



Università degli Studi di Genova

DIPARTIMENTO DI
SCIENZE POLITICHE E INTERNAZIONALI

Corso di Laurea Magistrale in
Relazioni internazionali

IL PROCESSO D'INTEGRAZIONE EUROPEA DELL'ALBANIA

Tesi di Laurea in Storia delle organizzazioni internazionali

Relatore :

Chiar.ma Prof.ssa Lara Piccardo

Handwritten signature of Lara Piccardo in black ink.

Candidato :

Giacomo Mosca

Handwritten signature of Giacomo Mosca in black ink.

ANNO ACCADEMICO 2021-2022

Alcuni pensano che sarebbe un lusso essere europei. Ma per l'Albania entrare in Europa è questione di vita o di morte. Per l'Albania e per tutti i Paesi balcanici. Si salverà il primo che riuscirà a capirlo¹.

ISMAIL KADARE

¹ G. Cedrone, L. Maksuti, *Kadarè racconta l'Albania tra passato e futuro*, «Repubblica», 19 novembre 2014 https://www.repubblica.it/cultura/2014/11/19/news/kadare_la_dittatura_temeva_dante-100935603/, consultato il 19 dicembre 2022.

Indice

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Introduzione..... | 5 |
| CAPITOLO I: L’Albania in transizione | 10 |
| I.1. L’eredità del dittatore..... | 10 |
| I.2. La caduta del regime | 12 |
| I.3. 1992-1997: il quinquennio di Berisha..... | 14 |
| I.4. 1997: il crack delle piramidi e l’anarchia..... | 17 |
| I.5. 1998-1999: l’assassinio Hajdari e la crisi del Kosovo | 20 |
| I.6. 2000-2001: l’Albania in cerca di stabilità..... | 23 |
| I.7. 2002-2007: da Moisiu a Topi. Il quinquennio della ripresa..... | 24 |
| I.8. 2008-2013: l’Albania tra integrazione e disintegrazione | 25 |
| I.9. 2014-2019: la riconferma dei socialisti europeisti e le manifestazioni di piazza | 28 |
| CAPITOLO II: Le relazioni tra Unione Europea e Albania | 31 |
| II.1. La rottura dell’isolamento..... | 31 |
| II.2. L’Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra la Comunità europea e l’Albania | 32 |
| II.3. Il Processo di Royaumont..... | 34 |
| II.4. L’approccio regionale dell’Unione ai Balcani..... | 36 |
| II.5. Il Processo di Stabilizzazione e Associazione per l’Europa sud-orientale | 38 |
| II.6. Dall’Agenda di Salonicco all’entrata in vigore dell’ASA | 42 |
| II.7. L’assistenza economica e finanziaria dell’UE al Paese delle aquile | 45 |
| II.8. L’Albania verso lo status di Paese candidato | 47 |
| II.9. Dalla nuova strategia per i Balcani occidentali all’apertura dei negoziati di adesione | 53 |
| II.10. Il veto bulgaro sulla strada dell’adesione | 57 |
| II.11. La svolta del 18 luglio | 59 |
| CAPITOLO III: Le sfide sul cammino dell’integrazione europea | 61 |
| III.1. Il processo di adesione e la condizionalità europea | 61 |
| III.2. La riforma della giustizia albanese..... | 64 |
| III.3. Il dialogo tra i partiti e le consultazioni elettorali | 65 |
| III.4. La lotta al clientelismo e alla corruzione..... | 67 |
| III.5. La riforma della pubblica amministrazione..... | 69 |
| III.6. Il rispetto dei diritti umani e delle minoranze | 70 |
| III.7. La cooperazione regionale..... | 73 |
| III.8. L’opportunità mancata dell’UE e gli interessi geopolitici di Russia, Cina e Turchia..... | 75 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| III.9. L'Islam, un ostacolo sul cammino dell'integrazione?..... | 79 |
| III.10. La crisi greca e la fiducia nel processo d'integrazione..... | 82 |
| III.11. La fatica da allargamento | 84 |
| Conclusioni | 91 |
| Bibliografia..... | 94 |

Introduzione

Il presente lavoro conduce una ricerca storica sul processo di avvicinamento e d'integrazione dell'Albania all'Unione Europea a partire dalla caduta del regime comunista, avvenuta nel 1991, affidandosi a un'ampia varietà di fonti primarie e secondarie, in particolare comunicati stampa, accordi, dichiarazioni e posizioni delle istituzioni europee, report ufficiali di organizzazioni internazionali come la NATO, l'OSCE e l'ONU, monografie, riviste scientifiche, articoli di ricerca e giornalistici.

Non è possibile comprendere il lungo percorso intrapreso da Tirana, e non ancora terminato, per entrare a far parte della grande famiglia europea senza considerare le implicazioni storiche, culturali, politiche ed economiche dell'eredità del regime di Enver Hoxha e le vicende balcaniche successive alla fine della Cortina di ferro e alla dissoluzione jugoslava. Tenendo saldi questi punti di riferimento il primo capitolo della tesi intende offrire un'approfondita analisi della transizione albanese dal comunismo alla democrazia e dall'economia pianificata al libero mercato. La caduta del regime enverista, innescata dalle proteste degli studenti universitari, rese possibile la convocazione, il 31 marzo 1991, delle prime elezioni pluraliste nella storia del Paese. Fu proprio «il forte riferimento all'Europa e alla vocazione europea dell'Albania», come riporta A. Langer nei suoi scritti, che spinse gli schipetari a un esito pacifico della transizione.

Con l'insediamento della presidenza Berisha nel 1992 si aprì per la Shqipëria una nuova fase storica. All'iniziale euforia per la ritrovata libertà e l'entusiasmo delle riforme seguì, in tempo relativamente breve, un periodo di crisi economica, politica e sociale, che culminò nel 1997 con il crollo degli schemi piramidali. In seguito al crack delle società finanziarie, in cui la maggior parte dei cittadini schipetari aveva deciso di investire i propri risparmi, il Paese delle aquile piombò nell'anarchia, evidenziando la fragilità dello Stato albanese e le spaccature politiche e geografiche che ancora oggi attraversano la sua società. Il nuovo governo socialista si impegnò, in un clima politico diviso e rissoso, segnato dall'omicidio del deputato democratico Hazem Hajdari, a ristabilire l'ordine nel Paese e si trovò presto a dover fronteggiare le drammatiche conseguenze del conflitto in Kosovo. La pulizia etnica su vasta scala avviata dalle milizie serbe in risposta al bombardamento delle forze NATO del marzo 1999 spinse 500.000 kosovari albanesi a lasciare la regione e a rifugiarsi nel Paese delle aquile. Gli sforzi compiuti da Tirana per sostenere i profughi in questo periodo furono riconosciuti ed elogiati dall'Unione Europea, che dopo la crisi kosovara comprese di non poter più negare all'Albania e agli altri Stati dei Balcani occidentali una prospettiva europea, pena il naufragare della regione tra le correnti del nazionalismo etnico.

Il nuovo millennio albanese si aprì nel segno della speranza di adesione alla NATO e all'UE e dei contrasti interni alle due maggiori formazioni politiche sullo scenario nazionale. Nel 2004 Ilir Meta, in rotta di collisione con il compagno di partito Fatos Nano, guidò la scissione dal PS e creò il Movimento Socialista per l'Integrazione (LSI). Il desiderio d'integrazione nelle strutture euro-atlantiche, condiviso dalle élite politiche e largamente diffuso tra la popolazione, tenne il Paese delle aquile, nell'anno dell'indipendenza unilaterale del Kosovo, lontano da aspirazioni pan-albanesi e dal mito della Grande Albania, sventando l'emergere di nuove pericolose tensioni nella regione. L'anno successivo, nell'aprile del 2009, la Shqipëria divenne ufficialmente membro dell'Alleanza Atlantica.

Permanevano, e ancora oggi rimangono, tuttavia, importanti criticità nell'ambito del dialogo tra i partiti e delle consultazioni elettorali: l'instabilità politica e istituzionale seguita alle elezioni politiche del 2009 valse all'Albania la bocciatura, il 9 novembre 2010, della richiesta per acquisire lo status di Paese candidato all'adesione all'Unione Europea e sfociò, il 21 gennaio del 2011, in violenti disordini a Tirana.

Con la concessione della candidatura all'UE nel 2014, si aprì per il Paese delle aquile un intenso periodo di riforme, sotto la guida delle istituzioni europee. Il bisogno profondo di “costruire l'Europa in Albania”, cioè non rinunciare a trasformare la società schipetara per ottenere standard democratici e di benessere europei, è ben espresso dagli slogan pronunciati dai giovani manifestanti che nel 2018 protestavano contro la riforma dell'università. Questi, come gli studenti che all'inizio degli anni '90 erano riusciti ad abbattere il regime comunista, gridavano “Vogliamo l'Albania come l'intera Europa!”, esplicitando il forte desiderio d'Europa che, talvolta nascostamente, anima il popolo schipetaro.

Il secondo capitolo aspira ad approfondire il percorso compiuto dall'Albania per uscire dalla condizione di isolamento politico ed economico senza precedenti imposta dal regime comunista e lo sviluppo delle relazioni tra il Paese delle aquile e l'Unione Europea dal 1991 a oggi. Lo studio segue le prime fasi del processo di socializzazione internazionale intrapreso da Tirana dopo la fine della dittatura e illustra le iniziative che, nel corso degli anni '90, determinarono l'avvicinamento dell'Albania all'UE: l'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione, il Processo di Royaumont e l'approccio regionale dell'Unione per i Balcani. Con la nascita del Processo di Stabilizzazione e Associazione per l'Europa sud-orientale nel 1999 i rapporti tra Bruxelles e Tirana iniziarono a configurarsi in una prospettiva d'integrazione nelle strutture europee. Tale strategia, sorta all'indomani della crisi del Kosovo, aveva lo scopo di preparare gli Stati balcanici alla firma di un Accordo di Stabilizzazione e Associazione con l'Unione Europea.

Il Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira del giugno 2000 confermò che l'obiettivo dell'UE rimaneva «la massima integrazione possibile dei Paesi della regione», mentre in occasione del vertice di Zagabria, tenutosi nel novembre dello stesso anno, fu lanciato il programma CARDS, con lo scopo di collegare in maniera più stretta l'assistenza finanziaria alla realizzazione delle riforme in vista dell'adesione.

Il Consiglio Europeo di Salonicco del giugno 2003 ribadì la determinazione dell'Unione ad appoggiare la prospettiva europea dei Paesi balcanici non ancora associati a essa e lanciò lo strumento dei cosiddetti "Partenariati europei" come mezzo per intensificare il Processo di Stabilizzazione e Associazione. L'anno successivo il Consiglio emanò la decisione sui principi, le priorità e le condizioni contenuti nel Partenariato europeo per l'Albania, in cui l'UE indicava una lunga lista di riforme necessarie per l'avanzamento del PSA: l'assistenza comunitaria al Paese veniva subordinata alla realizzazione di ulteriori progressi in materia di conformità ai criteri politici di Copenaghen e alle condizioni stabilite dal Consiglio nelle conclusioni del 29 aprile 1997.

Il 12 giugno 2006, Bruxelles firmò finalmente con Tirana l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione, che entrò in vigore il 1° aprile 2009.

Al termine del 2010 il Consiglio decise la liberalizzazione dei visti per i cittadini albanesi nell'area Schengen, accolta in patria con grande entusiasmo e percepita come un importante successo sulla strada dell'integrazione europea. Tuttavia, pochi anni dopo la concessione della candidatura all'UE nel 2014, il cammino europeo di Tirana entrò in una fase di stallo, facendo affievolire le speranze dei cittadini schipetari e la credibilità delle istituzioni dell'Unione. Per rilanciare il processo di allargamento ai Balcani Occidentali la Commissione realizzò nel febbraio 2018 una nuova strategia, ma i veti, prima francese e poi bulgaro, impedirono l'avvio dei negoziati di adesione con Albania e Macedonia del Nord fino al 18 luglio scorso. Decisivi per superare l'*impasse* sono risultati l'accettazione, da parte dei Parlamenti macedone e bulgaro, della proposta di mediazione francese volta a far cadere l'opposizione di Sofia all'avanzamento dei due dossier e il recente scoppio della guerra in Ucraina. L'invasione russa ha infatti evidenziato il ruolo chiave della regione dei Balcani occidentali nel mantenimento della pace e della stabilità ai confini orientali europei, rilanciando il discorso sul processo di allargamento dell'Unione Europea verso est.

Il terzo capitolo esamina le sfide che, in ambito nazionale e internazionale, l'Albania ha dovuto affrontare sul cammino dell'integrazione europea e i fattori che ancora oggi ostacolano l'ingresso di Tirana nell'UE. Un primo aspetto preso in considerazione attiene alla natura intergovernativa del processo di adesione e allo sviluppo della condizionalità europea per i Balcani occidentali. La valutazione del rispetto di questi criteri nel tempo si è fatta più stringente e il percorso d'integrazione

è diventato molto complesso. Accanto all'idoneità dei Paesi interessati a rispettare le condizioni necessarie per far parte dell'Unione, ha assunto un rilievo sempre maggiore il criterio della capacità di assorbimento dell'UE. Gli eventi che negli anni più recenti hanno interessato Bruxelles e il processo di integrazione, come la Brexit, la diffusione di movimenti euroscettici e sovranisti in Europa, la crisi dell'eurozona e migratoria, non sono stati senza conseguenze anche in questo ambito.

A livello interno, sono molte le sfide che, dalla "dichiarazione d'amore" di Salonicco, Tirana ha dovuto, e ancora oggi si trova ad affrontare, per proseguire sul cammino europeo: la riforma della giustizia, il dialogo parlamentare e le consultazioni elettorali, la lotta alla corruzione e al crimine organizzato, la riforma della pubblica amministrazione, il rispetto dei diritti umani e delle minoranze, la cooperazione regionale. Sul piano internazionale, l'integrazione nelle strutture dell'UE e la stabilità dei Balcani occidentali è oggi sfidata dall'affermarsi di interessi geopolitici diversi, e spesso contrastanti, nella regione. In particolare, Russia, Cina e Turchia sono state capaci di riempire il vuoto lasciato dall'Unione, riaffermare la loro influenza e rafforzare il loro ruolo nell'area.

Negli ultimi anni, per giustificare il rallentamento del processo di adesione dell'Albania e degli altri Paesi balcanici all'UE, è stato invocato il concetto di fatica da allargamento. Tale fenomeno, affermatosi e rafforzatosi dopo il Grande Allargamento del 2004 e il rifiuto della nuova Costituzione europea nel 2005, presenta, secondo O'Brennan, due facce: esso, da un lato, cresce all'interno delle istituzioni europee erodendo l'incondizionata fiducia degli Stati membri nel processo d'integrazione e causando una politicizzazione del dibattito sulle future espansioni, dall'altro, influisce negativamente sul desiderio e la capacità dei Paesi candidati di attuare le riforme dettate dall'Unione Europea.

L'assenza di una prospettiva credibile e di lungo periodo per i Balcani occidentali rischia di ridurre l'influenza dell'Unione tra le élite politiche di questi Stati, lasciando spazio al nazionalismo e alle divisioni etniche, che sempre rischiano di riemergere sulle questioni irrisolte nella regione. Senza un impegno europeo tangibile e deciso nei confronti dei Balcani, i progressi compiuti nell'ultimo decennio potrebbero disgregarsi, causando enormi costi politici e finanziari per l'UE.

Negli ultimi anni alcuni Stati membri dell'Unione, in particolare la Francia di Emmanuel Macron, hanno sostenuto con forza l'idea di una riforma della procedura di allargamento al fine di velocizzarla e di fornire un sostegno concreto ai Paesi balcanici nelle riforme di vasta portata necessarie per avvicinarli all'Europa. Tuttavia, i tentativi intrapresi fino ad ora, come la nuova strategia elaborata nel 2018, la proposta della Commissione del 5 febbraio 2020 e la recente idea di istituire una Comunità politica europea, appaiono agli occhi di Giorgio Fruscione, analista e ricercatore di ISPI, «un tentativo di rinviare, se non di bloccare il processo di allargamento» e rischiano di creare «una

sala d'aspetto eterna» per i Balcani occidentali. Il conflitto in Ucraina sembra aver dato voce a queste preoccupazioni, evidenziando la necessità di dare nuovo impulso al processo di allargamento dell'Unione Europea.

