella strategia politica dell’Occidente dalle guerre alla democrazia 1991-2010”, Eiffel Edizioni, 2011

J. Batt, V. Dimitrijevic, F. Hartman, D. Jovic & co., “War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans”, Institute for Security Studies (ISS), Chaillot Papers n° 116 (ed. by J. Batt & J. Obradovic-Wochnik), June 2009, <https://www.iss.europa.eu/content/war-crimes-conditionality-and-eu-integration-western-balkans>

- BBC, “Kosovo hits Serbia with 100% trade tariffs amid Interpol row”, 21 November 2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-46287975>
- BBC, “Serbia-Kosovo Train Row Escalates To Military Threat”, BBC News, 2017, <https://www.bbc.com/news/world-europe-38630152>
- BCSP, “Public perception of serbian foreign policy in the midst of the war in Ukraine”, Western Balkans Security Barometer, Country Report, 14 December 2022, <https://bezbednost.org/en/publication/public-perception-of-serbian-foreign-policy-in-the-midst-of-the-war-in-ukraine/>
- D. Bechev, “What Has Stopped EU Enlargement in the Western Balkans?”, CARNEGIE Europe, 20 June 2022, <https://carnegieeurope.eu/2022/06/20/what-has-stopped-eu-enlargement-in-western-balkans-pub-87348>
- D. Bechev, N. Burazer, K. Djokic, G. Fruscione & co., *The Balkans: Old, New Instabilities. A European Region Looking for its Place in the World*, ISPI (ed. by G. Fruscione), May 2020, https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/isp_i_report_balcani_2020_0.pdf
- D. Bechev, *Rival Power: Russia's Influence in Southeast Europe*, New Haven, Yale University Press, 2017
- Belgrade Centre for Human Rights, “Human Rights in Serbia 2017: Law, Practice and International Human Rights Standards”, 2018, <https://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/eng-lat/wp-content/uploads/2018/03/Human-rights-in-Serbia-2017.pdf>
- E. Bernard, “Geopolitics of the European Rule of Law – Lessons from Ukraine and the Western Balkans”, *Intereconomics*, vol. 57, n° 4, 2022, pp. 229-231, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2022/number/4/article/geopolitics-of-the-european-rule-of-law-lessons-from-ukraine-and-the-western-balkans.html>
- C. Bértoa & B. Stojanović, “Orbanization of Serbia: Vucic’s Path Towards Competitive Authoritarianism”, *Globe Post*, 29 April 2019, <https://theglobepost.com/2019/04/29/serbia-vucic-orbanization/>
- M. Beuderman & E. Krasniqi, “Merkel moots ‘privileged partnership’ for Balkans”, *euobserver.com*, 17 marzo 2006, <http://euobserver.com/15/21163>
- F. Bieber & M. Kmezić, “Protecting the rule of law in EU Member States and Candidate Countries”, *Sieps* (Swedish Institute for European Policy Studies), October 2020, https://sieps.se/globalassets/publikationer/2020/2020_12epa.pdf
- F. Bieber, *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*, Palgrave Macmillan, 2020
- F. Bieber, “The Rise (and Fall) of Balkan Stabilitocracies”, *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, n° 10, *The Belt and Road: Pledge of The Gragon*, Winter 2018, pp. 176-185, <https://www.jstor.org/stable/48573486>
- F. Bieber, “Patterns of Competitive Authoritarianism in the Western Balkans”, *East European Politics*, vol.34, issue 3, 2018, pp. 337-354, <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/21599165.2018.1490272?needAccess=true&role=button>
- F. Bieber & M. Kmezić, “The Crisis of Democracy in the Western Balkans: Authoritarianism and EU Stabilitocracy”, Policy brief. *Balkans in European Policy Advisory Group*, 2017, <http://biepag.eu/publications/the-crisis-of-democracy-in-the-western-balkans-authoritarianism-and-eustabilitocracy/>
- F. Bieber, “What Is A Stabilitocracy?”, *Biepag*, 2017, <https://biepag.eu/article/what-is-a-stabilitocracy/>
- F. Bieber & M. Kmezić, “Media freedom in the Western Balkans”, *BiEPAG Background Paper*, August 2015, <https://biepag.eu/wp-content/uploads/2021/07/BIEPAG-Media-Freedom-in-the-Western-Balkans.pdf>

- F. Bieber, “Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans”, *Europea-Asia Studies*, December 2011, pp. 1783-1802, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09668136.2011.618679>
- R. Biermann, “The Stability Pact for South Eastern Europe – potential, problems and perspectives”, Center for European Integration Studies, Bonn (ZEI), January 1999, https://www.researchgate.net/publication/29991155_The_Stability_Pact_for_South_Eastern_Europe_-_potential_problems_and_perspectives
- BIRODI, “The domination of Vučić on Television”, *Danas*, 2017, http://www.danas.rs/izbori.1180.html?news_id=340998
- S. Bjelotomic, “Serbia fails to improve its corruption perception index”, *Serbia monitor.com* (Eastcom Consulting), 23 January 2020, <https://www.serbianmonitor.com/en/serbia-fails-to-improve-its-corruption-perception-index/>
- S. Bjelotomic, “Truth about Russian Investments in Serbia”, *Serbianmonitor*, 26 June 2017, <https://www.serbianmonitor.com/en/truth-about-russian-investments-serbia/>
- J. Bliznakovski, A. Piacentini, D. Stanojevic & J. Vukelić, “Political Clientelism in the Western Balkans, Collection of Papers”, Institute for Sociological, Political and Judicial Research, Skopje, June 2021
- S. Blockmans, M. Emerson, M. Lazarević, & S. Subotić, “A Template for Staged Accession to the EU”, CEPS & CEP, October 2021, <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/10/A-Template-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf>
- L. Bonifati, “Come si allarga l’Unione Europea? Breve guida all’art. 49 del TUE”, *Lo Spiegone*, 18 novembre 2018, <https://lospiegone.com/2018/11/18/come-si-allarga-lunione-europea-breve-guida-allart-49-del-tue/>
- M. Bonomi & F. Nelli Feroci, “Nuove prospettive per i Balcani occidentali”, Istituto Affari Internazionali (IAI), 6 aprile 2023, <https://www.affarinternazionali.it/nuove-prospettive-per-i-balconi-occidentali-tra-adesione-allue-e-sicurezza-regionale/>.
- M. Bonomi & Z. Nechev, “Regional and EU integration of the Western Balkans: Beyond a Two-Track Approach”, IAI Commentaries, September 2022, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom2242.pdf>
- F. de Borja Lasheras, V. Tcherneva & F. Wesslau, “Return to instability: How migration and great power politics threaten the Western Balkans”, European Council on Foreign Relations (ecfr.eu), 21 March 2016, https://ecfr.eu/publication/return_to_instability_6045/
- T. Börzel, A. L. Dimitrova & F. Schimmelfennig, “European Union Enlargement and Integration Capacity: concepts, findings, and policy implications” Abingdon: Routledge, vol. 24, issue 2, 2017, <https://www-tandfonlinecom.bibliopass.unito.it/doi/epdf/10.1080/13501763.2016.1265576?needAccess=true&role=button>
- T. A. Börzel, “When Europeization Hits Limited Statehood. The Western Balkans as a Case for the Transformative Power of Europe”, Freie Universität Berlin, Working Paper (KFG – The Transformative Power of Europe), n° 30, September 2011, http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_30.pdf
- J. Bourguignon, M. Demertzis & E. Sprenger, “EU Enlargement: Expanding the Union and Its Potential”, *Intereconomics*, vol. 57, n° 4, pp. 205-208, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2022/number/4/article/eu-enlargement-expanding-the-union-and-its-potential.html>
- A. Brzozowski, “Allargamento UE, il commissario Varhelyi: la volontà politica è tornata, siamo pronti a muoverci rapidamente”, *EURACTIV*, 26 luglio 2022, <https://euractiv.it/section/allargamento-e->

