



## I BALCANI OCCIDENTALI

L'UE ha sviluppato una politica per sostenere la graduale integrazione dei paesi dei Balcani occidentali nell'Unione europea. Il 1° luglio 2013 la Croazia è stata il primo dei sette paesi ad aderire all'UE, mentre il Montenegro, la Serbia, la Repubblica di Macedonia del Nord e l'Albania sono candidati ufficiali. Sono stati avviati negoziati e capitoli di adesione con il Montenegro e con la Serbia, mentre la Bosnia-Erzegovina e il Kosovo sono potenziali paesi candidati.

### BASE GIURIDICA

- Titolo V del trattato sull'Unione europea (TUE): azione esterna dell'UE;
- Articolo 207 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE): accordi commerciali internazionali;
- Articolo 49 TUE: criteri per la presentazione della domanda di adesione e per l'ammissione.

### OBIETTIVI

L'Unione europea mira a promuovere la pace, la stabilità e lo sviluppo economico nei Balcani occidentali e ad aprire la prospettiva dell'integrazione nell'UE.

### CONTESTO

Nel 1999 l'UE ha avviato il processo di stabilizzazione e di associazione (PSA), un quadro per le relazioni tra l'UE e i paesi nella regione, nonché il patto di stabilità, una più ampia iniziativa che coinvolge tutti i principali attori internazionali. Nel 2008 il patto di stabilità è stato sostituito dal Consiglio di cooperazione regionale (CCR). Nel 2003 il Consiglio europeo di Salonicco ha ribadito che tutti i paesi del PSA erano potenziali candidati all'adesione all'UE. Tale «prospettiva europea» è stata ribadita nella strategia della Commissione sui Balcani occidentali del febbraio 2018 e nella dichiarazione di Sofia a seguito del vertice sui Balcani occidentali che ha avuto luogo nella capitale Bulgara il 17 maggio 2018.

### STRUMENTI

#### A. Il processo di stabilizzazione e di associazione (PSA)

Avviato nel 1999, il PSA rappresenta il quadro strategico a sostegno del graduale ravvicinamento dei paesi dei Balcani occidentali all'Unione europea. Esso si basa



su relazioni contrattuali bilaterali, assistenza finanziaria, dialogo politico, relazioni commerciali e cooperazione regionale.

Le relazioni contrattuali si concretizzano negli accordi di stabilizzazione e di associazione (ASA). Gli ASA prevedono la cooperazione politica ed economica e la creazione di aree di libero scambio con i paesi interessati. Sulla base dei principi democratici comuni, dei diritti umani e dello Stato di diritto, ciascun ASA istituisce strutture di cooperazione permanenti. Il Consiglio di stabilizzazione e associazione, che si riunisce annualmente a livello ministeriale, vigila sull'applicazione e sull'attuazione dell'accordo in questione, con il sostegno della commissione di stabilizzazione e di associazione. Infine, un comitato parlamentare di stabilizzazione e di associazione garantisce la cooperazione tra i parlamenti dei paesi dei Balcani occidentali e il Parlamento europeo.

Dall'entrata in vigore dell'ASA con il Kosovo nell'aprile 2016, sono attualmente in vigore ASA con tutti i paesi dei Balcani occidentali che sono candidati o potenziali candidati all'adesione. Nel caso del Kosovo, si tratta di un accordo che riguarda esclusivamente l'UE e che gli Stati membri non dovranno ratificare (cinque Stati membri non riconoscono il Kosovo quale Stato indipendente). Gli aspetti degli ASA inerenti agli scambi e alle questioni commerciali sono inclusi in accordi interinali che in genere entrano in vigore subito dopo essere stati firmati, visto che gli scambi commerciali rientrano nella competenza esclusiva dell'UE.

#### **B. Il processo di adesione**

I candidati all'adesione all'UE devono ottemperare ai criteri politici di Copenaghen (si veda la scheda tecnica sull'«Allargamento dell'Unione»). Una volta che un paese è stato riconosciuto come candidato, esso passa attraverso le varie fasi del processo a un ritmo che dipende in larga parte dai suoi stessi meriti e progressi.

Un paese candidato deve adottare e attuare tutta la legislazione dell'UE, ossia l'acquis dell'Unione europea. La Commissione riferisce in merito ai progressi compiuti nelle sue relazioni annuali per paese. Ogni decisione importante è adottata dal Consiglio, all'unanimità, dall'apertura dei negoziati fino alla loro conclusione. Il trattato di adesione deve essere avallato dal Parlamento e dal Consiglio, prima di essere ratificato dagli Stati contraenti.

I paesi candidati e potenziali candidati beneficiano dell'assistenza finanziaria per realizzare le necessarie riforme. Dal 2007 l'assistenza preadesione dell'UE passa attraverso un solo strumento unificato: lo strumento di assistenza preadesione (IPA).

La maggior parte dei paesi candidati e potenziali candidati può inoltre partecipare ai programmi dell'UE.