CAPITOLO I

I. L'Albania in transizione

I.1. L'eredità del dittatore

L'11 marzo 1985 morì Enver Hoxha². La sua scomparsa segnò l'inizio della lenta fine di uno dei regimi dittatoriali più duri dell'intero blocco comunista³. Per quasi cinquant'anni il Paese rimase ostaggio di un sistema politico dominato dal Partito del Lavoro d'Albania (PLA) e caratterizzato dalla brutale repressione e violazione dei più basilari diritti umani e politici: la libertà di espressione era soffocata, il pluralismo civile e politico proibito, le istituzioni democratiche e il libero movimento di persone e informazioni vietati. Fino alla caduta del regime, nel 1991, nessuna organizzazione internazionale poteva entrare nel Paese⁴.

La morte di Enver Hoxha ironicamente coincise con l'elezione di Gorbačëv a Segretario generale del Partito comunista dell'Unione sovietica (PCUS), l'uomo politico che più di ogni altro incarnava tutto ciò che il leader albanese detestava⁵: la riforma del sistema socialista attraverso elementi dell'economia di mercato e modalità politiche in senso democratico era quanto di più lontano esistesse dal rigoroso modello stalinista propugnato dal dittatore. La rigida centralizzazione dell'economia, la collettivizzazione dell'intero settore agricolo, la totale abolizione della proprietà privata, sommate alla paranoica adozione da parte di Hoxha del principio di autosufficienza nazionale, resero l'Albania, all'inizio degli anni '90, il Paese più povero d'Europa⁶. Accusando tutti gli altri Paesi comunisti di revisionismo il leader albanese tagliò i ponti prima con la Jugoslavia, alla fine degli anni '40, poi con l'Unione Sovietica di Chruščëv, nel 1960, e infine con la Cina delle "quattro modernizzazioni", nel 1978. Queste decisioni portarono il Paese alla fine degli anni '70 ad

² Figura di spicco della resistenza albanese durante il periodo d'occupazione italiana, Enver Hoxha nel novembre 1941 partecipò alla costituzione del Partito comunista d'Albania (dal 1948 Partito del lavoro d'Albania), di cui assunse la direzione e la segreteria due anni più tardi. Al termine della Seconda guerra mondiale instaurò un regime rigido e oppressivo, che guidò fino alla sua morte. Per approfondire la figura di Enver Hoxha è possibile consultare B. Fevziu, *Enver Hoxha. The iron fist of Albania*, London, I.B. Tauris, 2016; A. Kasoraho, *Un incubo di mezzo secolo. L'Albania di Enver Hoxha*, Besa Muci Editore, 2021.

³ Cfr. M. Bogdani and J. Loughlin, *Albania and the European Union: The Tumultuous Journey towards Integration and Accession*, London, I.B. Tauris, 2007, p. 23.

⁴ R. Panagiotou, *Albania and the EU: from isolation to integration*, «Journal of Balkan and Near Eastern Studies», Volume 13, Number 3, September 2011, p. 358.

⁵ A. F. Biagini, *Storia dell'Albania contemporanea*, Firenze, Giunti Editore S.p.A., 2021, p. 184.

⁶ Cfr. M. Bogdani and J. Loughlin, *op. cit.*, pp. 26-27.

una condizione di isolamento internazionale mai sperimentata nel Vecchio continente. La “fortezza Albania”, che al termine del triplo scisma⁷ rifiutò anche di sottoscrivere l’Atto finale di Helsinki nel quadro della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE)⁸, fu trasformata in una gigantesca prigione a cielo aperto, da cui era severamente proibito uscire. Il prezzo da pagare era l’accusa di “alto tradimento della madrepatria”, punito con una lunga prigionia, o, peggio, l’esecuzione diretta da parte delle guardie di frontiera. Il clima di paura e la convinzione paranoica che il Paese fosse circondato da nemici esterni, alimentati dal suo leader per giustificare l’irrazionale condizione di isolamento e le difficoltà economiche, portarono il regime comunista a destinare il 2% del PIL alla costruzione di una schiera infinita di bunker, orientati verso i quattro punti cardinali⁹.

L’estrema solitudine del Paese delle aquile impedì ai cittadini albanesi di condividere le esperienze rivoluzionarie che, al termine degli anni ‘80, portarono al collasso del blocco sovietico. Nel 1989 molti schipetari non sapevano neanche fosse caduto il Muro di Berlino. La feroce repressione operata da Hoxha aveva impedito il radicarsi di ideali democratici e di una vitale società civile. Come sostenuto da R. Panagiotu «la mancanza di élite liberali democratiche e di gruppi di intellettuali dissidenti come promotori e leader del movimento democratico è una delle caratteristiche fondamentali che distinguono l’Albania dagli altri Paesi ex comunisti»¹⁰. Non certo un terreno fertile per la democrazia, tuttavia già prima del periodo comunista Tirana non aveva mai fatto genuina esperienza di pluralismo politico.

Per 500 anni l’Albania è stata parte dell’Impero Ottomano, dopo ha sperimentato la monarchia autoritaria di Re Zog e infine mezzo secolo di dittatura comunista. Un Paese che doveva rinascere dopo la *tabula rasa* imposta dal regime, che nel 1967 vietò anche tutte le pratiche di culto, vantandosi di essere il primo Stato ateo del mondo. Hoxha era contrariato dalla libertà religiosa che equivaleva alla libertà di coscienza, intuendo come quest’ultima sostenesse tutte le altre libertà: da una coscienza libera, egli temeva, sarebbero scaturite tutte le altre libertà e i diritti umani¹¹. Il risultato, nonostante

⁷ L’Albania durante il regime di Enver Hoxha interruppe le relazioni diplomatiche con i tre principali Stati comunisti dell’epoca. Nel 1948 la rottura tra Tito e Stalin determinò l’allontanamento tra Jugoslavia e Albania, che si allineava a Mosca. Nel 1960 il Paese delle aquile tagliò i rapporti con l’Unione Sovietica di Chruščëv, promotore della destalinizzazione. Nel 1976, quando in Cina si affermarono idee di Deng Xiaoping, ancora oggi alla base del clamoroso sviluppo dell’economia cinese, Hoxha attaccò duramente Pechino, provocando l’interruzione degli aiuti economici e il ritiro dei tecnici e degli esperti militari cinesi dall’Albania.

⁸ La Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) fu convocata per la prima volta nel 1973 con lo scopo di riprendere il dialogo tra Est e Ovest. L’Atto finale fu firmato a Helsinki il 1° agosto 1975 dai capi di Stato e di governo dei 35 Paesi partecipanti, Unione Sovietica e Stati Uniti compresi. Con la fine della Guerra fredda, il Vertice di Parigi del novembre 1990 impresso un nuovo corso alla CSCE, dotandola di istituzioni permanenti e capacità operative. Nel 1994 il nome venne cambiato in Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) per decisione del Vertice di Budapest.

⁹ M. Comelli, *L’Albania verso l’Unione europea: il ruolo dell’Italia*, Roma, «Istituto Affari Internazionali», Documenti IAI 09/12, giugno 2009, p. 11.

¹⁰ R. Panagiotu, *art. cit.*, p. 359.

¹¹ Cfr. R. Morozzo della Rocca, A. Giovannelli, *Martiri d’Albania*, Brescia, Editrice Morcelliana, 2017, pp. 11-12.

la rinascita religiosa dopo la caduta del comunismo, è stato quello di una sistematica secolarizzazione dello Stato e della cultura nazionale. Nell'analizzare il lungo percorso, non ancora terminato, dell'Albania per entrare a far parte dell'Unione Europea non è possibile trascurare le implicazioni della triste eredità di Enver Hoxha, il dittatore che per un decennio tagliò la nazione schiettata fuori dalla storia.

I.2. La caduta del regime

Nel 1987 Ramiz Alia, delfino di Enver Hoxha, divenne capo dello Stato. In questo periodo il regime avviò un periodo di caute aperture verso l'esterno senza però innescare trasformazioni interne, per timore di una rinascita del capitalismo¹². I primi segni di risveglio dal lungo letargo albanese furono le manifestazioni anticomuniste di Scutari, Coriza, Tirana e Kavaje della primavera 1990, che spinsero Alia a promettere riforme giudiziarie, economiche e politiche. Nell'estate di quell'anno migliaia di cittadini albanesi invasero le ambasciate straniere a Tirana, chiedendo asilo politico¹³.

Tuttavia, la vera scossa che attraversò la società, facendo tremare, e poi cedere, le fondamenta già fragili¹⁴ del regime comunista fu quella impressa dall'iniziativa degli studenti dell'Università di Tirana e dal Movimento degli Studenti. Molti giovani erano infatti consapevoli del rapido deteriorarsi delle condizioni economiche del Paese, prima sotto Enver Hoxha, dopo con Ramiz Alia¹⁵. Le proteste iniziarono a prendere forma nella capitale nel novembre 1990 per chiedere il miglioramento delle condizioni di vita degli studenti. Dopo l'8 dicembre queste si diffusero all'interno delle università e degli istituti di molte città schiettate, dando vita a un movimento solidale e compatto, che ben presto si trasformò in un movimento di massa. Gli studenti chiedevano, dopo anni di propaganda martellante, la completa depoliticizzazione delle università, l'eliminazione dei simboli comunisti e il rifiorire del pluralismo politico. Gli eventi successivi allo storico sciopero della fame organizzato nel febbraio 1991 portarono alla rimozione del nome di Enver Hoxha dall'Ateneo di Tirana e il rovesciamento della statua del dittatore nella piazza principale della città. Alle due grandi assemblee studentesche

¹² A. F. Biagini, *op. cit.*, p. 186.

¹³ Nei mesi di aprile-maggio 1990 il governo albanese iniziò a concedere il diritto di ottenere un passaporto per recarsi a lavorare all'estero, comportando lunghe file agli sportelli delle ambasciate. La situazione degenerò il 2 luglio 1990, quando i cittadini albanesi invasero le sedi diplomatiche straniere "templi della speranza" a Tirana chiedendo asilo politico.

¹⁴ Nel biennio 1990-1991 il Paese attraversava una crisi senza precedenti: il reddito nazionale era sceso del 62%, la produzione industriale del 69%, quella agricola del 18%. Il PIL nel suo complesso declinava del 27,7%, con un'inflazione che alla fine del 1991 finì per attestarsi al 200%.

¹⁵ L. Halili, *The end of communist rule in Albania. Political change and The Role of The Student Movement*, New York, Taylor & Francis, 2020, p. 242.

dell'11 e 12 dicembre parteciparono rispettivamente ventimila e settantamila giovani¹⁶. Lo spettro, rievocato dalle notizie degli scontri a Scutari, Durazzo e Kavaje, di un esito rumeno¹⁷ della crisi inquietava la dirigenza comunista e lo stesso Ramiz Alia, che decise di non opporsi alla transizione. Il 12 dicembre il capo di Stato e segretario del PLA dichiarava in diretta televisiva: «Il processo di democratizzazione avviato nel Paese è irreversibile. Noi ci siamo impegnati sulla strada della democrazia, convinti di poter vincere questa battaglia storica»¹⁸. Il neonato Partito Democratico (PD), guidato dal cardiologo Sali Berisha e dall'economista Gramoz Pashko, si presentava come la parte quantitativamente più rilevante dell'opposizione e puntava in modo esplicito a presentarsi come alternativa elettorale alle elezioni. In poco tempo questo si staccò dalla base che ne aveva reso possibile l'esistenza, cioè da giovani e studenti, e alle sue spalle nacquero una moltitudine di partiti e movimenti minori, tra cui il Partito Repubblicano (PR) e l'organizzazione *Omonoia* per la difesa dei diritti della minoranza greca in Albania, da cui scaturì nel 1992 l'Unione per i Diritti Umani. «Paradossalmente – riporta nei suoi scritti A. Langer, recatosi in Albania nel dicembre 1990 su mandato del Parlamento europeo – c'è un punto di convergenza assai importante oggi, tra regime e nuova opposizione, ed è il forte riferimento all'Europa e alla “vocazione europea” dell'Albania»¹⁹. E forse fu proprio questa tensione e la sensazione di essere finalmente sotto gli occhi d'Europa, che spinse gli albanesi a un esito pacifico della transizione e rese possibile la convocazione, il 31 marzo 1991²⁰, delle prime elezioni pluraliste nella storia del Paese. Dai seggi gli ex comunisti del PLA, ora radunati nel nuovo Partito Socialista (PS), riuscirono a imporsi grazie al consenso nelle campagne, mantenendo la maggioranza in parlamento. Il voto scontentava tutti: i comunisti stessi, perché sapevano di non poter governare senza le città e con il solo appoggio delle campagne, e i democratici, che percepivano l'esito delle elezioni come una vittoria mancata. Per assistere al trionfo democratico fu necessario aspettare le consultazioni elettorali del 22 marzo 1992, rese necessarie dal caos diffuso nel Paese, scosso da massicci scioperi di tutte le categorie. In questa tornata il PD ottenne il 65,6% dei seggi, mentre Ramiz Alia fu costretto a cedere la presidenza della Repubblica a Sali Berisha il 9 aprile. La svolta in senso pluralista era confermata anche dall'ingresso in Parlamento di altre forze politiche come l'Unione per i Diritti Umani. Cadeva così, grazie ai suoi giovani e senza troppe violenze, l'ultimo baluardo del comunismo in Europa, al termine di una lunga transizione in tre tappe:

¹⁶ A. Langer, *L'Albania di fronte all'Europa*, G. Accardo (ed.), *Dialogo sull'Albania*, Merano, Edizioni alphabeta Verlag, 2019, p.57.

¹⁷ In Romania la caduta del regime comunista si era compiuta nel sangue. Il dittatore Ceausescu e sua moglie furono uccisi nel giorno di Natale del 1989.

¹⁸ A. Langer, *Scontri a Scutari*, G. Accardo (ed.), *op. cit.*, p. 53.

¹⁹ A. Langer, *Tirana rilancia*, G. Accardo (ed.), *op. cit.*, p. 55.

²⁰ La data delle elezioni era stata precedentemente fissata per il 10 febbraio, ma in seguito a concordi pressioni da parte delle opposizioni e dell'opinione pubblica europea, fu deciso di spostarla al 31 marzo per non privare le nuove formazioni politiche del minimo tempo necessario per organizzarsi e farsi conoscere.

la fine del regime nel 1990, le prime elezioni pluraliste nel 1991 e la vittoria democratica nel 1992. Nel biennio di transizione migliaia di albanesi, spinti dalle difficoltà economiche, dal caos politico nel Paese e dal “mito dell’occidente” trasmesso attraverso la televisione italiana, decisero di partire alla volta dell’Italia, generando un flusso inarrestabile che da Durazzo, Valona e Santi Quaranta attraversava l’Adriatico per raggiungere le coste pugliesi²¹. Simbolo indiscusso di questo grande esodo fu la nave mercantile Vlora, che, partita da Durazzo con a bordo 20.000 persone, attraccò al porto di Bari l’8 agosto 1991. Si calcola che dopo la caduta del regime comunista oltre mezzo milione di albanesi sia fuggito dal Paese.

I.3. 1992-1997: il quinquennio di Berisha

Con l’insediamento della presidenza Berisha e del governo di Aleksander Meksi si aprì per la Shqipëria una nuova fase storica: all’iniziale euforia per la ritrovata libertà e l’entusiasmo delle riforme seguì, in tempo relativamente breve, un periodo di crisi economica, politica e sociale, che culminò nel 1997 con il crollo degli schemi finanziari piramidali.

Nel 1992 l’esecutivo Meksi avviò un programma di privatizzazioni a due velocità: maggiore per le piccole imprese, più lenta per le grandi aziende dove si tentava di ridurre del 20% le proprietà pubbliche. Per attirare gli investimenti stranieri furono stabilite cospicue esenzioni fiscali, che non sortirono grandi effetti positivi. Tuttavia, l’inflazione calò dal 226% del 1992 al 24% del 1995, il deficit pubblico scese all’11,3% del PIL e crebbero importazioni ed esportazioni, soprattutto con Italia e Grecia²². Durante il periodo dal 1993 al 1996 il tasso di crescita annuale del PIL superava il 10% e nel 1996 circa il 70% dell’economia era stata privatizzata. L’apparente rinascita economica dell’Albania in questi anni suscitò l’entusiasmo degli economisti e dei governi occidentali, tanto da meritarsi il coraggioso appellativo di “Svizzera dei Balcani”.

