

Data di pubblicazione: 3 aprile 2020

GAETANO DAMMACCO\*

*Albania e Macedonia ammesse ai negoziati per l'ingresso in  
UE*

Il 24 marzo 2020 i Ministri con delega agli Affari europei (riuniti in videoconferenza a causa dell'attuale situazione sanitaria) all'unanimità hanno autorizzato il via ai negoziati di adesione all'Unione europea per Albania (Paese candidato da giugno 2014) e Macedonia del Nord (Paese candidato dal dicembre 2005), in ratifica nel Consiglio europeo del 26 marzo 2020. Sono state superate le riserve che negli ultimi due anni Francia, Danimarca e Olanda avevano espresso, bloccando per tre volte i negoziati, sebbene gli altri ministri avessero espresso un parere favorevole.

Le regole per l'adesione sono state riviste e rese più rigorose e sono state aggiunte alcune postille all'apertura dei negoziati (che si prevede avranno tempi un po' lunghi): tanto è bastato perché le riserve fossero ritirate. Non sono state fissate date ufficiali per l'avvio delle trattative anche perché la fase di avvio sarà successiva al rispetto di alcune precondizioni

---

\* Già professore ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

(poste specie per l'Albania) che riguardano tre punti: lo stato di diritto, la lotta contro corruzione e le garanzie di pluralismo dei media. Con riferimento alla libertà dei media, nel mese di dicembre del 2019 il rapporto del Commissario per i diritti umani evidenziava la necessità di modificare le leggi per eliminare gli atti «not compatible with international and European human rights standards which protect freedom of expression and freedom of the media».

Si tratta di tre punti che, anche alla luce dell'esperienza dei due Paesi, segnano lo sviluppo sociale e istituzionale in termini reali. Sia l'Albania sia la Macedonia del Nord dal punto di vista formale hanno inserito nelle rispettive costituzioni e in alcune previsioni legislative i tre punti, con particolare attenzione allo stato di diritto, poiché la sua struttura è strettamente connessa con il tema della protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Infatti, in Albania con il Decreto n. 506 del 3.4.1993 del Presidente della Repubblica d'Albania ("legge sui diritti e le libertà fondamentali dell'uomo") si provvede a integrare la legge nr. 7491 del 29.4.1991 «Per le disposizioni principali costituzionali», segnando una linea di discontinuità con il precedente regime dittatoriale. Per quanto riguarda la Macedonia, di particolare importanza è stata l'azione del Consiglio d'Europa, che, proprio con riferimento ai temi della tutela dei diritti sociali, dei diritti delle minoranze, della lotta contro la tortura e contro la corruzione e razzismo è intervenuta con continui controlli per verificare sia l'adozione di buone prassi sia di specifici provvedimenti legislativi. Nei due Paesi il passaggio dai precedenti regimi (che, sia pure con differente intensità, erano vere e proprie dittature) alla democrazia

non è stato facile e subito dopo la caduta dei regimi è avvenuto prevalentemente in termini formali, accompagnato da un lungo processo di riforma legislativa e istituzionale (sebbene non compiuto). Del resto, non si poteva pretendere che popolazioni sottoposte a un periodo ultrasecolare di dominazione (dalla dominazione ottomana alla dittatura, con l'intervallo di due guerre mondiali) improvvisamente scoprissero il valore della democrazia e dei diritti umani fondamentali.

A seguito delle obiezioni di Francia, Danimarca e Olanda (da ultimo nel mese di ottobre 2019), la Commissione ha presentato una nuova metodologia sul processo di allargamento sostanzialmente più aderente a una logica di verifica sulla effettività dei risultati conseguiti. Inoltre, si è previsto che per i due paesi vi sarà un percorso differenziato nelle trattative. Per quanto riguarda l'Albania, è stato concordato di apporre un certo numero di precondizioni che devono essere rispettate prima della prima conferenza intergovernativa, in considerazione della peculiarità della sua esperienza storica. Per quanto riguarda il Nord Macedonia non ci saranno precondizioni, ma occorrerà verificare in concreto l'esistenza dei progressi prima di concludere con successo il processo di adesione.

Dopo il Montenegro nel 2012 e la Serbia nel 2014, i paesi dei Balcani occidentali impegnati nei colloqui con l'Ue diventano quattro, restando ancora fuori la Bosnia-Erzegovina e il Kosovo. Evidentemente, l'avvio dei negoziati non garantisce l'ingresso nel blocco europeo, e tuttavia costituisce un momento importante, che segna anche una irreversibilità nella decisione di conseguire il risultato finale a opera delle parti

## Albania e Macedonia ammesse ai negoziati per l'ingresso in UE

interessate e, allo stesso tempo, costituisce un grande valore politico sia agli occhi delle opinioni pubbliche locali sia per l'establishment europeo, i cui sforzi da anni mirano ad agganciare i Balcani all'Europa per dare stabilità a una regione ancora oggi attraversata da forti tensioni.

I rapporti fra l'UE e i paesi dei Balcani occidentali sono attualmente regolati sulla base del Patto di Stabilizzazione e Associazione (PSA) sostenuto da ingenti finanziamenti raddoppiati rispetto al precedente stanziamento del periodo 2007-2013 (per il periodo 2014-2020 lo stanziamento ammonta, compresa la Turchia, a 11,7 miliardi di euro, di cui il primo beneficiario, per entità dei finanziamenti, è la Serbia con oltre 1,5 miliardi di euro). Il costante monitoraggio dell'Unione europea, raccolto in apposite relazioni annuali, ha registrato i progressi compiuti dai singoli Paesi della regione ai fini dell'apertura dei negoziati per l'adesione, anche se si deve osservare che non sempre si è trattato di un monitoraggio attento anche in relazione ai bisogni delle popolazioni e talvolta si è trattato di un controllo formale. Comunque, in linea generale, i due Paesi hanno cercato nel corso degli anni di osservare le raccomandazioni della Commissione, che sottolineava l'esigenza di completare i processi di riforma, anche se, proprio sui punti più decisamente oggetto del monitoraggio (la riforma delle istituzioni, l'indipendenza del sistema giudiziario, il contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata, la necessità di assicurare il pieno rispetto dei diritti fondamentali secondo gli standard dell'Unione europea) non poche sono state le criticità e le difficoltà registrate sul fronte del cambiamento culturale.

Non c'è dubbio che proprio per l'importanza strategica che questa regione assume come elemento di cerniera tra Europa e Asia e con riferimento ad alcuni progetti infrastrutturali di carattere prioritario in vari settori, tra i quali quello energetico, la decisione di avviare le trattative diventa molto rilevante per tutta l'Europa. Inoltre, si deve rilevare che i due Paesi hanno sempre continuato a mostrare un grande interesse all'ingresso nella Unione e un atteggiamento di adattabilità a ciò che veniva prospettato dalla Commissione. Le trattative assumono importanza anche per l'esistenza di altri problemi, come quello del flusso migratorio. I numeri sono molto eloquenti: secondo i dati Frontex, l'attraversamento irregolare sulla rotta dei Balcani occidentali per entrare nell'Unione europea, nonostante la riduzione notevole dei numeri, nel 2019 ha rilevato circa 14.000 traversate, più del doppio rispetto al 2018. In particolare per l'Italia, che svolge un ruolo importante per la stabilizzazione dell'area balcanica con una consistente presenza civile e militare, l'ingresso dei due Paesi nell'UE assume una peculiare rilevanza sia per un probabile incremento dello scambio commerciale (oggi già importante) sia per le prospettive di una possibile leadership nella politica estera.