[partnernariati/interview/allargamento-ue-il-commissario-varhelyi-la-volonta-politica-e-tornata-siamo-pronti-a-muoverci-rapidamente/](#)

C

L. Cappuccio, “Le condizioni costituzionali di adesione all’Unione europea”, Forum di Quaderni Costituzionali, 2006, https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/225.pdf

R. Celeghini, “Kosovo: respinta la domanda di adesione all’Interpol”, East Journal, 20 novembre 2018, <https://www.eastjournal.net/archives/93965>

CeSPI, “L’allargamento dell’UE ai Balcani occidentali: tra speranze e lentezze un lungo cammino”, 6 luglio 2020, <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/la-ue-i-balcani-la-scommessa-dellallargamento/allargamento-dellue>
[ai#:~:text=L%E2%80%99allargamento%20dell%E2%80%99UE%20ai%20Balcani%20occidentali%3A%20tra%20speranze%20e,alla%20regione%2C%20dopo%20cinque%20anni%20di%20drammatici%20conflitti](#)

Chamber of Commerce and Industry of Serbia, “Economic Exchange between the Republic of Serbia and the United Arab Emirates”, Belgrade, 2019

China-CEE Institute, “Serbia external relations briefing: Improving ‘eastern dimension’ of Serbian foreign policy orientation”, febbraio 2019, <https://china-cee.eu/2019/03/28/serbiaexternal-relations-briefing-improving-eastern-dimension-of-serbian-foreign-policy-orientation>

L. Chiodi, F. Martino & S. Epis, “Why saving enlargement to the Western Balkans could help overcome the EU crisis”, CeSPI, FEPS Progressive Yearbook 2022, <https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/downloads/publications/pyb2022%201%20chiodi%20f%20martino%20s%20epis.pdf>

Commissione europea, “Comunicazione sulla politica di allargamento dell’UE”, 12 ottobre 2022, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/2022-communication-eu-enlargement-policy_en

Commissione europea, “Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali”, COM/2020/57 final, 5 febbraio 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0057>

Commissione europea, *La mia UE*, gennaio 2020

Commissione europea, “Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell’UE per i Balcani occidentali”, 20 marzo 2018, <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/e3f0797b-28cb-11e8-b5fe-01aa75ed71a1>

Commissione europea, “Le politiche dell’Unione europea. Allargamento: diffondere i valori e le norme europee tra un numero crescente di Paesi”, Bruxelles, giugno 2015, http://ec.europa.eu/pol/index_it.htm

Commissione europea, “Documento strategico sull’allargamento”, novembre 2005

Commissione europea, “Meccanismo di Cooperazione e Verifica per la Bulgaria e la Romania”, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_it

Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, “Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007 comprendente una relazione sulla capacità dell’Unione europea di accogliere nuovi Stati membri”, COM (2006) 649, Bruxelles, 8 novembre 2016

Concilium of the EU, “Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process”, 13 December 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/13/council-conclusions-on-enlargement-and-stabilisation-and-association-process/>

Consiglio dell’Unione europea, “Politica di allargamento dell’UE”, ultima modifica 24 gennaio 2023, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/enlargement/>

Consiglio dell’Unione europea, “Conclusioni del Consiglio sull’Allargamento e processo di stabilizzazione e associazione”, Comunicato stampa, 18 giugno 2019, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/18/council-conclusions-on-enlargement-and-stabilisation-and-association-process/>

Consiglio dell’Unione europea, Regolamento (CE) n° 1085/2006, Gazzetta ufficiale dell’Unione europea L210/82, 31 luglio 2006

Consiglio europeo, “L’UE: principale partner commerciale e investitore per i Balcani occidentali”, Infografiche, 6 dicembre 2022, <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/the-eu-main-trade-partner-and-investor-for-the-western-balkans/>

Corte dei Conti Europea, “Sostegno dell’UE allo Stato di diritto nei Balcani occidentali: nonostante gli sforzi, permangono problemi fondamentali”, Relazione speciale, 2022, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_01/SR_ROL-Balkans_IT.pdf

Corte di Giustizia UE, *Demirel vs. Stadt Schwabish Gmünd*, Sentenza del 30 settembre 1987, C 12/86, in Racc. 1986, p. 3719, par. 9

Council of the European Union, “Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003: Presidency Conclusions”, Document 11638/03, 2003, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf

Council of the European Union, “Remarks by President Donald Tusk after his meeting with President Aleksandar Vučić of Serbia”, Statements and Remarks 218/18, April 2018 25, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/04/25/remarks-by-president-donald-tusk-after-his-meeting-with-president-aleksandar-vucic-of-serbia/pdf>

European Council, “Remarks by President Donald Tusk after His Meeting with Prime Minister of Montenegro Milo Đukanović”, 16 December 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15/tusk-remarks-european-council/>

G.G. Crespi, G. Fruscione, A. Sasso, G. Selvelli & M. Siragusa, *Capire i Balcani occidentali. Dagli Accordi di Dayton ai giorni nostri*, Bottega Errante Edizioni (BEE – a cura di M. Napolitano), 2021
Z. Csaky, “Nations in Transit 2020. Dropping the Democratic Façade”, Freedom House, 2020

Z. Csaky, “Dropping the Democratic Facade”, Freedom House: Nations in Transit 2020, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2020/dropping-democratic-facade>

C. Curti Gialdino (con pref. di J. M. Durao Barroso), *Codice dell’Unione europea operativo: TUE e TFUE commentati articolo per articolo, con la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Edizioni giuridiche Simone, 2012

S. Cvijic, M. Samorukov & V. Vuksanović, “Beyond Sputnik and RT: How does Russian Soft Power in Serbia Really Work?”, BCSP, December 2022, p. 8, <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2022/12/How-does-Russian-soft-power-in-Serbia-really-work.pdf>

D

- M. P. Dabrowski, “Can the EU overcome its enlargement impasse?”, Bruegel, 27 February 2020, <https://www.bruegel.org/comment/can-eu-overcome-its-enlargement-impasse>
- M. Dabrowski & Y. Myachenkova, “The Western Balkans on the road to the European Union”, Bruegel, Policy Contribution, issue n° 4, February 2018, https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp_attachments/PC-04_2018.pdf
- L. Dell’Aguzzo, *Conflitti separatisti. Caucaso meridionale, Europa orientale e Balcani (1991-2014)*, Carocci editore, 2020
- M. X. Delli Carpini & S. Keeter, *What Americans know about politics and why it matters*, Yale University Press, New Haven, 1996
- A. De Munter, “Allargamento dell’Unione”, Parlamento europeo, Note tematiche sull’Unione europea, October 2022, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/167/allargamento-dell-unione>
- D. Devrim & E. Schulz, “Enlargement Fatigue in the European Union: From Enlargement to Many Unions”, Real Instituto Elcano, 10 March 2009, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/work-document/enlargement-fatigue-in-the-european-union-from-enlargement-to-many-unions-wp/>
- Dichiarazione Schuman, maggio 1950, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it#:~:text=Principali%20citazioni,anzitutto%20una%20solidariet%C3%A0%20di%20fatto.%22
- C. Di Maio & R. Torino, “Ucraina e Moldova: un lungo percorso per arrivare all’UE”, Istituto Affari Internazionali (IAI), 27 giugno 2022, <https://www.affarinternazionali.it/ucraina-e-moldova-un-lungo-percorso-per-arrivare-allue/>
- A. L. Dimitrova, “The EU’s Evolving Enlargement Strategies. Does Tougher Conditionality Open The Door For Further Enlargement?”, Maximizing the integration capacity of the European Union (MAXCAP), n° 30, July 2016, https://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_30.pdf
- Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (DG NEAR), “Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans”, 5 February 2020, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-02/enlargement-methodology_en.pdf
- Directorate General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (DG NEAR), “Montenegro Report 2019”, COM(2019) 260 final, 29 May 2019, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20190529-montenegro-report.pdf>
- O. Dragas, “Allargamento dell’UE: attenzione all’epidemia dei diritti di veto”, EURACTIV, 24 novembre 2020, <https://euractiv.it/section/allargamento-e-parternariati/opinion/allargamento-dellue-attenzione-alleepidemia-dei-diritti-di-veto/>
- T. Dryanovska, “Illiberalism in the Western Balkans?”, EUISS, 14 June 2017, <https://www.iss.europa.eu/content/illiberalism-western-balkans>
- G. Durand & A. Missiroli, “Absorption capacity: old wine in new bottles?”, European Policy Centre (EPC), Policy Brief, September 2006, https://www.files.ethz.ch/isn/25239/850239634_Absorption.pdf
- J. Džankić, S. Keil & M. Kmezić, “The Europeanisation of the Western Balkans. New Perspectives on South-East Europe”, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2019

