

Rapporto di ricerca

**L'allargamento europeo
ai Balcani occidentali:
il ruolo della società civile
per rilanciare la prospettiva europea
della regione**

Dicembre 2021

Con il contributo di



Rapporto di ricerca del Progetto di cooperazione internazionale –WB6Facility,
co-finanziato dalla Regione Friuli Venezia Giulia
“Giovani e Società civile nei Balcani occidentali”

Indice

| | |
|---|----|
| Introduzione..... | 3 |
| 1. La relazione tra i Balcani occidentali e l’Unione Europea | 4 |
| 1.1. Le implicazioni della pandemia..... | 7 |
| Box 1. Allargamento europeo e opinione pubblica: qualche dato..... | 9 |
| 2. Il ruolo della società civile nella politica di allargamento..... | 9 |
| 2.1. La riduzione degli spazi d’azione per la società civile, prima e dopo la pandemia..... | 10 |
| Box 2. La società civile illiberale | 12 |
| 2.2 Ruolo della società civile nel processo di allargamento europeo | 12 |
| Box 3. La coalizione regionale RECOM..... | 14 |
| Box 4. Modelli di inclusione nel processo di adesione a confronto | 15 |
| 2.3. L’impatto del processo di integrazione europea sulla società civile | 16 |
| Box 5. La riforma della pubblica amministrazione | 18 |
| 2.4. Evidenze dal caso serbo: società civile e negoziati sul capitolo 27..... | 18 |
| Box 6. Capitolo..... | 19 |
| 2.4.1. Il contributo della società civile..... | 20 |
| Box 7. I movimenti ambientalisti | 20 |
| 2.4.2. Emergere di processi partecipativi?..... | 22 |
| 3. Il processo di Berlino..... | 24 |
| 3.1. Il processo di Berlino: la natura dell’iniziativa..... | 24 |
| 3.2. Tra successi e insuccessi del Processo di Berlino | 25 |
| 3.2.1. Quale futuro per il Processo di Berlino | 27 |
| 3.3. Il Processo di Berlino e la società civile: una lettura critica tra elementi positivi e negativi | 28 |
| 3.3.1. Il Forum della società civile nel “fare ed essere in rete” | 30 |
| Considerazioni conclusive..... | 31 |
| Riferimenti bibliografici..... | 33 |

Curatrice e Autrice:

Luisa Chiodi, Direttrice scientifica, OBC Transeuropa

Autrici:

Serena Epis, assistente di ricerca, OBC Transeuropa

Anna Ferro, ricercatrice, CeSPI

Introduzione

Questo documento di approfondimento è stato realizzato dal Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) e da Osservatorio Balcani Caucaso e Transeuropa (OBCT) nel quadro del progetto “Giovani e Società Civile nei Balcani Occidentali”, grazie al contributo di Iniziativa Centro Europea (InCe) e della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia attraverso il Progetto di cooperazione internazionale *WB6 Facility - Regional support and partnership actions to implement WB6 decisions in the economic and social field*.

Dai primi anni del 2000¹, l’Unione Europea (UE) ha rinnovato l’interesse a sostenere il processo di integrazione dei sei paesi dei Balcani occidentali, i cosiddetti *Western Balkans six* (WB6)². Tuttavia, negli anni, il percorso di allargamento ha subito **rallentamenti** dovuti a fattori e cause riconducibili non solo alle difficoltà politiche dei paesi della regione ma anche a dinamiche interne all’UE stessa.

Da parte europea, persistenti divisioni e veti imposti da alcuni stati membri hanno impedito all’UE di adottare decisioni coerenti e credibili, deludendo in più occasioni le aspettative dei paesi candidati, anche quando quest’ultimi hanno dimostrato di rispettare le condizioni richieste.

A questa cosiddetta “**fatica da allargamento**” dell’UE è corrisposta una “**fatica da riforma**” nei Balcani, soprattutto per quanto riguarda questioni cruciali quali lo stato di diritto e tutela dei diritti fondamentali.

Dopo i progressi degli anni 2000, parallelamente alla crisi dell’allargamento, nei paesi candidati si è assistito ad un rallentamento dei processi di riforma e ad un indebolimento democratico che è reso evidente da alti livelli di corruzione e abuso di potere da parte dei governi, minacce all’indipendenza della magistratura e attacchi ai media e alla società civile.

Negli anni altri fattori hanno accentuato la crisi della politica di allargamento, tra cui dispute regionali, quali la controversia tra Serbia e Kosovo, condizionamenti esterni, come la crisi economica del 2008/9 e la pandemia di Covid-19, e la crescente influenza di altri attori globali nella regione, primi tra tutti Russia e Cina.

I negoziati per l’integrazione europea hanno tradizionalmente previsto un dialogo serrato tra istituzioni europee e governi dei paesi candidati, con un coinvolgimento solo marginale della società civile, dei media e di altri attori locali. Tuttavia, di fronte alle difficoltà emerse negli ultimi anni, l’UE ha cercato di includere maggiormente questi attori non-governativi con l’auspicio che questi possano contribuire a consolidare il funzionamento delle istituzioni democratiche nella regione. Lo stesso Processo di Berlino, nato nel 2014 per facilitare le relazioni tra alcuni paesi membri e quelli balcanici, ha rappresentato un’occasione di dialogo inter-governativo, arrivando a riconoscere il ruolo della società civile solo a partire dalla sua seconda edizione e ampliando ulteriormente lo sguardo nella terza con il coinvolgendo anche delle organizzazioni giovanili.

Tutto ciò mette in evidenza come vari ostacoli si frappongano tuttora alla maturazione del dialogo tra i WB6 e l’UE e come anche la platea di protagonisti veda attori in prima e seconda fila, con la società civile ancora sullo sfondo e con una ridotta capacità di incidere.

Questo studio guarda al processo di allargamento ai Balcani occidentali, esaminando da un lato come attori non-statali³, in particolare la società civile, siano diventati o meno protagonisti - anziché spettatori - dei processi di dialogo, cambiamento e integrazione nel contesto delle relazioni tra UE e Balcani Occidentali. Dall’altro lato, come iniziative intergovernative tra cui il Processo di Berlino abbiano o meno contribuito a queste dinamiche.

¹ Ad esempio attraverso le conclusioni del Consiglio Europeo a Copenaghen (2002) e Bruxelles (2003) e dall’agenda emersa dal Consiglio Europeo di Salonicco del 2003.

(https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_03_3).

² Albania, Bosnia Erzegovina, Kosovo, Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia

³ Come le organizzazioni della società civile, oggetto di questo studio, oppure le scuole che sono state oggetto di una diversa attività di progetto rivolta al dialogo tra studenti in Italia e Bosnia Erzegovina.

Lo studio evidenzia i limiti che iniziative calate dall'alto presentano, soprattutto quando escludono dai processi decisionali gli attori non statali e quando non sono dotate di autorevolezza e rappresentatività istituzionale, e allo stesso tempo mette in luce come l'integrazione europea abbia in qualche modo favorito opportunità di coinvolgimento della società civile balcanica nei processi politici, tuttavia rilevando criticità in termini di assenza di trasparenza e strutturazione.

Nello specifico la ricerca si concentra sul settore delle politiche ambientali, il quale negli ultimi anni ha assunto una rilevanza politica e sociale sempre maggiore, sia all'interno dell'UE che nei paesi dei Balcani. L'analisi della letteratura e le interviste realizzate confermano che le tematiche ambientali possono rappresentare un terreno in cui rafforzare le relazioni tra paesi membri e candidati all'adesione. Le sfide trasversali legate alla protezione ambientale e alla lotta ai cambiamenti climatici offrono infatti uno spazio di azione comune all'interno del quale la società civile può svolgere un ruolo primario.

Tre sono le sezioni in cui è organizzato il documento: la prima offre un'introduzione aggiornata sul contesto delle relazioni tra UE e paesi dei Balcani occidentali rispetto alla prospettiva di allargamento. La seconda è focalizzata sulla società civile, in particolare di stampo ambientalista e con un focus sulla Serbia, in relazione al suo ruolo nel rilanciare la prospettiva europea della regione. La terza sezione è diretta ad un approfondimento del Processo di Berlino, avviato dalla Germania nel 2014 per rilanciare il processo di integrazione in crisi. Lo studio ha previsto analisi della letteratura, aggiornamento tramite fonti diverse (ufficiali, giornalistiche, accademiche) e otto *interviste in profondità*. Un *webinar* pubblico è stato organizzato per presentare i risultati di questo studio⁴.

1. La relazione tra i Balcani occidentali e l'Unione Europea

Luisa Chiodi e Serena Epis

All'indomani dei conflitti che hanno segnato la dissoluzione della ex Jugoslavia negli anni Novanta, l'Unione Europea (UE) è diventata il principale punto di riferimento per la ricostruzione dei paesi dei Balcani. Nella prospettiva europea, la promessa di integrazione, avanzata ufficialmente per la prima volta durante il Consiglio Europeo di Salonicco del 2003, rappresentava il miglior incentivo per la stabilizzazione della regione.

Dal Consiglio di Salonicco, solo la Croazia è riuscita ad entrare nell'Unione nel 2013, mentre gli altri sei paesi della regione da quasi vent'anni sono impegnati in un processo faticoso che ha finora portato pochi risultati. Sia il Montenegro che la Serbia da alcuni anni hanno aperto i negoziati con la Commissione Europea, mentre Albania e Macedonia del Nord sono ancora in attesa del voto favorevole del Consiglio Europeo per avviare le conferenze intergovernative necessarie per l'inizio dei negoziati, ma da mesi sono bloccate dal veto della Bulgaria per un contenzioso su questioni culturali e linguistiche. Infine, Bosnia Erzegovina e Kosovo non sono ancora riusciti a superare lo stadio di *potenziali* candidati all'integrazione europea.

Prima del blocco della Bulgaria, negli anni precedenti vari altri ostacoli si sono frapposti al prosieguo del processo di integrazione dei Balcani Occidentali.

Nell'ultimo decennio, infatti, diversi paesi membri sono stati caratterizzati da crescenti connotazioni politiche contrarie ad aperture a sud-est⁵, più ancora che per motivazioni puramente anti-europeiste o sovraniste - seppur esistenti⁶, prevalentemente per sottostanti timori legati all'ingresso di economie e

⁴ [Il ruolo della società civile nel processo di allargamento UE ai Balcani occidentali](#), 19 novembre 2021.

⁵ Si consideri ad esempio il caso della Francia <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/86b64122-f094-4576-a747-f493cbd86f8b/it%E2%80%99s-the-eu-not-western-balkan-enlargement-20210201.pdf>; <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/La-Francia-i-Balcani-occidentali-e-l-Unione-europea-sull-onda-dello-scetticismo-210254>.

⁶ https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/72461/RSC%202021_70.pdf?sequence=1

contesti fragili, in ritardo sulla tabella delle riforme (Banca Mondiale 2021⁷; Flessenkemper 2017), per timori per l'infiltrazione di reti di criminalità organizzata balcanica⁸, alla paura di ulteriori migrazioni interne di forza lavoro e di effetti sui diversi mercati⁹, e anche timori di un possibile cambiamento del peso decisionale e della rappresentanza dei paesi fondatori¹⁰. Questi temi e timori sono diventati spesso argomenti a sfavore del processo di allargamento in concomitanza con gli appuntamenti elettorali in alcuni paesi membri. Allo stesso tempo, nei paesi balcanici forte è stata la vulnerabilità a shock esterni evidenziata ad esempio dal severo impatto della pandemia di Covid-19, soprattutto per le categorie più fragili e in quei contesti con larga diffusione del mercato informale¹¹. Gli avanzamenti sul fronte delle libertà democratiche e della lotta alla corruzione sono ugualmente in una fase di stallo¹². A questi aspetti di natura socio-economica, si sommano i timori legati al terrorismo e a forme di estremismo violento nella regione.

Questo quadro regionale evidenzia la natura delle preoccupazioni dei paesi membri verso un prossimo allargamento balcanico e l'essenzialità di attuare misure e politiche di medio-lungo periodo di sviluppo e rilancio socio-economico per la regione. A fronte di questo quadro va collocato e spiegato il meccanismo ausiliario del Processo di Berlino, nato nel 2014 ma analogamente rallentato a seguito della Brexit, il cui futuro pare incerto¹³.

All'inizio del 2020 la Commissione Europea, su pressione della Francia, ha adottato una nuova metodologia per l'allargamento¹⁴, organizzando i 35 capitoli dell'*acquis comunitario* da adottare in 6 gruppi tematici e introducendo la possibilità di un'integrazione graduale per settori con l'obiettivo di «restituire credibilità» e «infondere nuovo slancio al processo di adesione» (Commissione Europea 2020: 2). Si è trattato di fatto dell'ennesimo tentativo di far ripartire una politica in crisi mediando tra la crescente ostilità di alcuni stati membri e la frustrazione dei paesi dei Balcani occidentali.

Tra gli **strumenti** finanziari messi a disposizione dall'UE per rafforzare le trasformazioni socio-economiche-politiche nella regione oltre alla tradizionale Assistenza preadesione IPA (2014-2020;

⁷ <https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/western-balkans-regular-economic-report>

⁸ Come ad esempio per l'Olanda e i paesi nordici.

⁹ Bassa occupazione, disoccupazione giovanile, ridotto dinamismo economico e commerciale, uniti ad una diffusa corruzione e debolezze nello stato di diritto, hanno da tempo motivato una crescente e preoccupante perdita di cittadini/residenti balcanici - soprattutto connotata da bassi tassi di natalità, spopolamento delle aree rurali e fuga di cervelli/emigrazione di alto capitale umano soprattutto verso destinazioni europee, quali ad esempio Germania o Francia. Si consideri che nel 2020, in relazione ai paesi WB, il tasso di occupazione tra i giovani (età 15-24) era inferiore al 27% e il tasso di disoccupazione superiore al 26% (tenendo in considerazione variazioni nazionali, con un picco del 50% in Kosovo nei primi tre trimestri e un dato per l'EU-27 pari a 16,8%). Inoltre, la percentuale di NEET (*not employed nor in training or in education*) era pari a 23,7% (rispetto al 15,9% in Serbia, 37,4% in Kosovo, e 11% nell'EU-27) (Regional Cooperation Council 2021: 202) (<https://www.rcc.int/docs/573/study-on-youth-employment-in-the-western-balkans>).

¹⁰ Alcuni paesi fondatori temono infatti che l'ulteriore allargamento ad altri paesi potrebbe complessivamente indebolirne il peso e la capacità di incidere sull'agenda delle istituzioni europee e di indirizzarne le politiche, soprattutto su tematiche delicate come la migrazione, l'energia o le relazioni con paesi terzi come la Cina o la Russia (<https://sgp.fas.org/crs/row/RS21344.pdf>)

¹¹ <https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/western-balkans-regular-economic-report>

¹² Sulla base del *Corruption Perception Index*, nel 2020 i paesi balcanici, tranne il Montenegro, riportano una situazione peggiorata rispetto al 2018 (<https://balkaninsight.com/2021/01/28/corruption-perceptions-worsening-in-balkans-central-europe-transparency-says/>); in aggiunta, secondo l'*EIU Democracy Index* (<https://www.eiu.com/topic/democracy-index/>), ad eccezione di Macedonia del Nord e Serbia, gli altri paesi evidenziano un declino delle libertà democratiche.

¹³ <https://berlinprocess.info/op-eds/berlin-process-still-needed/>

¹⁴ Questa metodologia, spiegata come capace di rendere più chiaro e rigoroso il processo di allargamento, non andrà tuttavia a modificare i precedenti criteri di annessione all'Unione Europea stabiliti nel 1993 dal Consiglio di Europa (criteri politici di Copenaghen), che richiedono a qualunque paese candidato la presenza di stabili istituzioni democratiche (in linea con l'*aquis communautaire*), una sana economia di mercato, capacità di competere con le forze di mercato dell'UE e di implementare i propri obblighi come membri dell'Unione. Per i paesi dei Balcani occidentali, in aggiunta, particolarmente connesse all'integrazione europea sono le condizioni per maturare una cooperazione regionale (ivi inclusa una zona di mercato libero e tematiche riferibili alla gestione dei confini, lotta al crimine organizzato, rifugiati, giustizia riparativa) e buone relazioni di vicinato come indicato nello Stabilisation and Association Process (SAP) (1999).

2021-2027), a seguito della pandemia è stato introdotto il **piano economico e di investimento**¹⁵ (ottobre 2020), dedicato a trasporti, energia, transizione verde e digitale per arginare gli effetti dello shock economico, a cui si è aggiunta la *Western Balkans Guarantee facility*¹⁶ per ridurre i rischi e i costi di finanziamento per investimenti pubblici o privati e la *Green Agenda for the Western Balkans*¹⁷, per supportare transizione ecologica e riduzione di emissioni, in linea con il *Green Deal* europeo. Complessivamente, tra donazioni e prestiti, l'impegno comunitario si aggira attorno ai 20 miliardi di euro.

Nonostante l'impegno finanziario dell'UE per sostenere la ripresa economica della regione, l'ultimo vertice tra i leader politici dell'UE e le controparti balcaniche, organizzato all'inizio di ottobre 2021 a Brdo pri Kranju dalla Presidenza slovena del Consiglio, ha dato l'ennesima conferma della crisi del processo di allargamento. Al vertice in Slovenia si è faticato persino ad inserire il termine "allargamento" nel documento conclusivo, dove alcuni stati avrebbero preferito riferirsi ad una più generica "prospettiva europea" (Miglierina 2021, Herszenhorn e Bayer 2021).