Il Paese fu in questi anni allievo modello del Fondo Monetario Internazionale (FMI): il governo e gran parte dell’opinione pubblica rimanevano incondizionatamente fiduciosi nel libero mercato e nell’iniziativa privata, sebbene l’apertura al mercato internazionale avesse provocato un *boom* di licenziamenti, specialmente tra gli operai del ramo industriale²³. Nelle campagne il governo

²¹ O. Mehillaj, *L’immigrazione albanese in Italia. Profili sociologici e politiche di controllo*, «ADIR. L’Altro diritto», 2010 <http://www.adir.unifi.it/rivista/2010/mehillaj/cap1.htm>, consultato nel settembre 2022.

²² A. F. Biagini, *op. cit.*, p. 189.

²³ Cfr. R. Morozzo della Rocca, *Albania. Le radici della crisi*, Milano, Guerini e Associati, 1997, p. 57.

redistribuì la terra prima collettivizzata, mentre su ogni edificio e terreno del Paese nascevano controversie legate alle rivendicazioni di antichi possessori, espropriati durante la dittatura comunista.

Giunto al potere, il PD inizialmente si dimostrò indulgente verso gli sconfitti della sinistra, rispettoso della società civile e della libertà di espressione e opinione, ma dopo poco iniziò a adottare metodi di governo antidemocratici, abbandonando la promessa di pluralismo politico. Già nel 1993 il governo democratico mostrava la sua intolleranza verso la minoranza greca, vietando la rappresentanza parlamentare al partito dell'Unione per i Diritti Umani. L'evidente politicità dei processi a carico di alcuni membri della minoranza ellenica e di esponenti socialisti, tra cui la vedova di Enver Hoxha, Nexhmije, Ramiz Alia e Fatos Nano²⁴, testimoniava le tendenze autoritarie di Berisha, che durante la sua presidenza riuscì a concentrare grandi poteri nelle sue mani. La pubblica amministrazione, la magistratura e tutte le altre istituzioni statali furono occupate da militanti del PD fedeli a Berisha e provenienti dal nord dell'Albania²⁵, mentre il controllo governativo sulla televisione e la radio e la censura della stampa e dei media diventarono via via sempre più evidenti. Costanti accuse di corruzione e nepotismo erano rivolte a politici e dirigenti democratici, spesso coinvolti in traffici illeciti e in combutta con il crimine organizzato²⁶.

Un momento di svolta fu il referendum sulla Costituzione del 6 novembre 1994, voluto dallo stesso Berisha nell'impossibilità di raggiungere il quorum dei due terzi in Parlamento per l'approvazione del nuovo testo costituzionale proposto dal partito al governo. Il nuovo progetto, finalizzato alla creazione di una repubblica presidenziale che avrebbe affidato a Berisha il potere di revoca e nomina dei magistrati e che stabiliva rigidi criteri etnici per la nomina dei capi delle comunità religiose albanesi²⁷, fu respinto dal 53,9% dei votanti²⁸. Dopo la sconfitta, Berisha accentuò il carattere repressivo e autoritario dello Stato, moltiplicando il numero dei poliziotti e riesumando la polizia segreta, denominata *Shik*, una nuova versione della *Sigurimi*, molto impiegata durante la dittatura comunista. Nell'estate del 1996 i giudici albanesi condannarono a morte tre ex funzionari comunisti per reati commessi durante il regime: l'ex presidente dell'Alta corte di Giustizia Aranit Cela, l'ex Procuratore generale Rrapi Mino e l'ex capo della *Sigurimi* Zylyftar Ramizi. Sotto intense pressioni internazionali, il 24 luglio la Corte d'Appello albanese commutò in reclusione le sentenze.

²⁴ Fatos Nano è un politico albanese, ha ricoperto la carica di primo ministro del governo socialista costituito nel marzo 1991.

²⁵ Molti accusavano Berisha di favorire chi, come lui, proveniva dal nord del Paese, accentuando le divisioni regionali tra nord e sud dell'Albania.

²⁶ Cfr. M. Bogdani and J. Loughlin, *op. cit.*, p. 125.

²⁷ L'articolo 7 comma 4 della nuova Costituzione imponeva ai leader delle grandi comunità religiose di possedere la cittadinanza albanese, di essere nati in Albania o di aver risieduto in modo permanente per almeno vent'anni nel Paese.

²⁸ A. Nexhipi, *Referendum on the Constitution dated November 6, 1994 in Albania*, «Technium Social Sciences Journal», Vol. 24, ottobre 2021, p. 753.

Le elezioni politiche del maggio 1996 furono caratterizzate da brogli, intimidazioni e soprusi nei confronti dei partiti d'opposizione, che per protesta si ritirarono dai ballottaggi, costringendo a ripetere le operazioni di voto in 17 circoscrizioni²⁹. Il giorno dopo le elezioni in piazza Skanderberg si verificarono duri scontri tra la polizia e i sostenitori del Partito Socialista (PS), che provocarono alcuni feriti tra i dimostranti. I risultati del primo turno rivelavano la vittoria schiacciante del PD, che si aggiudicava la maggioranza dei due terzi già prima dell'assegnazione dei 25 seggi proporzionali. Il partito di Berisha vinse anche nelle nuove elezioni tenutesi nel giugno 1996 nelle circoscrizioni in cui il risultato era stato precedentemente annullato per irregolarità³⁰. In Parlamento, al termine del controverso processo elettorale, c'erano 122 deputati democratici su 140, mentre il PS otteneva solamente 10 seggi. Un risultato che richiamava sinistramente ai plebisciti di Enver Hoxha e che suscitò ampie critiche da parte dell'OSCE, del Consiglio d'Europa e del Dipartimento di Stato americano. Più tiepida fu invece la reazione dell'Unione Europea e dei Paesi europei vicini all'Albania, in particolare di Grecia e Italia, timorosi che l'instabilità politica di Tirana potesse generare nuove ondate di migranti³¹. Tuttavia, le elezioni amministrative dell'ottobre 1996 confermarono il successo del Partito Democratico.

Di questo periodo di contrasti tra democrazia e autoritarismo, libertà e repressione, crescita e stagnazione³², lo storico Roberto Morozzo della Rocca osserva:

Tra le due rivolte, quella del dicembre 1991 e quella del marzo 1997, l'Albania vive una difficile, emotiva, convulsa transizione. Per il suo assetto democratico guarda ai modelli occidentali, ma non dispone né dell'indispensabile benessere né della cultura democratica occidentale. Il passato dell'Albania è cosparso di feudalesimo, tribalismo, dominazioni straniere, dittature. Non c'è, in Albania, una tradizione borghese. La politica è quella tipica dei Balcani dell'Est europeo: una politica senza mediazioni, senza compromessi, di contrapposizioni frontali, di monopolio di potere. Questa prassi politica prescinde dalle personalità al potere a Tirana, si chiamino esse Sali Berisha o Ramiz Alia, Aleksander Meksi o Bashkim Fino³³.

²⁹ A. F. Biagini, *op. cit.*, p. 190.

³⁰ B. Hand, *The albanian parliamentary elections of 1996*, Report Prepared by the Staff of the CSCE, giugno 1996, p. 3 <https://www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/1996AlbanianElections.pdf>, consultato nel settembre 2022.

³¹ M. Bogdani and J. Loughlin, *op. cit.*, p. 127.

³² Nei primi mesi del 1996, come riporta l'European Bank for Reconstruction and Development, la crescita economica dell'Albania si fermò, rivelando il permanere di numerose criticità, specialmente nel settore bancario. Per maggiori informazioni consulta: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Transition Report 1996*, EBRD, London, 1996 <https://www.ebrd.com/publications/transition-report-archive>, consultato nel settembre 2022.

³³ R. Morozzo della Rocca, *op. cit.*, pp. 64-65.

Un quinquennio incerto dunque per l'Albania, che ancora deve fare i conti con il suo passato e con la mancanza di una tradizione politica e istituzionale democratica. Il Paese delle aquile visse in questi anni in un contesto interno e regionale segnato da grande instabilità e numerose criticità. Mentre il popolo albanese sognava in patria il progresso da uno Stato politico allo Stato di diritto, in Bosnia tra il 1992 e il 1995, in seguito alla dissoluzione della Jugoslavia, si consumava il più grave conflitto sul suolo europeo dal secondo dopoguerra; in Croazia il presidente Franjo Tudjman lanciava nel maggio e nell'agosto 1995 le operazioni "Lampo" e "Tempesta" contro le enclave serbe della Slavonia orientale e della Krajina.

I.4. 1997: il crack delle piramidi e l'anarchia

Dal 1991 iniziarono a sorgere in Albania una serie di società di credito informali che offrivano ai cittadini schipetari prestiti ad alto tasso d'interesse e la possibilità di depositare i loro risparmi. Sia le autorità albanesi che il FMI non si opposero alla nascita di questi istituti dal momento che, consentendo investimenti redditizi, davano un importante contributo alla crescita e in parte compensavano le inefficienze del sistema bancario formale. Tuttavia, al fianco delle società di credito informali, e in parte mascherate da queste, operavano una serie di altre società finanziarie che chiedevano e ottenevano prestiti, ma che poi investivano per proprio conto, senza reimpiegare il denaro prestato, in attività produttive e spesso segretamente in traffici criminali, come il contrabbando di armi, di droga, la prostituzione e l'immigrazione irregolare. Queste società divennero schemi piramidali³⁴ nel corso del 1996.

Con la sospensione delle sanzioni delle Nazioni Unite contro la Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia nel dicembre 1995³⁵ furono interrotti i traffici di contrabbando dall'Albania, che assicuravano a queste società lauti profitti. Esse, spinte dalla necessità di attrarre nuovi fondi, all'inizio del 1996 iniziarono ad aumentare il tasso d'interesse fino all'8% al mese, mentre nuove finanziarie entravano nel sistema. La promessa di alti rendimenti a breve termine su investimenti fumosi e spesso fasulli, insieme alla totale fiducia della politica e delle autorità ufficiali nella solidità delle società

³⁴ Gli schemi piramidali si basano sulla promessa di rendimenti straordinari ai primi investitori, a discapito dei nuovi investitori. I primi clienti ottengono alti ritorni economici, ma i loro guadagni derivano esclusivamente dalle quote pagate dai nuovi investitori e non da attività produttive o finanziarie. La truffa si diffonde per passaparola e con nuovi investimenti dei primi investitori finché lo schema non collassa, insieme al denaro degli ultimi coinvolti.

³⁵ Le sanzioni nei confronti della Jugoslavia erano state comminate in risposta alla guerra in Bosnia. L'embargo fu revocato in seguito agli Accordi di Dayton, che posero fine al conflitto.

finanziarie, spinsero la maggior parte degli albanesi ad investire i loro risparmi nelle piramidi³⁶. Durante la campagna elettorale del 1996 i candidati del PD non rinunciavano a presentarsi insieme a proprietari e promotori delle finanziarie, mentre parte delle spese elettorali veniva coperta dal loro denaro. Al termine del 1996 le società VEFA, Gjallica, Populli, Xhaffedi e Sude erano ormai un fenomeno pubblico, che pochi osavano mettere in discussione, e il valore nominale delle loro passività ammontava a quasi la metà del PIL del Paese. Nel gennaio 1997 Sude e Gjallica dichiararono la bancarotta, innescando disordini e rivolte, specialmente nella città meridionale di Valona, dove Gjallica aveva la sua sede.

Il governo cercò di limitare i danni provocati dagli schemi piramidali, ma agì tardivamente e senza controllare le società più grandi come VEFA. Si stima, su scala nazionale albanese, che il 70% delle famiglie abbia perduto denaro nella truffa delle piramidi³⁷. Molti albanesi, presi dalla febbre speculativa, avevano deciso di vendere tutte le loro proprietà, facendo esclusivo affidamento sui guadagni promessi dalle società finanziarie.

Nei primi mesi del 1997 l'Albania piombò nell'anarchia. Nel sud esplose l'odio contro Berisha e il suo governo, considerati espressione del nord³⁸, responsabile del rovinoso crollo degli schemi piramidali. Si moltiplicarono i disordini e le devastazioni: nelle città di Argirocastro e Santi Quaranta nacquero "comitati di salvezza", formati da commercianti, medici, insegnanti ed ex militari comunisti, che riuscirono ad assumere il controllo dell'ordine pubblico. A Valona questi "comitati" erano dominati dai partiti d'opposizione, mentre le organizzazioni criminali prosperavano. In breve tempo le violenze si diffusero anche in altri centri come Elbasan, Scutari e Tirana. Ovunque i rivoltosi saccheggiarono caserme e depositi, mettendo in circolazione centinaia di migliaia di armi. Se nel sud le bande armate avevano legami con i socialisti, nel nord queste erano fedeli ai democratici e a Berisha, tanto da essere chiamate per l'appunto "berishane". Nella capitale i cittadini assaltarono il Parlamento, la scuola militare e le carceri, liberando Fatos Nano e Ramiz Alia³⁹. Il 2 marzo Berisha liquidò il primo ministro Meksi, poco incline all'adozione di misure più estreme per contenere l'insurrezione, come il ricorso allo scontro militare. Il 3 marzo il presidente dichiarò lo stato di emergenza, che attribuiva all'esecutivo ingenti poteri, tra cui l'impiego dell'esercito per contrastare

³⁶ Cfr. C. Jarvis, *The Rise and Fall of the Pyramid Schemes in Albania*, «IMF Staff Papers», Vol. 47, No. 1, 2000, pp. 1-10.

³⁷ R. Morozzo della Rocca, *op. cit.*, p. 21.

³⁸ In poco tempo la rivolta assunse i caratteri di uno scontro tra sud e nord del Paese, che con l'avvento di Berisha a partire dal 1992 aveva escluso i meridionali dal potere. Durante il quinquennio maturarono le condizioni psicologiche della sollevazione del 1997. Per approfondire questo aspetto cfr. *Albania, emergenza italiana*, Supplemento al vol. n. 1 di *liMes* – Rivista Italiana di Geopolitica, 1997.

³⁹ Cfr. A. F. Biagini, *op. cit.*, pp. 191-192.

l'opposizione interna. Non appena il governo cercò di mobilitare le forze militari contro i ribelli, i soldati iniziarono a disertare e gli ufficiali a dividersi in diverse fazioni politiche.

Constatando il caos diffuso nel Paese, l'Italia iniziò ad evacuare gli stranieri dall'Albania e, memore di quanto avvenuto negli anni della transizione, mobilitò la polizia di frontiera e la guardia costiera in previsione dei tentativi di migrazione di massa. L'arcivescovo cattolico di Tirana, Rrok Mirdita, chiese un intervento italiano diretto per stabilizzare la situazione, mentre l'Unione Europea faceva eco agli appelli lanciati dagli Stati Uniti per la creazione di un nuovo governo di unità nazionale⁴⁰. Il 12 marzo il socialista Bashkim Fino, sconosciuto sindaco di Argirocastro, fu nominato a capo del nuovo esecutivo di larghe intese. Alla fine di marzo il Consiglio di Sicurezza dell'ONU adottò la Risoluzione 1101/1997, che disponeva la creazione di una «forza multinazionale di protezione» con l'obiettivo di «facilitare la sicura e tempestiva fornitura di assistenza umanitaria e contribuire alla creazione un ambiente sicuro per le missioni delle organizzazioni internazionali in Albania, comprese quelle che forniscono assistenza umanitaria»⁴¹. Con questo mandato fu presto organizzata, per una durata di tre mesi, la Missione Alba, a guida italiana. L'operazione, che nella sua fase iniziale prevedeva il coinvolgimento di 6.000 unità di personale da otto diversi Paesi, sbarcò a fine aprile a Tirana, Durazzo e Valona, consentì la distribuzione di 470 tonnellate di aiuti alimentari e in parte stabilizzò la situazione⁴². Tuttavia, le proteste non si placarono e il Comitato nazionale degli insorti, che riuniva esponenti di tutti i «comitati di salvezza», chiese a gran voce le dimissioni di Berisha, oggetto ormai di pesanti attacchi da parte della stampa estera⁴³.

In tale contesto le elezioni di fine giugno si presentavano come unica soluzione per superare la triplice spaccatura del Paese: politica, tra democratici e socialisti, geografica, tra nord e sud dell'Albania, militare, tra bande berishane e meridionali. In un clima teso, che non escludeva il rischio di uno scontro armato tra i sostenitori di Berisha e i socialisti, sotto la guida di Fatos Nano, le urne costituivano l'occasione per porre fine alla distruzione dello Stato albanese e avviare un processo di riconciliazione nazionale. Entrambi i leader rifiutavano l'idea di un governo di coalizione, ritenendo che qualsiasi prospettiva di esecutivo comune equivalesse a un'ammissione di debolezza del proprio partito. Al fine di garantire lo svolgimento di un «processo elettorale integro» e la governabilità dopo le elezioni, la Comunità di Sant'Egidio propose il «Patto per il futuro dell'Albania», che fu firmato a Roma, il 23 giugno, da Fatos Nano e Tritan Shehu, presidente del PD e uomo di fiducia di Berisha. L'accordo impegnava le due parti a uno svolgimento libero e corretto della campagna elettorale e

⁴⁰ Cfr. J. Pettifer, M. Vickers, *The Albanian Question. Reshaping the Balkans*, New York, I. B. Tauris, 2007, pp. 20-22.