E

S. Economides, “From Fatigue to Resistance: EU Enlargement and the Western Balkans”, Dahrendorf Forum IV, Working Paper n° 17, 20 March 2020, <https://www.dahrendorf-forum.eu/wp-content/uploads/2020/03/From-Fatigue-to-Resistance.pdf>

Economist Intelligence Unit (EIU), “Democracy Index 2019”, https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracyindex2019

Edizioni giuridiche Simone (con pref. di P. Ciriello), *Trattati dell’Unione e della Comunità europea espliciti Articolo per Articolo*, settembre 2001

F. Edjus, “The Impact of Turkey and the Gulf States”, in S. Lange, Z. Nechev & F. Trauner, *In Resilience in the Western Balkans*, EU Institute for Security Studies, 20 September 2017

A. Elbasani, “European Integration in the Western Balkans: Revising the Transformative Power of the EU”, *E-International Relations*, 30 May 2013, <https://www.e-ir.info/pdf/38608>

B. Elek, M. Filipović, G. Grujičić, S. Hercigonja & co., “Preugovor Alarm: Report on the Progress of Serbia in Cluster 1”, (BCSP) Belgrade Center for Security Policy (ed. by J. Pejić Nikić), May 2022, <https://preugovor.org/Alarm-Reports/1747/Alarm-Report-on-Progress-of-Serbia-in-Cluster-1.shtml>

B. Elek, G. Fruscione, B. Javanovic, J. Pejic Nikic & co., “The Crime-Politics Nexus Entrapping the Balkans”, ISPI (ed. by B. Elek & G. Fruscione), October 2021, <https://www.ispionline.it/en/publication/crime-politics-nexus-entrapping-balkans-31731>

A. Eror, “How Aleksandar Vučić Became Europe’s Favorite Autocrat”, *Foreign Policy*, 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/03/09/how-aleksandar-vucic-became-europesfavorite-autocrat/>

EU in Serbia, “Key Findings of the 2022 Report on Serbia”, 12 October 2022, <https://europa.rs/key-findings-of-the-2022-report-on-serbia/?lang=en>

EURACTIV, “Vucic after meeting Putin: Gas price for Serbia to stay the same in next six months,” November 26, 2021, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/vucic-after-meetingputin-gas-price-for-serbia-to-stay-the-same-in-next-six-months

Eur-Lex (Sintesi della legislazione dell’UE), “Allargamento”, https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/enlargement.html?root_default=SUM_1_CODED%3D16%2CSUM_2_CODED%3D1601&locale=it

Eur-Lex (Sintesi della legislazione dell’UE), “Criteri di adesione (criteri di Copenaghen)”, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aaccession_criteria_copenhagen&qid=1676042650053

Eur-lex (Sintesi della legislazione dell’UE), “Strategia di preadesione”, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:preaccession_strategy

Euronews, “Kosovo: dimissioni di massa dei dipendenti pubblici serbi, via anche i giudici”, 7 novembre 2022, <https://it.euronews.com/2022/11/07/kosovo-dimissioni-di-massa-dei-dipendenti-pubblici-serbi-via-anche-i-giudici>

Euronews, “Serbia committed to joining European Union, says President Aleksandar Vučić”, Youtube, 23 gennaio 2020, minuto 16.53, <https://www.youtube.com/watch?v=jG8omszRxP4&t=417s>

European Commission, “EU-Western Balkans Summit in Tirana reaffirms the EU membership perspective of the Western Balkans and EU’s strategic partnership with the region”, Press release, Tirana, 6 December 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7448

European Commission, “EU-Western Balkans relations”, Factsheet, December 2022, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-12/eu_wb_relations.pdf

European Commission, “Berlin Process Summit: EU announces €1 billion energy support package for the Western Balkans and welcomes new agreements to strengthen the Common Regional Market”, 3 November 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6478

European Commission, “2022 Communication on EU Enlargement Policy”, COM (2022) 528 final, Brussels, 12 October 2022, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/2022%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy-v3.pdf>

European Commission, “Serbia on its European path”, Factograph, October 2022, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-12/factograph_serbia.pdf

European Commission, “Serbia 2020 Report”, SWD (2020) 352 final, 6 October 2020, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/serbia_report_2020.pdf

European Commission, “A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, COM (2018) 65, Strasbourg, 6 February 2018, p. 1, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-01/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

European Commission, “Serbia 2018 Report”, SWD (2018) 152 final, Brussels, 17 April 2018, [1226_1546258169_20180417-serbia-report.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_18_1226_1546258169_20180417-serbia-report.pdf) (ecoi.net)

European Commission, F. Timmermans, “The European Union and the Rule of Law – Keynote speech at Conference on the Rule of Law”, Tilburg University, 2015, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/timmermans/announcements/european-union-and-rule-law-keynote-speech-conference-rule-law-tilburg-university-31-august-2015_en

European Commission, “EU-Western Balkan Summit Thessaloniki”, 21 June 2003, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163

European Commission, “Instrument for Pre-accession Assistance” (European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, (DG NEAR)), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en

European Council, “Remarks by President Donald Tusk after His Meeting with Prime Minister of Montenegro Milo Đukanović”, 16 December 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15/tusk-remarks-european-council/>

European Parliament, “The meaning of ‘association’ under EU law. A study on the law and practice of EU association agreement”, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Brussels, February 2019

European Parliament, “Il Parlamento europeo nel processo di allargamento – Quadro generale”, Marzo 2003, https://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/positionep/ep_role_it.htm

European Parliament, “La strategia di preadesione per l’ampliamento dell’Unione europea”, Nota tematica n° 24, 17 giugno 1998, https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/24a2_it.htm