La cosiddetta "**fatica da allargamento**" (*enlargement fatigue*) ha fortemente indebolito il potere trasformativo dell'UE, traducendosi in una "**fatica da riforma**" (*reform fatigue*) nei paesi candidati (Griessler 2020), soprattutto per quanto riguarda lo stato di diritto e la tutela dei diritti fondamentali.

Secondo Frank Schimmelfennig (2008), uno tra i maggiori studiosi della politica di allargamento dell'UE, tre fattori determinano l'efficacia della condizionalità europea nei paesi candidati all'adesione. I primi due riguardano la **credibilità** delle condizioni imposte e la **coerenza normativa** (*normative consistency*): ai paesi candidati deve essere data la certezza di a) venire premiati qualora rispettino le condizioni dell'UE e b) essere altrimenti esclusi dal processo di adesione (Schimmelfennig 2008: 920). Il terzo fattore riguarda invece il **contesto interno** e i **costi politici** ai quali i paesi candidati vanno incontro durante il percorso di adesione. Secondo lo studioso, un paese con tendenze autoritarie sarà meno propenso ad adeguarsi alla condizionalità europea in quanto il rispetto delle richieste dell'UE sarebbe troppo "costoso" in termini politici per la sopravvivenza del regime e del governo (Schimmelfennig 2008: 921).

Alcuni risultati importanti sono stati ottenuti nonostante il rallentamento del processo in questi anni difficili. Ad esempio, quando l'Albania ha avviato la complessa riforma della giustizia, il governo di Tirana aveva come contropartita l'ottenimento dello status di paese candidato all'integrazione. Il risultato importante ottenuto con il processo di verifica delle qualifiche di tutti i magistrati e procuratori, e l'esclusione della metà del personale dal sistema giudiziario, non è comunque stato vanificato dall'attesa frustrante di due anni per l'apertura dei negoziati.

Tuttavia, da parte europea, le persistenti divisioni tra alcuni stati membri hanno impedito all'UE di adottare decisioni coerenti e credibili: l'UE ha infatti più volte deluso le aspettative dei paesi candidati quando quest'ultimi hanno dimostrato di rispettare le condizioni richieste. Prima del veto della Bulgaria, c'era stato quello della Grecia che, dal 2009 al 2018, aveva impedito alla Macedonia di avviare i negoziati. Una volta risolta la disputa - grazie agli Accordi di Prespa con cui il paese candidato ha accettato di cambiare la propria denominazione in Macedonia del Nord - nel 2019 è stato il turno del governo francese che ha spinto per una riforma della metodologia dei negoziati con Albania e Macedonia del Nord e contestualmente del processo decisionale europeo prima di accogliere nuovi paesi membri.

La stanchezza da allargamento ha indebolito il potere negoziale della Commissione Europea nello spingere i governi locali verso le riforme necessarie a consolidare la democrazia. Mancando l'incentivo politico per il governo in carica, perché i paesi membri dell'UE non si sono mostrati coerenti nel mantenere gli impegni presi, l'effetto positivo della condizionalità ottenuto con l'avvio della riforma e la contropartita dello status, si è ridotta drasticamente nella fase successiva.

¹⁵ Noto come EIP European Economic and Investment Plan

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1811

¹⁶ Nel quadro della *EU External Action Guarantee and the European Fund for Sustainable Development Plus*, https://www.eib.org/attachments/country/the_eib_in_the_western_balkans_2021_en.pdf

¹⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/green_agenda_for_the_western_balkans_en.pdf

Non sorprende quindi che da parte dei Balcani occidentali, dopo i progressi degli anni 2000, insieme alla crisi dell'allargamento si è assistito ad un deterioramento della democrazia (Lavrič e Bieber 2021). Secondo l'indice di Freedom House, i paesi della regione non possono più essere classificati come democrazie semi-consolidate, bensì come **regimi ibridi** (Freedom House 2021: 12).

La cosiddetta "cattura dello stato"¹⁸ da parte di interessi privati (Richter e Wunsch 2020), la corruzione dilagante e l'abuso di potere degli esecutivi, uniti a continue minacce all'indipendenza della magistratura, alla marginalizzazione del potere legislativo e delle opposizioni politiche e agli attacchi ai media e alla società civile sono le principali cause dell'indebolimento della qualità della democrazia e del conseguente rallentamento dei processi di riforma.

Secondo Richter e Wunsch (2020), per altro ci sarebbe un effetto indesiderato nel meccanismo della condizionalità imposta dall'alto: la necessità di trasporre le norme europee nell'ordinamento nazionale dei paesi candidati rafforza la posizione degli esecutivi a scapito dei parlamenti, contribuendo così ad un indebolimento dei meccanismi di responsabilità democratica e del dibattito pubblico. Il dialogo serrato e continuo tra leader politici locali e istituzioni europee è diventato così una fonte di **legittimazione esterna** per i governi della regione rendendo difficile combattere la cattura delle istituzioni a favore del consolidamento dello stato di diritto.

Se la condizionalità europea ha finito per contribuire involontariamente alla cattura dello stato, un elemento fondamentale che ha sicuramente contribuito al consolidamento delle élite politiche nei Balcani è il rapporto dei cittadini con le istituzioni democratiche (Lavrič e Bieber 2021).

Se alla fine degli anni Novanta la popolazione era stata il motore della mobilitazione contro i regimi autoritari a favore della transizione democratica, a distanza di più di vent'anni la lenta transizione, i limitati progressi economici e il continuo rafforzamento delle élite al potere hanno portato ad un crescente supporto per leader forti e dai tratti autoritari. Come dimostra una recente ricerca condotta da Lavrič e Bieber (2021), oggi nei Balcani si assiste al paradosso secondo cui i cittadini si esprimono sia a favore di un sistema democratico, sia di un leader forte: per la maggior parte dei cittadini, infatti, il governo di un leader forte non è incompatibile con un sistema democratico (Lavrič e Bieber 2021: 24).

Da un punto di vista geopolitico, infine, l'accresciuta influenza di potenze quali Cina, Russia e Turchia è un ulteriore elemento che minaccia il ruolo dell'UE quale principale punto di riferimento per lo sviluppo della regione. Se l'Unione continuerà a non offrire una chiara prospettiva di accesso, le alternative politiche offerte da questi paesi autoritari diventeranno sempre più appetibili. Inoltre, la loro accresciuta presenza politica ed economica ha per altro già dimostrato la propria capacità di destabilizzare i delicati equilibri regionali.

1.1. Le implicazioni della pandemia

La diffusione della **pandemia** nei primi mesi del 2020 ha assestato un ulteriore colpo alla tenuta democratica dei Balcani occidentali e al processo di integrazione europea.

Nell'ultimo anno le misure introdotte dai governi per far fronte all'emergenza sanitaria hanno pericolosamente spostato l'equilibrio dei poteri a favore degli esecutivi, i quali hanno strumentalizzato le procedure d'emergenza per rafforzare la propria posizione dominante (Bieber et. al. 2020) e per sospendere i meccanismi di controllo democratico (Tzifakis 2020): nella gestione della pandemia i governi locali hanno infatti esautorato i parlamenti e hanno escluso completamente tutti i portatori d'interesse, comprese le organizzazioni della società civile (Neshikj e Spasovska 2020).

¹⁸ In uno stato catturato individui o gruppi informali prendono il controllo delle istituzioni, monopolizzandole attraverso pratiche illecite e corrotte e facendo così prevalere interessi privati, spesso economici o di partito, sull'interesse generale. Nei Balcani occidentali sono proprio questi interessi a rappresentare la principale minaccia per le istituzioni democratiche: in tutta la regione le élites al potere consolidano la propria posizione dominante controllando la macchina dello stato (Perry e Keil 2018, 6).

In un contesto, tradizionalmente poco favorevole per i media (Vukobrat 2016), la situazione è peggiorata: i governi di diversi paesi, hanno monopolizzato la comunicazione sulla pandemia, occultando casi di cattiva gestione e rendendo i dati relativi all'emergenza sanitaria inaccessibili ai media. Diversi giornalisti e attivisti che si sono espressi contro le scelte governative o che hanno portato alla luce casi di mala gestione o di abuso del potere hanno subito forti pressioni e minacce da parte delle autorità e in alcuni casi sono addirittura stati arrestati con l'accusa di offesa a pubblici ufficiali o di diffusione di notizie false (Bosilkova-Antovska 2021).

La gestione dell'emergenza sanitaria per nulla trasparente e le restrizioni introdotte, spesso considerate sproporzionate rispetto alla necessità di tutelare i diritti fondamentali (Bosilkova-Antovska 2021), hanno portato ad un deterioramento della fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e dello stato (Bieber et. al. 2020).

In tutta la regione l'insoddisfazione dei cittadini ha trovato sfogo in manifestazioni e proteste contro le misure introdotte dai governi locali, durante le quali sono stati riportati molti casi di attacchi a giornalisti e attivisti da parte della polizia (Neshikj e Spasovska 2020)¹⁹.

Allo stesso tempo, in un momento in cui anche l'UE ha dovuto affrontare una crisi senza precedenti, la solidarietà europea nei confronti dei paesi candidati è stata nuovamente messa in discussione. Nelle prime fasi della crisi, la decisione dell'UE di limitare le esportazioni di dispositivi sanitari²⁰ ha causato dure reazioni da parte dei leader balcanici, soprattutto da parte del presidente serbo Aleksandar Vučić, il quale è arrivato a definire la solidarietà europea «una favola solo sulla carta» (Bancroft 2020). L'assenza dell'UE è stata messa in particolare evidenza dall'intervento rapido della Cina con la *“diplomazia delle mascherine”* (Simić 2020).

Nell'aprile 2020, per riconquistare la fiducia dei propri vicini ed evitare un ulteriore allontanamento dalla prospettiva di adesione, la Commissione Europea ha stanziato un pacchetto di oltre €3,3 miliardi per sostenere i Balcani nell'emergenza sanitaria (Commissione Europea 2020a, 2), accompagnati da un piano economico e di investimenti (EIP) di 9 miliardi tra quelli previsti dallo strumento di assistenza preadesione (IPA III) per sostenere la ripresa a lungo termine e stimolare la crescita economica nella regione (Commissione Europea 2020c), un sostegno che come sottolinea la Commissione «va ben oltre quanto fatto da qualsiasi altro partner a favore della regione, a riprova del suo ancoraggio strategico» (Commissione Europea 2020b, 1).

Benché questa osservazione sia veritiera, non sono mancati altri scivoloni politici che hanno continuato a mettere in ombra il sostanziale impegno finanziario europeo nella regione. Una volta disponibili i vaccini, Cina e Russia, attraverso una vera e propria *“diplomazia vaccinale”* hanno fatto a gara nella donazione di dosi ai paesi dei Balcani, ottenendo un impatto di immagine decisamente consistente.

Di nuovo, muovendosi con un certo ritardo, l'UE ha voluto trattare i Balcani occidentali alla stregua di paesi terzi, escludendoli dal meccanismo di solidarietà europeo per l'acquisto di vaccini, lasciando invece che ottenessero i rifornimenti attraverso lo schema introdotto dall'Organizzazione Mondiale della Sanità COVAX, il quale alla fine si è rivelato piuttosto lento e inefficace.

Una volta introdotto il certificato COVID digitale per facilitare gli spostamenti dei cittadini tra i paesi membri, l'UE ha inizialmente escluso i certificati rilasciati dai paesi dei Balcani occidentali dal sistema europeo, rimediando successivamente - e solo parzialmente - con il riconoscimento dei certificati di Macedonia del Nord, Albania e Serbia.²¹

L'ultima scelta deleteria da parte europea è stata quella di non coinvolgere i Balcani occidentali nella Conferenza sul Futuro dell'Europa avviata dalla Commissione Europea nel maggio 2021. La decisione iniziale di non invitare i paesi balcanici a prendere parte al dibattito sul futuro dell'Unione come

¹⁹ Tra gli episodi più violenti ci sono senza dubbio le manifestazioni anti-governative che si sono svolte a Belgrado e in altre cittadine serbe all'inizio di luglio 2020, durante le quali migliaia di manifestanti scesi in piazza per protestare contro le restrizioni sono stati dispersi con violenza dalla polizia serba (Bosilkova-Antovska 2021).

²⁰ Si veda ad esempio: POLITICO, [“EU moves to limit exports of medical equipment outside the bloc”](#) e EURACTIV, [“Serbia turns to China due to ‘lack of EU solidarity’ on coronavirus”](#)

²¹ Macedonia del Nord, Albania e Serbia sono state incluse nel sistema dei certificati COVID digitali rispettivamente ad agosto, settembre e novembre 2021. Al contrario, i certificati rilasciati dalle autorità di Bosnia Herzegovina, Kosovo e Montenegro non sono tuttora riconosciuti.

interlocutori a pieno titolo è infatti stata percepita come l'ennesimo segnale che testimonia che la prospettiva europea della regione è seriamente compromessa. Nel tentativo di rimediare all'errore e di rilanciare la discussione sul futuro dell'allargamento, in ottobre la Presidenza slovena del Consiglio dell'Unione europea ha invitato i partner dei Balcani occidentali a partecipare come ospiti alla seconda sessione plenaria della Conferenza, invito a cui è seguita una serie di altre conferenze governative e non governative con leader di alto profilo dell'UE.

Box 1. Allargamento europeo e opinione pubblica: qualche dato

Secondo il rapporto di Balkan Barometer del 2021, nell'ultimo anno si è registrato un leggero miglioramento del sostegno dei cittadini dei paesi candidati all'integrazione europea, con il 62% dei rispondenti che si è espresso a favore dell'ingresso nell'UE²². Kosovo e Albania sono i paesi con il livello più alto di favorevoli, con rispettivamente il 91% e l'84% dei rispondenti che definisce l'integrazione europea come uno "sviluppo positivo per il paese"; la Serbia rimane invece l'unico paese della regione dove l'integrazione europea è supportata da meno della metà dei rispondenti (Balkan Barometer 2021: 44).

Per i cittadini dei Balcani i principali vantaggi derivanti dall'integrazione europea riguardano la libertà di movimento (50%), la crescita economica (48%), la libertà di studiare e lavorare nell'UE (42%) e la garanzia di pace e stabilità nella regione (34%) (Balkan Barometer 2021: 45).

Di contro, nei paesi membri dell'UE la questione dell'allargamento vede spaccarsi in due le opinioni pubbliche: nella media europea circa il 46% dei cittadini europei supporta l'allargamento, mentre il 44% si esprime contro (Eurobarometer 2021). I paesi con il più alto supporto all'allargamento sono Finlandia, Croazia e Ungheria, mentre tra quelli con il più basso livello di supporto troviamo Francia (30%), Germania e Austria (26%) e Finlandia (25%).

2. Il ruolo della società civile nella politica di allargamento

Serena Epis

Nel libro bianco sulla governance europea (2001) la Commissione Europea definisce la società civile un pilastro di ogni sistema democratico e un elemento indispensabile per tutelare i principi fondamentali su cui si fonda l'UE.

Con il termine società civile l'UE si riferisce a «tutte le organizzazioni non-statali, non-profit, non-partitiche e non-violente, urbane e rurali, formali e informali, attraverso le quali i cittadini si organizzano per perseguire obiettivi e ideali condivisi, che siano politici, culturali, sociali o economici, dal livello locale a quello nazionale, da quello regionale a quello internazionale» (Commissione Europea 2012: 3)

In quanto veri e propri strumenti di **democrazia partecipativa**, le organizzazioni della società civile hanno la capacità di mobilitare i cittadini, favorendo il coinvolgimento dei cittadini nel processo politico e nella gestione della cosa pubblica. Attraverso le attività di *advocacy* o di *lobby* civica, le organizzazioni della società civile danno voce ai bisogni dei cittadini, spesso delle categorie più vulnerabili a rischio di esclusione o discriminazione, e le traducono in richieste e proposte politiche (Commissione Europea 2001). Allo stesso tempo, grazie al monitoraggio costante e alla pressione esercitata sulle istituzioni, la società civile garantisce **trasparenza e responsabilità democratica** da parte dei decisori politici.

L'impegno dell'UE a supporto della democrazia partecipativa e dello sviluppo della società civile non si limita alla dimensione interna della governance europea, ma si estende anche alla sua azione esterna; nel

²² Dal 2018 il supporto popolare all'accesso nell'UE è stato in continua, seppur lieve, crescita: 56% nel 2018 e 59% nel 2019 (Balkan Barometer 2021: 44)

caso della politica di allargamento, «l'Unione ha favorito lo sviluppo della società civile organizzata nei paesi candidati quale parte della loro preparazione all'adesione» (Commissione Europea 2001: 11).

Nel caso dei Balcani occidentali, per l'UE e gli altri donatori internazionali coinvolti nella regione, la società civile ha sempre rappresentato un alleato importante prima nell'opposizione ai regimi autoritari e poi nella transizione alla democrazia (Chiodi 2002). Fin dagli anni Novanta, diversi donatori internazionali hanno favorito lo sviluppo di questo settore con la convinzione che una società civile attiva e diversificata costituisse l'«**avanguardia della transizione**» verso un regime democratico (Mikuš 2018: 4).