#### **C. Cooperazione regionale**

L'integrazione europea e la cooperazione regionale sono strettamente interconnesse. Uno degli obiettivi chiave del PSA è incoraggiare i paesi della regione a collaborare tra loro in una vasta gamma di settori, inclusi l'azione penale per i crimini di guerra, le questioni transfrontaliere, i rifugiati e la lotta contro la criminalità organizzata. Una componente specifica dell'IPA è dedicata alla cooperazione regionale e ai programmi transfrontalieri.



Il Consiglio di cooperazione regionale (CCR), con sede a Sarajevo, opera sotto gli orientamenti politici del processo di cooperazione per l'Europa sudorientale (SEECP). Il CCR mira a sostenere le aspirazioni europee ed euro-atlantiche dei suoi membri che non appartengono all'UE, e a sviluppare la cooperazione in settori come lo sviluppo economico e sociale, l'energia e le infrastrutture, la giustizia e gli affari interni, la cooperazione nell'ambito della sicurezza, la costruzione del capitale umano e le relazioni parlamentari. L'UE e molti singoli Stati membri sostengono il CCR e partecipano allo stesso.

Un'altra importante iniziativa regionale è l'Accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA). Inoltre, i paesi dei Balcani occidentali partecipano a una serie di quadri regionali.

#### **D. Esenzione dal visto**

Dal dicembre 2009 i cittadini dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (ora Repubblica di Macedonia del Nord), del Montenegro e della Serbia beneficiano dell'esenzione dal visto nello spazio Schengen; tale esenzione per i cittadini di Albania e Bosnia-Erzegovina è invece in vigore dal novembre 2010. Nel gennaio 2012 è stato avviato un dialogo con il Kosovo in materia di liberalizzazione dei visti. Nel luglio 2018 la Commissione ha confermato che il Kosovo aveva soddisfatto l'ultimo criterio. Nel settembre 2018 il Parlamento ha seguito la stessa via e ha deciso di avviare negoziati interistituzionali, che sono in corso.

## **STATO ATTUALE**

#### **A. Albania**

L'Albania ha presentato domanda di adesione all'UE il 28 aprile 2009. Nel 2012 la Commissione ha rilevato progressi positivi e ha raccomandato la concessione dello status di candidato al paese, ferma restando l'adozione delle riforme ancora in fieri. Tale condizione era stata ampiamente soddisfatta prima delle elezioni parlamentari del paese tenutesi nel giugno 2013. Nell'ottobre 2013 la Commissione ha pertanto raccomandato in modo inequivocabile di riconoscere all'Albania lo status di paese candidato, il che è avvenuto a giugno 2014. Alla luce dei progressi del paese, la Commissione ha raccomandato l'apertura di negoziati di adesione con l'Albania nelle sue relazioni del 2016 e del 2018. Nel giugno 2018 il Consiglio ha convenuto sulla possibile apertura dei negoziati di adesione con l'Albania nel giugno 2019, purché siano soddisfatte le condizioni necessarie.

#### **B. Bosnia-Erzegovina**

La Bosnia-Erzegovina è un potenziale paese candidato. Nel giugno 2008 era stato negoziato e sottoscritto un ASA ma la sua entrata in vigore era stata congelata, principalmente perché il paese non aveva attuato una sentenza chiave della Corte europea dei diritti dell'uomo. L'«approccio rinnovato» dell'UE nei confronti del paese, che punta maggiormente sulla governance economica, ha consentito la tanto attesa entrata in vigore dell'ASA il 1° giugno 2015. Il 15 febbraio 2016 il paese ha presentato domanda di adesione. La Commissione sta attualmente elaborando il suo parere sulla base delle risposte della Bosnia-Erzegovina a un questionario approfondito. Nel



frattempo, poiché il parlamento della Bosnia-Erzegovina non è riuscito a pervenire a un accordo in merito al regolamento che disciplina le sue riunioni con il Parlamento europeo (due volte all'anno), tali riunioni non si svolgono da novembre 2015 e ciò costituisce una violazione dell'ASA da parte della Bosnia-Erzegovina.

#### **C. Repubblica di Macedonia del nord**

L'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (ora Repubblica di Macedonia del Nord) ha presentato domanda di adesione all'UE nel marzo 2004 e le è stato accordato lo status di paese candidato nel dicembre 2005. Tuttavia, non è stato possibile avviare i negoziati di adesione, principalmente a causa della controversia con la Grecia sull'utilizzo da parte del paese della denominazione «Macedonia». La controversia è stata risolta positivamente mediante l'«accordo di Prespa» sulla nuova denominazione del paese (Macedonia del Nord), entrata in vigore nel febbraio 2019. Dal 2009, la Commissione ha ripetutamente raccomandato l'apertura dei negoziati di adesione, una raccomandazione che è sempre stata sostenuta dal Parlamento europeo. Nel giugno 2018 il Consiglio ha convenuto sulla possibile apertura dei negoziati di adesione con la Macedonia del Nord nel giugno 2019, purché siano soddisfatte le condizioni necessarie.