F

- P. Fassino, “Perché l’Unione europea deve aprire le porte ai Balcani”, la Repubblica, 23 luglio 2022, https://www.repubblica.it/commenti/2022/07/23/news/balcani_unione_europea_europa_lintervento_di_piero_fassino-358927704/
- I. Ferreira Nunes, “Civilian, Normative, and Ethical Power Europe: Role Claims and EU Discourses”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 16, issue 1, February 2011
- P. Fontaine, “Le Politiche dell’Unione europea. L’Europa in 12 lezioni”, Pubblicazioni Commissione europea, agosto 2017, <https://op.europa.eu/webpub/com/eu-in-12-lessons/it/>
- M. Formisano, “L’integrazione europea tra ampliamento e approfondimento: gli obiettivi strategici della Commissione europea”, *Studi Urbinati*, vol. 56, n° 3, 2005, <https://journals.uniurb.it/index.php/studi-A/article/view/303/295>
- E. Fouere, “Western Balkans and the EU: Still in stand-by”, *Commentary*, Italian Institute for International Political Studies, 10 July 2017, <http://www.ispionline.it/en/publicazione/western-balkans-and-eu-still-stand-17166>
- Freedom House, “Serbia: Freedom In The World 2021 Country Report”, 2022, <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2021>
- Freedom House Report, “Freedom in the World 2020”, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FIW_2020_REPORT_BOOKLET_Final.pdf
- Freedom House, “Nations in Transit”, 2012-2016, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit>
- J. D. Frlan & J. Polović, “Western Balkan: ‘divide et impera’ – or why opposed interests of the great powers generated permanent instability of the region”, *Acta Economica Et Turistica*, vol. 5, issue 2, 2019, pp. 163-183, https://econpapers.repec.org/article/awdacectu/v_3a5_3ay_3a2019_3ai_3a2_3ap_3a163-183.htm
- G. Fruscione, “Serbia-Kosovo: trovata un’intesa sulla ‘guerra delle targhe’”, ISPI Youtube, 25 novembre 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=NZNqQvSTV9A>
- G. Fruscione, “Serbia: From Milosevic to Vucic, Return Ticket”, ISPI, 2 October 2020, <https://www.ispionline.it/en/publication/serbia-milosevic-vucic-return-ticket-27699>
- G. Fruscione, J. Marovic, T. Prelec & N. Tzifakis, *The Pandemic in the Balkans. Geopolitics and Democracy at Stake*, ISPI (ed. by G. Fruscione), April 2021, https://www.ispionline.it/sites/default/files/ispireport_the_pandemic_in_the_balkans_2021.pdf

G

- A. Gjeta, “The EU enlargement: Theory and Practice”, Tirana Observatory (EU integration series), October 2020, https://www.researchgate.net/publication/344636965_The_EU_Enlargement_Theory_and_Practice
- V. Gligorov, M. Kaldor & L. Tsoukalis, “Balkan Reconstruction and European Integration”, *Balkan Observatory Working Papers*, n° 001, The Vienna Institute for International Economic Studies, 1999, <https://www.econstor.eu/handle/10419/226039>
- Global Conversation, “Serbia’s PM Aleksandar Vučić: EU membership remains priority”, Youtube, 20 maggio 2015, minuto 9.30, <https://www.youtube.com/watch?v=O-HwmvAKKpk>
- [L. Gori, *L’Unione europea e i Balcani occidentali. La prospettiva europea della regione \(1996-2007\)*, Rubbettino Editore, 2007](#)

H. Grabbe, *The EU's Transformative Power. Europeization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, January 2006

GRECO, “Serbia Compliance Report: Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors”, Strasbourg, Council of Europe, 2018, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680792e56>

S. Grimm & O. L. Mathis, “Stability First, Development Second, Democracy Third: The European Union’s Policy towards the Post-Conflict Western Balkans, 1991– 2010”, *Europe-Asia Studies*, vol. 67, issue 6, August 2015, pp. 916-947, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09668136.2015.1055237>

H

L. Hänsel and F.C. Feyerabend, “The influence of external actors in the Western Balkans. A map of geopolitical players”, Konrad Adenauer Stiftung, 2018, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=194afc48-b3be-e3bc-d1da-02771a223f73&groupId=252038

C. Hartwell & K. Sidlo, “Serbia’s cooperation with China, the European Union, Russia and the United States of America”, study for the European Parliament, Directorate-General for External Policies, 2017, <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/133504/Serbia%20cooperation%20with%20China,%20the%20EU,%20Russia%20and%20the%20USA.pdf>

P. Haski, “La guerra in Ucraina divide pericolosamente i Balcani occidentali”, *Internazionale*, 7 giugno 2022, <https://www.internazionale.it/opinione/pierre-haski/2022/06/07/ucraina-serbia-lavrov>

T. Haughton, “When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe”, *Political Studies Review*, vol. 5, issue 2, 2007, pp. 233-246

G. Helmke & S. Levitsky, “Informal Institutions and Comparative Politics: a Research Agenda”, Working Paper 307, Helen Kellogg Institute, Notre Dame University, 2003, https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/307_0.pdf

C. Hillion, “The Copenhagen Criteria and their Progeny”, Oxford, Hart Publishing, 6 March 2014, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2405368

C. Hillion, “EU Enlargement”, in P. Craig & G. de Búrca (eds), *The Evolution of EU law*, Oxford University Press, 2011

M. Holzner & R. Stehrer, “Western Balkan countries knocking on EU’s door”, News & Opinions, The Vienna Institute for International Economic Studies, 5 February 2018, <https://wiiw.ac.at/n-282.html>

P. Horrocks, “Media freedom in the Western Balkans is a geopolitical issue”, EURACTIV, 12 May 2021, <https://www.euractiv.com/section/media/opinion/media-freedom-in-the-western-balkans-is-a-geopolitical-issue/>

A. Hoxhaj, “The EU Rule of Law Initiative Towards the Western Balkans”, *Hague Journal on the Rule of Law*, 14 October 2020, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s40803-020-00148-w.pdf>

B. Huszka, “Human Rights on the Losing end of EU Enlargement: The Case of Serbia”, *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, vol. 56, n° 2, 2018, pp. 352-367

I

V. Ilić, T. Tepavac, D. Spasojević, D. Vuković & co., *Undermining Democracy. Processes and Institutions in Serbia 2010-2020*, CRTA (ed. by D. Spasojević), Belgrade, 2021, https://demokratija.crtars/wp-content/uploads/2021/09/CRTA_Undermining-Democracy_Summary.pdf

Il Post, “Il Kosovo ha imposto dazi molto alti alle importazioni di prodotti serbi”, 22 novembre 2018, <https://www.ilpost.it/2018/11/22/kosovo-imposto-dazi-importazioni-prodotti-serbi/>

A. A. Imeri & S. Kacarska, “Effective benchmarking for concrete rule of law reforms in the Western Balkans”, Think for Europe Network, October 2019, <https://www.thinkforeurope.org/research-analysis/policy-brief/effective-benchmarking-for-concrete-rule-of-law-reforms-in-the-western-balkans>

Insajder, “Was the ‘Bulgarian Train’ Used to Rig Elections?”, 27 April 2016, <https://insajder.net/english/focus/was-the-bulgarian-train-used-to-rig-the-elections>

A. Isufi, “Kosovo Postpones Reciprocity Moves as Tensions Spiral in North”, Prishtina Insight, 1° agosto 2022, <https://prishtinainsight.com/kosovo-postpones-reciprocity-moves-as-tensions-spiral-in-north/>

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), “Democracy in the Western Balkans: a Long and Winding ‘European Path’”, 2022 July 26, <https://www.idea.int/blog/democracy-western-balkans-long-and-winding-%E2%80%9CEuropean-path%E2%80%9D>

International Institute For Peace, “Serbia at a geopolitical crossroads”, Study Trip Report, April 3rd, 2022, pp. 3-4, <https://static1.squarespace.com/static/58a2c691b3db2b3c6990193a/t/6278dcaf8bd6706f551ac540/1652087984278/2022-03+Policy+Paper+Serbia+%28PM+Edits+2022-04-05%29.pdf>