Grazie al supporto internazionale, a partire dai primi anni del 2000 la società civile balcanica ha iniziato a fiorire. L'UE è presto diventata il principale donatore del settore, favorendo soprattutto la nascita di organizzazioni impegnate nella promozione delle istituzioni democratiche e nella tutela dei diritti fondamentali, le quali sono diventate tra i maggiori sostenitori del processo di integrazione europea.

2.1. La riduzione degli spazi d'azione per la società civile, prima e dopo la pandemia

La riduzione degli spazi d'azione civica a cui si assiste in diversi paesi dell'UE (CIVICUS 2021, O'Flaherty 2017) coinvolge da tempo anche i Balcani occidentali. In tutta la regione le organizzazioni della società civile sono facilmente vittime di **attacchi diffamatori** e di **discorsi d'odio**, soprattutto online, spesso iniziati da esponenti governativi o da organizzazioni della società civile indirettamente controllate da partiti politici o ufficiali statali (Bosilkova-Antovska 2021: 19).

Le organizzazioni della società civile vengono accusate di essere nemiche dello stato e di rappresentare una minaccia per l'unità della nazione con l'obiettivo di danneggiare la loro reputazione e di screditarle agli occhi dell'opinione pubblica. Ad essere particolarmente colpite da queste campagne sono le organizzazioni che ricevono finanziamenti da donatori internazionali, che lavorano su temi connessi all'integrazione europea, o che si esprimono con toni critici sull'operato dei governi (Vukobrat 2016).

Numerosi sono i casi di **ingerenza dello stato nel lavoro delle organizzazioni**, soprattutto attraverso ispezioni non annunciate, minacce o molestie dirette a rappresentanti del settore. Spesso anche le **norme antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo** sono strumentalizzate dalle autorità per esercitare controllo sulle attività delle organizzazioni con lo scopo di ostacolarne il lavoro. Come ci ha spiegato un rappresentante di una ONG della regione in una delle interviste realizzate per questo paper:

“Negli ultimi anni una tendenza molto visibile è stato il tentativo dei governi di utilizzare i regolamenti contro il riciclaggio di denaro per esercitare un maggiore controllo sulle organizzazioni della società civile. Questo è stato particolarmente evidente in Serbia dove il governo ha sfruttato queste norme per monitorare maggiormente le organizzazioni, soprattutto quelle che si sono espresse con un tono esplicitamente critico nei confronti del governo e delle sue tendenze autoritarie” (intervista a BCSDN).

Un altro grande problema che ostacola il lavoro della società civile riguarda la **disponibilità di fondi**, considerati in tutta la regione insufficienti per garantire la sostenibilità e l'autonomia delle organizzazioni. Particolarmente allarmante è la mancanza di procedure trasparenti per la distribuzione dei fondi pubblici, ancora troppo soggetta a pratiche corrotte e influenze politiche. In Serbia, ad esempio, gran parte dei fondi pubblici per la società civile viene destinata alle cosiddette organizzazioni della società civile “governative” (*governmental NGOs o GoNGO*), ovvero a quelle organizzazioni vicine al governo o indirettamente controllate da partiti o politici (Bosilkova-Antovska 2021).

La situazione è peggiorata durante l'ultimo anno e mezzo a causa della pandemia: molti bandi sono stati posticipati, se non addirittura cancellati, e molti fondi sono stati ricollocati per affrontare l'emergenza sanitaria (Bosilkova-Antovska 2021).

Oltre a ciò, la nuova situazione emergenziale ha portato ad una intensificazione degli attacchi diffamatori diretti alle organizzazioni della società civile, soprattutto a quelle che hanno cercato di fare

pressione sulle istituzioni richiedendo trasparenza e responsabilità da parte dei decisori politici (Neshikj e Spasovska 2020).

L'abuso delle procedure di emergenza per l'approvazione di nuovi regolamenti ha inoltre causato una drastica riduzione del dialogo con i portatori di interesse. In Serbia, ad esempio, sui 253 regolamenti adottati nel 2020, solo in 29 casi sono state condotte consultazioni con rappresentanti della società civile (Bosilkova-Antovska 2021: 47).

Nonostante il generale peggioramento del contesto, le organizzazioni della società civile hanno dimostrato grande capacità di adattamento alla nuova situazione emergenziale, sperimentando forme di mobilitazione alternative e sfruttando inediti spazi e opportunità, soprattutto virtuali, per raggiungere la popolazione e rispondere ai nuovi bisogni.

In molti casi le ONG sono state in grado di colmare i vuoti lasciati dalle istituzioni, prestando attenzione soprattutto alle necessità delle categorie più fragili e vulnerabili, tra cui anziani, membri delle minoranze, disabili, migranti e comunità LGBTQI; a livello territoriale le varie realtà associative sono state centrali, ad esempio, per la distribuzione di cibo o di dispositivi per la protezione individuale, o per l'assistenza sanitaria e psicologica a distanza.

Per la società civile dei Balcani Occidentali ritrovare la fiducia della popolazione e la legittimazione necessaria per il proprio lavoro è una sfida fondamentale. L'attivazione della società civile e il contributo durante i mesi centrali della pandemia hanno dimostrato il valore aggiunto del lavoro delle ONG e potrebbero aver contribuito a rilanciare la loro reputazione e a riguadagnare fiducia e legittimità agli occhi della popolazione.

Box 2. La società civile illiberale

Nella tradizione europea tipicamente liberale, la società civile è sempre stata presentata come un attore progressista e un motore per la promozione dei valori fondamentali dell'UE, come la partecipazione democratica, l'anti-discriminazione e la protezione dei diritti umani (Ruzza 2021: 120).

Negli ultimi anni, accademici e ricercatori hanno individuato nell'ascesa di partiti populistici in diversi paesi dell'UE, una delle cause principali della riduzione degli spazi d'azione civica e del conseguente indebolimento della società civile in diversi paesi membri (Ruzza 2021).

I partiti populistici tendono infatti ad avere un atteggiamento contraddittorio nei confronti della società civile: se da un lato diffidano delle organizzazioni tipicamente liberali che difendono i diritti umani e civili, che spesso criticano per essere un'élite di esperti a servizio dell'UE, dall'altro supportano le organizzazioni più conservatrici e vicine al proprio discorso politico (Ruzza 2021).

Questa tendenza è evidente anche nei paesi candidati all'adesione dei Balcani. Negli ultimi anni la diffusione delle organizzazioni della società civile pro-europea è stata accompagnata dalla parallela diffusione di organizzazioni vicine ai partiti nazionalisti, le quali sono accomunate dalla convinzione che l'UE - e di conseguenza le organizzazioni pro-europee - siano una minaccia per l'identità e la sovranità nazionale (Cerovac 2018: 18).

In Serbia, lo spazio politico che si è aperto in seguito alla caduta del regime di Milošević's è stato occupato anche da gruppi della società civile dai tratti intolleranti e spesso violenti (Kostovicova 2006). La società civile serba è diventata un "campo di battaglia" dove le organizzazioni della società civile liberale sono costrette a confrontarsi con le controparti nazionaliste che si oppongono alla transizione del paese verso un regime democratico (Kostovicova 2006) e spesso anche al processo di integrazione europea, il quale è visto come un tentativo di "occupazione" o "colonizzazione" da parte di attori esterni (Mikuš 2018: 116).

Il discorso politico di queste organizzazioni è una combinazione di elementi etno-nazionalisti e religiosi che celebrano soprattutto il ruolo della chiesa ortodossa serba e i suoi valori tradizionali e patriarcali (Mikuš 2018: 127).

Molto frequenti sono i casi di organizzazioni della società civile "governative" (governmental NGOs), ovvero di organizzazioni affiliate, se non indirettamente controllate, da rappresentanti di partiti politici nazionalisti. Altrettanto frequenti sono i casi di abuso di potere da parte di esponenti politici a favore di queste organizzazioni, soprattutto per quanto riguarda l'accesso e la distribuzione ai fondi pubblici.

La diffusione delle organizzazioni illiberali non dovrebbe essere trascurata. Al contrario, continuare a monitorare lo sviluppo di queste organizzazioni è molto importante soprattutto per capire in che misura la loro crescita potrà rappresentare un ostacolo all'integrazione europea della regione.

2.2. Ruolo della società civile nel processo di allargamento europeo

Il processo di allargamento è spesso criticato per il carattere tecnico dei negoziati, i quali prevedono un dialogo serrato tra istituzioni europee e governi dei paesi coinvolti. Nonostante l'UE abbia in più occasioni sottolineato l'importanza di coinvolgere la società civile nel processo di integrazione, questa rimane in una posizione marginale rispetto alla parte istituzionale per come è stato concepito il processo negoziale all'inizio.

Tuttavia, sempre più, di fronte alle difficoltà emerse negli ultimi anni e allo stallo nel processo di allargamento, la Commissione Europea ha cercato nella società civile, così come nei media e in altri attori territoriali, un alleato capace di ridare energia al processo di integrazione e di contribuire al consolidamento delle istituzioni democratiche dei Balcani occidentali.

Il supporto tecnico, economico e politico dell'UE alla società civile nei paesi candidati si è rafforzato dopo l'ultima grande ondata di allargamento ai paesi dell'Europa centrale e orientale e soprattutto dopo l'ingresso della Croazia nel 2013 (Wunsch 2018). La scelta di adottare un approccio più partecipativo, cercando alleati nella società civile per supportare il processo di adesione rappresenta un'integrazione

importante alla tradizionale strategia della Commissione Europea che riconosceva i governi come gli unici veri interlocutori per i negoziati (Lazarevic e Stratulat 2017; Wunsch 2018).

Oltre alla necessità di trovare nuove strade per superare le difficoltà del processo di adesione, le difficoltà politiche dei nuovi membri come Bulgaria e Romania hanno evidenziato la necessità di sistemi di monitoraggio anche dopo l'ingresso nell'UE, soprattutto in settori cruciali, quali l'anti-corruzione, la libertà dei media e la qualità della pubblica amministrazione.

Nel 2013 la Commissione Europea ha adottato le linee guida per il supporto dell'UE alla società civile nei paesi candidati per il periodo 2014-2020. Lo scorso anno la Commissione ha poi organizzato una serie di consultazioni online per raccogliere le raccomandazioni di organizzazioni della società civile, istituzioni e altri portatori di interesse per aggiornare ed integrare le nuove linee guida che verranno applicate nel periodo 2021-2027 contenenti indicazioni sia per le istituzioni europee e le autorità nazionali che per la società civile dei paesi candidati²³. Nonostante queste non siano obbligatorie, l'adozione delle linee guida da parte della Commissione serve ad esercitare pressione sui governi nazionali affinché questi coinvolgano la società civile nei processi decisionali in generale e nei negoziati d'adesione in particolare (Wunsch 2015a: 6).

Nel processo di allargamento le organizzazioni della società civile svolgono infatti un ruolo strategico: in quanto **catalizzatori del processo di integrazione “dal basso”**, garantiscono legittimità al processo di riforma per l'adozione dell'acquis comunitario e favoriscono una transizione democratica sostenibile e duratura.

La società civile assicura il monitoraggio delle istituzioni, lavorando come **watchdog** (controllori o guardiani) dell'attuazione delle riforme.

Seguendo il processo negoziale si adoperano con un lavoro di *advocacy* diretto alle istituzioni, su questioni ritenute importanti per l'interesse generale, o specifiche quando si tratta di adattare l'acquis al contesto nazionale.

In senso più ampio, le organizzazioni della società civile possono ergersi a baluardo delle istituzioni democratiche, dello stato di diritto, e dei diritti fondamentali, denunciando pubblicamente eventuali inadempienze e abusi di potere ed evitando il definitivo deragliamento dal percorso di adesione.

La società civile svolge anche un'importante **funzione comunicativa**, avvicinando i cittadini al processo di integrazione europea e assicurando che questioni tecniche possano venire comprese e discusse dall'opinione pubblica. In questo modo le organizzazioni della società civile possono favorire un dibattito pubblico aperto e informato, rendendo il processo di adesione più inclusivo e accessibile.

In una prospettiva regionale, infine, le organizzazioni della società civile sono impegnate nel favorire i legami transnazionali supportando il processo di **riconciliazione** (Box 3).

²³ Interessante notare che la bozza delle nuove linee guida non contiene nessun riferimento o raccomandazione alla società civile europea e alla necessità di rafforzare i legami transnazionali anche tra le organizzazioni della società civile.

Box 3. La coalizione regionale RECOM

In contesti post-bellici come quello dei Balcani occidentali, la riconciliazione tra comunità che hanno vissuto conflitti e gravi violazioni dei diritti umani è fondamentale per garantire una transizione sostenibile verso un regime democratico.

Nella regione, la negazione dei crimini di guerra e la glorificazione di criminali di guerra continuano a minacciare la cooperazione regionale e la normalizzazione delle relazioni di vicinato che l'UE ha posto come preconditione per l'accesso.

La cosiddetta “*condizionalità de L'Aia*”, attraverso la quale l'UE ha imposto la cooperazione degli stati balcanici con il Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia si è scontrata con un atteggiamento poco collaborativo e spesso conflittuale delle élite politiche dei Balcani, con il risultato di aver promosso una mera “pace negativa” - intesa come assenza di conflitto - insufficiente a favorire un vero processo di riconciliazione regionale (Kostovicova 2007: 85).

Di fronte ai limiti di questo approccio, nel 2005 tre organizzazioni della società civile dalla Serbia (Fond za humanitarno pravo), dalla Bosnia Erzegovina (Istraživačko dokumentacioni centar Sarajevo) e dalla Croazia (*Documenta - Centar za suočavanje s prošlošću*) hanno proposto la creazione di una coalizione per promuovere un modello di **giustizia riparativa** a livello regionale.

La coalizione regionale RECOM è stata lanciata ufficialmente nel 2008 durante il quarto forum regionale per la giustizia di transizione che si è tenuto a Pristina, in Kosovo. Oggi questa coalizione coinvolge circa 2000 individui e organizzazioni della società civile - tra cui ONG impegnate nella tutela dei diritti umani, organizzazioni giovanili, associazioni dei familiari delle persone scomparse, artisti, avvocati e intellettuali - che dal 2008 hanno organizzato diverse conferenze regionali e internazionali per promuovere l'istituzione di **commissione regionale indipendente** incaricata di ricostruire le violazioni dei diritti umani commesse durante le guerre degli anni novanta (Marjanović Rudan 2017).

In quanto iniziativa che nasce “dal basso”, RECOM costituisce la chiave per promuovere una cultura basata sul rispetto dei diritti umani e della diversità, e per dimostrare allo stesso tempo l'importanza della società civile nel decostruire le narrazioni di stampo etno-nazionale a vantaggio di una visione condivisa del passato (Levi 2021).

Il successo di un'iniziativa dal basso come quella di RECOM dipende ovviamente dalla sua capacità di interagire e coinvolgere gli attori chiave a livello istituzionale e politico. L'atteggiamento finora poco collaborativo dei governi dei diversi paesi rende purtroppo il lavoro della coalizione particolarmente difficile.

La strategia delineata nelle linee guida per il supporto dell'UE alla società civile nei Balcani ha tre obiettivi principali (Wunsch 2015a; Wunsch 2018). In primo luogo, l'UE offre alla società civile dei paesi candidati e potenziali candidati supporto tecnico e finanziario per rafforzare le capacità delle organizzazioni della società civile (**capacity-building**) soprattutto per quanto riguarda le attività di advocacy, monitoraggio e di networking. Nel 2008 la Direzione Generale per l'allargamento e la politica di vicinato (DG NEAR) ha istituito il Fondo per la Società Civile (*Civil Society Facility*), un meccanismo creato appositamente per assicurare supporto finanziario alla società civile nei paesi coinvolti nella politica di allargamento e vicinato. Allo stesso tempo l'UE supporta lo sviluppo di sistemi di governance interni alla società civile in grado di garantire trasparenza e responsabilità del loro lavoro.

Il secondo obiettivo è quello di promuovere un **contesto istituzionale e giuridico favorevole al lavoro della società civile**. Questo include l'introduzione di norme che riconoscano e tutelino la libertà di associazione e di espressione, l'accesso pubblico alle informazioni e il diritto di partecipazione al processo politico assicurando accessibilità e trasparenza in ogni fase del processo decisionale. Allo stesso tempo l'UE incentiva la creazione di un sistema di finanziamenti pubblici adeguato, trasparente e non discriminatorio in grado di garantire la sostenibilità del settore.

Infine, l'ultimo intento è quello di **incoraggiare la collaborazione tra la società civile e le istituzioni locali**, supportando il riconoscimento reciproco e il dialogo aperto e costruttivo per assicurare un

rafforzamento della società civile all'interno del sistema di governance nazionale che si mantenga anche dopo l'ingresso ufficiale nell'Unione.

Nonostante l'UE insista sulla partecipazione della società civile al processo di integrazione, le istituzioni europee non forniscono un formato specifico per coinvolgere le organizzazioni nei negoziati, lasciando i paesi candidati liberi di adottare il modello di inclusione che ritengono più adeguato (Box 4).