⁴¹ Resolution 1101/1997 adopted by the Security Council at its 3758th meeting, 28 March 1997.

⁴² Cfr. D. Kritsiotis, *Security Council Resolution 1101 (1997) and the Multinational Protection Force of Operation Alba in Albania*, «Leiden Journal of International Law», Volume 12, September 1999, pp. 521-523.

⁴³ A. F. Biagini, *op. cit.*, p. 192.

delle elezioni, al rispetto dell'esito delle urne e disponeva che i vincitori garantissero all'opposizione il diritto di occupare posizioni di responsabilità istituzionale⁴⁴. Le elezioni del 29 giugno e del 6 luglio, per il successivo ballottaggio, furono largamente vinte dal PS, che ottenne la maggioranza assoluta dei voti e più di due terzi dei 155 seggi del Parlamento albanese. Il PD conservava una trentina di seggi, mentre dei partiti minori il Repubblicano otteneva tre seggi, il Fronte nazionale⁴⁵ uno. Rexheq Meidani veniva eletto presidente della Repubblica e Fatos Nano tornava a capo del governo. Nonostante le violenze nelle settimane precedenti al voto e la dura contrapposizione tra socialisti e democratici in campagna elettorale, la presenza dell'Operazione Alba e di personale civile dell'OSCE servì, secondo i governi occidentali, al raggiungimento del minimo standard di regolarità per proclamare valide le consultazioni.

Le urne traghettavano così il Paese delle aquile fuori dall'anarchia, durante la quale si stima abbiano perso la vita circa 2.000 persone. Nei mesi di marzo e aprile del 1997 9.000 albanesi varcarono i confini nazionali nella speranza di costruirsi una vita migliore e ritrovare la tranquillità⁴⁶. In molti casi trovarono la morte nei pericolosi viaggi verso l'Europa su imbarcazioni di fortuna o a causa dell'ingenerosità dei Paesi che avrebbero dovuto ospitarli. Triste memoria di quest'esodo di disperati rimane la "Kater i Rades"⁴⁷, una motovedetta partita dal porto di Valona stracarica di uomini donne e bambini in fuga dalla guerra civile e affondata il 28 marzo del 1997 nel Canale d'Otranto. Il naufragio, che causò la morte di 108 persone, fu provocato dallo speronamento della corvetta della Marina militare italiana "Sibilla", impegnata in operazioni di respingimento in alto mare⁴⁸. Questo vergognoso affondamento, avvenuto il Venerdì Santo del '97, è una ferita aperta della storia italiana e albanese e il relitto della "Kater i Rades", monumentalizzato ed esposto nel comune di Otranto, è divenuto oggi simbolo della passione sofferta da quanti, in ogni tempo, sono costretti a fuggire dalla propria terra alla ricerca di un futuro migliore.

I.5. 1998-1999: l'assassinio Hajdari e la crisi del Kosovo

Una volta al potere, il PS, sotto la guida di Fatos Nano, si impegnò a ristabilire l'ordine nel Paese, violentemente scosso dagli eventi seguiti al crack delle piramidi finanziarie. In questa fase i principali

⁴⁴ R. Morozzo della Rocca (ed.), *Fare Pace*, Milano, Edizioni San Paolo s.r.l., 2018, pp. 176-177.

⁴⁵ Il Partito del Fronte nazionale è un partito nazionalista albanese, fondato nel dicembre 1989 e dichiarato erede del Balli Kombëtar, movimento di resistenza armata attivo durante la Seconda guerra mondiale.

⁴⁶ O. Mehilla, *art. cit.*

⁴⁷ Per approfondire la storia della "Kater i Rades" è possibile consultare A. Leogrande, *Il naufragio*, Feltrinelli Editore, 2011.

⁴⁸ A. Langer, *I vent'anni della Kater*, G. Accardo (ed.), *op. cit.*, p. 248.

obiettivi fissati dal governo erano la riappropriazione delle armi sottratte dai civili durante il periodo di anarchia e il ripristino dello Stato di diritto, mentre sul piano economico l'esecutivo si trovava a gestire le conseguenze del crollo, alla metà del 1997, del 50% del PIL e un deficit di bilancio crescente⁴⁹. I socialisti realizzarono presto che, per rilanciare l'economia albanese, non avevano altra scelta se non quella di continuare sulla strada delle privatizzazioni e del libero mercato, iniziata dagli avversari del PD e criticata quando erano all'opposizione⁵⁰.

Un nuovo momento di crisi politica fu l'assassinio, nel settembre 1998, di Azem Hajdari, leader del PD e braccio destro dell'ex presidente Berisha. La sua morte, avvenuta a Tirana, a pochi metri dalla sede dei democratici, innescò nuovi disordini nella capitale. Il PD aveva interpretato l'uccisione di Hajdari come politicamente motivata e orchestrata dai socialisti, ma fu provato più tardi che era stata organizzata da alcuni gruppi criminali per questioni legate al controllo del traffico di armi in Kosovo, in cui il deputato democratico era coinvolto. Questo evento, tuttavia, bastò per fomentare la rivolta dei sostenitori del PD, che, armati di kalashnikov, saccheggiarono negozi e botteghe e occuparono la sede della televisione di Stato, gli uffici governativi e il Parlamento. Berisha in quelle ore convulse dichiarava trionfante che tutte le istituzioni erano nelle mani dei democratici⁵¹, mentre il governo e il Paese rimanevano paralizzati. La comunità internazionale condannò la rivolta e accusò il PD di voler ritornare al potere con un colpo di stato illegittimo⁵². A seguito della crisi Fatos Nano prima abbandonò l'Albania, rifugiandosi in Macedonia, e poi, nell'ottobre del 1998, rassegnò le dimissioni, lasciando l'incarico al giovane socialista Pandeli Majko. Il nuovo capo del governo si trovò presto a dover fronteggiare le conseguenze del conflitto in Kosovo. Già gli scontri dell'estate del 1998 tra i guerriglieri dell'UCK⁵³ e l'esercito federale jugoslavo avevano provocato 250.000 profughi e sfollati, di cui circa 60.000 avevano trovato rifugio in Albania, Macedonia e Montenegro⁵⁴. Il rifiuto da parte di Milosevic del piano di pace di Rambouillet⁵⁵ e il conseguente bombardamento delle forze NATO sulla Jugoslavia, nel marzo del 1999, inflissero un nuovo colpo all'Albania, che faticosamente stava cercando di riprendersi dalla sua instabilità cronica: la pulizia etnica su vasta scala avviata dalle forze serbe in Kosovo in risposta alle bombe della NATO spinse 500.000 kosovari albanesi a lasciare la

⁴⁹ M. Comelli, *art. cit.*, p. 9.

⁵⁰ M. Bogdani and J. Loughlin, *op. cit.*, p. 131.

⁵¹ S. Di Lellis, *Albania, golpe fallito Nano riconquista Tirana*, «La Repubblica», 15 settembre 1998.

⁵² M. Bogdani and J. Loughlin, *op. cit.*, p. 131.

⁵³ L' Ushtria Çlirimtare e Kosovës o Esercito di Liberazione del Kosovo (UCK) è un'organizzazione paramilitare nata nel 1992, ma poco attiva in Kosovo fino al 1996. In seguito al massacro di Drenica, perpetrato nel marzo del 1998 dalla polizia serba, molti giovani kosovari albanesi decisero di arruolarsi nelle file dell'UCK, che in breve tempo passò da 3.000 a 25.000 effettivi.

⁵⁴ R. Morozzo della Rocca, *Kosovo. La guerra in Europa*, Milano, Guerini e Associati, 1999, p. 93.

⁵⁵ L'accordo di pace di Rambouillet, fortemente voluto dai governi occidentali per porre fine alla crisi kosovara, prevedeva che le truppe NATO occupassero il Kosovo e che entro tre anni venisse accertata la volontà popolare sullo status della regione, di fatto concedendo l'autodeterminazione ai kosovari albanesi. Il documento fu sottoscritto a Parigi il 18 marzo 1999 dai kosovari albanesi, ma respinto dalla rappresentanza serba.

regione e a rifugiarsi nel Paese delle aquile⁵⁶. A destare molti dubbi sulla capacità dell'Albania di sostenere l'ondata di profughi e scongiurare la catastrofe umanitaria erano soprattutto la scarsità di risorse statali e l'inadeguatezza delle infrastrutture sanitarie e di trasporto del Paese. La pressione sullo Stato albanese fu fortunatamente alleggerita dalla popolazione: nonostante l'estrema povertà, molti cittadini, spinti dallo spirito di "fratellanza albanese", accolsero i rifugiati kosovari nelle loro case. Gli sforzi compiuti dall'Albania per sostenere i profughi in questo periodo furono riconosciuti ed elogiati dalla comunità internazionale, come testimoniano le parole dell'allora primo ministro britannico Tony Blair, pronunciate nel maggio del 1999:

We know that Albania is paying dearly for the crisis in the region, and we are ready to help build up a better future for Albania, which we see from the point of view of the relations between the EU and NATO. I believe that a solution to the conflict in Kosovo could be a turning point for Albania and the whole Balkan region, a new start based on common values⁵⁷.

Blair prefigurava "un nuovo inizio" per l'Albania e i Balcani al fianco della NATO e dell'Unione Europea dopo la crisi del Kosovo, che certamente, nella sua drammaticità, offrì al Paese delle aquile l'opportunità di sviluppare relazioni diplomatiche di alto livello, poiché l'attenzione del mondo era concentrata sulla regione e sulla crisi dei rifugiati in corso. Tutti i partiti politici albanesi avevano appoggiato i bombardamenti NATO sulla Jugoslavia e il governo aveva acconsentito al dispiegamento delle truppe della Kosovo Force⁵⁸ (KFOR) sul territorio schipetaro, ottenendo alcuni benefici. Il personale militare ricostruì le strade e gli aeroporti, necessari per il trasporto dei rifornimenti, e molti albanesi furono reclutati come interpreti, autisti e lavoratori edili, guadagnando stipendi molto superiori alla media nazionale⁵⁹. Ma, più di ogni altra cosa, gli eventi del 1999 dimostrarono nuovamente che all'Albania e agli altri Paesi dei Balcani occidentali non era più possibile negare una prospettiva europea, pena il naufragare della regione tra le correnti del nazionalismo etnico. Fu così avviata dall'Unione Europea la preparazione del patto di Stabilità per l'Europa sud-orientale, con l'intento di integrare in futuro quest'area nelle strutture euro-atlantiche.

⁵⁶ R. Kondaj, *Management of refugee crisis in Albania during the 1999 Kosovo conflict*, «Croatian Medical Journal», 43, 2002, pp. 190-194.

⁵⁷ Albanian Ministry of Information, Common Press Release of PM Pandeli Majko and Tony Blair, 18 May 1999.

⁵⁸ La Kosovo Force (KFOR) è una forza militare internazionale guidata dalla NATO, responsabile di ristabilire l'ordine e la pace in Kosovo. Essa entrò in azione il 12 giugno 1999 su mandato dell'ONU.

⁵⁹ Cfr. A. M. Johnson, *Albania's relations with the EU: on the road to Europe?*, «Journal of Southern Europe and Balkans», Volume 3, Number 2, 2001, pp. 179-180.

I.6. 2000-2001: l'Albania in cerca di stabilità

Nell'ottobre del 1999 al Congresso del PS fu rieletto Fatos Nano alla guida del partito. Il premier Pandeli Majko, avendo perso la sfida per la leadership dei socialisti, fu costretto a dimettersi dalla carica di capo del governo. Al posto di Majko, il PS scelse il giovane politico Ilir Meta, che fin da subito fissò come priorità dell'esecutivo il ripristino dell'ordine e della legalità e la lotta alla corruzione. Emersero presto i contrasti con la leadership socialista: Meta fu duramente criticato da Fatos Nano quando, nel febbraio del 2000, licenziò il viceministro degli Affari esteri Ben Blushi. Il nuovo capo del governo liquidò anche il ministro delle privatizzazioni Ylli Bufi, che fu rimpiazzato da Zef Preci⁶⁰. Un primo test per Meta furono le elezioni amministrative dell'ottobre del 2000, che furono vinte dai socialisti con il 43% dei voti. Il PD, che aveva boicottato le urne al secondo turno denunciando sospette irregolarità nel voto, aveva ottenuto il 34%⁶¹. Anche all'interno del Partito Democratico, già negli ultimi mesi del 1999, erano emerse nuove divisioni: il deputato democratico Genc Pollo era riuscito a radunare una fazione sempre più larga di moderati, che contestavano la leadership dura e bellicosa di Berisha. La definitiva scissione era avvenuta nel febbraio del 2000, quando i deputati riformisti guidati da Pollo erano stati rimossi dal gruppo parlamentare del PD ed erano confluiti nel Nuovo Partito Democratico. Le elezioni parlamentari del 24 giugno 2001, monitorate dall'OSCE, dal Consiglio d'Europa, dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea, riconfermarono la vittoria dei socialisti, che ottennero 73 seggi contro i 46 della coalizione Unione per la Vittoria⁶², guidata dal PD. I risultati diedero al PS una maggioranza sufficiente per formare un nuovo governo. Tuttavia, la creazione del nuovo esecutivo fu ritardata di alcune settimane a causa dell'accesa rivalità tra Fatos Nano e Ilir Meta. La vittoria schiacciante di quest'ultimo, sancita dal Comitato Direttivo Generale del partito, gli valse la riconferma a capo del governo. L'OSCE, pur definendo il processo elettorale del 2001 «prolungato⁶³, litigioso, incerto e frammentato⁶⁴» e caratterizzato da «serie irregolarità nella procedura di voto⁶⁵», riconobbe i progressi compiuti rispetto alle precedenti elezioni. Il documento pubblicato dall'International Crisis Group (ICG) all'indomani delle consultazioni del 2001 offre un quadro dello scenario politico albanese all'inizio del nuovo secolo:

⁶⁰ M. A. Smith, *Albania 1999-2000*, «Conflict Studies Research Centre», May 2000, p. 1.

⁶¹ The Economist Intelligence Unit, *Country Profile: Albania 2001*, London, EUI, 12 January 2001, pp. 10-11.

⁶² La coalizione Unione per la Vittoria alle elezioni del 2001 univa il Partito Democratico, il Partito Repubblicano, il Fronte Nazionale, l'Unione Liberal Democratica e il Partito Movimento della Legalità.

⁶³ Nel 2001 furono necessari cinque turni elettorali il 24 giugno, l'8 luglio, il 22 luglio, il 29 luglio e il 24 luglio per completare il processo elettorale.

⁶⁴ *Republic of Albania Parliamentary Elections 24 June -19 August 2001*, Warsaw, ODIHR - OSCE, 11 October 2001, p. 1.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 2.

A decade after the collapse of communism, it can be argued that parliamentary democracy is finally gaining a tentative hold in Albania. The refusal (with some justification) of much of the opposition to accept the Socialists' victory as fairly won, however, means that Albanian politics will continue to be rough, rude, and potentially explosive. [...] Internal party politics aside, the orderly, if not above board, conduct of the elections, and the decision by the political parties to raise their complaints through legal channels, demonstrated a degree of political maturity. Albania now sorely needs a period of tranquil politics to consolidate the gains it has made over the last few years⁶⁶.

L'Albania, che stava cercando di risalire la china dopo il crollo degli schemi piramidali del 1997, riuscì anche a schivare gli effetti potenzialmente destabilizzanti del conflitto scoppiato nella vicina Macedonia nel gennaio del 2001. La guerra si concluse nell'agosto dello stesso anno con l'Accordo di Ocrida, che modificò l'organizzazione costituzionale e politica del Paese, cercando di garantire standard elevati per i diritti della comunità albanese e delle altre minoranze in Macedonia.