ISPI, “Tra Serbia e Kosovo è ancora ‘guerra delle targhe’. Le tensioni”, Daily focus, 1° agosto 2022, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/tra-serbia-e-kosovo-e-ancora-guerra-delle-targhe-35917>

ISPI, “Tra Kosovo e Serbia è ‘guerra delle targhe’”, Daily focus Balcani, 28 settembre 2021, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/tra-kosovo-e-serbia-e-guerra-delle-targhe-31835>

J

M. Janjić & S. Subotić, “What have we learned from the COVID-19 crisis in terms of Sino-Serbian relations?”, European Policy Centre (CEP), Policy Brief, April 2020

R. Janse, “The evolution of the political criteria for accession to the European Community, 1957-1973”, European Law Journal, vol. 24, issue 1, p. 57-76, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/eulj.12253>

S. M. Jovanović, “You’re Simply The Best: Communicating Power And Victimhood In Support Of President Aleksandar Vučić In The Serbian Dailies Alo! And Informer”, Journal Of Media Research, vol. 11, issue, pp. 22-42, <https://www.mrjournal.ro/docs/R2/31JMR2.pdf>

D. Jović, J. Rupnik D. Sarajlić-Maglić, J. Teokarevic & co., *The Western Balkans and the EU: The Hour of Europe*, ISS (European Union Institute for Security Studies), ed. by J. Rupnik, Chaillot Papers, June 2011

A. E. Juncos, “Europeization by Decree? The Case of Police Reform in Bosnia”, Journal of Common Market Studies (JCMS), vol. 49, n° 2, 2011, pp. 367-389, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.2010.02144.x>

K

- D. Kapidžić, “The Rise of Illiberal Politics in Southeast Europe”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 2020, <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/14683857.2020.1709701?needAccess=true&role=button>
- E. Kavalski, “The Western Balkans and the EU: the probable dream of membership”, *SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, vol.6, n° 1/2, July 2003, pp. 197-212, <https://www.jstor.org/stable/43291993>
- S. Keil, “Europeization, state-building and democratization in the Western Balkans”, *Canterbury Research and Theses Environment (CREATE), Nationalities Papers*, vol. 41, issue 3, 2013, <https://www.cambridge.org/core/journals/nationalities-papers/article/abs/europeanization-statebuilding-and-democratization-in-the-western-balkans/D2B4BF05B93FD6D775DD6EF0F1AB97FF#>
- R. D. Kelemen, A. Menon, & J. Slapin, “The European Union: Wider and Deeper?”, *Journal of European Public Policy*, vol. 21, issue 5, 2014, pp. 643-646, <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13501763.2014.899115?needAccess=true&role=button>
- S. Keukeleire & T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Red Globe Press, 2nd Edition, 2014
- N. M. Khaze, M. Kovacevic & N. Ross Smith “The EU’s stability-democracy dilemma in the context of the problematic accession of the Western Balkan states”, *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 29, n° 2, 2021, pp. 169-183, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14782804.2020.1823823?journalCode=cjea20>
- M. Kmezić, “Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 7 January 2020, <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/14683857.2019.1706257?needAccess=true&role=button>
- M. Kmezić, “Kmezić: Under Vučić presidency, Serbia will further consolidate as an illiberal democracy”, *European Western Balkans*, 1 June 2017, <https://europeanwesternbalkans.com/2017/06/01/kmezic-under-vucic-presidency-serbia-will-consolidate-as-an-illiberal-democracy/>
- A. Kozovic, “The Role of the European Union in the Promotion of Western Balkan ‘Stabilitocracies’: Case Study of Serbia”, *OpenSIUC (Southern Illinois University Carbondale), Reserach Papers*, Spring 2022, https://opensiuc.lib.siu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2452&context=gs_rp
- R. Kraemer, “Serbia On The Edge”, *Foreign Policy Research Institute*, 2022, <https://www.fpri.org/article/2022/03/serbia-on-the-edge/>
- L. Kubosova, “Sarkozy calls for definition of ‘borders of Europe’”, in *euobserver.com*, 31 marzo 2006, <http://euobserver.com/15/21278>
- H. Kurtagić & E. Nuroğlu, “Costs and Benefits of the EU enlargement: The Impact on the EU and SEE Countries”, *Journal of Economic and Social Studies*, vol. 2, n° 2, July 2012, <https://omeka.ibu.edu.ba/items/show/2648/>

L

- G. La Malfa, “Allargamento dell'UE, il cuore oltre l'ostacolo? Problemi e prospettive di un'Europa a 27 Stati”, *Ventunesimo Secolo*, vol. 1, n° 2, ottobre 2002, pp. 141-156, <https://www.jstor.org/stable/43613037>
- A. Landuyt & D. Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/UE 1961-2004*, Il Mulino, 2005

F. B. de Lasheras, V. Tcherneva & F. Wesslau, “Return to Instability: How Migration and Great Power Politics Threaten the Western Balkans”, European Council on Foreign Relations, 2016, https://ecfr.eu/publication/return_to_instability_6045/

G. La Spina, “La Commissione ha varato il nuovo pacchetto di allargamento, ma i Balcani sono pronti?”, IARI (Istituto Analisi Relazioni Internazionali), 23 ottobre 2021, <https://iari.site/2021/10/23/la-commissione-ha-varato-il-nuovo-pacchetto-di-allargamento-ma-i-balcani-sono-pronti/>

S. Latal, “Nuova strategia per l'allargamento dell'Unione europea: Balcani indifferenti”, Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa (OBCT), 13 febbraio 2020, <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Nuova-strategia-per-l-allargamento-dell-Unione-europea-Balcani-indifferenti-199561>

M. Lazarević, G. Fruscione, S. Mitrović, V. Vuksanović & co., *Europe and Russia on the Balkan Front: Geopolitics and Diplomacy in the EU's Backyard*, ISPI (ed. by G. Fruscione), March 2023, https://www.ispionline.it/wp-content/uploads/2023/03/ISPI-Report-2023_Europe-and-Russia-on-the-Balkan-Front.pdf

M. Lazarević & S. Marić, “Curbing the executive bias in EU enlargement policy for a stronger democracy in the Western Balkans”, Think for Europe Network (TEN), November 2019, <https://www.thinkforeurope.org/research-analysis/policy-brief/curbing-the-executive-bias-in-eu-enlargement-policy-for-a-stronger-democracy-in-the-western-balkans>

M. Lemstra, “The destructive effects of state capture in the Western Balkans. EU enlargement undermined”, Clingendael Policy Brief, September 2020, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-10/Policy_Brief_Undermining_EU_enlargement_2020.pdf

L. Lenza, “I Balcani occidentali alla ricerca della strada verso Bruxelles”, Affari Internazionali (AI), 14 luglio 2022, <https://www.affarinternazionali.it/i-balcani-occidentali-alla-ricerca-della-strada-verso-lue/>

E. Letta, *L'allargamento dell'Unione europea. Dal Circolo polare artico al Mar Nero, i nuovi confini dell'Europa*, Il Mulino, 2003

D. Lettig, “Allargamento UE, i leader dei Balcani occidentali delusi per l'apertura a Ucraina e Moldavia”, EURACTIV, 23 giugno 2022, <https://euractiv.it/section/allargamento-e-parternariati/news/allargamento-ue-i-leader-dei-balcani-occidentali-delusi-per-lapertura-a-ucraina-e-moldavia/>

S. Levitsky & L. Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, 2010

S. Levitsky & L. A. Way, “Elections without democracy. The rise of competitive authoritarianism”, *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 2, April 2002, pp. 51-65, <https://muse.jhu.edu/article/17196>