Box 4. Modelli di inclusione nel processo di adesione a confronto

Serbia e Montenegro sono gli unici paesi dei Balcani occidentali ad aver aperto i negoziati di adesione con l'UE. Per quanto riguarda i restanti paesi, i governi nazionali hanno avviato i processi di riforma interni per allinearsi alle normative e agli standard europei: nella Comunicazione sull'allargamento dell'ottobre 2021 la Commissione Europea ha ribadito che Albania e Macedonia del Nord hanno raggiunto risultati soddisfacenti nel processo di riforma e sono pronte per aprire i negoziati, mentre Bosnia Erzegovina e Kosovo, dove le riforme avanzano più lentamente, restano fermi allo status di potenziali candidati.

Per quanto riguarda il coinvolgimento della società civile nel processo di adesione, Montenegro e Serbia offrono esperienze opposte e con diversi livelli di istituzionalizzazione.

Montenegro: inclusione diretta della società civile nei gruppi di lavoro governativi

Il rafforzamento della cooperazione con la società civile era una delle priorità indicate dalla Commissione europea per poter iniziare i negoziati di adesione. Dopo otto anni dall'inizio ufficiale dei negoziati nel 2012, il Montenegro ha aperto tutti i capitoli negoziali, di cui soltanto tre sono stati chiusi (scienza e ricerca; educazione e cultura; relazioni esterne) (Commissione Europea 2021: 8).

In Montenegro la società civile è stata inclusa nei gruppi di lavoro governativi. Grazie al coinvolgimento diretto, la società civile può andare oltre il ruolo di monitoraggio e contribuire attivamente ai negoziati: i gruppi di lavoro sono incaricati di preparare le posizioni negoziali e di valutare la loro attuazione e conformità con il diritto europeo.

Nonostante il modello offra una cornice istituzionale per il coinvolgimento della società civile, diversi limiti impediscono una partecipazione efficace. Un primo ostacolo è la composizione dei gruppi di lavoro: dal momento che i rappresentanti della società civile sono spesso in minoranza numerica rispetto alle controparti governative, è molto difficile per loro influenzare le decisioni finali. Nel

2018, ad esempio, le organizzazioni della società civile rappresentavano il 26% della composizione dei gruppi di lavoro (Nikolovski 2018:4). In secondo luogo, il fatto che spesso informazioni importanti quali pareri della Commissione Europea o relazioni delle missioni di esperti non vengono apertamente condivisi tra tutti i membri dei gruppi di lavoro ostacola inevitabilmente la capacità dei rappresentanti della società civile di partecipare compiutamente alla stesura dei documenti strategici. Un ultimo ostacolo riguarda infine il ruolo poco chiaro del Consiglio sullo stato di diritto istituito nel 2014 per trattare nello specifico i capitoli 23 e 24 dell'acquis comunitario. Poiché le organizzazioni della società civile non partecipano al lavoro del Consiglio, rispetto ai negoziati su questi che sono i capitoli dirimenti il ruolo della società civile risulta fortemente limitato.

Serbia: auto-organizzazione della società civile

I negoziati di adesione tra la Serbia e l'UE sono iniziati nel 2014; dopo sei anni, sono stati aperti 18 capitoli negoziali su 35, due dei quali sono stati provvisoriamente chiusi (scienza e ricerca, educazione e cultura) (Commissione Europea 2021a: 8).

A differenza di quello montenegrino, il governo serbo non ha incluso direttamente la società civile nei gruppi di lavoro sull'integrazione europea. Tuttavia, la società civile serba ha trovato forme alternative di partecipazione, auto-organizzandosi in diverse coalizioni.

I tre meccanismi principali attraverso i quali la società civile partecipa al processo di integrazione sono: SECO - Sector Civil Society Organisation, PrEUgovor e la Convenzione Nazionale sull'UE (NCEU).

SECO è un meccanismo consultivo istituito nel 2011 dall'Ufficio per l'integrazione europea serbo per facilitare la partecipazione delle organizzazioni della società civile al monitoraggio e alla gestione dei programmi di aiuto allo sviluppo e delle risorse messe a disposizione attraverso lo strumento di assistenza

pre-adesione (IPA); PrEUGovor è invece una coalizione di monitoraggio che si concentra sui capitoli 23 e 24 dedicati alle riforme fondamentali legate allo stato di diritto e al sistema giudiziario.

Tra i tre meccanismi, solo la NCEU si occupa di tutti i 35 capitoli negoziali. Come si legge nello statuto, la NCEU rappresenta un «organo permanente per il dibattito sull'adesione della Serbia all'Unione europea tra rappresentanti degli organi governativi, partiti politici, ONG, esperti, sindacati, esponenti del settore privato e rappresentanti di organizzazioni professionali».

La NCEU è un'organizzazione ombrello, ufficialmente riconosciuta dal parlamento serbo, che riunisce più di 300 organizzazioni divise in 35 gruppi di lavoro. I suoi membri hanno il diritto di formulare raccomandazioni sulle posizioni negoziali adottate dal governo e di monitorare la corretta implementazione delle riforme, denunciando eventuali vuoti attuativi. Oltre alla funzione di monitoraggio, la NCEU svolge anche un ruolo di divulgazione molto importante, tenendo informata l'opinione pubblica sull'andamento dei negoziati nel tentativo di avvicinare il processo di integrazione ai cittadini.

Nonostante il tentativo di auto-organizzazione, anche nel caso serbo la partecipazione della società civile al processo di integrazione rimane insufficiente. L'ostacolo principale è rappresentato dalla scarsa collaborazione delle istituzioni: nonostante il riconoscimento della NCEU, la mancanza di una chiara volontà politica di considerare le organizzazioni della società civile partner affidabili nel processo di adesione fa sì che le relazioni tra istituzioni e società civile si traducano in una mera cooperazione pro forma e in un debole ruolo consultivo di quest'ultima che spesso viene ignorato dal governo.

2.3. L'impatto del processo di integrazione europea sulla società civile

Rispetto agli obiettivi descritti nelle linee guida per il supporto alla società civile nei paesi candidati, l'impegno dell'UE ha portato risultati piuttosto ambivalenti.

Grazie agli strumenti messi in campo per il supporto tecnico e finanziario, l'UE ha certamente contribuito alla crescita della società civile dei Balcani occidentali: l'UE è diventata infatti il donatore principale per la società civile balcanica, soprattutto dopo che altri donatori internazionali hanno iniziato a diminuire progressivamente la propria presenza nella regione. La disponibilità quasi esclusiva dei fondi europei ha fatto sì che molte associazioni diventassero pressoché **dependenti dalle risorse europee** e iniziassero a dedicarsi quasi esclusivamente a questioni relative all'adesione dettate dall'agenda europea piuttosto che ai bisogni della cittadinanza (Wunsch 2019). L'effetto collaterale di questa attenzione alle richieste dei donatori europei è stato quello di mettere a rischio la credibilità della società civile agli occhi dell'opinione pubblica, mai davvero consolidata in questi paesi²⁴.

Allo stesso tempo, la necessità di sfruttare i fondi europei ha portato una generale **professionalizzazione** del settore e alla richiesta di personale sempre più qualificato e competente. Questo ha favorito le organizzazioni più grandi e strutturate, spesso con sede nelle capitali, a discapito delle organizzazioni più piccole e *grassroot* per le quali accedere ai fondi europei è diventato sempre più difficile. Consapevole dei limiti delle modalità di accesso ai fondi, l'UE ha introdotto meccanismi di *sub-granting* per colmare il divario e garantire un miglior accesso ai fondi europei anche alle organizzazioni più piccole (Youngs 2020).

Per quanto riguarda la creazione di un contesto giuridico e istituzionale favorevole, la condizionalità europea ha esercitato la giusta pressione affinché tutti i paesi introducessero norme a tutela della libertà di associazione, di espressione e del diritto di partecipazione pubblica ai processi decisionali (Marović et al. 2019). Fatta eccezione per l'Albania dove sono considerate particolarmente onerose, le procedure di registrazione per le organizzazioni della società civile sono gratuite in tutti gli altri paesi e non rappresentano un ostacolo in entrata (Bosilkova-Antovska 2021: 17).

²⁴Secondo il rapporto di Balkan Barometer del 2021, rispetto al ruolo della società civile i cittadini risultano piuttosto divisi: alla domanda «Crede che la società civile sia in grado di monitorare il lavoro delle istituzioni e di renderle responsabili nei confronti dei cittadini?» il 40% ha risposto negativamente, mentre il 49% si è dichiarato parzialmente o totalmente d'accordo (Balkan Barometer 2021: 120).

Secondo Wunsch (2019) esistono due tipi di rafforzamento della società civile, procedurale e sostanziale: nel primo caso ci si riferisce al riconoscimento formale del ruolo della società civile nel sistema di governance, ovvero alla presenza di norme che garantiscono la partecipazione della società civile al processo decisionale, mentre quello sostanziale si riferisce alla capacità della società civile di influenzare effettivamente l'agenda politica e di incidere sui processi decisionali (Wunsch 2019: 3).

Considerato il caso dei Balcani occidentali, è evidente che il supporto dell'UE ha portato ad un **rafforzamento procedurale** e ad un riconoscimento formale della società civile all'interno del sistema di governance nazionale. Tuttavia, questo rafforzamento procedurale non è ancora stato seguito da un rafforzamento sostanziale del settore.

Il processo di integrazione europea ha sicuramente modificato il contesto all'interno del quale avvengono le interazioni tra attori statali e non statali, offrendo nuove opportunità alle ONG per rafforzare la propria posizione nei confronti delle istituzioni (Wunsch 2018). In risposta alle pressioni europee, tutti i paesi hanno istituito meccanismi ad hoc per la cooperazione tra istituzioni e società civile, sotto forma di uffici governativi, consigli o unità speciali. Tuttavia, ad ostacolare il corretto funzionamento di tali meccanismi resta lo scarso riconoscimento che essi ricevono dalle autorità governative. In Serbia, addirittura, nel 2020 il governo ha deciso di abolire l'Ufficio per la cooperazione con la società civile istituito nel 2011, trasferendo le sue funzioni al Ministero per i diritti umani e le minoranza e per il dialogo sociale.

Nonostante l'introduzione di norme e meccanismi più o meno istituzionalizzati che favoriscono la partecipazione della società civile, da un lato le organizzazioni continuano ad avere un ruolo piuttosto debole e marginale, con **poche possibilità concrete di incidere sul processo politico**, mentre dall'altro continuano a faticare nel guadagnarsi fiducia e credibilità da parte dell'opinione pubblica.

Il coinvolgimento nei processi decisionali, sia a livello locale che nazionale, resta insufficiente in senso lato: spesso le consultazioni vengono organizzate nelle fasi finali del processo legislativo e non garantiscono tempistiche adeguate per l'elaborazione e l'inoltro di proposte concrete e ben strutturate da parte dei portatori d'interesse (Wunsch 2019); inoltre, gli attori istituzionali non forniscono quasi mai commenti sulle raccomandazioni avanzate dalle organizzazioni, sminuendo così il loro lavoro e impegno. In questo modo, più che un reale riconoscimento del valore della società civile, le consultazioni diventano una **pratica puramente ornamentale** (Wunsch 2015a) e un esercizio vuoto volto soltanto a "spuntare una casella sulla lista" (Marović et al. 2019).

Lo stesso discorso vale anche rispetto alla partecipazione ai negoziati. Nel processo di integrazione il ruolo principale della società civile resta quello di **monitoraggio** sia dell'andamento dei negoziati, sia del rispetto delle riforme da parte degli attori istituzionali. In questo senso i **rapporti ombra** redatti dalle coalizioni della società civile sono uno strumento molto importante, utile anche alle istituzioni europee perché offrono una valutazione indipendente che aiuta ad individuare le criticità maggiori sulle quali intervenire.

Box 5. La riforma della pubblica amministrazione

La riforma della pubblica amministrazione (PA) è uno dei pilastri fondamentali della politica di allargamento ai Balcani occidentali. La qualità della PA è uno degli elementi principali che garantiscono il corretto funzionamento del sistema democratico. Allo stesso modo, funzionari pubblici competenti e un sistema trasparente di gestione delle finanze pubbliche, in particolare degli appalti, sono essenziali per la corretta attuazione delle norme europee.

Il processo di riforma della PA è un buon esempio che dimostra come la pressione dell'UE abbia favorito la nascita di un contesto favorevole per lo sviluppo e la partecipazione della società civile al processo decisionale (Lazarevic e Stratulat 2017: 2).

La riforma della PA nei paesi candidati è sempre stata un processo particolarmente chiuso che prevedeva l'interazione solamente dei governi nazionali e della Commissione Europea all'interno dei *gruppi speciali per la riforma della pubblica amministrazione (PAR SG)* istituiti nella cornice degli Accordi di Stabilizzazione e Associazione sottoscritti dai singoli stati con l'UE. Per lungo tempo questa pratica ha causato una vera e propria alienazione dei parlamenti nazionali, della società civile e dei cittadini dal processo.

Negli ultimi anni ci sono stati però alcuni sviluppi positivi: l'UE ha infatti iniziato ad organizzare consultazioni con i portatori d'interesse, tra cui le organizzazioni della società civile, che coinvolgono rappresentanti della DG NEAR e delle delegazioni UE nei Balcani.

Dal 2015, inoltre, l'UE finanzia un progetto chiamato **WeBER** (2015-2018; 2019-2021) implementato dal network Think for Europe che riunisce organizzazioni e centri studi dei Balcani in partnership con lo European Policy Centre di Bruxelles. WeBER ha l'obiettivo di favorire la partecipazione della società civile al processo di riforma della pubblica amministrazione offrendo una piattaforma permanente per il dialogo tra società civile e istituzioni attraverso consultazioni online. Parte del progetto è dedicata all'organizzazione di corsi di formazione dedicati alle organizzazioni della società civile per aiutarle ad acquisire le capacità e le competenze tecniche, soprattutto rispetto alle metodologie di monitoraggio, essenziali per diventare interlocutori credibili e affidabili per il processo di riforma.

2.4. Evidenze dal caso serbo: società civile e negoziati sul capitolo 27

Prendiamo ora in esame un caso concreto per approfondire il contributo della società civile all'allargamento. Si è scelto di discutere il tema ambientale in Serbia poiché la questione è diventata un tema sociale e politico sempre più importante (Obradović 2021a). Alla protezione dell'ambiente e al cambiamento climatico l'Unione Europea dedica il capitolo 27, un insieme di direttive e regolamenti piuttosto ampio rispetto al suo corpus normativo²⁵.

Data l'attualità del tema ambientale, l'UE ha adottato nel 2019 il cosiddetto Green Deal centrale nell'agenda politica dell'UE, nonché lo strumento politico attraverso il quale la Commissione Europea intende contribuire all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (Commissione Europea 2019).

L'impegno per la protezione ambientale e la lotta al cambiamento climatico si riflette anche nelle relazioni esterne dell'Unione, soprattutto con i paesi candidati all'allargamento. Congiuntamente al Green Deal, l'UE ha infatti adottato l'**Agenda Verde per i Balcani occidentali**, attraverso cui intende promuovere azioni congiunte volte a raggiungere ambiziosi obiettivi di sviluppo sostenibile e di crescita inclusiva.

Per i paesi candidati all'adesione, il capitolo 27 è uno dei settori dell'acquis comunitario più difficili da adottare. In primo luogo, è senza dubbio uno tra i più **costosi** in termini di investimenti di risorse e

²⁵ La nuova metodologia adottata all'inizio del 2020 inserisce il capitolo 27 nel gruppo negoziale n.4 "Agenda verde e connettività sostenibile" insieme alla politica dei trasporti e dell'energia e alle reti transeuropee.

capitale: diversi paesi dei Balcani occidentali hanno infatti stimato che i costi dell'adozione dell'acquis in questo settore da parte dei singoli stati supererebbero la somma stanziata attraverso lo strumento di pre-adesione (IPA) all'intera regione (OBCT e CeSPI 2021).

In secondo luogo, il capitolo 27 è molto ampio e abbraccia diversi settori, tra cui la **qualità dell'acqua e dell'aria**, la **gestione dei rifiuti**, l'**uso di sostanze chimiche pericolose** e la **protezione della biodiversità**. L'adozione e soprattutto l'attuazione delle normative europee richiedono dunque non solo una stretta cooperazione tra le varie autorità responsabili e tutti i portatori di interesse coinvolti, ma anche una pubblica amministrazione competente e preparata a tutti i livelli, da quello locale a quello centrale.

Box 6. Capitolo 27 in Serbia

A inizio dicembre 2021, dopo quasi un anno da quando il governo serbo aveva inviato la sua posizione negoziale, l'UE ha annunciato l'apertura del Cluster 4 "Agenda verde e connettività sostenibile" dei negoziati di adesione, il quale include il capitolo 27 dedicato alla protezione dell'ambiente.

Durante la fase preparatoria, la Serbia ha iniziato a trasporre le normative europee del capitolo 27 nel proprio ordinamento.

Nel rapporto annuale del 2021, la Commissione Europea ha riconosciuto che il paese ha già raggiunto **un buon livello di allineamento** con l'acquis ambientale, ma allo stesso tempo ha avvertito che il livello di applicazione delle leggi resta ancora insufficiente (Commissione Europea 2021b).

Diversi motivi spiegano la mancata attuazione delle norme europee, tra cui le limitate risorse della pubblica amministrazione, la mancanza di personale formato e competente nelle istituzioni e l'opposizione di gruppi di interesse che vedono nelle misure per la protezione ambientale una minaccia alle loro attività.