#### **D. Kosovo**

Come la Bosnia-Erzegovina, il Kosovo è un potenziale paese candidato all'adesione all'UE. Ha dichiarato unilateralmente la sua indipendenza nel febbraio 2008. Tutti gli Stati membri, tranne cinque (Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia e Spagna), hanno riconosciuto la sua indipendenza. Nella regione, la Serbia e la Bosnia-Erzegovina non hanno riconosciuto il Kosovo. Nel giugno 2012 è stata pubblicata una tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti. Nel luglio 2018 la Commissione ha confermato che il Kosovo aveva soddisfatto l'ultimo criterio. Nel settembre 2018 il Parlamento europeo ha seguito la stessa via e ha deciso di avviare negoziati interistituzionali, che sono in corso. In seguito al raggiungimento di un accordo storico nell'aprile 2013 tra Belgrado e Pristina per quanto riguarda la normalizzazione dei rapporti (l'«accordo di Bruxelles»), il Consiglio europeo ha deciso di avviare i negoziati relativi a un ASA con il Kosovo nel giugno 2013. L'ASA è entrato in vigore il 1° aprile 2016. La futura integrazione del Kosovo nell'UE, così come quella della Serbia, rimane strettamente legata all'attuazione del dialogo ad alto livello tra il Kosovo e la Serbia agevolato dall'UE, che dovrebbe portare a un accordo esaustivo e legalmente vincolante sulla normalizzazione delle loro relazioni.

#### **E. Montenegro**

Il Montenegro, che ha ottenuto l'indipendenza nel 2006, ha presentato domanda di adesione all'UE nel dicembre 2008. Al paese è stato riconosciuto lo status di paese candidato nel dicembre 2010 e nel giugno 2012 sono stati avviati i negoziati di adesione. Conformemente al «nuovo approccio» dell'UE al processo di adesione, i capitoli negoziali fondamentali sullo Stato di diritto (il capitolo 23 sulla riforma giudiziaria e i diritti fondamentali e il capitolo 24 sulla libertà, la sicurezza e la giustizia) sono stati avviati in una fase iniziale del processo negoziale, nel dicembre 2013. Entro la fine del 2018 erano stati avviati 32 dei complessivi 35 capitoli negoziali. Nel febbraio 2018 la Commissione ha pubblicato una nuova strategia sui Balcani occidentali, che afferma



che il Montenegro (e la Serbia) potrebbero entrare a far parte dell'UE entro il 2025, pur riconoscendo che tale prospettiva è estremamente ambiziosa.

## F. Serbia

La Serbia ha presentato domanda di adesione all'UE nel dicembre 2009 e, nel marzo 2012, quando Belgrado e Pristina hanno raggiunto un accordo sulla rappresentazione regionale del Kosovo, le è stato riconosciuto lo status di paese candidato. I negoziati di adesione sono stati formalmente avviati il 21 gennaio 2014. I primi due capitoli, compreso quello sulla normalizzazione delle relazioni con il Kosovo, sono stati inaugurati nel dicembre 2015. I capitoli chiave sullo Stato di diritto (capitoli 23 e 24) sono stati aperti il 18 luglio 2016. Entro la fine del 2018 erano stati avviati nel complesso sedici capitoli. Nel febbraio 2018 la Commissione ha pubblicato una nuova strategia sui Balcani occidentali, che afferma che la Serbia (e il Montenegro) potrebbero entrare a far parte dell'UE entro il 2025, pur riconoscendo che tale prospettiva è estremamente ambiziosa. La futura integrazione della Serbia nell'UE, così come quella del Kosovo, rimane strettamente legata all'attuazione del dialogo ad alto livello tra la Serbia e il Kosovo agevolato dall'UE, che dovrebbe portare a un accordo esaustivo e legalmente vincolante sulla normalizzazione delle loro relazioni.

## **RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Il Parlamento europeo partecipa pienamente al processo di stabilizzazione e associazione e per la conclusione di tutti gli ASA (articolo 218, paragrafo 6, TFUE) è stata richiesta la sua approvazione. L'approvazione del Parlamento europeo, inoltre, è necessaria per qualunque nuova adesione all'UE (articolo 49 del TUE). Grazie ai suoi poteri di bilancio, il Parlamento ha altresì un influsso diretto sugli importi destinati allo strumento di assistenza preadesione. La commissione per gli affari esteri del Parlamento europeo, che nomina i relatori permanenti per tutti i paesi candidati e potenziali candidati. Il Parlamento esprime le proprie posizioni sull'allargamento sotto forma di risoluzioni annuali in risposta alle ultime relazioni annuali per paese della Commissione. Infine, intrattiene regolari relazioni bilaterali con i parlamenti dei paesi dei Balcani occidentali attraverso le sue delegazioni, che discutono con i rispettivi omologhi di tali paesi le questioni inerenti al PSA e al processo di adesione all'UE, in media due volte all'anno.

André De Munter  
04/2019