M

T. Maksić, “Media reform stalled in the slow lane”, World Association of Newspaper and News Publishers, Paris, 2015

I. Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *European Economic Journal*, 16 December 2002

T. Marktler, “The Power of the Copenhagen Criteria”, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol-2, n° 2, December 2006, https://www.researchgate.net/publication/27212282_The_Power_of_the_Copenhagen_Criteria

G. Mauro, *L'Unione europea verso l'allargamento. Moneta unica, squilibri regionali e integrazione*, Franco Angeli Editore, 2004

M. G. Melchionni, “Dichiarazione di Salonicco su UE-Balceni occidentali”, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 70, n° 3, Luglio-Settembre 2003, pp. 443-445, <https://www.jstor.org/stable/42741433>

S. Miteva, “In Serbia, fake news is spread by state-backed media”, *EURACTIV*, 3 maggio 2021, <https://www.euractiv.com/section/media/news/in-serbia-fake-news-is-spread-by-state-backed-media/>

S. Mladenov Jovanović, “Headlines as Fake News: Discursive Deception in Serbia’s Daily Informer (2012–2018)”, *Central and Eastern European Review*, vol. 12, n°. 1, 2019

D. Morina, “Serbia Accuses Kosovo Of Planning Attack On Train”, *Balkan Insight*, 14 January 2017, <https://balkaninsight.com/2017/01/14/serbian-pm-kosovo-tried-to-provoke-conflict-01-14-2017/>

N

N1, “Every ninth Serbian citizen a member of the ruling party”, 19 settembre 2020, <http://rs.n1info.com/English/NEWS/a641481/Every-ninth-Serbian-citizen-a-member-of-the-ruling-party.htm>

N1, direktno o medijima u Srbiji: Draža Petrović, Stevan Dojčinović i Dubravka Valić Nedeljković, Youtube, 2018, minuto 7, <https://www.youtube.com/watch?v=xGkLqBgnnfw&t=431s>

I. Newton, “The Copenaghen Criteria: Coping with Integration?”, *Brussels Insider 2021-2022*, <https://europedebate.ie/2020/04/10/copenhagen-criteria-coping-integration/>

T. Nikolic, “Speech at the central administration of the Serbian radical party meeting”, Belgrade 2008 September 12, <https://www.youtube.com/watch?v=uhUX4WpoXro>

W. Nozar, “The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24”, *Netherlands Institute of International Relations (Clingendael)*, July 2012

O

J. O’Brennan, “On the Slow Train to Nowhere? The European Union, “Enlargement Fatigue” and the Western Balkans”, *European Foreign Affairs Review*, 2014, 19(2), 221-241, https://www.researchgate.net/publication/327571562_'On_the_slow_train_to_nowhere'_The_European_union_'Enlargement_Fatigue'_and_the_Western_Balkans

J. O’Brennan, “Enlargement Fatigue and its Impact on the Enlargement Process in the Western Balkans. The Crisis of EU Enlargement”, *London School of Economics’ Ideas–Special Report*, November 2013

Official Journal of the European Union, “Regulation (EU) 2021/1529 of the European Parliament and of the Council of 15 September 2021 establishing the Instrument for Pre-Accession assistance (IPA III)”, *Regulations (Legislative acts)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1529&from=EN>

L. Ognjanoska, “Promoting the Rule of Law in the EU Enlargement Policy: A Twofold Challenge”, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, December 2021, https://www.researchgate.net/publication/357847157_Promoting_the_Rule_of_Law_in_the_EU_Enlargement_Policy_A_Twofold_Challenge

Open Society Foundations, “Fault Lines: Global Perspectives on a World in Crisis. Polling 22 Countries on Key Issues Facing the World”, *Publications*, September 2022, https://www.opensocietyfoundations.org/publications/fault-lines-global-perspectives-on-a-world-in-crisis#publications_download

Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa (OBCT), “Il Patto di Stabilità per l’Europa sud orientale: una scheda tecnica”, 27 dicembre 2001, <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Italia/Il-Patto-di-Stabilita-per-l-Europa-sud-orientale-una-scheda-tecnica-19490>

M. Ottaway, *Democracy Challenged. The rise of semi-authoritarianism*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2003

P

D. Pasquinucci (a cura di), *Dalla Piccola Alla Grande Europa*, CLUEB, Bologna, 2006

Parlamento europeo, “Nuova strategia dell’UE in materia di allargamento”, Sintesi Plenaria Novembre 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738205/EPRS_ATA\(2022\)738205_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738205/EPRS_ATA(2022)738205_IT.pdf)

Parlamento europeo, “Esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell’Ungheria dei valori su cui si fonda l’Unione”, Strasburgo, 15 settembre 2022 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_IT.pdf

Parlamento europeo, “Il Parlamento europeo nel processo di allargamento – Quadro generale”, marzo 2003, https://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/positionep/ep_role_it.htm

Parlamento europeo, “Allargamento dell’Unione”, Note tematiche sull’Unione europea, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/167/allargamento-dell-unione>

S. Pavlović, “West is best: How stabilitocracy undermines democracy building in the Balkans”, EUROPP, 5 May 2017, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/05/05/west-is-best-how-stabilitocracy-undermines-democracy-building-in-the-balkans/>

A. E. Perez, “Renewing hope? An analysis of the new EU enlargement methodology and its implications for Kosovo”, Group for Legal and Political Studies n° 1, April 2020, <http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2020/04/GLSPolicyAnalysis012020NewEnlargementStrategy.pdf>

V. Pešić, “State Capture and Widespread Corruption in Serbia”, Brussels, Centre for European Policy Studies Working, Document n° 262, 2007

M. Petrović, “Towards Gradual Integration of the Western Balkans into the European Union: the Case of Serbia”, *Journal of Liberty and International Affairs*, vol. 8, n° 1, 2022, <https://elijah.com/index.php/jlia/article/view/490/284>

M. Petrović, “EU integration process of Serbia: a vicious circle of high politics?”, *Review of International Affairs*, 2019

L. Piccardo, “L’Europa del nuovo millennio. Storia del quinto ampliamento (1989-2007)”, CLUEB, 2007

S. Piedrafita & J. I. Torreblanca, “The Three Logics of EU Enlargement: Interests, Identities and Arguments”, *CAIRN.INFO, Politiques Européenne*, n° 15, 2005, pp. 29-59, <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2005-1-page-29.htm>

D. Pineles, “How The ‘Kosovo Precedent’ Shaped Putin’s Plan To Invade Ukraine”, *Balkan Insight*, 9 March 2022, <https://balkaninsight.com/2022/03/09/how-the-kosovoprecedent-shaped-putins-plan-to-invade-ukraine>

T. Pinicula, “Report on a European Parliament recommendation to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy concerning the new EU strategy for enlargement”, European Parliament, Report - A9-0251/2022, 17 October 2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0251_EN.html

C. Pippan, “The Rocky Road to Europe: The EU’s Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, n° 2, pp. 219-245, https://www.researchgate.net/publication/327550517_The_Rocky_Road_to_Europe_The_EU%27s_Stabilisation_and_Association_Process_for_the_Western_Balkans_and_the_Principle_of_Conditionality

J. Pirjevec, *Le guerre jugoslave: 1991-1999*, Einaudi, 2017

T. Prelec, “The Vicious Circle of Corrosive Capital, Authoritarian Tendencies and State Capture in the Western Balkans”, *Journal of Regional Security*, vol. 15, issue n° 2, 2020, pp. 167-198

T. Prelec, “Rule of law and elections: How to tackle systematic problems”, in (a cura di) J. Marović, T. Prelec & M. Kmezić, *Strengthening the rule of law in the Western Balkans: Call for a revolution against particularism*, Balkans in Europe Policy Advisor Group, Belgrade, 2019, pp. 27-43