I.7. 2002-2007: da Moisiu a Topi. Il quinquennio della ripresa

L'elezione di Alfred Moisiu alla presidenza della Repubblica il 24 luglio 2002 fu un importante segnale di distensione nello scenario politico albanese. L'anziano generale godeva infatti della stima dei partiti maggiori e a molti appariva metafora del nuovo dialogo Nano-Berisha. Egli era inoltre fortemente appoggiato dall'Unione Europea e dalla NATO come figura di garanzia e compromesso. Così iniziava il periodo migliore per l'Albania: il reddito pro-capite passava da 1.800 dollari del 2003 ai 2.800 del 2006. Il PIL era in costante crescita dal 2002 e la disoccupazione passava dal 15,8% del 2002 al 13,4% del 2007⁶⁷. Nel 2003 l'Albania intraprendeva i negoziati per la stipula dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione, primo passo del lungo processo di adesione all'Unione europea. Tuttavia, sul fronte politico nazionale non si placavano i contrasti interni al PS, spaccato tra Nano e Meta. Quest'ultimo nel 2004, dopo aver combattuto e perso la battaglia per rimpiazzare Nano alla leadership del partito, ruppe definitivamente con il PS e creò il Movimento Socialista per l'Integrazione (LSI). Le elezioni parlamentari del 3 luglio 2005, le prime con il nuovo Codice Elettorale, adottato nel 2003 e successivamente modificato, attestavano la crisi del PS: esse si conclusero con la vittoria dell'opposizione di centro-destra. Il PD otteneva 56 seggi, il PS 42, il Partito

⁶⁶ *Albania's parliamentary elections 2001*, Tirana/Brussel, ICG, 23 August 2001, pp. 1-11.

⁶⁷ M. Comelli, *op. cit.*, p. 10.

repubblicano 11 e il nuovo Movimento Socialista per l'Integrazione 5⁶⁸. Berisha tornava alla guida del Paese dopo sette anni. Il nuovo esecutivo non mutò il chiaro orientamento dell'Albania verso l'integrazione con l'Unione Europea e la NATO. Nel giugno del 2006 infatti Berisha firmò con l'UE l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione, che era stato avviato dagli avversari socialisti. Per quanto riguarda le relazioni con la NATO e gli Stati Uniti, l'Albania aveva appoggiato con decisione gli interventi americani in Iraq e Afghanistan, inviando anche alcuni soldati, nella speranza di poter un giorno entrare a far parte dell'Alleanza Atlantica. Nel giugno del 2007 l'arrivo a Tirana di George W. Bush, primo presidente americano a mettere piede in Albania, fu percepito dal popolo schipetaro un momento cruciale per la storia del Paese⁶⁹. L'elezione di Bamir Topi alla massima carica dello Stato, nel luglio del 2007, rilanciava il processo di adesione dell'Albania alle istituzioni euro-atlantiche. Topi era infatti ritenuto un moderato, appariva sufficientemente indipendente da Berisha e la sua elezione, seppur tesa⁷⁰, non sfociò in manifestazioni e iniziative extraparlamentari⁷¹.

I.8. 2008-2013: l'Albania tra integrazione e disintegrazione

Il 17 febbraio del 2008 il Parlamento del Kosovo dichiarò unilateralmente l'indipendenza da Belgrado. La notizia fu trasmessa con grande pathos nazionalistico dai media albanesi e accolta con entusiasmo dalla popolazione. Tuttavia, il premier Berisha, Edi Rama, e altri politici albanesi si impegnarono in una vera e propria campagna internazionale per convincere il mondo che il Paese delle aquile aveva rinunciato a qualsiasi aspirazione pan-albanese e non aveva alcuna intenzione di realizzare il mito della Grande Albania⁷². Lo stesso Berisha dichiarò a più riprese: «L'aspirazione del Kosovo e dell'Albania è l'adesione all'UE e alla NATO, e noi sosterremo il Kosovo in tutti i modi possibili. Costruiremo ottimi rapporti, di buon vicinato, ma non abbiamo assolutamente intenzione di violare il piano Ahtisaari che non ammette l'unione del Kosovo con nessun altro Stato balcanico»⁷³.

L'Albania proseguiva con decisione sulla strada verso l'integrazione all'EU e alla NATO. E per unirsi a quest'ultima non dovette aspettare molto. Il Summit NATO di Bucarest dell'aprile 2008 annunciò l'imminente adesione all'Alleanza Atlantica dell'Albania, che veniva ufficialmente invitata ad

⁶⁸ *Report of the ad hoc delegation for observation of parliamentary elections in Albania 1-4 July 2005*, European Parliament, Committee of Foreign Affairs, 24 June 2005, p. 36.

⁶⁹ F. C. Abrams, *Modern Albania*, NY and London, New York University Press, 2015, p. 285.

⁷⁰ L'elezione del nuovo presidente della Repubblica riaccese lo scontro interno al PS, che nuovamente si divise tra Fatos Nano e il sindaco di Tirana Edi Rama, eletto nel 2005 alla guida dei socialisti.

⁷¹ M. Comelli, *op. cit.*, p. 10.

⁷² I sostenitori della Grande Albania aspirano alla creazione di un unico Stato albanese etnicamente omogeneo nei Balcani.

⁷³ M. Rukaj, *Il Kosovo visto da Tirana*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 20/02/2008 <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/II-Kosovo-visto-da-Tirana-40410>, consultato nel settembre 2022.

avviare i negoziati d'ingresso. La dichiarazione congiunta dei Paesi NATO riuniti a Bucarest riconosceva l'importanza di questo passo non solo per il Paese delle aquile, ma per l'intera regione dei Balcani occidentali. L'adesione alla NATO veniva presentata come il coronamento di un lungo percorso compiuto dall'Albania al fianco delle istituzioni atlantiche:

Today, we have decided to invite Albania and Croatia to begin accession talks to join our Alliance. We congratulate these countries on this historic achievement, earned through years of hard work and a demonstrated commitment to our common security and NATO's shared values. The accession of these new members will strengthen security for all in the Euro-Atlantic area and bring us closer to our goal of a Europe that is whole, free, and at peace. [...] Our invitation to Albania and Croatia to begin accession talks to join our Alliance marks the beginning of a new chapter for the Western Balkans and shows the way forward to a future in which a stable region is fully integrated into Euro-Atlantic institutions and able to make a major contribution to international security. [...] Admitting Albania and Croatia will enhance the Alliance's ability to face the challenges of today and tomorrow. These countries have demonstrated a solid commitment to the basic principles set out in the Washington Treaty as well as their ability, and readiness, to protect freedom and our shared values by contributing to the Alliance's collective defence and full range of missions⁷⁴.

Il 9 luglio 2008 l'Albania firmò, durante una cerimonia ufficiale a Bruxelles, il Protocollo di accesso alla NATO e divenne Stato membro nell'aprile dell'anno successivo. Sul fronte interno, un nuovo importante test per l'Albania furono le elezioni politiche del 28 giugno 2009, dalla cui correttezza e democraticità dipendeva la continuazione del cammino d'integrazione europea del Paese.

Precedute da una campagna elettorale burrascosa e non priva di irregolarità, le consultazioni si tennero con il nuovo sistema elettorale proporzionale su base regionale, adottato nel dicembre 2008⁷⁵. In un clima politico duro e fortemente polarizzato si sfidarono quattro coalizioni: l'Alleanza per il Cambiamento, guidata dal PD, il Polo della Libertà, l'Unione per il Cambiamento, capeggiata dal PS, e l'Alleanza Socialista, in cui il partito maggiore era il Movimento Socialista per l'Integrazione di Ilir Meta. L'annuncio dei risultati elettorali richiese molto tempo, probabilmente a causa di una maggiore affluenza alle urne rispetto alle precedenti consultazioni. Al termine dello spoglio, che era stato seguito dai partiti con tensione crescente, il PS ottenne più voti rispetto al PD, ma fu la coalizione di centro-destra guidata da Berisha ad aggiudicarsi la maggioranza dei voti e il numero più alto di seggi in Parlamento. L'Alleanza per il Cambiamento otteneva 70 seggi, mentre l'Unione per il

⁷⁴ *Bucharest Summit Declaration*, NATO documents, 3 April 2008 https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm, consultato nel settembre 2022.

⁷⁵ *Republic of Albania Parliamentary Elections 28 June 2009*, Warsaw, ODIHR-OSCE, 14 September 2009.

Cambiamento 66. I quattro seggi rimanenti andavano alla coalizione guidata da Ilir Meta. La nuova riforma elettorale aveva favorito fortemente i due partiti maggiori, che insieme si aggiudicavano il 95% dei seggi in Parlamento, mentre i gruppi politici minori venivano ridotti all'estinzione⁷⁶.

Il nuovo governo che usciva dalle urne era un inedito nella storia albanese: un esecutivo di coalizione composto da PD e LSI, che otteneva importanti portafogli ministeriali, come economia e commercio, affari esteri e salute⁷⁷. Edi Rama contestò duramente il risultato elettorale, chiedendo più volte di riaprire le urne e ricontare i voti. La protesta non si placò per tutto l'anno successivo, alimentata dagli scioperi della fame, dalle continue manifestazioni e dal boicottaggio del Parlamento da parte dell'opposizione socialista. L'instabilità politica e istituzionale seguita alle elezioni politiche del 2009 valse all'Albania la bocciatura, il 9 novembre 2010, della richiesta per acquisire lo *status* di Paese candidato all'adesione all'Unione Europea e sfociò, il 21 gennaio del 2011, in violenti disordini nella capitale. La manifestazione organizzata dall'opposizione davanti al palazzo del governo, pochi giorni dopo lo scandalo di corruzione che aveva coinvolto e costretto alle dimissioni il vicepremier Ilir Meta, degenerò in scontri con la polizia e si concluse con quattro morti⁷⁸. Subito Berisha dichiarò che Rama aveva organizzato un golpe per destituirlo.

Non era dello stesso avviso lo scrittore e intellettuale Fatos Lubonja, che commentò i fatti del 21 gennaio pochi giorni dopo:

Per quelli che hanno vissuto da vicino questi anni del post-comunismo albanese, questo è uno scenario noto: la destabilizzazione del Paese per mezzo della folla sino a quando il governo in carica dà le dimissioni. Berisha conosce molto bene questo modo di fare, poiché ne ha fatto uso in prima persona. Di conseguenza non penso che le cose stiano come dichiara la maggioranza, e cioè che l'opposizione aveva intenzione di mettere in atto un golpe, di occupare le istituzioni e di dichiarare destituito il premier Berisha. [...] L'uso di tale strategia si deve anche al fatto che l'opposizione è ormai convinta che non può ottenere il potere per mezzo di libere elezioni, poiché Berisha provvederà a truccarle⁷⁹.

Le parole di Lubonja dicono molto del clima politico dell'Albania in quegli anni, un Paese paralizzato dalle continue risse tra i partiti e dalla mancanza di fiducia tra maggioranza e opposizione. In questo clima si tennero nel maggio del 2011 le amministrative, che suscitarono nuove tensioni per l'elezione

⁷⁶ Cfr. F. Korenica, D. Doli, *The 2009 parliamentary election in Albania*, «Electoral Studies», Volume 30, Issue 1, March 2011, p. 225.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 226.

⁷⁸ M. Rukaj, *Violenza a Tirana*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 22/01/2011 <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/Violenza-a-Tirana-87688>, consultato nel settembre 2022.

⁷⁹ F. Lubonja, *Crisi in Albania: i due gruppi*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 28/01/2011 <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/Crisi-in-Albania-i-due-gruppi-88089>, consultato nel settembre 2022.

a sindaco di Tirana di Lulzim Basha, esponente del PD e sfidante di Edi Rama. Al termine del lungo e controverso scrutinio dei voti Basha veniva dichiarato vincitore di strettissima misura contro l'avversario socialista. L'anno successivo i partiti persero anche l'occasione per lanciare un segnale di unità: quando il Parlamento si trovò a dover eleggere il nuovo presidente della Repubblica PS e PD non riuscirono ad accordarsi su un nome condiviso. Nel giugno del 2012 fu scelto a stretta maggioranza Bujar Faik Nishani, storico esponente del PD e fedelissimo di Berisha. Nell'aprile 2013, a un mese dalle elezioni, vi fu un cambiamento inaspettato nelle alleanze politiche: l'LSI di Ilir Meta, che nel 2011 aveva accettato di governare con il PD, annunciò di aver formato una coalizione preelettorale con il PS. Le parlamentari del 23 giugno 2013 offrivano alla politica albanese una seconda chance per dimostrare all'Unione e alla comunità internazionale che era in grado di rispettare lo Stato di diritto e di garantire la prevalenza dei principi democratici nel Paese⁸⁰. Esse sancirono la vittoria dell'Alleanza per un'Albania Europea, capeggiata dal PS, che individualmente si aggiudicava il 43% dei voti, mentre il PD e l'LSI ottenevano rispettivamente il 30% il 10%⁸¹. Nel Progress Report pubblicato nell'ottobre 2013 la Commissione europea giudicò le elezioni «competitive e generalmente condotte in maniera ordinata»⁸², testimoniando la complessiva soddisfazione delle istituzioni europee per questo round di elezioni. In seguito alla vittoria elettorale Edi Rama divenne primo ministro del nuovo esecutivo, mentre Ilir Meta veniva nominato presidente del Parlamento. Il programma di governo affermava la volontà di proseguire il cammino dell'Albania sulla strada dell'integrazione europea, l'impegno a rilanciare l'economia e difendere l'ordine pubblico e le istituzioni.

I.9. 2014-2019: la riconferma dei socialisti europeisti e le manifestazioni di piazza

Il 2014 fu un anno importante sul fronte europeo: il 24 giugno il Consiglio dell'Unione Europea decise di garantire all'Albania lo *status* di candidato, raccomandando al Paese delle aquile una serie di ammodernamenti, specialmente nel campo della pubblica amministrazione, della giustizia, della lotta alla corruzione e dei diritti umani⁸³. E proprio sul «rispetto dei diritti umani, tra cui spicca la

⁸⁰ *Red Lines for Albania. The EU and the June Parliamentary Elections*, European Stability Initiative Report, 7 May 2013, p. 5.

⁸¹ *Republic of Albania Parliamentary Elections 23 June 2013*, Warsaw, ODIHR-OSCE, 10 October 2013.

⁸² *Albania 2013 Progress Report*, Brussels, European Commission, 16 October 2013, p. 5.

⁸³ *Council conclusions on Albania*, General Affairs Council-Council of the European Union, Luxembourg, 24 June 2014, p. 1.

libertà religiosa e di espressione del pensiero» Papa Francesco ha richiamato l'attenzione delle autorità albanesi in occasione del viaggio apostolico a Tirana il 21 settembre di quell'anno, sottolineando come questi debbano essere considerati «condizione preliminare per lo stesso sviluppo sociale ed economico»⁸⁴ dell'Albania. Si apriva dunque per l'Albania un intenso periodo di riforme, sotto la guida dell'Unione Europea. Tra queste figurava anche quella della giustizia, avviata nel luglio 2016 e orientata a rafforzare l'indipendenza e la professionalità di giudici e procuratori, in particolare nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione⁸⁵. Il 5 dicembre del 2016 il presidente Bujar Nishani fissò la data per le elezioni dell'anno successivo: i cittadini albanesi erano chiamati alle urne per rinnovare il Parlamento il 18 giugno del 2017. Nel febbraio del 2017 i democratici iniziarono a boicottare l'Assemblea e organizzare proteste pubbliche, sostenendo che il governo socialista non era in grado di garantire elezioni credibili. Il PD e i suoi alleati inizialmente non si registrarono per le elezioni, chiedendo le dimissioni del primo ministro, la formazione di un governo tecnico e l'introduzione del voto elettronico. Grazie alla mediazione internazionale fu possibile raggiungere un accordo politico tra i leader del PD e del PS, che permise di svolgere le consultazioni il 25 giugno del 2017⁸⁶. I risultati premiarono nuovamente i socialisti, che ottenevano il 48% dei voti, mentre il PD scendeva al 28% e l'LSI si aggiudicava un buon 14%⁸⁷. L'ampia maggioranza ottenuta dalla coalizione che sosteneva il governo permise nel luglio di eleggere Ilir Meta alla presidenza della Repubblica. Alla fine del 2018 nuove proteste scossero la società albanese, questa volta organizzate dagli studenti dell'università in seguito alla decisione governativa di imporre un'ulteriore tassa sui crediti universitari⁸⁸. La riforma dell'università realizzata nel 2015 dall'esecutivo aveva permesso agli atenei privati di competere con quelli pubblici per ottenere finanziamenti statali, senza considerare le drammatiche condizioni in cui versavano le università pubbliche⁸⁹. Queste, per riuscire a competere, avevano chiesto al governo di alzare le rette universitarie. I manifestanti, come i giovani che all'inizio degli anni '90 erano riusciti ad abbattere il regime comunista, utilizzavano lo slogan "Vogliamo l'Albania come l'intera Europa!", riconoscendo il bisogno profondo di "costruire l'Europa in Albania", cioè non rinunciare a trasformare la società albanese per ottenere standard

⁸⁴ *Discorso del Santo Padre Francesco. Incontro con le autorità*, Dicastero per la Comunicazione - Libreria Editrice Vaticana, Salone dei ricevimenti del Palazzo Presidenziale (Tirana), domenica 21 settembre 2014.