Come denunciano diversi rappresentanti di organizzazioni ambientaliste serbe, a questi motivi si aggiunge la **mancanza di un chiaro impegno da parte del governo nazionale**. La protezione dell'ambiente resta chiaramente **subordinata allo sviluppo economico**, come dimostrato dalla tendenza del governo di favorire investimenti privati nella costruzione di infrastrutture, senza tener conto del loro impatto ambientale.

Nelle parole di due rappresentanti di ONG ambientaliste:

*"Oggi le autorità serbe sono disposte a distruggere quanta più natura possibile solo per ottenere dei guadagni a breve termine", realtà testimoniata anche dal fatto che "solo la metà delle tasse ambientali raccolte dai cittadini e dal settore privato viene investita nella politica ambientale, mentre il resto viene usato per scopi totalmente differenti"*²⁶.

La decisione di aprire il capitolo 27 avviene in un momento in cui tutto il paese è attraversato da proteste e manifestazioni che hanno portato in strada decine di migliaia di persone per denunciare gli investimenti del governo in progetti infrastrutturali dall'enorme impatto ambientale²⁷.

Il successo dei negoziati sul capitolo 27 dipenderà anche da come l'UE riuscirà a rispondere alle preoccupazioni e alle richieste dei cittadini e delle cittadine serbe e da quanto sarà in grado di sfruttare il suo potere negoziale per aumentare la pressione "dall'alto" sul governo di Belgrado affinché garantisca un pieno rispetto delle norme e degli alti standard europei in materia di protezione ambientale.

²⁶ Intervista originariamente realizzata per la [tesi di laurea](#) di Serena Epis.

²⁷ Si considerino ad esempio le proteste [contro il progetto della multinazionale anglo-australiana Rio Tinto](#) che prevede di sfruttare una miniera di litio nella Serbia occidentale ritenuto da diversi attivisti e organizzazioni ambientaliste dannoso sia per l'ambiente che per la salute dei cittadini della regione.

2.4.1. Il contributo della società civile

Nel report annuale del 2021, la Commissione Europea ha avvertito che la qualità delle consultazioni pubbliche è peggiorata nell'ultimo anno, attribuendo il problema soprattutto alla persistente crisi dovuta al Covid-19, ma ha anche sottolineato la necessità di rispettare il diritto di associazione e la libertà di espressione nel settore ambientale (Commissione Europea 2021b: 114) mettendo così in evidenza l'importanza del coinvolgimento della società civile e del dibattito pubblico nell'accompagnare il processo di adeguamento normativo.

Oggi diverse organizzazioni della società civile serba si occupano di protezione dell'ambiente e cambiamento climatico. Nei primi anni però, la tendenza dei donatori internazionali a favorire le organizzazioni attive nel campo dei diritti umani o della protezione delle minoranze, ha fatto sì che il settore ambientale rimanesse relativamente meno sviluppato e influente dal punto di vista politico (Fagan e Sircar 2015: 119). Tuttavia, di recente l'aumento dei fondi internazionali, la crescente sensibilità della popolazione - che si è spesso tradotta in grandi manifestazioni - e una maggiore copertura mediatica hanno contribuito a portare le questioni ambientali al centro del dibattito pubblico e a rafforzare la posizione delle associazioni attive in questo settore.

Box 7. I movimenti ambientalisti

I problemi legati all'inquinamento e al degrado ambientale sono diventati motivo di crescente preoccupazione tra la popolazione dell'intera regione. Lo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali, soprattutto a causa della realizzazione di grandi progetti infrastrutturali finanziati da investitori stranieri, ha portato alla nascita di numerosi movimenti ambientalisti, sia nei principali centri urbani che nelle zone più periferiche e rurali direttamente colpite dallo sfruttamento delle risorse (Berra 2021).

Questi movimenti riuniscono migliaia di persone da ogni parte dello spettro politico che si mobilitano per denunciare la costruzione incontrollata (soprattutto di centrali idroelettriche), pratiche corrotte e clientelari per le gare d'appalto e il mancato rispetto delle norme e procedure di verifica dell'impatto ambientale dei progetti approvati (Slavkovic 2021).

Le questioni ambientali mobilitano soprattutto le fasce più giovani della popolazione che trovano nell'attivismo ambientale un modo alternativo di partecipare alla vita politica del proprio paese (Vukelić e Stanojević 2012).

Queste mobilitazioni indicano chiaramente la volontà dei cittadini di partecipare ai processi decisionali, di far sentire la propria voce e di essere presi in considerazione, soprattutto in settori come la protezione dell'ambiente dove le scelte politiche hanno una ricaduta diretta sulle loro vite.

Il potenziale di democratizzazione di tali iniziative non dovrebbe essere trascurato, nemmeno dall'UE che dovrebbe dimostrare grande attenzione anche a queste forme di partecipazione civica.

Infine, si tenga conto che la stessa Agenda Verde per i Balcani occidentali con cui l'UE vuole promuovere modelli di sviluppo sostenibili e inclusivi, rischia di avere effetti contraddittori. Nelle parole di due sociologhe serbe: *“Il Green Deal europeo e la conseguente domanda di risorse energetiche pulite e rinnovabili al fine di ridurre il riscaldamento globale stanno producendo effetti contraddittori: lo sfruttamento dei giacimenti di litio utilizzato per le batterie delle auto elettriche o la costruzione di mini centrali idroelettriche come fonte di energia rinnovabile causano infatti la devastazione dell'ambiente naturale e degli ecosistemi locali”* (Berra 2021).

Oltre ad offrire **competenze tecniche** utili per l'adeguamento agli standard europei e a promuovere un dibattito pubblico informato sulle tematiche ambientali attraverso **attività di ricerca e di divulgazione**, le organizzazioni ambientaliste esercitano pressione sulle istituzioni attraverso azioni di **lobby e/o advocacy**, portando all'attenzione dei decisori politici temi altrimenti trascurati e denunciando casi di inadempienza (REC 2015).

Un esempio di questo tipo di attività è costituito dall'iniziativa presa nel dicembre 2020 da diverse organizzazioni ambientaliste serbe e di altri paesi della regione con l'invio di una lettera congiunta alla

Commissione Europea nella quale hanno espresso il loro parere positivo rispetto all'adozione dell'Agenda Verde per i Balcani occidentali e hanno garantito la massima disponibilità per contribuire alla sua attuazione attraverso attività di advocacy, monitoraggio e comunicazione.

Allo stesso tempo le stesse organizzazioni firmatarie hanno chiesto alle istituzioni europee di rafforzare la pressione sui governi nazionali affinché riconoscano la protezione dell'ambiente quale priorità politica anche all'interno dell'agenda per l'adesione, e hanno sottolineato l'urgenza di garantire fondi adeguati per la società civile affinché possa garantire un contributo valido e continuativo al raggiungimento degli obiettivi.

Per aumentare la loro incisività sul processo politico, molte organizzazioni si sono riunite in network e coalizioni, tanto a livello nazionale quanto a quello regionale.

A livello nazionale, nove organizzazioni ambientaliste si sono riunite nel network *Koalicija 27* (Coalizione 27) già dal 2014. La coalizione è stata creata per un duplice scopo: da un lato, favorire la partecipazione pubblica alla governance ambientale, dall'altro rafforzare il monitoraggio dei negoziati sul capitolo 27 e fare pressione sul governo per migliorare e accelerare l'implementazione delle norme europee.

La Coalizione è impegnata in diverse attività di advocacy e lobby, tra cui l'analisi di leggi e documenti strategici, l'invio di raccomandazioni e pareri su proposte di legge alle autorità competenti, la pubblicazione di ricerche divulgative e la promozione di campagne di sensibilizzazione rivolte alla cittadinanza.

Ogni anno, *Koalicija 27* prepara un **rapporto ombra** sui negoziati sul capitolo 27. Pubblicato in seguito al rapporto annuale redatto dalla Commissione Europea, il rapporto ombra offre una valutazione completa sull'avanzamento dei negoziati, evidenziandone criticità e limiti e suggerendo possibili azioni correttive. Come spiega una rappresentante della Coalizione, ogni anno il rapporto ombra viene inviato alle istituzioni nazionali responsabili per i negoziati, primo tra tutti il Ministero per l'Ambiente, e alla Commissione Europea²⁸.

A livello regionale, **ENV.net** è un esempio di network di organizzazioni della società civile ambientaliste creato per migliorare l'attuazione delle norme europee in campo ambientale nel quadro dei negoziati di adesione. Nato all'interno del progetto "*ENV.Net Factoring the Environmental Portfolio for WB and Turkey in the EU Policy Agenda*", il network riunisce sette organizzazioni della società civile dai Balcani occidentali e dalla Turchia e due partner europei da Italia e Belgio²⁹.

Il progetto, co-finanziato attraverso lo strumento di assistenza pre-adesione (IPA) tra il 2011 e il 2020, ha avuto il merito di creare una solida rete regionale che ha contribuito al superamento delle storiche opposizioni nazionali a favore dell'impegno comune per la protezione dell'ambiente e la lotta ai cambiamenti climatici.

All'interno della cornice di ENV.net le organizzazioni coinvolte hanno promosso diverse attività legate soprattutto al monitoraggio delle legislazioni nazionali e alla valutazione della loro conformità con le normative europee. Attraverso la pubblicazione di analisi e ricerche nelle quali venivano denunciati eventuali vuoti attuativi o inadempienze, le organizzazioni hanno esercitato pressione sui decisori politici affinché rispettassero gli standard europei in materia di protezione ambientale. Come sottolinea una rappresentante del network, grazie a questo lavoro ENV.net è diventato un partner importante per le istituzioni europee soprattutto per la raccolta di informazioni sullo stato del processo di adesione e dei negoziati sul capitolo 27³⁰.

Oltre alle azioni congiunte a livello regionale ed europeo, ENV.net ha mantenuto un forte ancoraggio anche a livello territoriale: grazie ai meccanismi di *sub-granting*, infatti, i sette partner di progetto hanno

²⁸ Intervista originariamente realizzata per la [tesi di laurea](#) di Serena Epis.

²⁹ Le organizzazioni che partecipano al network sono: Co-PLAN, Institute for Habitat Development (Albania), Environmental Ambassadors for Sustainable Development (Serbia), Green Home (Montenegro), 4x4x4 Balkan Bridges (North Macedonia), Advocacy Training Resources Center (Kosovo), LIR Evolution (Bosnia Herzegovina), TEMA (Turkey), punto.sud (Italia), European Environmental Bureau (Belgio).

³⁰ Intervista originariamente realizzata per la [tesi di laurea](#) di Serena Epis.

potuto coinvolgere organizzazioni più piccole e locali in diverse attività, permettendo così di raggiungere ampi segmenti della popolazione in tutti i paesi coinvolti.

La partecipazione di due partner europei ha contribuito allo sviluppo e al successo del network. Soprattutto nella fase iniziale, l'organizzazione italiana ha contribuito alla fase logistica del progetto, mettendo a disposizione rispettivamente le proprie competenze in progettazione e gestione dei fondi europei, permettendo così alle organizzazioni dei paesi balcanici di concentrarsi sulla creazione di una rete stabile regionale basata su legami di fiducia reciproca. Allo stesso tempo il coinvolgimento dello European Environmental Bureau con sede a Bruxelles ha garantito un collegamento diretto con le istituzioni dell'UE, che è stato fondamentale per rendere ENV.net un attore influente anche a livello europeo. Inoltre, il lavoro comune su alcune tematiche trasversali, tra cui quella dell'economia circolare sulla quale si è concentrata la terza ed ultima fase del progetto, ha favorito lo scambio di buone prassi tra paesi membri e paesi candidati, permettendo a quest'ultimi di acquisire conoscenze e competenze utili per l'adozione dell'acquis ambientale.

Come suggerisce un rappresentante di un'associazione parte del network, ENV.net non solo ha favorito la cooperazione regionale e lo scambio di nuove prassi, ma ha al tempo stesso facilitato la creazione di legami transnazionali e rapporti di fiducia tra la società civile dei paesi membri e dei candidati contribuendo positivamente al processo di integrazione europea³¹.

2.4.2. Emergere di processi partecipativi?

In Serbia, il quadro legislativo relativo all'accesso alle informazioni e alla partecipazione pubblica ai processi decisionali è in linea con gli standard europei e internazionali³². Tuttavia, le pratiche di coinvolgimento della società civile nei processi decisionali restano residuali.

Molte organizzazioni lamentano il fatto che spesso lo sforzo delle autorità pubbliche di coinvolgere la società civile si traduce in un mero esercizio volto a «spuntare una lista». Come riferisce una rappresentante del network *Koalicija 27*, anche quando le organizzazioni vengono consultate o coinvolte è difficile parlare di veri e propri processi partecipativi: nella maggior parte dei casi le istituzioni tendono infatti ad adottare le decisioni in modo autonomo senza tenere in considerazione le raccomandazioni o i commenti raccolti dal settore civile³³. Per questo, nei suoi rapporti ombra, *Koalicija 27* ha più volte criticato la qualità del coinvolgimento della società civile ai processi decisionali nel settore delle politiche ambientali

Anche rispetto al processo di integrazione europea la società civile continua ad avere un ruolo piuttosto marginale, nonostante non manchino meccanismi istituzionali per il suo coinvolgimento, come la **Convenzione Nazionale per l'UE** (Box 4). Per *Koalicija 27*, ad esempio, i negoziati sul capitolo ambientale restano **poco inclusivi e trasparenti**, con conseguenti difficoltà per le organizzazioni sia nel reperire dati e informazioni rilevanti, sia nel monitorare il processo di adesione e nel contribuirvi in modo attivo (*Koalicija 27* 2020).

L'adozione della posizione negoziale sul capitolo 27 offre l'esempio più lampante. Alle organizzazioni della società civile che hanno partecipato ai gruppi di lavoro attraverso la NCEU non solo è stato chiesto di firmare un accordo confidenziale che impediva la diffusione di informazioni con colleghi esterni e con il pubblico, ma è stato anche negato l'accesso al documento finale inviato a Bruxelles. Il fatto che la

³¹ Ibidem

³² L'accesso alle informazioni e la partecipazione pubblica ai processi decisionali in materia ambientale è regolata dalla legge sulla protezione dell'ambiente del 2004. La legge sulla valutazione dell'impatto ambientale e la legge per la valutazione ambientale strategica, anch'esse adottate nel 2004 nel contesto dei negoziati pre adesione, regolano invece la partecipazione pubblica e dei portatori di interesse nello studio di progetti, piano o programmi che potrebbero avere un impatto significativo sull'ambiente. Il quadro legislativo nazionale è infine completato da diverse convenzioni multilaterali, tra cui la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale ratificata dalla Serbia nel 2009.

³³ Intervista originariamente realizzata per la [tesi di laurea](#) di Serena Epis.

posizione negoziale non sia stata resa accessibile né alle organizzazioni direttamente coinvolte, né al pubblico in generale ha impedito alla società civile di verificare se le proprie proposte e raccomandazioni siano state prese in considerazione dalle autorità ed eventualmente inserite nella posizione finale.

Come testimonia un rappresentante della Coalizione, diverse ONG hanno sollevato la questione anche davanti alla Commissione Europea, la quale tuttavia non ha voluto esporsi nei confronti del governo serbo con la giustificazione che l'adozione della posizione negoziale riguarda gli affari interni del paese e, come tale, è fuori dalla propria sfera di competenza³⁴.

Al di là del mancato riconoscimento da parte delle istituzioni, i rappresentanti di alcune organizzazioni ambientaliste denunciano anche l'**assenza di procedure specifiche per le consultazioni pubbliche**, le quali subiscono tuttora l'influenza di considerazioni contingenti. Quando ci sono in gioco importanti interessi economici, raramente le istituzioni consultano la società civile³⁵.

Il caso della governance ambientale e i negoziati sul capitolo 27 dimostrano dunque che il supporto dell'UE alla società civile in Serbia ha avuto un impatto parziale. Diverse organizzazioni della società civile riconoscono che il processo di integrazione europea ha contribuito se non altro ad aprire più opportunità di partecipazione al processo politico: come testimoniano alcuni rappresentanti del settore, senza la pressione esercitata da Bruxelles sarebbe infatti estremamente difficile per le organizzazioni anche solo accedere ai tavoli negoziali.

Tuttavia, il rafforzamento procedurale della società civile si scontra ancora con l'**inerzia della classe politica** che, nonostante le raccomandazioni dell'UE, continua a dimostrarsi ostile al coinvolgimento sistematico di tutti i portatori d'interesse nei processi decisionali, impedendo di fatto la nascita una democrazia partecipativa credibile e duratura.

³⁴ Ibidem

³⁵ Ad esempio, le organizzazioni della società civile sono state escluse dalle consultazioni per la costruzione di una nuova fabbrica della multinazionale cinese Linglong che opera nel settore degli pneumatici a Zrenjanin (nel nord del paese), a testimonianza di una pratica purtroppo ancora molto diffusa.