Protector of Citizens, Republic of Serbia, Report 13-32-2147/2016, Belgrade 9 May, 2016

R

C. Radaelli, “The Europeanization of Public Policy”, in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli (eds), *The Politics of Europeanization*, OUP, 2003

V. Radojević & M. Vučić, “Najmanje 945 lažnih vesti na naslovnica četiri tabloida u 2019”, *Raskrikavanje Projekat Portala Krik*, 24 gennaio 2020, <https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=557>

E. Remacle, “La CSCE et la Communauté européenne face au conflit yougoslave”, *Trimestre du Monde*, n. 17/1992, pp. 221

S. Richter & N. Wunsch, “Money, Power, Glory: The Linkages between EU Conditionality and State Capture in the Western Balkans”, *Journal of European Public Policy*, vol. 27, issue 1, 2019, pp. 41-62, <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13501763.2019.1578815?needAccess=true&role=button>

S. Richter, “Two at one blow? The EU and its quest for security and democracy by political conditionality in the Western Balkans”, *Democratization*, vol. 19, issue 3, 2012, pp. 507–34, <https://www.tandfonline.com/bibliopass.unito.it/doi/epdf/10.1080/13510347.2012.674360?needAccess=true&role=button>

I. Ristic, “Serbia’s EU Integration Process: The Momentum of 2008”, *Panoeconomicus*, 2009(56), n.1, p. 113; B92, “Kostunica: EU membership not on agenda”, 4 aprile 2008, https://web.archive.org/web/20110607014646/http://www.b92.net/eng/news/politicsarticle.php?yyyy=2008&mm=04&dd=04&nav_id=49087

A. Rizzo, “L’Unione europea e i Paesi dei Balcani occidentali nella prospettiva dell’allargamento”, *Il Diritto dell’Unione europea*, Anno XVI, fasc. 2, 2011

S. Roblin, “Missile-Armed Chinese Drones Arrive In Europe As Serbia Seeks Airpower Edge”, *Forbes*, 9 July 2020, <https://www.forbes.com/sites/sebastienroblin/2020/07/09/missile-armed-chinese-drones-arrive-in-europe-for-serbian-military/?sh=78f142cb79d2>

F. Rolandi, “Croazia, i rapporti di vicinato dopo l’ingresso nell’UE”, *Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa (OBCT)*, 26 giugno 2018, <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Croazia/Croazia-i-rapporti-di-vicinato-dopo-l-ingresso-nell-UE-188760>

E. Rossi, “L’Italia può guidare il processo di integrazione europea dei Balcani. Parla Fruscione”, *formiche*, 24 novembre 2022, <https://formiche.net/2022/11/italia-processo-integrazione-balkan-fruscione/>

S

- M. Sagawa-Krasny, "The battle of law is the battle for Europe", European student think tank, 5 January 2020, <https://esthinktank.com/2020/01/05/the-battle-for-the-rule-of-law-is-the-battle-for-europe/>
- Salzburg EU-Western Balkans Joint Press Statement, Salisburgo 11 marzo 2006, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/88775.pdf
- M. Samorukov & V. Vuksanović, "Untarnished by War: Why Russia's Soft Power Is So Resilient in Serbia", CARNEGIE (Endowment for International Peace), 18 January 2023, <https://carnegieendowment.org/politika/88828>
- F. Savastano, "Allargamento e confini dell'Unione europea", Sapienza – Università di Roma, anno accademico 2015/2016
- F. Schimmelfenning & U. Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", Journal of European Public Policy, August 2004, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1350176042000248089>
- S. Secieru, "Russia in the Western Balkans. Tactical wins, strategic setbacks", ISS (European Union Institute for Security Studies), July 2019, <https://www.iss.europa.eu/content/russia-western-balkans>
- V. Shopov, "Mapping the China's Rise In The Western Balkans", European Council On Foreign Relations (ECFR), March 2022, <https://ecfr.eu/special/china-balkans/>
- H. Sjurson, "Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy", JCMS, vol. 40, n° 3, 2002, pp. 491–513, https://www.researchgate.net/publication/227538125_Why_Expand_The_Question_of_Legitimacy_and_Justification_in_the_EU's_Enlargement_Policy
- F. Sogliani, "Unione europea e Balcani", Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche, vol. 56, n° 3, 17 febbraio 2014, pp. 549–553
- C. Solioz, "Deconsolidation and de-democratisation: Current Western Balkans experience of the transition", SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe, 2020, pp. 187-207, <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/1435-2869-2020-2-187/deconsolidation-and-de-democratisation-current-western-balkans-experience-of-the-transition-jahrgang-23-2020-heft-2?page=1>
- V. Stojarová, "Media in the Western Balkans: who controls the past controls the future", Southeast European and Black Sea Studies, vol. 20, n° 1 (*Illiberal politics in Southeast Europe*), 2020
- V. Stojarová, "Media in the Western Balkans: who controls the past controls the future", Southeast European and Black Sea Studies, 15 December 2019, pp. 161-181, <https://doi.org/10.1080/14683857.2020.1702620>
- I. Stradner, "Russia is Playing With Fire in the Balkans. How Putin's Power Play Threatens Europe", Foreign Affairs, 27 December 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2021-12-27/russia-playing-fire-balkans>
- J. Subotic, "Europe is a State of Mind: Identity and Europeanization in the Balkans, International Studies Quarterly, vol. 55, n°2, June 2011, pp. 309-330, <https://www.jstor.org/stable/23019690>
- J. Subotić, "Explaining Difficult States: The Problems of Europeanization in Serbia", East European Politics and Societies, vol. 24, issue 4, 2010, pp. 595–616

T

J. Teokarevic, "They Pretend to Want Us in, and We Pretend to Reform: The Image of the EU in the Western Balkans", Region Europe, Europe from Outside Seminars, Torino, 2021-2022

TEN & CEPS, "The Enlargement Impasse and the Necessity for its Transformation", 1 July 2021, <https://www.thinkforeurope.org/wp-content/uploads/2021/07/The-Enlargement-Impasse-and-the-Necessity-for-its-Transformation.pdf>

C. Tilly, *Democracy*, Cambridge University Press, 2007

P. Tonchev, "China's Road: Into the Western Balkans". European Union Institute for Security Studies, 2017, <https://www.iss.europa.eu/content/chinas-road-western-balkans>

Transparency International, "Captured states in the Western Balkans and Turkey", 11 December 2020, https://www.transparency.org/en/news/captured-states-western-balkans-turkey?sm_au=iVVvVjFQPMHvrMtNVkFHNKt0jRsMJ

A. Tylor, "Corruption reigns supreme in Western Balka EU hopefuls", EURACTIV, 29 giugno 2022, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/corruption-reigns-supreme-in-western-balkan-eu-hopefuls/

U

M. Uvalic, "EU policies towards the Western Balkans: The role of sticks and carrots", *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, June 2009, https://www.researchgate.net/publication/237466359_EU_policies_towards_the_Western_Balkans_The_role_of_sticks_and_carrots

V

M. A. Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration After Communism*, Oxford University Press, 17 February, 2005

A. L. Valvo, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2019

J. M. Van Brabant, "EU Widening and Deepening – Are these goals reconcilable?", *MOST: Economic Policy in Transitional Economies*, June 2001, pp. 131-141, <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1012210509779>

V. Veebel, "Relevance of Copenhagen Criteria in Actual Accession: Principles, Methods and Shortcomings of EU Pre-accession Evaluation", *Studies of Transition States and Societies*, December 2011, https://www.researchgate.net/publication/289540668_Relevance_of_Copenhagen_Criteria_in_Actual_Accession_Principles_Methods_and_Shortcomings_of_EU_Pre-accession_Evaluation