⁸⁵ S. Hasanaj, *L'Albania al bivio di un compromesso: la riforma della giustizia albanese e l'apertura dei negoziati con l'Unione europea*, «Osservatorio Costituzionale – AIC», Fascicolo online n.3, 5 maggio 2020, p. 482 https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020_3_11_Hasanaj.pdf, consultato nel settembre 2022.

⁸⁶ The OSCE/ODHIR EOM Report from parliamentary elections in Albania 25 June 2017 <http://www.osce.org/odihr/elections/albania/325491?download=true>, consultato nel settembre 2022.

⁸⁷ *Republic of Albania Parliamentary Elections 25 June 2017*, ODIHR-OSCE, Warsaw, 28 September 2017, p. 28.

⁸⁸ G. Mahdi, *Albania: proteste studentesche, una scossa all'apatia*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 11/12/2018 <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/Albania-proteste-studentesche-una-scossa-all-apatia-191606>, consultato nel settembre 2022.

⁸⁹ E. Gjatolli, *Albania: l'università e la riforma*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 20/05/2015. <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/Albania-l-universita-e-la-riforma-161649>, consultato nel settembre 2022.

democratici e di benessere europei. Alle manifestazioni studentesche nel febbraio del 2019 seguirono una serie di nuove proteste organizzate a Tirana dai partiti d'opposizione contro il governo Rama. Queste, messe in piedi dopo alcuni scandali di corruzione che avevano coinvolto l'esecutivo, rapidamente degenerarono in azioni violente e scontri con la polizia. La crisi politica si intensificò con l'avvicinarsi delle elezioni amministrative del 30 giugno 2019. Alla metà di giugno quasi tutti i sindaci all'opposizione annunciarono che avrebbero sospeso i preparativi elettorali⁹⁰. PD e LSI boicottarono le consultazioni, non presentando alcun candidato. Quella del 30 giugno fu una vittoria amara per i socialisti, perché con un'affluenza del 20% e l'assenza delle opposizioni il voto non poteva certo dirsi rappresentativo⁹¹. La crisi presentava un nuovo scoglio sul cammino dell'integrazione europea, per il quale era necessario continuare il processo di riforme portato avanti dal governo socialista. A quasi trent'anni dalla caduta del regime comunista l'Albania mostrava ancora una volta la fragilità delle sue istituzioni e dei suoi processi elettorali. La lunga strada verso la democrazia non era ancora terminata.

⁹⁰ *Republic of Albania Local Elections 30 June 2019*, OSCE-ODIHR, Warsaw, 5 September 2019.

⁹¹ G. Fruscione, *Albania: elezioni senza opposizione e crisi istituzionale, che succede?*, Milano, ISPI, 1° luglio 2019.

CAPITOLO II

II. Le relazioni tra Unione Europea e Albania

II.1. La rottura dell'isolamento

Dopo la seconda guerra mondiale il regime comunista albanese si ritirò quasi completamente dalle relazioni internazionali, trascinando il Paese in una condizione di isolamento politico ed economico senza precedenti. Dal 1975 al 1990 l'Albania adottò una politica di "autarchia funzionale", che imponeva il monopolio dello Stato sugli scambi per proteggere le imprese nazionali dal commercio internazionale. Oltre ad essere controllato da organismi statali speciali, lo scambio di merci veniva consentito solo se la bilancia dei pagamenti era in equilibrio. A causa dell'inconvertibilità della valuta schipetara le esportazioni determinavano le importazioni e il regime fissava il tasso di cambio. La proprietà e la regolamentazione statale delle attività produttive, l'assenza della proprietà privata e la fissazione dei prezzi erano altri aspetti del sistema economico albanese tra il 1975 e il 1990. Durante la sua dittatura Enver Hoxha escluse progressivamente la nazione albanese dal sistema e dalle istituzioni economiche internazionali⁹². Dal punto di vista politico, la sola organizzazione internazionale che l'Albania non abbandonò furono le Nazioni Unite, a cui aveva aderito nel dicembre del 1955. Hoxha colse il pretesto dell'invasione sovietica della Cecoslovacchia per lasciare anche il Patto di Varsavia nel 1968, non condividendo il progetto di destalinizzazione promosso da Chruščëv. Nel 1975 quello albanese fu l'unico Stato europeo a non firmare l'Atto Finale di Helsinki della CSCE, non prendendo parte alla distensione globale sancita dall'accordo.

A partire dal 1991, con la fine del regime comunista e le prime elezioni pluraliste nella storia del Paese, l'Albania iniziò un importante processo di socializzazione internazionale, intensificando la rete di contatti bilaterali e multilaterali. Parallelamente all'avvio di un programma di riforme sul piano interno, il governo si impegnò reinserire la nazione albanese nel sistema mondiale, presentando domanda di adesione alle principali organizzazioni internazionali. Nel corso del 1991 essa aderì all'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), al Fondo Monetario Internazionale (FMI), alla Banca Mondiale (BM) e alla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS). Nel 1992 divenne parte dell'Organizzazione per la Cooperazione Islamica (OCI) e nel 1995 si unì al Consiglio d'Europa. Nei primi anni Novanta sviluppò contatti bilaterali con

⁹² A. M. Johnson, *art. cit.*, p. 172.

partner chiave come la Germania, gli Stati Uniti, l'Italia e la Grecia. Furono proprio i rapporti con questi ultimi due Paesi ad avvicinare la nazione schipetara all'Unione Europea e a facilitare le interazioni cooperative con essa⁹³. Il governo italiano, constatando la difficile situazione in cui versava il Paese delle aquile durante la transizione e temendo il moltiplicarsi del numero degli sbarchi sulle coste pugliesi, progettò nel 1991 l'Operazione "Pellicano". L'obiettivo della missione era quello di garantire la sicurezza alimentare di breve periodo della popolazione albanese, riducendo il rischio di un esodo in massa che lo Stato italiano non sarebbe stato in grado di gestire. Si giunse quindi ad un accordo che fu sottoscritto nell'agosto 1991 fra il primo Ministro schipetaro Ylli Bufi e il Ministro degli Esteri italiano, il socialista Gianni De Michelis: veniva varato un programma di aiuti economici per la durata iniziale di tre mesi. In base ad esso, l'Italia si impegnava a fornire un sostegno alimentare per 90 miliardi di lire, più altri 90 miliardi sotto forma di materie prime all'industria albanese⁹⁴. La missione umanitaria "Pellicano" prese il via il 1° settembre 1991 e fu conclusa nel dicembre 1993. Essa consentì la distribuzione di oltre 342 mila tonnellate di beni e la gestione di oltre 205 mila interventi sanitari⁹⁵.

Nel giugno del 1992 l'Albania si unì anche all'Organizzazione per la Cooperazione Economica nel Mar Nero (OCEMN), nata nello stesso anno su iniziativa della Turchia. Essa aveva lo scopo, dopo la dissoluzione del blocco sovietico, di garantire pace e stabilità nella regione, capitalizzando le opportunità di sviluppo e di cooperazione economica offerte dalla prossimità geografica dei Paesi aderenti all'organizzazione⁹⁶.

II.2. L'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra la Comunità europea e l'Albania

Nel 1991 furono stabiliti i primi contatti diplomatici tra la Comunità europea e l'Albania. L'11 maggio 1992 il Paese delle aquile sottoscrisse con Bruxelles l'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione per un periodo iniziale di 10 anni. A questo fu associata la Dichiarazione sul dialogo politico, che entrò in vigore il 1° dicembre 1992. Quello del maggio fu il primo documento contrattuale a legare uno Stato della penisola balcanica alla Comunità. Esso prevedeva, in materia di

⁹³ *Ibidem*, pp. 174-175.

⁹⁴ M. Torres, *L'impegno dell'Italia nella stabilizzazione dell'Albania negli anni '90*, «Euro-Balkan Law and Economics Review», Fascicolo online n.2/2021, pp. 94-96.

⁹⁵ F. Orecchini, *La Cooperazione italiana in Albania*, Roma, Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI 09/12, giugno 2009, p. 99.

⁹⁶ S. Sayan, O. Zaim, *The political economy of Turkey in the post-Soviet era: going West and looking East?*, a cura di L. Rittenberg, Westport, Praeger Publishers, 1998, pp. 115-118.

cooperazione commerciale, la condivisione di informazioni economiche e sugli scambi, la cooperazione doganale, lo sviluppo di contatti e legami fra le imprese, il ricorso all'arbitrato per la soluzione delle dispute derivanti dalle transazioni commerciali e di cooperazione, nonché la protezione, da parte albanese, dei diritti di proprietà intellettuale. Tali impegni, come sottolineato nell'articolo 1 del documento, venivano presi nel rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo, sanciti dall'Atto finale di Helsinki e dalla Carta di Parigi per una Nuova Europa, firmata nel novembre del 1990 dagli Stati aderenti alla CSCE.

Il preambolo dall'Accordo riconosceva esplicitamente un obiettivo:

Imprimere un ulteriore impulso alle relazioni economiche e commerciali tra la Comunità e l'Albania instaurando vincoli contrattuali che contribuiscano, a tempo debito, alla conclusione di un accordo di associazione, una volta soddisfatti i necessari requisiti, e all'ulteriore sviluppo delle loro relazioni⁹⁷.

Bruxelles esprimeva così la volontà di concludere in futuro un accordo di associazione con il Paese delle aquile. Il documento gettava le basi per l'avvio del processo d'integrazione europea dell'Albania ed era parallelo agli Accordi europei⁹⁸ siglati nel dicembre 1991 dalla Comunità con Polonia e Ungheria⁹⁹. L'Accordo commerciale permise anche allo Stato schipetaro di beneficiare dei fondi del programma PHARE¹⁰⁰, che solo nel 1991 riversò sul Paese 24 milioni di ECU¹⁰¹. Dal 1992 al 2000 si stima che, nel quadro di questo programma, la Shqipëria abbia ricevuto approssimativamente 700 milioni di euro¹⁰². Nel 2000 la Comunità europea fornì anche all'Albania l'assistenza tecnica necessaria per l'adesione all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), in particolare aiutando il Paese delle aquile a conformare la sua legislazione agli standard internazionali¹⁰³.

⁹⁷ Accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica di Albania sugli scambi e sulla cooperazione commerciale ed economica, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, N. L. 343/2, 25/11/1992.

⁹⁸ Gli Accordi europei istituivano un'associazione tra la Comunità europea e alcuni Paesi dell'Europa centro-orientale. Essi stabilivano un quadro per il dialogo politico e per la promozione di più ampie relazioni economiche e commerciali tra i firmatari al fine di contribuire al loro sviluppo e benessere economico. Inoltre, fornivano una base per l'assistenza tecnica e finanziaria agli Stati in questione e per la loro graduale integrazione nella Comunità.

⁹⁹ A. Johnson, *art. cit.*, p. 175.

¹⁰⁰ Il programma PHARE (Pologne Hongrie Aide pour la Réconstruction Economique, Aiuto per la ricostruzione economica di Polonia e Ungheria) era il principale aiuto di preadesione a favore dei Paesi candidati all'ingresso nell'Unione Europea. Avviato nel 1989 per sostenere la ricostruzione delle economie di Polonia e Ungheria, fu progressivamente esteso all'insieme dei Paesi dell'Europa centrale e orientale.

¹⁰¹ L'ECU (European Currency Unit) era l'unità monetaria europea, detta anche scudo, istituita nel 1979 nell'ambito del Sistema Monetario Europeo (SME). Essa fu convertita al pari dell'euro il 1° gennaio 1999, quando cessò di esistere.

¹⁰² D. Sina, *Albania's Integration in EU*, «Mediterranean Journal of Social Sciences», Vol. 4 n. 6, July 2013, p. 1.

¹⁰³ M. Bogdani and J. Loughlin, *op. cit.*, p. 211.

II.3. Il Processo di Royaumont

All'inizio del 1995 l'Albania chiese ufficialmente l'apertura dei negoziati per un Accordo di adesione con l'Unione Europea. Una valutazione effettuata dalla Commissione europea sulla possibilità di stabilire il libero scambio di beni, servizi e capitali in Albania, concluse che un'intesa "classica", sul modello degli Accordi europei, sarebbe stata una mossa azzardata e prematura¹⁰⁴. Pochi mesi prima, nel dicembre 1994, Bruxelles aveva deciso di adottare il Patto sulla Stabilità in Europa. Esso aveva lo scopo di rafforzare il processo democratico, espandere la cooperazione regionale, risolvere le questioni legate alle minoranze e garantire l'inviolabilità delle frontiere di una serie di Paesi dell'Europa centro-orientale, utilizzando i metodi della diplomazia preventiva nel quadro della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) dell'UE¹⁰⁵. Il progetto fu lanciato nel maggio del 1994 con una Conferenza Inaugurale a Parigi, a cui presero parte, oltre i membri dell'Unione, anche altri Stati aderenti all'OSCE, alla NATO, alle Nazioni Unite e al Consiglio d'Europa, tra cui gli Stati Uniti, il Canada, la Turchia e la Bielorussia. Il Patto fu approvato nel marzo del 1995 e subito fu posto sotto l'egida dell'OSCE. La sua adozione ispirò l'Unione Europea allo sviluppo di un nuovo progetto, sempre di iniziativa francese, volto alla stabilizzazione della regione balcanica, che era stata esclusa dall'area di applicabilità del Patto sulla Stabilità in Europa e che in quel momento stava vivendo le drammatiche conseguenze della dissoluzione della Jugoslavia.

Il 13 dicembre 1995, il giorno prima della firma degli Accordi di Dayton che posero fine al conflitto in Bosnia Erzegovina¹⁰⁶, i ministri degli esteri dei 15 Stati membri dell'Unione, i rappresentanti dei 5 Paesi che emergevano dall'ex Jugoslavia, gli Stati limitrofi non ancora membri dell'UE, gli Stati Uniti, la Russia, il Consiglio d'Europa e l'OSCE si incontrarono a Royaumont, vicino Parigi, per elaborare un nuovo schema di collaborazione nei Balcani¹⁰⁷. Essi in questa occasione approvarono la Dichiarazione sul Processo di Stabilità e Buon Vicinato per l'Europa sud-orientale, che diede il via al Processo di Royaumont. L'obiettivo di tale progetto è definito nella posizione comune del

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 116.

¹⁰⁵ L'iniziativa, promossa nel 1993 dal Primo Ministro francese Eduard Balladur, non coinvolgeva i Paesi balcanici, ma era rivolta a dieci Stati dell'ex blocco sovietico: Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Romania, Estonia, Lettonia e Lituania. La Slovenia fu aggiunta in un secondo momento. Per approfondire il Patto sulla Stabilità in Europa consulta P. Dunay, W. Zellner, *The Pact on Stability in Europe. A Diplomatic Episode or a Lasting Success?*, OSCE-Yearbook 1995/1996, Baden-Baden, 1997.

¹⁰⁶ Gli Accordi di pace di Dayton furono stipulati tra il primo e il 21 novembre 1995 nella base aerea USAF Wright - Patterson di Dayton, in Ohio e furono formalizzati a Parigi il 14 dicembre 1995. Essi, oltre a sancire la fine della guerra, disponevano anche la creazione di due entità interne allo Stato di Bosnia Erzegovina: la Federazione di Bosnia Erzegovina e la Repubblica Srpska.

¹⁰⁷ H. G. Ehrhart, *Prevention and Regional Security: The Royaumont Process and the Stabilization of South-Eastern Europe*, OSCE-Yearbook 1998, Baden-Baden, 1999, p. 331.