3. Il processo di Berlino

Anna Ferro

3.1. Il processo di Berlino: la natura dell'iniziativa

Avviato nel 2014 dall'allora Cancelliera tedesca Angela Merkel, il processo di Berlino è una iniziativa diplomatica volta a rivitalizzare i legami multilaterali tra i paesi dei Balcani Occidentali e alcuni paesi europei interessati a contribuire al rilancio della cooperazione regionale nell'area. A differenza del chiaro iter indicato dalle regole di negoziazione, candidatura e annessione nel quadro della politica europea di allargamento e di vicinato, il processo di Berlino è un'iniziativa inter-governativa per il dialogo politico di alto livello. Proprio nel 2014, l'allora Presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker aveva dichiarato ad inizio di mandato che non vi sarebbe stato alcun nuovo allargamento nei successivi cinque anni, aggravando la crisi della politica europea. Sebbene successivamente Juncker avesse rilanciato suggerendo l'ipotesi di nuovi membri nel 2025, la Germania ha ritenuto necessario risollevarle le speranze dei paesi della regione con un nuovo progetto³⁶.

Nel 2014, all'invito tedesco aderirono inizialmente, quattro paesi membri dell'UE – Francia, Austria, Croazia e Slovenia – seguiti successivamente da Italia (2015), Regno Unito (2017), Polonia, Bulgaria e Grecia (2018). Il Processo prevedeva di concludersi nel 2018, salvo poi rimanere un format aperto fino ad oggi.

In totale sono stati realizzati otto summit, ciascuno con una sua caratterizzazione tematica in linea con le priorità del paese ospitante: Berlino, Vienna, Parigi, Trieste, Londra, Poznań, Sofia e uno virtuale³⁷ (2021), dovuto alle restrizioni per il Covid-19. In alcuni casi è stato sottolineato che non sempre l'agenda fissata dal paese ospitante è risultata così rilevante per la regione balcanica o per il Processo di Berlino in sé.

In questi contesti, la società civile ha sperimentato diverse forme e modalità di coinvolgimento sulla base del - più o meno coincidente - interesse del paese ospitante, ragion per cui i temi affrontati non necessariamente hanno sempre trovato riscontro nelle priorità discusse al summit.

Il Processo di Berlino è stato inizialmente costruito attorno ai principi dell'UE di connettività (in particolar modo rispetto alle infrastrutture, mercati, persone) e governance economica (come dialogo tra Balcani e paesi europei e cooperazione regionale balcanica). Con i suoi vertici *annuali*, gli incontri collaterali ed eventi regionali, l'agenda del Processo di Berlino è stata disegnata attorno ad alcuni assi, finalizzati a migliorare crescita economica e cooperazione regionale per garantire maggiore stabilità politica (Griessler 2020: 8).

L'*asse diplomatico* si è indirizzato alle diverse dispute e questioni bilaterali esistenti (come nel caso delle relazioni tra Serbia e Kosovo) che risultano un prerequisito per l'annessione. Il vertice di Vienna (2015) si è incentrato sulla promozione di buone relazioni di vicinato, così da arrivare all'adozione della *Declaration for Regional Cooperation and the Solution of Bilateral Disputes*³⁸.

L'*asse economico* è stato diretto a supportare la crescita economica rafforzando progetti legati a infrastrutture per energia e trasporti e lo sviluppo di un mercato regionale di libero scambio (Central European Free Trade Agreement - CEFTA). L'obiettivo del mercato comune è snellire e velocizzare gli scambi abolendo ostacoli e barriere, in particolare ai controlli frontalieri, per favorire la circolazione di

³⁶ <https://balkaninsight.com/2014/09/11/eu-downgrades-its-enlargement-portfolio-1/>;

<https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/juncker-raises-spectre-of-new-balkans-war/>

³⁷ <https://www.bundeskanzlerin.de/resource/blob/1832584/1939778/34c78ddbfdaddb3701635b1be6751816/2021-07-05-westbalkan-1-data.pdf?download=1>

³⁸ <https://berlinprocess.info/wp-content/uploads/2017/11/Final-Declaration-by-the-Chair-of-the-Vienna-Western-Balkans-Summit.pdf>

persone, beni, capitali e servizi e sviluppare le potenzialità economiche e commerciali della regione rendendola più competitiva rispetto alle grandi economie globali.

L'UE aveva elaborato nel tempo diversi strumenti per favorire la creazione di un mercato balcanico e investimenti nella regione³⁹ e nel contesto del Processo di Berlino ha messo a disposizione una quota di contributo da fondi IPA (Strumento di preadesione), a cui si è aggiunta una quota proveniente dagli stati balcanici coinvolti e il restante proveniente da prestiti dell'*European Investment Bank* (EIB) tramite lo strumento dell'*Investment and Development Fund* (IDF) – in particolar modo per supportare progetti di natura infrastrutturale.

Infine, l'asse *sociale* che a partire dal 2015 si è sviluppato per rafforzare il coinvolgimento della società civile e promuovere progetti educativi per i più giovani tramite un approccio di *people-to-people connectivity*. Sono stati creati tre *Forum* (*Business Forum, Civil Society Forum and Youth Forum*) - che hanno realizzato incontri e contribuito ai diversi Summit attraverso raccomandazioni politiche e suggerimenti - e il *Regional Youth Cooperation Office* (RYCO), per promuovere azioni di cooperazione e riconciliazione tra i giovani della regione tramite maggiori occasioni di mobilità, scambio e incontro. Nel 2021 la Macedonia del Nord a questo proposito ha proposto un programma regionale per favorire la mobilità di giovani diplomatici per rafforzare relazioni e fiducia reciproca (Griessler 2020).

Altri aspetti che sono stati discussi durante i vertici riguardano: la gestione dei flussi migratori (Vienna 2015), la lotta contro la corruzione (Trieste 2017; Londra 2018), lo sviluppo di una agenda digitale e per la cyber-sicurezza nei WB6 (Poznan 2019). A Parigi (2016) i paesi partecipanti hanno adottato il *Western Balkan Sustainable Charter* e a Poznan (2019) hanno firmato il comune *Statement on Clean Energy Transition*, preparando una comune *Green Agenda* per combattere il cambiamento climatico (Griessler 2020: 15). L'appuntamento del 2021 ha avuto luogo in modalità virtuale, prevedendo analogamente una discussione parallela delle tematiche da parte della società civile.

Alcune tematiche hanno dimostrato di essere maggiormente adatte e favorite da un approccio di dialogo regionale, come ad esempio il cambiamento climatico e la sostenibilità ambientale. Il tema della lotta al terrorismo è spesso emerso nelle agende del Processo di Berlino, soprattutto dal 2016, senza tuttavia arrivare a pratiche raccomandazioni politiche, meccanismi o strategie congiunte⁴⁰.

3.2. Tra successi e insuccessi del Processo di Berlino

Oggi, a fronte di un percorso di integrazione europea in fase di stagnazione, il processo di Berlino è visto da alcuni come uno strumento ancora utile per mantenere vivo il dialogo tra paesi membri e balcanici, tenendo il punto su diversi fronti di natura politico-economica senza lasciare il sopravvento alla cosiddetta "*enlargement fatigue*" (Tota 2020). Poiché il fattore tempo è cruciale - in quanto l'annessione dei diversi paesi nell'UE non è prossima a realizzarsi - le questioni chiave indispensabili per l'allargamento andrebbero sollecitate e accompagnate da altri meccanismi paralleli.

A differenza dello *Stabilisation and Association Process* e delle relazioni bilaterali che l'UE intrattiene attraverso i negoziati per l'adesione, il Processo di Berlino si basa su un approccio regionale che coinvolge tutti e sei paesi balcanici, mobilitati trasversalmente in progetti o questioni settoriali o tematiche di afferenza regionale.

³⁹ Dal 2017 ad esempio è stata creato il *Western Balkans 6 Chamber Investment Forum* (WB6 CIF) (<https://www.wb6cif.eu/>) che raccoglie le camere di commercio e dell'industria dei sei paesi per dare voce ad una comunità di imprese (350.000) interessate a promuovere scambi e investimenti nella regione. Una recente iniziativa è il *Regional Challenge Fund* (RCF) (<https://berlinprocess.info/regional-challenge-fund-announcement-of-the-1st-call-for-expression-of-interest/>) – con una dotazione complessiva di EUR 18.8m fino al 2025 - che ha lanciato il primo bando per supportare investimenti in infrastrutture e equipaggiamento con attenzione alla formazione di manodopera qualificata.

⁴⁰ Questa debolezza risente del fatto che i paesi WB6 non risultano così pro-attivi su questo fronte e l'Unione Europea dovrebbe assisterli maggiormente in questa direzione, <https://www.globsec.org/2021/05/31/the-berlin-process-initiative-and-its-ability-to-help-its-western-balkan-member-states-with-counteracting-the-rise-of-extremism/>

La dimensione della cooperazione regionale è peraltro indicata come condizione per ciascun paese balcanico per l'integrazione europea. Ma al di là dell'aspetto politico, con il processo di Berlino si evidenzia la funzione della cooperazione come motore di sviluppo economico dell'area.

Come sottolineato in una intervista, la lettura in positivo o in negativo del Processo di Berlino dipende molto dalle aspettative riposte sullo stesso: evidentemente un percorso a geometria variabile non poteva risolvere pregresse problematiche in poco tempo e senza autorità o avviare riforme che in anni di relazioni tra l'UE e i paesi balcanici non hanno avuto luogo⁴¹. Senza dubbio questo Processo ha di fatto creato l'occasione ricorrente per i sei paesi balcanici di sedersi attorno ad un tavolo e dialogare, su questioni concrete, considerate di grande interesse dalle parti coinvolte.

Se l'allargamento continua ad essere basato su negoziati bilaterali e su questioni politiche e giuridiche, il Processo di Berlino ha spostato l'attenzione sul tema della cooperazione economica regionale, creando un nuovo spazio di relazioni. Ad esempio, a luglio 2021 si è discusso nuovamente della creazione di un mercato comune regionale nei Balcani occidentali⁴², al quale si ispira l'iniziativa denominata "piccola Schengen", avviata due anni fa tra Serbia, Albania e Macedonia del Nord⁴³, poi divenuta *Open Balkans*. Si tratta del primo passo verso un libero mercato balcanico e un'occasione di cooperazione economica regionale aperta anche agli altri tre paesi, che lo stesso Presidente albanese Rama - in occasione dell'ultima visita in Albania dell'ex Cancelliera Merkel a settembre 2021 - ha definito come "figlia del Processo di Berlino" e anche "un acceleratore dello stesso"⁴⁴. Nella prospettiva di un mercato balcanico unico in cui persone, merci e servizi possano circolare liberamente, i paesi dei WB6 stanno inoltre valutando la possibilità di rendere permanenti quelle *corsie verdi* (*green lanes*), attivate come soluzione di cooperazione regionale inclusiva per facilitare il trasporto di cibo e materiale medico in periodo di restrizioni alla mobilità per Covid-19, applicandole ed adattandole ad altri ambiti di interesse economico e punti strategici di passaggio transfrontaliero.

Non ci sarebbe chiaramente stato bisogno del Processo di Berlino se non ci fosse stata lentezza nell'avanzamento del processo di adesione. Ma il processo di Berlino è risultato altresì necessario per riempire quella stagnazione e quel vuoto nelle relazioni tra UE e WB6, anche rispetto alla competizione con altri attori extra-europei interessati a riempirlo. In particolare, negli ultimi anni, la Turchia, la Russia, i paesi del Golfo e la Cina (Martino 2018) si sono affacciati in modo crescente ai paesi balcanici⁴⁵, proponendo una diversa narrazione del futuro della regione (Flessenkemper 2017).

La Cina, ad esempio, occupa ormai un ruolo economico e politico⁴⁶: le imprese cinesi sono presenti con investimenti diretti esteri (IDE) pari a 2.4 miliardi di dollari USA (rilevando e acquisendo imprese pre-esistenti, più che creandone di nuove) e prestiti per opere infrastrutturali (progetti di *infrastructure financing* sono prevalenti) pari a 6.8 miliardi di dollari USA nei sei paesi balcanici (IISS 2020). I settori strategici in cui la Cina è presente nei Balcani riguardano non solo interventi infrastrutturali e di

⁴¹ Lo stesso commento è emerso dal Presidente albanese Rama, applicato al recente EU-Western Balkan Summit in Slovenia (ottobre 2021): "We have learned the hard way not to expect anything because we've seen that Europe is not in a very good moment with many internal problems, and enlargement is not expected with any enthusiasm" (https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/pm-rama-expects-little-from-eu-western-balkan-summit/)

⁴² Un piccolo risultato in tal senso è l'abolizione della tassazione sul *roaming* fra i paesi Balcanici, come da accordo finalizzato durante il *Western Balkans Digital Summit* a Belgrado (2019) e sostenuto dall'Unione Europea e dal *Regional Cooperation Council* (<https://www.balcanicaucaso.org/Media/Multimedia/Balcani-occidentali-fine-del-roaming>)

⁴³ I paesi avevano già un accordo operativo per abolire o semplificare i controlli doganali e burocratici alle frontiere facilitando gli scambi commerciali.

⁴⁴ <https://europeanwesternbalkans.com/2021/09/15/relationship-between-berlin-process-and-open-balkan-discussed-during-merkels-tirana-visit/>

⁴⁵ Ad esempio, la Serbia ha ampiamente manifestato l'interesse a stabilire relazioni con la Cina, probabilmente come forma di contrappeso rispetto alla Russia - affondando in una lunga storia di non-allineamento che risale al periodo di Tito - e come possibile sponda nella sua disputa con il Kosovo (<https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2020/chinas-investments-in-the-western-balkans>).

⁴⁶ Ad esempio, la Cina è presente con diversi investimenti di natura infrastrutturale in Montenegro. Risulta presente con un totale di €70 milioni in investimenti diretti esteri (IDE) nei primi otto mesi del 2020, superando l'Italia (€43.3 m) e la Russia (€2.5 m) (<https://balkaninsight.com/2020/10/20/china-replaces-russia-as-largest-investor-in-montenegro/>).

trasporto, ma anche minerari, industriali e energetici, legati al carbone⁴⁷. La presenza di investitori esteri diversi dall'UE o da paesi membri crea preoccupazioni per la mancanza di trasparenza e responsabilità o *accountability*, data la debole capacità negoziale dei governi balcanici. Già si sono infatti verificati problemi di sostenibilità come nel caso del Montenegro per i debiti contratti con la Cina a fronte di prestiti infrastrutturali⁴⁸.

Di contro, i finanziamenti europei si basano su normative e standard di *public procurement* stringenti e spingono la pubblica amministrazione dei paesi della regione preposta alla gestione degli appalti a rispettare regole e controlli stringenti.

Tutto ciò spiega come mai l'Unione Europea si sia impegnata affinché i paesi balcanici costruiscano e rafforzino istituzioni e procedure democratiche, trasparenti e legali che le tutelino, rendendole capaci di interagire con un mercato aperto e competitivo.

3.2.1. *Quale futuro per il Processo di Berlino*

L'interrogativo se il Processo di Berlino durerà ancora nel futuro prossimo è una domanda aperta che deve tenere conto di alcuni elementi di debolezza (Griessler 2020). Per sua natura, il Processo di Berlino non ha visto il coinvolgimento di tutti i paesi membri dell'UE; alcuni tra quelli che hanno aderito non sono per altro risultati così convinti, finendo per mostrarsi interessati al sostegno economico a scapito dell'integrazione politica.

La conclusione del cancellierato di Angela Merkel, che ne è stata la principale fautrice, necessariamente creerà uno spazio o un vuoto di leadership pro-allargamento. Riportiamo infatti le parole che Merkel ha usato in occasione della sua ultima visita ufficiale a Tirana a settembre 2021 (tramite incontri collettivi e bilaterali con i sei rappresentanti politici). Riferendosi al Processo di Berlino, in relazione ad altre iniziative come *Open Balkans*, Merkel dice che *“is of course the centerpiece. Some of the projects in the Berlin Process may be implemented by some countries more quickly and others more slowly, but that does not replace the Berlin Process. Rather, the question is: can we go ahead within the Berlin process”*⁴⁹. A questa domanda si è indirizzata qualche settimana dopo la Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen applaudendo a qualunque iniziativa inclusiva di integrazione del mercato regionale che possa nascere in seno al Processo: *“If we look at the economic progress and building up a Common Regional Market, the Berlin Process is the framework in which we are working and it is the process that is driving this integration forward to the benefit of all six Western Balkan countries”* e (...) *“you have my commitment also to push this Berlin Process forward”*⁵⁰.

Il Processo di Berlino ha prodotto dei risultati anche ispirando la nascita del *Youth Forum* e del *Regional Youth Cooperation Office* (RYCO), il *Western Balkans Chambers Investment Forum* (WBCIF) e il *Western Balkans Fund* (WBF). Tuttavia alcuni intravedono come necessario un passaggio del testimone in cui la guida delle sue iniziative possa essere trasferita alla Commissione Europea

⁴⁷ Con chiare ripercussioni rispetto all'approccio e l'agenda europea del *Green New Deal* verso i Balcani, paventando possibili implicazioni geopolitiche nel caso in cui i fondi per la riduzione delle emissioni finissero verso attori extra-europei (<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/84879>).

⁴⁸ Nel caso del Montenegro, i prestiti infrastrutturali ricevuti – pur promettendo benefici per gli impatti delle future realizzazioni - potrebbero avere ripercussioni politiche e di stabilità finanziaria nel paese ad esempio se, al crescere del debito pubblico, lo Stato montenegrino non fosse nelle condizioni di garantire il ripagamento del prestito ottenuto, a fronte di contratti confidenziali di cui non sono noti i contenuti (<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Montenegro/II-Montenegro-nella-trappola-del-debito-cinese-209732>).