Venice Commission & OSCE/ODIHR, Joint Opinion on the Revised Electoral Code of "The Former Yugoslav Republic of Macedonia" adopted by the Council for Democratic Elections of 13 October 2011, Opinion No. 640/2011

Vijesti, "Ustavni sud: Zakon o finansiranju političkih partija nije u skladu sa Ustavom", *Vijesti Online*, 30 May 2014, <http://www.vijesti.me/vijesti/ustavni-sud-zakon-o-finansiranju-politickih-partija-nije-u-skladu-s-us-tavom-214003>

M. Vladimirov *et al.*, “Russian Economic Footprint in the Western Balkans. Corruption and State Capture Risks”, Center for the Study of Democracy (CSD), Sofia, 2018

S. Vladislavljev, “Surveying China’s Digital Silk Road In The Western Balkans”, Texas National Security Review, 3 August 2021, <https://warontherocks.com/2021/08/surveying-chinas-digital-silk-road-in-the-western-balkans/>

K. Voltmer, *The media in transitional democracies*, Cambridge: Polity Press, 2013

A. Vračić, “Turkey’s Role in the Western Balkans”, SPW Research Paper, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs, 2016, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/50173/ssoar-2016-vracic-Turkeys_role_in_the_Western.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2016-vracic-Turkeys_role_in_the_Western.pdf

V. Vuksanović, “Russia and China, friends and brothers of the captured state – analysis of narratives used to capture the state”, BCSP, 17 January 2022, <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2022/01/Russia-and-China-friends-and-brothers-of-the-captured-state-%E2%80%93-analysis-of-narratives-used-to-capture-the-state.pdf>

V. Vuksanović, “Russia’s gas gift to Serbia comes with strings attached”, Euronews, 4 December 2021, <https://www.euronews.com/2021/12/04/russia-s-gas-gift-to-serbia-comes-with-strings-attached-view>

V. Vuksanovic, “Chinese Drones in Serbian Skies”, RUSI (Royal United Services Institute), 5 January 2021, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/chinese-drones-serbian-skies>

V. Vuksanovic, “Belgrade’s New Game: Scapegoating Russia and Courting Europe”, Texas National Security Review, 28 August 2020, <https://warontherocks.com/2020/08/belgrades-new-game-scapegoating-russia-and-courting-europe/>

V. Vuksanovic, “From Russia with Love? Serbia’s Lukewarm Reception of Russian Aid and Its Geopolitical Implications”, LSE Ideas, Strategic Update, June 2020

V. Vuksanovic, “Securing the Sino-Serbian Partnership”, Echo wall, 14 ottobre 2019, <https://www.echo-wall.eu/plus-one/securing-sino-serbian-partnership>

W

W. Wagner, “Liberal Power Europe”, Journal of Common Market Studies (JCMS), vol. 55, n° 6, 2017, pp. 1398-1414, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.12572>

WBSB (Western Balkans Security Barometer), “There is No Democracy in Serbia nor is it Desirable”, BCSP (Belgrade Center for Security Policy), January 2022, <https://bezbednost.org/en/publication/there-is-no-democracy-in-serbia-nor-is-it-desirable/>

S. Weatherill, “What are the EU’s values?”, in S. Weatherill, *Law and Values in the European Union*, Paperback, Clarendon Law Series, June 2016, pp. 393-420

Wiki, “Accordo di associazione dell’Unione europea”, https://it.abcdef.wiki/wiki/European_Union_Association_Agreement

Z

V. Zeneli, "Dancing in the Dark. The West, China and Russia in the Western Balkans", Concordiam, 2020

M. Zivanovic, "N1 TV Station Targeted by 'Death Threat' in Serbia", Balkan Insight, 17 May 2019, <https://balkaninsight.com/2019/02/05/n1-television-warns-on-new-threats-02-05-2019/>

M. Živanović, "Belgrade Mayor Ordered Controversial Demolitions, Claims Ex-Wife, Balkans Insight, 2017, <http://www.balkaninsight.com/en/article/ex-wife-accuses-the-mayor-of-belgrade-for-savamala-night-demolition02-13-2017#sthash.i4WNWzA1.dpuf>

L. Zuokui, "Eu's Conditionality and the Western Balkans Accession Roads", Journal on European Perspectives of the Western Balkans, vol. 2, n° 1, April 2020, pp. 79-98, <https://stara.cep.si/dokumenti/81-100.pdf>

RINGRAZIAMENTI

A conclusione di questo mio percorso mi è doveroso ringraziare tutte le persone che mi sono state accanto e che hanno reso possibile il raggiungimento di questo importante traguardo. Ringrazio pertanto di cuore:

Anzitutto *mamma e papà*, che mi hanno supportata (ma anche e soprattutto “soportata”) in questi anni di studio, sorreggendomi specialmente quando la strada si faceva più in salita. Grazie per i vostri insegnamenti, per le opportunità che mi avete dato e per tutto il vostro amore;

Mio fratello *Alberto*, per la pazienza e la comprensione delle mie insicurezze;

Mio padrino *Cesare*, per la sua presenza costante e i suoi preziosi consigli: sei la spalla su cui so di poter sempre contare;

Elena, la mia amica del cuore, il mio porto sicuro. Grazie per credere in me più di quanto io ne sia capace e per il tuo ascolto premuroso, che mi fa sentire a “casa”. Sono tanto fortunata ad averti incontrata in quel primissimo giorno di università e mi auguro di continuare a crescere e a collezionare ricordi assieme. Ti voglio un mondo di bene;

Denise, mia fedele compagna di studio, senza la quale questi due anni non sarebbero stati gli stessi. È stato bello condividere con te questo cammino e scoprire di avere interessi e valori affini, costruendo una sincera e profonda amicizia. Grazie per aver reso, con la tua solarità, più “leggere” le sessioni di studio e più sopportabile l’immancabile “ansietta” pre-esame. Ti auguro il meglio e di poter realizzare tutti i tuoi sogni;

Ilaria, per la tua vicinanza nonostante i chilometri di distanza. Grazie per i tuoi messaggi audio motivazionali, che mi hanno sollevata e ristorata quando mi sono sentita smarrita. Sei un’amica speciale e dalle mille risorse, che mi auguro tu possa imparare a riconoscere e a esserne orgogliosa;

Laura, per la tua purezza e la tua sensibilità disarmanti. Con la tua tenacia e la tua pacatezza mi hai insegnato a non “mollare” di fronte alle avversità e che torna sempre il sereno dopo la tempesta. Dinanzi a noi si aprono e si prospettano nuovi percorsi, che fanno meno paura sapendo che ci saremo l’una per l’altra;

Francesca e Martina, che oltre a essere cugine di sangue, sono vere amiche. Grazie per i puntuali messaggi di “in bocca al lupo” prima degli esami e per le nostre infinite chiacchierate,

a parlare del più e del meno. Sono davvero felice del nostro bel rapporto di complicità, che possa accompagnarci nelle prossime stagioni della vita;

Sara, il mio “118”, che ha conosciuto le mie parti più buie, per poi vedermi rifiorire: ti devo molto.

Infine, ringrazio con sincero affetto il professor *Paolo Caraffini* per la cura e la professionalità con cui mi ha seguita nell’elaborazione del mio lavoro di tesi e il dottor *Giorgio Fruscione* per essersi prestato con estrema disponibilità e gentilezza alle mie domande e alle mie curiosità sulla regione balcanica, dedicandomi tempo e attenzione.