Consiglio dell'Unione Europea del novembre 1998 relativa al processo di stabilità e di buon vicinato nell'Europa sudorientale:

L'obiettivo del processo di Royaumont è di contribuire ad avviare un'azione comune vasta e continua di dialogo e di cooperazione con la partecipazione di tutti i protagonisti governativi e non governativi e gruppi della società civile. Questa cultura del dialogo e della cooperazione consentirà di superare le divisioni e di andare oltre le differenze contribuendo in tal modo ad instaurare, a tutti i livelli della società civile, la fiducia sulla quale potrà a sua volta fondarsi una rete di relazioni di buon vicinato tra Stati, fattore di stabilità per l'intera regione. Per questo, la piena partecipazione della Repubblica federale di Jugoslavia (RFJ) riveste particolare importanza. Il processo è destinato ad inserirsi, a tempo debito, nell'Organizzazione sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

I campi d'azione privilegiati del processo sono i seguenti:

- normalizzazione delle relazioni tra i Paesi interessati (compresa la conclusione eventuale di trattati di buon vicinato),
- ripristino della piena libertà di movimento e di espressione e organizzazione di eventi e di progetti che siano di incentivo per questo obiettivo in uno spirito di rispetto e comprensione reciproci,
- promozione della cooperazione regionale nei settori culturale, religioso, scientifico e tecnico e ricostituzione di una società civile quale strumento dimostrativo della positività di una simile cooperazione per affrontare i problemi della regione¹⁰⁸.

Tuttavia, quest'iniziativa, che nella sua fase iniziale consisteva nell'accompagnare l'attuazione del piano di pace di Dayton, inquadrandolo allo stesso tempo in una prospettiva più ampia che abbracciasse tutta la regione, non fu supportata da alcun programma economico *ad hoc*. Le risorse venivano erogate dall'Unione Europea nell'ambito di PHARE, nella misura in cui erano soddisfatte le condizioni per la loro concessione. I requisiti fissati per beneficiare dell'assistenza di questo programma finirono per escludere la Croazia e la Repubblica Federale di Jugoslavia (FRJ), non in grado di soddisfarli¹⁰⁹. Il Processo di Royaumont era dunque un progetto politico complementare ad altre iniziative regionali volte alla normalizzazione e alla stabilizzazione dei rapporti nella regione. Nonostante la buona volontà dell'Unione Europea, esso non riuscì mai a rappresentare un mezzo credibile di intervento a causa dell'assoluta priorità attribuita all'applicazione dell'Accordo di

¹⁰⁸ Posizione comune del 9 novembre 1998 relativa al processo di stabilità e di Buon Vicinato nell'Europa sudorientale, Consiglio dell'Unione Europea, Gazzetta ufficiale n. L 302 del 12/11/1998.

¹⁰⁹ H. G. Ehrhart, *op. cit.*, p. 334.

Dayton, della mancanza di un supporto economico specifico da parte dell'UE e della riluttanza dei governi balcanici a rispettare gli obblighi assunti riguardo gli aspetti civili¹¹⁰.

Nel gennaio 1996 il Consiglio dell'Unione Europea chiese alla Commissione di redigere una proposta per un nuovo accordo che avrebbe rafforzato le relazioni tra Tirana e Bruxelles. Sfortunatamente, gli eventi che seguirono alle contestate elezioni politiche del maggio successivo e il crollo degli schemi finanziari piramidali misero in discussione la possibilità di proseguire il processo d'integrazione dell'Albania all'UE, facendo cadere la proposta¹¹¹.

II.4. L'approccio regionale dell'Unione ai Balcani

Nel corso del 1996, la dinamica delle relazioni tra il Paese delle aquile e l'Unione si inserì nell'ambito del Concetto Regionale europeo per i Balcani occidentali¹¹², che inquadrava il Processo di Royaumont all'interno di un nuovo approccio globale alla regione. Il 26 febbraio 1996 il Consiglio dell'Unione Europea approvò il report della Commissione Europea sulle "prospettive per lo sviluppo della cooperazione regionale tra i Paesi sul territorio dell'ex Jugoslavia e le risorse comunitarie per promuovere questa cooperazione"¹¹³. L'obiettivo del Concetto Regionale era quello di favorire la collaborazione tra gli Stati balcanici, tra loro e quelli limitrofi e diretta con l'UE per creare una zona di prosperità economica e di stabilità politica¹¹⁴. Il 29 aprile 1997 il Consiglio Affari Generali sviluppò un documento strategico derivato dall'approccio regionale che stabilì una serie di condizioni¹¹⁵ politiche ed economiche che i Paesi dei Balcani avrebbero dovuto soddisfare per sviluppare e rafforzare le proprie relazioni con l'Unione Europea. Esso forniva così uno schema per regolare i futuri rapporti con essi:

In an effort to consolidate peace and stability in the region and to contribute to its economic renewal, the EU intends to develop bilateral relations with the countries of the region within a framework which promotes democracy, the rule of law, higher standards of human and minority rights, transformation towards market economies and greater cooperation between those countries. [...] On this basis the EU has agreed to establish, in the framework of the regional approach, political and economic conditions

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 342.

¹¹¹ M. Bogdani and J. Loughlin, *op. cit.*, p. 116.

¹¹² Il lessico comunitario si riferisce con il termine "Balcani occidentali" ad Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia (FYROM) e RFJ per distinguerli dagli Stati dei "Balcani orientali", cioè Romania e Bulgaria, dal 2007 membri dell'UE.

¹¹³ H. G. Ehrhart, *op. cit.*, p. 335.

¹¹⁴ M. Comelli, *op. cit.*, p. 17.

¹¹⁵ Il principio di condizionalità veniva applicato a tutti i Paesi dell'Europa sud-orientale non ancora associati all'UE. Esso includeva anche l'Albania, nonostante non facesse parte del territorio dell'ex Jugoslavia.

as the basis for a coherent and transparent policy towards the development of bilateral relations in the field of trade, of financial assistance and economic cooperation as well as of contractual relations, allowing for the necessary degree of flexibility. The EU strategy should serve as an incentive, and not an obstacle, to the countries concerned to fulfil these conditions¹¹⁶.

Il Consiglio avrebbe monitorato e valutato i progressi compiuti nel soddisfare i requisiti di condizionalità utilizzando tutti i meccanismi a sua disposizione e tenendo conto dei report di organizzazioni e organismi internazionali presenti nella regione come l'ONU e l'OSCE. La progressiva attuazione delle condizioni avrebbe portato a un graduale miglioramento delle relazioni commerciali, di assistenza finanziaria, di cooperazione economica e contrattuali con l'UE¹¹⁷. Per quest'ultime il documento stabiliva inoltre le condizioni generali sottoposte a tutti Paesi balcanici e alcune condizioni specifiche che venivano applicate solamente ai tre Stati che avevano preso parte al conflitto, Croazia, RFJ e Bosnia Erzegovina. La Commissione europea dal 1997 al 2000 preparò cinque relazioni sulla conformità dei Paesi dell'Europa sud-orientale ai requisiti stabiliti dal Consiglio. Nel 1996 l'Albania fu anche inserita nel Sistema di Preferenze Generalizzate dell'Unione Europea, un regime commerciale che consente di rimuovere i dazi all'importazione per i prodotti che entrano nel mercato dell'UE da Paesi in via di sviluppo vulnerabili¹¹⁸.

Due ulteriori iniziative sviluppate per l'Europa sud-orientale furono l'americana Southeast European Cooperative Initiative (SECI), lanciata nel 1996 con l'obiettivo di promuovere legami cooperativi nella regione nel campo dell'economia e dell'ambiente¹¹⁹, e il Patto di Stabilità per l'Europa sud-orientale, promosso nel 1999 dall'Unione Europea e a cui aderirono oltre 40 Paesi e organizzazioni, tra cui l'OSCE, il Consiglio d'Europa, il G8, la NATO e le Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI)¹²⁰. Al Summit G8 di Colonia del giugno 1999 i contraenti del Patto affermarono l'impegno a «promuovere la pace, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e la prosperità economica, al fine di conseguire la stabilità nell'intera regione»¹²¹. Il Patto di Stabilità aveva l'obiettivo di stimolare la cooperazione tra gli Stati dell'Europa sud-orientale per accelerare la loro integrazione nelle strutture

¹¹⁶ Council Conclusions on the Application of Conditionality with a view to developing a Coherent EU-Strategy for the Relations with the Countries in the Region, 2003rd Council meeting - General Affairs, Luxembourg, Annex III, 29/30 April 1997, pp. 17-18 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7738-1997-INIT/en/pdf>, consultato nell'ottobre 2022.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 18.

¹¹⁸ D. Sina, *art. cit.*, p. 1.

¹¹⁹ H. G. Ehrhart, *op. cit.*, p. 338.

¹²⁰ E. Busek, *The Stability Pact for Southeastern Europe: achievements and future challenges*, OSCE Yearbook 2002, Baden-Baden 2003, pp. 199-200.

¹²¹ Stability Pact for Southeastern Europe, G8 Summit, Cologne, 10 June 1999 <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1999koln/pact.htm>, consultato nell'ottobre 2022.

euro-atlantiche. Per prendere parte all'iniziativa i Paesi balcanici avrebbero dovuto lavorare insieme per risolvere le numerose criticità dell'area, sviluppare buone relazioni, creare un'area di libero scambio e combattere contro il crimine organizzato e la corruzione¹²².

L'iniziativa regionale dell'Unione nei Balcani nacque in quegli anni dalla constatazione di un fallimento politico, sottolineato da Nicola Pedrazzi in un articolo pubblicato nel 2013 sulla rivista "il Mulino":

Costituzionalmente priva, oggi come allora, di una politica estera l'Unione Europea degli anni Novanta assistette impotente alla disintegrazione dell'ex Jugoslavia e alla liquefazione dello Stato albanese. L'*impasse* politico-militare degli europei raggiunse il culmine con la crisi del Kosovo del 1999. [...] Le modalità con cui l'Unione pose rimedio alle sue incapacità diplomatico-militari afferiscono a una specificità storica in materia di politica estera: fin dalla sua nascita la Comunità ha infatti utilizzato l'associazione economica e la prospettiva politica dell'allargamento come principali strumenti di gestione delle sue relazioni esterne. In assenza di una politica estera propriamente europea la proiezione esterna dell'Unione fondava e fonda il suo successo unicamente su due pilastri: l'approccio regionale e la condizionalità degli aiuti¹²³.

II.5. Il Processo di Stabilizzazione e Associazione per l'Europa sud-orientale

Nel 1999 l'Unione Europea elaborò una nuova strategia per i cinque Stati dei Balcani occidentali non ancora associati a essa, il Processo di Stabilizzazione e Associazione (PSA). L'iniziativa fu proposta il 26 maggio dalla Commissione europea per consolidare "l'impostazione regionale" dell'UE nei confronti di questi Paesi. Il Concetto Regionale aveva di fatto diviso in due gruppi gli Stati balcanici, le cui relazioni con Bruxelles si erano sviluppate in contesti differenti: da un lato l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia e l'Albania, che non avevano preso parte alle guerre jugoslave e avevano potuto intensificare la collaborazione con l'Unione, dall'altro Croazia, RFJ e Bosnia Erzegovina che avevano aderito agli Accordi di pace di Dayton/Parigi, la cui applicazione aveva avuto un'incidenza considerevole sull'andamento delle relazioni con l'UE. La Commissione lanciava così una strategia di lungo periodo con l'obiettivo di stabilire relazioni più strette tra l'Unione e gli Stati balcanici sopracitati:

¹²² M. Bogdani and J. Loughlin, *op. cit.*, p. 109.

¹²³ N. Pedrazzi, *L'Albania in Europa, l'Europa in Albania*, Bologna, «il Mulino», Fascicolo n.6, 2013, p. 1037.

I risultati ottenuti grazie all'impostazione regionale e i recenti avvenimenti verificatisi nella regione impongono di definire una strategia più ambiziosa, onde sottolineare che tutti i Paesi possono avvicinarsi maggiormente all'UE in una prospettiva di piena integrazione nelle strutture europee. Secondo la Commissione, questa nuova impostazione sarebbe imperniata, fra l'altro, su un Processo di Stabilizzazione e di Associazione che associ lo sviluppo degli strumenti esistenti a nuove iniziative volte a migliorare la situazione¹²⁴.

Il nuovo PSA, il cui stato di avanzamento sarebbe stato costantemente seguito dalla Commissione attraverso la pubblicazione di una relazione annuale che avrebbe fornito indicazioni sui progressi realizzati dai Paesi dei Balcani occidentali rispetto alla situazione dell'anno precedente, si fondava su tre convinzioni:

1. il riconoscimento che una credibile prospettiva di adesione all'UE, insieme con la determinazione di una serie di condizioni collegate a essa, rappresentasse un incentivo chiave per le riforme nella regione;
2. la necessità di incoraggiare le relazioni bilaterali;
3. la necessità di un approccio più flessibile adattato alle condizioni dei Balcani occidentali¹²⁵.

La Commissione proponeva inoltre di introdurre un nuovo tipo di relazioni contrattuali con gli Stati dell'Europa sud-orientale, gli Accordi di Stabilizzazione e Associazione (ASA). Gli ASA sarebbero stati elaborati in funzione della condizione specifica di ciascuno Stato e da Palazzo Berlaymont l'Unione avrebbe riferito sulla fattibilità dell'avvio dei negoziati per concludere tali accordi¹²⁶.

Fra gli elementi del PSA, a cui i Paesi balcanici potevano partecipare indipendentemente dalla loro conformità ai requisiti stabiliti per gli ASA, figuravano: un ulteriore sviluppo delle relazioni economiche e commerciali già esistenti con l'UE e tra gli Stati della regione, il riorientamento parziale dell'assistenza economica comunitaria, un maggiore sostegno a favore della democratizzazione, della società civile, dell'istruzione e del potenziamento istituzionale, il ricorso a nuove possibilità di

¹²⁴ *La Commissione propone un processo di stabilizzazione e di associazione per i Paesi dell'Europa sud-orientale*, Commissione europea, Comunicato stampa, IP/99/350, 26 maggio 1999 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_99_350, consultato nell'ottobre 2022.

¹²⁵ M. Comelli, *art. cit.*, p. 18.

¹²⁶ Per avviare i negoziati la Commissione disponeva il rispetto delle seguenti condizioni: Stato di diritto, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle minoranze, elezioni libere e regolari e corretta applicazione dei risultati, assenza di discriminazioni, attuazione delle prime fasi della riforma economica (privatizzazione, abolizione dei controlli sui prezzi), effettiva disponibilità ad intrattenere relazioni di buon vicinato, applicazione degli accordi di Dayton per la Bosnia Erzegovina, la Croazia e la Repubblica federale di Jugoslavia.

Per concludere i negoziati erano richiesti notevoli progressi nel conseguimento degli obiettivi previsti dalle condizioni per l'apertura dei negoziati, risultati tangibili per quanto riguarda le riforme politico-economiche (contesto economico stabile, liberalizzazione dei prezzi, quadro normativo, settore bancario competitivo, ecc.), cooperazione effettiva/relazioni di buon vicinato (Annex I).

cooperazione in diversi settori, tra cui la giustizia e gli affari interni e l'intensificazione del dialogo politico, anche a livello regionale¹²⁷.

Nel novembre 1999 la Commissione presentò una relazione sulla possibilità di aprire i negoziati con l'Albania per la firma dell'ASA, concludendo però che Tirana non soddisfaceva ancora i requisiti necessari. Essa chiedeva al governo schipetaro l'espletamento di una serie di obblighi e la definizione di alcuni termini per la loro attuazione. In generale, tali richieste riguardavano il rafforzamento dell'ordine pubblico e la sicurezza nel Paese, il miglioramento della governance e il potenziamento delle forze dell'ordine, il proseguimento della stabilizzazione macroeconomica e l'accelerazione delle riforme strutturali¹²⁸.

Il Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno 2000 confermò la prospettiva europea per i Balcani occidentali, rilanciata dal PSA:

The European Council confirms that its objective remains the fullest possible integration of the countries of the region into the political and economic mainstream of Europe through the Stabilisation and Association process, political dialogue, liberalisation of trade and cooperation in Justice and Home Affairs. All the countries concerned are potential candidates for EU membership. The Union will support the Stabilisation and Association process through technical and economic assistance [...] The European Council encourages the States of the region to increase their regional cooperation including through regional trade arrangements. The EU is ready to intensify its cooperation with them, including in economic and financial assistance, political dialogue, free trade, approximation of EU legislation and cooperation in other policy areas¹²⁹.