⁴⁹ <https://europeanwesternbalkans.com/2021/09/15/relationship-between-berlin-process-and-open-balkan-discussed-during-merkels-tirana-visit/>

⁵⁰ <https://europeanwesternbalkans.com/2021/09/28/differing-interpretations-of-open-balkan-brought-up-again-during-von-der-leyens-visit-to-albania/>

(Flessenkemper 2017), esprimendo allo stesso tempo una più chiara intenzione europea di interesse e supporto all'allargamento, oppure raccordandosi o convergendo in altre iniziative di dialogo esistenti⁵¹.

Ciò che da più fronti si raccoglie è l'urgenza che l'UE muova dei passi per far uscire dallo stallo l'allargamento; se la cooperazione regionale è sicuramente ben accolta e compresa dai paesi balcanici, una cornice più chiara di futuro in Europa è altresì necessaria⁵². In termini più generali, il processo di allargamento potrà compiersi nel momento in cui l'Unione Europea vedrà la regione balcanica non solo come fonte di conflitti, problemi e rischi (Bonomi, 2020), ma anche come un luogo di opportunità (ad esempio nel campo delle energie rinnovabili, per sua prossimità geografica per il commercio, il mercato di consumatori, la sua forza lavoro e le sue start up, Ruge 2021; Nechev e Kirchner 2021).

3.3. Il Processo di Berlino e la società civile: una lettura critica tra elementi positivi e negativi

Cooperazione regionale e riconciliazione tra i WB6 sono gli obiettivi alla base del Processo di Berlino i cui Summit hanno sempre individuato nelle proprie conclusioni come, non solo le relazioni inter-governative e ministeriali fossero cruciali per raggiungerli, ma anche il ruolo dei portatori di interesse.

Il dinamismo della società civile balcanica ha rappresentato sicuramente uno degli aspetti più promettenti in termini di propulsione verso l'allargamento, tanto più rispetto ad una più generale involuzione democratica nella regione (Coletti 2018).

Per questo, dal 2015 è nato in seno al Processo di Berlino il *Forum della società civile*, iniziativa che ha luogo in concomitanza ai Summit istituzionali, per monitorare le iniziative e proporre raccomandazioni politiche. Il Forum ha complessivamente avuto il merito di creare scambi e incontri tra realtà balcaniche e di voler rafforzare il profilo pubblico della società civile, fornendo occasioni per esplicitare input e proposte con una voce sola⁵³, tuttavia diverse criticità sono state sollevate osservandone i risultati.

Il Processo di Berlino risulta complessivamente una iniziativa inter-governativa che ha coinvolto la società civile in seconda istanza e senza prevedere un vero spazio e una legittimità di discussione con i decisori politici⁵⁴. Una delle critiche sollevate all'ultimo Forum virtuale (2021) da parte di Tanja Mišćević, Deputy Secretary General del *Regional Cooperation Council*⁵⁵, è appunto che il Forum delle organizzazioni della società civile non dovrebbe essere tanto una piattaforma che osserva il processo di riforma, ma dovrebbe diventare un riconosciuto attore regionale che partecipa in modo inclusivo e trasparente alle discussioni legate all'integrazione in UE⁵⁶.

⁵¹ Già durante il Summit di Trieste, le autorità italiane presenti avevano indicato che “they will also promote the convergence of BP with other existing initiatives, like Ionian Adriatic Initiative and/or EUSAIR, in order to avoid overlapping of existing cooperation instruments in the area” (Hackaj et al. 2017, p. 19). In particolare, la strategia macro regionale Adriatico e Ionica di EUSAIR che rappresentare uno spazio di cooperazione tra alcuni stati membri e altri paesi balcanici (Italia, Croazia, Slovenia, Grecia, Albania, Montenegro, Bosnia Erzegovina e Serbia), soprattutto sul terreno del coordinamento e della connettività in ambito di coesione economica, sociale e territoriale (<https://www.adriaticionianeuroregion.eu/uncategorized-it/eusair-the-european-union-strategy-for-the-adriatic-and-ionian-region/?lang=it#:~:text=Cosa%20%C3%A8%20l'EUSAIR%3F,Ionia%20e%20da%20altri%20stakeholder.>)

⁵² C'è chi vede nella Green Agenda for the Western Balkans una opportunità per uno slancio nel processo di integrazione, a fronte di un allineamento balcanico agli standard europei in termini di mitigazione del cambiamento climatico, decarbonizzazione e transizione energetica (Zweers et al. 2021).

⁵³ Pur consapevoli della difficile questione della rappresentanza e delle diversità interne, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/13948.pdf>

⁵⁴ Una questione che è stata sollevata riguarda anche il meccanismo di rappresentatività e selezione delle espressioni della società civile invitate al Forum, circoscritta ad un gruppo ristretto di soggetti rispetto invece all'emergenza di altri movimenti o organizzazioni dal basso (grassroots) – soprattutto attive in campo ambientale – tuttavia non presenti, sia perché minori che perché non necessariamente allineate o disposte al dialogo con propri Governi (Intervista: Gentiola Mahdi).

⁵⁵ <https://europeanwesternbalkans.com/2021/06/01/civil-society-forum-kicks-off-by-tacking-stock-of-the-eight-years-of-berlin-process/>

⁵⁶ <https://berlinprocess.info/cso-involvement-in-berlin-process-crucial-for-constructive-tension-with-wb-governments/>

In tal senso, potendo unicamente illustrare le proprie conclusioni e raccomandazioni ai rappresentanti dei governi coinvolti e presenti al Summit nel 2021, la società civile non ha di fatto ottenuto un ruolo in termini di *advocacy* e partecipazione ai processi decisionali (senza poter contribuire al dibattito su quali modelli di sviluppo, quali strumenti e politiche, come impiegare le risorse). Il suo ruolo si è tradotto più facilmente in una sentinella senza reali strumenti di dialogo politico.

Una recente manifestazione pubblica relativa alla richiesta di maggiore coinvolgimento è provenuta (settembre 2021) da ventitré attori della società civile balcanica che hanno indirizzato una lettera aperta all'Unione Europea (*open letter to the European Union*⁵⁷). Lì si indica che, in continuità con la spinta che il Processo di Berlino ha dato all'inclusione degli attori del terzo settore, le organizzazioni coinvolte chiedono di partecipare ai meccanismi di governance del *EU Economic and Investment Plan for the Western Balkans* (EIP) che nei prossimi sette anni porterà risorse nei paesi balcanici per supportare la ripresa post-pandemia e convergere con gli standard economici dell'Unione. Sotto la gestione del *Western Balkans Investment Framework* (WBIF) e grazie alle risorse di *IPA III* – realizzando progetti di sviluppo e riforme – questo piano di investimento europeo dovrebbe prevedere e richiedere che nel futuro *policy making* partecipassero anche organizzazioni della società civile, avendo esse già dimostrato capacità e funzioni di monitoraggio e vigilanza della cosa pubblica, ad esempio rispetto alla *connectivity agenda* e agli avanzamenti democratici nei propri paesi⁵⁸.

Diverse sono state le sorti del *Youth Forum* e di *RYCO*, una iniziativa da nata sotto la spinta francese (Summit di Parigi) per valorizzare la cooperazione giovanile - replicando la buona pratica del *Franco-German Youth Office* che ne ha assicurato sostegno e assistenza tecnica - e che deve molto anche alla società civile balcanica, avendo permesso all'attivismo giovanile balcanico di crescere ed emergere. Tuttavia la struttura e governance inter-governativa di *RYCO* non è confrontabile con il Forum della società civile: in quanto organizzazione internazionale ha accesso e contribuisce al *decision making* per le politiche giovanili – sia a livello nazionale che regionale.

Pensando alle modalità con cui l'ultimo Forum (2021) è stato previsto, alcune critiche emergono rispetto ad una pretesa che la società civile si pronunci su una molteplicità di temi, confermando che la stabilità nella regione richiede anche una cooperazione multidisciplinare oltre che regionale che coinvolga ONG diverse per settore e tipologia e istituzioni accademiche. Dieci gruppi di lavoro hanno infatti elaborato le proprie conclusioni⁵⁹, affrontando il possibile ruolo e contributo delle organizzazioni della società civile rispetto a progetti infrastrutturali, *green agenda* (transizione energetica, biodiversità), diritti delle minoranze, riconciliazione. Tra i temi che continuano ad essere ampiamente discussi e sollevati particolare preoccupazione è espressa per una libertà di stampa ancora poco garantita, afflitta dalle scarse condizioni di legalità e dalla ridotta trasparenza in termini di proprietà e finanziamento dei mezzi di comunicazione. Già Bona e Sighele avevano messo in evidenza la debolezza su questo fronte in cui il Processo di Berlino poco è riuscito a fare e avevano indicato la necessità di stimolare maggiori “interconnessioni tra le società civili dei Balcani occidentali e dei paesi UE in nome del medesimo interesse a difendere i valori europei” (2018: 52).

Sui temi *green*, soprattutto con riferimento all'inquinamento ambientale, necessario è che l'UE includa i WB6 nelle attività trasversali di lotta al cambiamento climatico. Attenzione è rivolta all'ambito della digitalizzazione e dei rischi collegati ai principi di *privacy* e *data protection*, affiancando anche l'importanza che le stesse organizzazioni della società civile rafforzino internamente le proprie competenze digitali in chiave di una migliore cooperazione regionale in questa area.

⁵⁷ <https://cdinstitute.eu/wp-content/uploads/2021/09/WB6-CSO-s-Open-Letter-to-the-EU-Institutions.pdf>

⁵⁸ La richiesta delle organizzazioni della società civile è stata inserita nella dichiarazione finale dell'ottavo forum della società civile dei Balcani Occidentali organizzato tra la fine di settembre e l'inizio di ottobre 2021 dal Comitato Economico e Sociale, al quale hanno partecipato rappresentanti degli stati balcanici, sindacati, organizzazioni della società civile, rappresentanti dei governi e funzionari europei, tra cui anche il commissario per l'allargamento Olivér Várhelyi; <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/8th-western-balkans-civil-society-forum>.

⁵⁹ <https://europeanwesternbalkans.com/2021/06/02/civil-society-forum-concludes-with-recommendations-to-the-eu-and-regional-governments/>

3.3.1. Il Forum della società civile nel “fare ed essere in rete”

Se da un lato è vero che il Forum della società civile è stato l’occasione per un dialogo regionale tra attori non statali in condizione di alta visibilità pubblica, è anche vero che reti balcaniche pregresse esistevano già, nate grazie ad altri progetti, iniziative e spinte che hanno valorizzato la loro presenza e attività. Risulta importante notare come Fondazioni o enti basati ad esempio in Germania e Austria abbiano negli anni sostenuto numerose iniziative e progetti capaci di alimentare una fitta rete di attori tra *think-tank*, organizzazioni della società civile e singoli studiosi europei - anche grazie ad una presenza di profili balcanici di alto livello coinvolti in rinomate organizzazioni Europee - creando una sfera di azione e dibattito pubblico-privato transnazionale che si muove a prescindere dagli spazi concessi all’interno del Processo di Berlino. .

In aggiunta, come già emerso dal Forum della società civile di Trieste (2017), tenutosi contestualmente al Summit intergovernativo e organizzato dallo *European Fund for the Balkans*, lo spazio di dibattito per le organizzazioni della società civile italiana e del Sud Est Europa ha evidenziato la limitata presenza italiana in questi consessi.

Le relazioni transnazionali tra soggetti della società civile (italiani e balcanici) non si sono sviluppate nel quadro del Processo di Berlino o in relazione alla questione dell’allargamento. Esiste però una fitta rete di relazioni della società civile italiana e balcanica nata attorno alla cooperazione allo sviluppo ed in prevalenza ad attività di solidarietà di tipo umanitario, recentemente anche in relazione alle problematiche della rotta migratoria balcanica. Queste espressioni di cooperazione non hanno invece trovato uno sbocco nel *Forum della società civile*/Processo di Berlino e in pochi casi si sono indirizzate specificatamente su attività di *advocacy* per l’allargamento (Chiodi 2020).

Risulta importante notare che le organizzazioni della società civile balcaniche, consapevoli che il “fare rete” è la loro ricchezza principale, sottolineano altresì la necessità di attivarsi in relazione al processo di democratizzazione attraverso una loro migliore capacità di raggiungere i cittadini, con una diversa narrativa e comunicazione, e di contribuire maggiormente alla costruzione di comunità resilienti. Il Forum del 2021 ha espresso la richiesta di maggiore assistenza dall’UE, finanziando non tanto progetti, quanto il rafforzamento istituzionale delle organizzazioni⁶⁰.

Infine, va sollevata attenzione al residuo interesse che il Processo di Berlino ha complessivamente innescato nei paesi balcanici, come anche nei paesi membri aderenti, non riuscendo a raggiungere e coinvolgere sufficientemente l’opinione pubblica che è rimasta distante e indifferente rispetto ai temi discussi, agli scambi avviati e ai progetti realizzati. In tale senso, la mobilitazione della società civile balcanica per un maggiore riconoscimento e protagonismo nel dibattito politico deve trovare riscontro in una agenda pubblica nazionale e internazionale che informi maggiormente cittadini e cittadine, stimolando attenzione e pressione sugli investimenti economici e infrastrutturali oltre che sul processo dell’allargamento.

⁶⁰ “The EU and its Member States should (...) adjust the assistance to the civil society and invest in organizations instead of projects” (*Policy Recommendations*, Based on the work of ten working groups during the Civil Society & Think Tank Forum I 2021, <https://wb-csf.eu/docs/Final-Recommendations-CSF2021.pdf.pdf>).

Considerazioni conclusive

Fin dall'inizio degli anni 2000 l'UE ha svolto un ruolo centrale nello sviluppo della società civile nei Balcani Occidentali, offrendo nuovi canali di partecipazione e supportando la creazione di un ambiente favorevole dal punto di vista giuridico e istituzionale. La società civile dei paesi della regione ha saputo sfruttare le opportunità del processo di integrazione, sperimentando nuove forme di mobilitazione e rafforzando i legami transnazionali. A questo rafforzamento interno di tipo procedurale non è però seguito un rafforzamento sostanziale: il dialogo con le istituzioni continua ad essere molto difficile e la società civile mantiene ancora un ruolo marginale, sia nel sistema di governance interno sia nel processo di integrazione europea.

La debolezza della società civile nel sistema di governance dei paesi candidati è senza dubbio collegata al mancato consolidamento democratico che negli ultimi anni ha interessato tutta la regione. In assenza di un assetto democratico stabile e funzionale diventa infatti molto difficile per le organizzazioni della società civile riuscire ad instaurare un rapporto costruttivo con i decisori politici e ad incidere nel dibattito pubblico. I frequenti casi di abuso del potere, le aspettative disattese e la chiusura della classe politica causano non solo disillusione, ma anche un crescente senso di impotenza tra le organizzazioni della società civile.

La pressione da parte dell'UE e dei suoi paesi membri resta dunque essenziale per evitare una marginalizzazione completa della società civile nei Balcani occidentali. Per garantire un rafforzamento sostanziale della società civile, le istituzioni europee dovrebbero farne pesare il contributo e il riconoscimento pubblico nei paesi candidati. Così facendo l'UE offrirebbe un buon esempio alle istituzioni locali, aumentando allo stesso tempo la pressione affinché esse riconoscano nelle organizzazioni della società civile un partner affidabile e di valore all'interno del processo di integrazione europea. Il maggiore coinvolgimento e accreditamento della società civile nel dibattito sul *decision making* nei Balcani passa attraverso varie spinte, *top down* e *bottom up*, verso cui la stessa società civile deve attrezzarsi rafforzando le sue capacità e competenze, acquisendo maggiore visibilità al di fuori delle proprie reti, e sviluppando ulteriormente i suoi canali di dialogo con l'opinione pubblica. Non ultimo, l'UE ed i suoi paesi membri dovrebbero sostenere maggiormente la costruzione di relazioni transnazionali tra organizzazioni e reti della società civile (EU-WB6) in grado di favorire il processo di integrazione europea dal basso e di assicurare il sostegno di fronte alle sfide del nostro tempo.

Investire nella crescita di relazioni transnazionali tra portatori di interesse balcanici ed europei - società civile, mondo accademico e della ricerca, enti pubblici e privati - può essere infatti una strategia vincente per rilanciare la politica di allargamento.

Finora l'approccio della Commissione Europea si è prevalentemente concentrato sulla dimensione balcanica e non ha direttamente sostenuto la crescita di legami transnazionali tra attori dei paesi membri e le controparti balcaniche. Alcuni tentativi sono stati fatti per via progettuale attraverso il programma di cooperazione territoriale europea (CTE), con il programma "Europa per i cittadini" o grazie all'inclusione di partner balcanici negli Erasmus plus o negli Horizon.

In questo senso, il programma di cooperazione territoriale europea (CTE), parte della politica di coesione dell'UE, può risultare particolarmente importante per capire quanto possano funzionare i progetti europei come strumento di integrazione dal basso in chiave territoriale e regionale. Tuttavia, la CTE riceve una parte piuttosto residuale rispetto alle risorse dedicate alla politica di coesione e allo strumento di assistenza preadesione (IPA).

Un'alternativa per incentivare la creazione di relazioni transnazionali potrebbe essere offerta dai canali aperti dalla strategia macroregionale per la Regione Adriatico e Ionica (EUSAIR).

Un recente studio condotto da OBCT e CeSPI sul contributo che EUSAIR può dare al processo di integrazione europea dei Balcani (OBCT/CeSPI 2021) ha evidenziato come la realizzazione di progetti comuni favorisca la creazione di comunità di lavoro transnazionali riunendo diversi stakeholders, tra cui organizzazioni della società civile, università, centri di ricerca, imprese e enti pubblici attorno a iniziative a livello territoriale per il raggiungimento di interessi comuni.

Come ha sottolineato una rappresentante dell'Istituto di Biologia Marina dell'Università del Montenegro coinvolta nella realizzazione del progetto ADRION Interreg HarmonIA⁶¹, questo tipo di progetti offre una buona opportunità per collegare le istituzioni, diffondere conoscenze e pratiche, migliorare e creare un forte legame per i progetti futuri.

Le comunità di lavoro che si creano grazie a questi progetti offrono dunque un'opportunità interessante per coltivare e massimizzare le sinergie tra i paesi membri dell'UE e i candidati o potenziali candidati all'adesione: traducendo l'esperienza raccolta attraverso l'implementazione di questi progetti in proposte e azioni politiche, le competenze di queste comunità di lavoro potrebbero favorire il processo di integrazione europea, offrendo un valido supporto all'adozione degli standard europei.

⁶¹ Condividere conoscenze, per salvaguardare l'Adriatico e lo Ionio:

<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Condividere-conoscenze-per-salvaguardare-l-Adriatico-e-lo-Ionio-214345>

Riferimenti bibliografici

- Bancroft, Ian. 2020. «*EU Solidarity In The Time Of Coronavirus*». open Democracy, 24 marzo 2020. <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/solidarity-time-coronavirus/>.
- Berra, Eugenio. 2021. «*Serbia, lottare per l'ambiente in aree fragili*». Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa, 30 luglio 2021. <https://www.balcanicaucaso.org/Progetti/TraPoCo/News/Serbia-lottare-per-l-ambiente-in-aree-fragili-212122>.
- Bieber, Florian, Tena Prelec, Marika Djolai, Donika Emini, Jovana Marović, Srdjan Majstorović, Vedran Džihčić, e Alida Vračić. 2020. «*The Western Balkans in Times of the Global Pandemic*». BiEPAG. <https://biepag.eu/publication/policy-brief-the-western-balkans-in-times-of-the-global-pandemic/>.
- Bona, Marzia e Chiara Sighele. 2018. «*L'imprescindibile libertà dei media*», in Coletti R. (a cura di), *La Questione Orientale - i Balcani tra integrazione e sicurezza*, Donzelli Editore, pp. 41-51.
- Bonomi Matteo. 2019. «*Off Track. The EU's Re-engagement with the Western Balkans*», IAI Papers. <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/track-eus-re-engagement-western-balkans>.
- Bosilkova-Antovska, Anja. 2021. «*Monitoring matrix on enabling environment for civil society development. Regional report: Western Balkans 2020*». Balkan Civil Society Development Network. https://www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2021/07/94-5-Regional-Monitoring-Matrix-Report-2020_FINAL.pdf.
- Cerovac, Ivan. 2018. «*The dark side of civil society in the Western Balkans*». Friedrich Ebert Stiftung Belgrade.
- Chiodi, Luisa. 2002. «*Promoting Civil Society: Local NGOs in the Balkans since the 90s*» in Bianchini S., Schöpflin G., and Shoup P. (eds.), *Post-Communist Transition as a European Problem* (Ravenna: Longo Editore Ravenna): 59-78.
- Chiodi, Luisa. 2020. «*Il protagonismo della società civile italiana nelle relazioni con i Balcani*» in *Al di là dell'Adriatico*, a cura di Dario D'Urso e Raffaella Coletti, Donzelli Editore.
- CIVICUS. 2021. «*2021 State of civil society report*». <https://civicus.org/state-of-civil-society-report-2021/wp-content/uploads/2021/05/CIVICUS-State-of-Civil-Society-Report-ENG-OVERVIEW.pdf>.
- Civil Society Forum of the Western Balkans. 2021. «*The Role of Civil Society in Strengthening Democracy*». <https://wb-csf.eu/csf-publications/documents-and-publications/the-role-of-civil-society-in-strengthening-democracy/>.
- Coletti, Raffaella (a cura di). 2018. «*La Questione Orientale - i Balcani tra integrazione e sicurezza*», Donzelli Editore.
- Comitato Economico e Sociale Europeo. 2021. «*Final Declaration. 8th Western Balkans Civil Society Forum*». <https://www.eesc.europa.eu/it/agenda/our-events/events/8th-western-balkans-civil-society-forum/final-declarations>.
- Commissione Europea. 2001. «*Libro bianco sulla governance europea. COM (2001) 428*». <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>.
- Commissione Europea. 2012. «*Le radici della democrazia e dello sviluppo sostenibile: l'impegno dell'Europa verso la società civile nell'ambito delle relazioni esterne. COM (2012) 492 final*». <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0492&from=EN>.
- Commissione Europea. 2013. «*DG Enlargement. Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014-2020*».
- Commissione Europea. 2019. «*Il Green Deal europeo. COM(2019) 640 final*». https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF.

- Commissione Europea. 2020. «Rafforzare il processo di adesione - Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali. COM(2020) 57 final». <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057&from=IT>.
- Commissione Europea. 2020a. «Aiutare i Balcani occidentali ad affrontare la COVID-19 e sostenerne la ripresa nel periodo post-pandemia. COM(2020) 315 final». <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0315&from=EN>.
- Commissione Europea. 2020b. «Comunicazione 2020 sulla politica di allargamento dell'UE. COM(2020) 660 final». https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d6eaabf1-08ad-11eb-a511-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF.
- Commissione Europea. 2020c. «An Economic and Investment Plan for the Western Balkans. COM(2020) 641 final». https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf.
- Commissione Europea. 2021. «Montenegro 2021 Report. SWD(2021) 293 final/2». https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/montenegro-report-2021_it.
- Commissione Europea. 2021a. «Serbia 2021 Report. SWD(2021) 288 final». https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021_en.
- Fagan, Adam, e Indraneel Sircar. 2015. «From Pariah to Partner? The Case of Serbia». In *Europeanization of the Western Balkans: environmental governance in Bosnia-Herzegovina and Serbia*. Palgrave Macmillan.
- Flessenkemper, Tobias. 2017. «The Berlin Process: Resilience in the EU waiting room» in *Resilience in the Western Balkans*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), pp. 23-30. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Report_36_Resilience%20in%20the%20Western%20Balkans_0.pdf.
- Freedom House. 2021. «NATIONS IN TRANSIT 2021. The Antidemocratic Turn». https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/NIT_2021_final_042321.pdf.
- Griessler, Christina. 2020. «The Berlin Process. Bringing the Western Balkan Region Closer to the European Union». *Südosteuropa* 68 (1): 1–24. <https://doi.org/10.1515/soeu-2020-0001>.
- Hackaj, Ardian., Gentiola Mahdi e Krisela Hackaj K. 2017. «Monitoring The Berlin Process: From Paris To Trieste», Working Paper “Berlin Process Series”, Berlin Process/2/2017, Cooperation and Development Institute/ShtetiWeb https://www.researchgate.net/publication/313648740_Monitoring_the_Berlin_Process_From_Paris_to_Trieste.
- Herszenhorn, David M. e Bayer, Lili 2021. «EU leaders back ‘enlargement’ for Balkans — just not anytime soon». *POLITICO*, 7 ottobre 2021. <https://www.politico.eu/article/eu-leaders-enlargement-balkans/>.
- International Institute for Strategic Studies (IISS). 2020. «China’s investments in the Western Balkans», Vol. 26, Dicembre 2020.
- Koalicija 27. 2020. «Chapter 27 in Serbia: Walking in the Mist». <https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2020/10/report-2020.pdf>.
- Kostovicova, Denisa. 2006. «Civil Society and Post-Communist Democratization: Facing a Double Challenge in Post-Milošević Serbia». *Journal of Civil Society* 2 (1): 21–37. <https://doi.org/10.1080/17448680600730918>.
- Kostovicova, Denisa. 2007. «The European Union and transitional justice: From retributive to restorative Justice in the western Balkans». *Forum for Transitional Justice*, Belgrade.

- Lavrič, Miran, e Florian Bieber. 2021. «*Shifts in Support for Authoritarianism and Democracy in the Western Balkans*». *Problems of Post-Communism* 68 (1): 17–26. <https://doi.org/10.1080/10758216.2020.1757468>.
- Lazarevic, Milena, e Corina Stratulat. 2017. «*Balkan enlargement and the politics of civic pressure: the case of the public administration reform sector*». European Policy Centre. https://www.epc.eu/content/PDF/2017/Balkan_enlargement.pdf.
- Levi, Giulia. 2021. «*Giustizia di transizione in ex-Ju: l'importanza di un approccio incentrato sulle vittime*». Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa, 22 febbraio 2021. <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Giustizia-di-transizione-in-ex-Ju-l-importanza-di-un-approccio-incentrato-sulle-vittime-208331>.
- Marciacq, Florent. 2017. «*The EU and the Western Balkans after the Berlin Process. Reflecting on the EU Enlargement in Times of Uncertainty*». Friedrich Ebert Stiftung.
- Marino, Francesco. 2018. «*Il processo di Berlino e gli altri: Turchia, Russia, Cina*», in Coletti R. (a cura di), *La Questione Orientale - i Balcani tra integrazione e sicurezza*, Donzelli Editore, pp. 93-103
- Marjanović Rudan, Ana. 2017. «*Reconciliation through the Berlin Process: the Role of RECOM*». The Coalition for RECOM. https://recom.link/wp-content/uploads/2017/11/Policy-Brief-Reconciliation-through-the-Berlin-Process-the-Role-of-RECOM-ff_24.11.2017.pdf.
- Marović, Jovana, Ivan Stefanovski, e Ivana Ivanovik. 2019. «*Comparative Study - CIVIL SOCIETY IN THE WESTERN BALKANS: Involvement in the EU Accession Negotiation and EU Integration Processes from Initiatives to a Structured Dialogue*». The Balkan Trust for Democracy, a Project of the German Marshall Plan.
- Miglierina, Tomas. 2021. «*Summit UE-Balcani occidentali: "Non ancora"*». Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa, 7 ottobre 2021. <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Summit-UE-Balcani-occidentali-Non-ancora-213287>.
- Mikuš, Marek. 2018. «*Frontiers of Civil Society: Government and Hegemony in Serbia. 1a ed. Berghahn Books*». <https://doi.org/10.2307/j.ctvw04jrn>.
- Nechev, Zoran e Marie Jelenka Kirchner. 2021. «*Time to Move to the Western Balkans: How Diversification of Global Supply Chains Can Benefit EU Resilience*», IDSCS Policy Papers, N. 9/2021: https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2021/04/A4_supply_chain_EU_CHINAWEB.pdf.
- Neshikj, Iliana, e Biljana Spasovska. 2020. «*Filling democracy's gaps in the Western Balkans*». In *Coronavirus as a catalyst for global civil society*. Carnegie Europe. <https://carnegieeurope.eu/2020/12/07/filling-democracy-s-gaps-in-western-balkans-pub-83147>.
- Nikolovski, Ivan. 2018. «*Macedonia's model of inclusion of CSOs in the accession negotiations*». Konrad Adenauer Foundation in the Republic of Macedonia and Institute for Democracy "Societas Civilis". https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2018/09/web_A5_CSOSENG.pdf.
- O'Flaherty, Michael. 2017. «*The future role of civil society in safeguarding and promoting fundamental rights in Europe*». <https://fra.europa.eu/en/speech/2017/future-role-civil-society-safeguarding-and-promoting-fundamental-rights-europe>.
- Obradović, Vukašin. 2021. «*Serbia, la rivolta ecologista dei cittadini*». Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa - OBCT, 16 aprile 2021. <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-la-rivolta-ecologista-dei-cittadini-210034>.
- Obradović, Vukašin. 2021a. «*Serbia, nuove proteste ambientaliste*». Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa - OBCT, 1 dicembre 2021.

- <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-nuove-proteste-ambientaliste-214325>.
- Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa e CeSPI. 2021. «*EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region (EUSAIR) facilitating the enlargement process of Western Balkans*».
- https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/adriat_ionian/pdf/eusair_enlarg_west_balkans.pdf.
- Perry, Valery, e Soeren Keil. 2018. «*The Business of State Capture in the Western Balkans: An Introduction*». *Southeastern Europe* 42 (1): 1–14. <https://doi.org/10.1163/18763332-04201001>.
- Regional Environmental Centre (REC). 2015. «*Civil Society in Serbia in the field of environmental protection*» <http://serbia.rec.org/publication-eng.php?id=5#>.
- Richter, Solveig, e Natasha Wunsch. 2020. «*Money, Power, Glory: The Linkages between EU Conditionality and State Capture in the Western Balkans*». *Journal of European Public Policy* 27 (1): 41–62. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1578815>.
- Ruge, Majda. 2021. «*Six simple principles for EU action in the Western Balkans*» in Bonomi M. (Ed.). 2021. *In Search of EU Strategic Autonomy: What Role for the Western Balkans*, Istituto Affari Internazionali (IAI), <https://www.iai.it/sites/default/files/9788893682008.pdf>.
- Ruzza, Carlo. 2021. «*The Institutionalisation of Populist Political Discourse and Conservative Uncivil Society in the European Union: From the Margins to the Mainstream?*» *Nordicom Review* 42 (s1): 119–33. <https://doi.org/10.2478/nor-2021-0010>.
- Schimmelfennig, Frank. 2008. «*EU Political Accession Conditionality after the 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness*». *Journal of European Public Policy* 15 (6): 918–37. <https://doi.org/10.1080/13501760802196861>.
- Simić, Julija. 2020. «*Serbia Turns To China Due To “Lack Of EU Solidarity” On Coronavirus*» EURACTIV, 18 marzo 2020.
- <https://www.euractiv.com/section/china/news/serbia-turns-to-china-due-to-lack-of-eu-solidarity-on-coronavirus/>.
- Slavkovic, Stefan. 2021. «*In Serbia, the Fight for ‘Green’ Votes Turns Ugly*». *Balkan Insight*, 23 settembre 2021. <https://balkaninsight.com/2021/09/23/in-serbia-the-fight-for-green-votes-turns-ugly/>.
- Tota, Elton. 2020. «*Refocusing The European Union Attention On The Western Balkans: The Impact Of The Berlin Process*», in *Journal of Liberty and International Affairs*, 6(2), 155-156. <https://doi.org/10.47305/JLIA2020155t>.
- Tzifakis, Nikolaos. 2020. «*The Western Balkans during the Pandemic: Democracy and Rule of Law in Quarantine?*» *European View* 19 (2): 197–205. <https://doi.org/10.1177/1781685820963333>.
- Vukelic, Jelisaveta, e Dragan Stanojevic. 2012. «*Environmental Activism as a New Form of Political Participation of the Youth in Serbia*». *Sociologija* 54 (2): 387–99. <https://doi.org/10.2298/SOC1202387V>.
- Vukobrat, Jelena. 2016. «*Shrinking spaces in the Western Balkans*». Heinrich Böll Stiftung Sarajevo. <https://www.boell.de/sites/default/files/shrinking-spaces-in-the-western-balkans.pdf>.
- Wunsch, Natasha. 2015. «*Beyond Instrumentalisation: NGO Monitoring Coalitions in Croatia, Montenegro, and Serbia*». *East European Politics* 31 (4): 452–67. <https://doi.org/10.1080/21599165.2015.1085859>.
- Wunsch, Natasha. 2015a. «*Right goals, wrong tools? Civil society empowerment in the EU accession process*». DGAP analyse 2.
- Wunsch, Natasha. 2018. «*EU Enlargement and Civil Society in the Western Balkans*». Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-91845-7>.
- Wunsch, Natasha. 2019. «*Transnational Learning and Civil Society Empowerment in the EU Enlargement Process: Transnational Learning and Civil Society*». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 57 (2): 406–23. <https://doi.org/10.1111/jcms.12808>.

Youngs, Richard. 2020. «*New Directions for EU Civil Society Support: Lessons from Turkey, the Western Balkans, and Eastern Europe*». Carnegie Endowment for International Peace.

Zweers, Wouter, Kristina Naunova e Giulia Cretti. 2021. «*Energising EU Enlargement?: The Prospects of the Green Agenda for the Western Balkans*», Clingendael Institute, <http://www.jstor.org/stable/resrep32260>.

Interviste

Per la realizzazione di questo studio sono stati consultati esperti dalle seguenti organizzazioni, centri di ricerca e università:

1. Association of Local Democracy Agencies (ALDA) - Western Balkans
2. Balkan Civil Society Development Network (BCSDN)
3. Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)
4. European Movement Albania (EMA)
5. Regional Youth Cooperation Office (RYCO)
6. Università del Montenegro - Istituto di Biologia Marina
7. WWF Albania
8. Young Researchers of Serbia (YRS)

Alcuni contributi sono ripresi da interviste con rappresentanti di ONG ambientaliste serbe realizzate per la stesura della tesi di laurea magistrale di Serena Epis *The EU integration process and environmental governance in Serbia. An assessment of civil society participation in the implementation of the ecological network Natura 2000* disponibile sul sito di OBCT: <https://www.balcanicaucaso.org/Media/Files/The-EU-integration-process-and-environmental-governance-in-Serbia>.