Veniva così riconosciuto agli Stati balcanici lo status di "potenziali candidati" per l'adesione all'Unione Europea. Nel novembre del 2000 al Summit di Zagabria gli Stati membri dell'Unione riaffermarono il desiderio di «contribuire al consolidamento della democrazia e dare il proprio risoluto sostegno al processo di riconciliazione e cooperazione tra i Paesi in questione»¹³⁰. Il vertice UE, che aveva l'obiettivo di ottenere un parere comune sui principali orientamenti di Bruxelles nei Balcani occidentali e l'armonizzazione degli strumenti a disposizione nel quadro del PSA, lanciò anche il programma di assistenza comunitaria per la ricostruzione, lo sviluppo e la stabilità CARDS

¹²⁷ Ivi.

¹²⁸ A. Tepshi, A. Qafa, *The European Union and Albania, the relations between them*, «Mediterranean Journal of Social Sciences», Vol 6 n. 3, May 2015, p. 364.

¹²⁹ Conclusions of the Presidency, Santa Maria Da Feira European Council 19 and 20 June 2000. https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm, consultato nell'ottobre 2022.

¹³⁰ Final Declaration, Zagreb Summit, 24 November 2000 https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/declang4.doc.html, consultato nell'ottobre 2022.

(Community Assistance for Reconstruction, Democratization and Stabilization), che prevedeva di riversare sulla regione 4,6 miliardi di euro per il periodo dal 2000 al 2006.¹³¹ Soprattutto a partire dal 2000, L'UE cercò di collegare in maniera più stretta l'assistenza finanziaria alla realizzazione delle riforme in vista dell'adesione¹³².

Gli Stati membri dell'Unione avevano anche deciso nella capitale croata di intensificare la cooperazione con la nazione schipetara istituendo un comitato direttivo di alto profilo UE-Albania per valutare la capacità del Paese delle aquile ad assumersi le responsabilità dell'ASA. Una relazione sarebbe stata presentata al Consiglio entro la metà del 2001 in preparazione dei negoziati per un Accordo di Stabilizzazione e di Associazione¹³³. Il gruppo di lavoro UE-Albania organizzò tre riunioni a Tirana e alla fine di questi incontri, il 7 giugno, la Commissione Europea presentò una relazione che valutava appropriata la decisione di aprire i negoziati per la firma di un ASA¹³⁴, non nascondendo tuttavia le criticità esistenti, come il malfunzionamento del sistema giuridico, la corruzione dilagante, l'esistenza di una vasta economia sommersa e l'insufficiente capacità di applicare le leggi da parte dello Stato albanese:

La Commissione ritiene che l'Albania non sia ancora in grado di adempiere gli obblighi che comporta un accordo di stabilizzazione e di associazione. Se tuttavia si manterrà il ritmo attuale e si attribuirà, in sede negoziale e nel periodo di transizione, la debita priorità al potenziamento della capacità amministrativa, si potranno ottenere notevoli risultati nei settori individuati nella presente relazione. Secondo la Commissione, la prospettiva di avviare negoziati per un accordo di stabilizzazione e di associazione incoraggerà l'Albania a proseguire la riforma politica ed economica in atto e a continuare ad esercitare un'influenza costruttiva e moderatrice nella regione. La Commissione ritiene pertanto opportuno avviare negoziati per un accordo di stabilizzazione e di associazione con l'Albania e presenterà, a tempo debito, una raccomandazione di decisione del Consiglio in tal senso. Beninteso, la conclusione dei negoziati è subordinata all'adempimento di tutte le necessarie condizioni¹³⁵.

Il Consiglio Europeo di Göteborg del 15 e 16 giugno 2001, sottolineando i «progressi incoraggianti compiuti dai Paesi della regione verso la democrazia, l'economia di mercato e la coesistenza pacifica», invitò la Commissione a presentare, se possibile entro la fine dell'anno, le direttive per un

¹³¹ A. Tepshi, A. Qafa, *art. cit.*, p. 365.

¹³² M. Comelli, *op. cit.*, p. 18.

¹³³ *Ivi.*

¹³⁴ D. Sina, *art. cit.*, p. 306.

¹³⁵ Relazione della Commissione al Consiglio sui lavori del gruppo direttivo di alto livello UE/Albania, volti a preparare il negoziato di un Accordo di Stabilizzazione e di Associazione con l'Albania, COM/2001/0300, 6 June 2006 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0300&from=MT>, consultato nell'ottobre 2022.

Accordo di Associazione e Stabilizzazione con l'Albania¹³⁶. Queste furono sottoposte al Consiglio nel dicembre 2001 e fu creata una task force consultiva UE-Albania con l'obiettivo di preparare il Paese delle aquile alla negoziazione dell'ASA. Nel novembre 2001 il Presidente della Commissione Romano Prodi dichiarò a Tirana che l'apertura dei negoziati sarebbe avvenuta nel marzo 2002, ma questo non accadde a causa dell'instabilità politica dello Stato albanese generata dalla crisi interna al Partito Socialista albanese¹³⁷.

Durante il periodo tra gennaio e luglio 2002 la bozza di mandato per la negoziazione dell'Accordo prodotta dalla Commissione fu discussa a livello tecnico dagli Stati membri dell'UE. Il 21 ottobre 2002 il Consiglio Affari Generali decretò finalmente l'apertura dei negoziati per la firma dell'ASA¹³⁸. Il 31 gennaio 2003 Romano Prodi davanti al Parlamento albanese lanciò ufficialmente l'inizio delle trattative. In quest'occasione il Presidente disse:

The Stabilisation and Association Agreement is the first step down the road to Albania becoming a full member of the European Union. Under the terms of this Agreement the parties undertake to put a series of principles into practice. These range from respect for human rights to the establishment of a democratic system based on the rule of law and its observance, from the completion of a market economy to the fight against organised crime and unlawful trafficking. So, this Agreement signals a major commitment for Albania, for its institutions -- particularly its Government and Parliament -- and for its people. [...] At the same time, you have before you a real opportunity to become part of the Union. Europe will react to your efforts intelligently and generously. Last Tuesday the Council held a keynote debate on the development of relations between the European Union and the Balkans. I received a strong and clear signal there from Europe's Ministers: the Balkans are an integral part of Europe and the process of unifying our continent will be complete only when the Balkan countries have become part of the Union¹³⁹.

II.6. Dall'Agenda di Salonicco all'entrata in vigore dell'ASA

Il Consiglio Europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003 ribadì la determinazione dell'Unione ad appoggiare la prospettiva europea dei Paesi balcanici non ancora associati a essa. Il vertice approvò anche "l'Agenda di Salonicco per i Balcani occidentali: Procedere verso l'integrazione europea", che

¹³⁶ Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Göteborg, SN 200/1/01 REV 1, 15 e 16 giugno 2001, p. 14 <https://www.consilium.europa.eu/media/20980/00200-r1i1.pdf>, consultato nell'ottobre 2022.

¹³⁷ M. Bogdani and J. Loughlin, *op. cit.*, p. 117.

¹³⁸ D. Sina, *art. cit.*, p. 307.

¹³⁹ Albania's European destiny, Speech of the President of the European Commission Romano Prodi before the Albanian Parliament, SPEECH/03/43, Tirana, 31 January 2003 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_03_43, consultato nell'ottobre 2022.

mirava a «rafforzare ulteriormente i rapporti privilegiati fra l'UE e i Balcani occidentali»¹⁴⁰. Il documento istituiva i cosiddetti “Partenariati europei” come mezzo per intensificare il Processo di Stabilizzazione e Associazione. Questi strumenti consentivano di inserire in un unico quadro giuridico sia le priorità che ciascun candidato doveva rispettare in vista dell'adesione, sia le varie forme di assistenza che riceveva dall'Unione Europea¹⁴¹. Il 14 giugno 2004 il Consiglio dell'Unione Europea emanò la decisione sui i principi, le priorità e le condizioni contenuti nel Partenariato europeo per l'Albania. L'UE indicava una lunga lista di riforme necessarie per l'avanzamento del PSA nel campo della democrazia e dello Stato di diritto, dei diritti umani, della gestione delle finanze pubbliche, dell'economia di mercato e degli scambi commerciali, della giustizia e degli affari interni, della cooperazione regionale e internazionale. L'assistenza comunitaria al Paese veniva subordinata alla realizzazione di ulteriori progressi in materia di conformità ai criteri politici di Copenaghen¹⁴² e alle condizioni stabilite dal Consiglio nelle conclusioni del 29 aprile 1997¹⁴³.

Nel 2004 l'esecutivo schipetaro si dotò anche di un Ministero dell'Integrazione Europea, la cui missione era la direzione tecnica e il coordinamento del processo di integrazione dell'Albania all'UE, attraverso il ravvicinamento delle leggi nazionali a quelle dell'Unione, la formulazione delle politiche d'integrazione, l'organizzazione degli aiuti finanziari e l'informazione del pubblico riguardo il processo in atto¹⁴⁴.

Il 9 novembre 2005 la Commissione Europea adottò il documento di strategia sull'ampliamento, che indicava la Turchia e i Paesi dei Balcani come nuovi protagonisti del processo di integrazione. Nel riaffermare la prospettiva europea per gli Stati balcanici, la comunicazione sottolineava che il ritmo dell'ampliamento avrebbe tenuto conto della capacità di assorbimento dell'UE. L'Unione, secondo la Commissione, doveva salvaguardare la propria capacità di agire e di decidere mantenendo il giusto equilibrio all'interno delle sue istituzioni, rispettare i vincoli di bilancio e attuare politiche comuni

¹⁴⁰ Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Salonicco, D/03/3, 19 e 20 giugno 2003 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/DOC_03_3, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁴¹ M. Comelli, *op. cit.*, p. 18.

¹⁴² Tali condizioni, a cui devono conformarsi gli Stati che aspirano a aderire all'Unione Europea, furono introdotte nel 1993 per decisione del Consiglio Europeo di Copenaghen e rafforzati in sede del Consiglio Europeo di Madrid nel 1995. Essi fanno riferimento a tre criteri:

1. la presenza di istituzioni stabili a garanzia della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti umani, del rispetto e della tutela delle minoranze;
2. un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione;
3. la capacità di accettare gli obblighi derivanti dall'adesione, tra cui la capacità di attuare efficacemente le regole, le norme e le politiche che costituiscono il corpo del diritto dell'Unione (l'acquis), nonché l'adesione agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

¹⁴³ Decisione del Consiglio dell'Unione Europea relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel Partenariato europeo con l'Albania del 14 giugno 2004, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, L. 223/20, 24 giugno 2004. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0519&from=EN>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁴⁴ M. Bogdani and J. Loughlin, *op. cit.*, p. 118.

efficaci per ottenere i risultati auspicati¹⁴⁵. Nel marzo 2006, al termine di un vertice informale a Salisburgo dei Ministri degli Esteri degli Stati membri dell'UE, fu adottata una dichiarazione che affermava che il processo di allargamento dipendeva non solo dal soddisfacimento dei criteri di Copenaghen, ma anche dalla capacità dell'Unione di assorbire nuovi membri¹⁴⁶, confermando quanto stabilito nel documento strategico del novembre 2005.

Il 14 aprile 2005 la Shqipëria firmò con Bruxelles in Lussemburgo l'Accordo di Riammissione per facilitare il ritorno in patria dei cittadini residenti illegalmente nel Paese delle aquile o in uno degli Stati membri dell'Unione¹⁴⁷. A poco più di un anno di distanza dalla sua adozione, il 12 giugno 2006, il Consiglio Affari Generali e il Consiglio Relazioni Esterne dell'UE siglarono finalmente l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione con l'Albania. Gli obiettivi dell'ASA erano stabiliti nell'articolo 1 del documento:

- aiutare l'Albania a consolidare la democrazia e lo Stato di diritto,
- contribuire alla stabilizzazione politica, economica e istituzionale in Albania e nella regione,
- fornire un contesto adeguato per il dialogo politico, che consenta lo sviluppo di strette relazioni politiche tra le parti,
- sostenere gli sforzi dell'Albania volti a sviluppare la cooperazione economica e internazionale, anche attraverso il ravvicinamento della sua legislazione a quella comunitaria,
- sostenere le iniziative dell'Albania volte a completare la transizione verso l'economia di mercato, a promuovere relazioni economiche armoniose tra le parti e ad instaurare progressivamente una zona di libero scambio tra la Comunità e l'Albania,
- promuovere la cooperazione regionale in tutti i settori contemplati dal presente accordo¹⁴⁸.

Il 6 settembre 2006 il Parlamento europeo avviò il processo di ratifica dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione da parte dei 25 Stati membri dell'UE. Con la firma dell'ASA entrò automaticamente in vigore anche l'Accordo Commerciale Interinale. Esso, dopo l'Accordo del 1992, stabiliva la progressiva istituzione, nel corso di un periodo della durata massima di dieci anni, di

¹⁴⁵ Comunicazione della Commissione COM (2005) 561, documento di strategia sull'ampliamento, 11 novembre 2005 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0561&from=EN>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁴⁶ J. Goxha, *Albania-EU relationship and the course towards the European integration*, Danubius University, «EIRP Proceedings», Vol 11/2016, p. 3.

¹⁴⁷ Agreement between the European Community and the Republic of Albania on the readmission of persons residing without authorisation, Luxembourg, Official Journal L. 124, 17 June 2005 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:22005A0517\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:22005A0517(02)&from=EN), consultato nell'ottobre 2022.

¹⁴⁸ Accordo di Stabilizzazione e Associazione E tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Albania, dall'altra, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, L. 107/166, 24 aprile 2009. (esso entrò in vigore solamente nell'aprile 2009) https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:357b07c8-33a7-451a-9f79-a911c53a7534.0012.01/DOC_2&format=PDF, consultato nell'ottobre 2022.

un'area di libero scambio tra la nazione schipetara e l'Unione¹⁴⁹. Nel giugno 2006 il governo abanese approvò il Piano Nazionale per l'attuazione dell'ASA, dove venivano identificate una serie di priorità di medio e lungo termine per progredire nel processo d'integrazione e i relativi adempimenti legislativi e di attuazione¹⁵⁰. L'11 luglio 2008 l'ASA era stato ratificato da tutti i Paesi membri ed entrò ufficialmente in vigore il 1° aprile 2009¹⁵¹.

II.7. L'assistenza economica e finanziaria dell'UE al Paese delle aquile

La graduale apertura dell'economia albanese dopo il 1991 e la sua successiva adesione al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca Mondiale determinarono un notevole incremento del flusso di aiuti stranieri verso il Paese delle aquile. Uno studio di A. Clunies-Ross e P. Sudar stima che dal 1990 al 1997 il sostegno economico esterno allo Stato schipetaro equivalesse al 15% del PIL nazionale¹⁵². L'Unione Europea, fin dai primi giorni della transizione, intervenne in Albania con l'Operazione Pellicano, a guida italiana. L'UE rappresentava anche uno dei maggiori donatori per Tirana, con il 54% dell'assistenza multilaterale totale, seguita dalla Banca Mondiale con il 26%. Durante il periodo dal 1991 al 2004 gli aiuti economici comunitari verso il Paese delle aquile ammontavano a 1.2 miliardi di euro¹⁵³.

Il coinvolgimento di Bruxelles nell'assistere e finanziare la transizione economica albanese fu mediato da una serie di progetti e istituzioni, alcuni dei quali erano stati creati per aiutare la ricostruzione dei Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO). Uno di questi era il programma PHARE, lanciato dalla Commissione nel 1989 per sostenere la ricostruzione delle economie di Polonia e Ungheria. Esso fu progressivamente esteso ai PECO, includendo anche l'Albania nel 1992. PHARE fornì assistenza alla nazione schipetara in diverse aree, come lo sviluppo del settore bancario e finanziario, il sostegno alle piccole e medie imprese, la cooperazione nella lotta contro le droghe e la formazione agricola¹⁵⁴. Un secondo programma a cui Tirana prese parte fu ECHO, fondato nel 1992. Esso aveva l'obiettivo di assicurare l'erogazione di beni e servizi essenziali, come il cibo, l'assistenza

¹⁴⁹ Accordo Interinale sugli Scambi e sulle Questioni Commerciali tra la Comunità Europea, da una parte, e la Repubblica di Albania, dall'altra, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, L 239/1, 1° settembre 2006 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2006_239_R_0001_01, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁵⁰ IPA 2008 National Programme for Albania. Support to Albanian Ministry of European, Tirana, 2008/020-116, p. 26 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/01_ipa_2008_saa_implementation_process_en.pdf, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁵¹ D. Sina, *art. cit.*, p. 307.

¹⁵² A. M. Johnson, *art. cit.*, p. 181.

¹⁵³ M. Bogdani and J. Loughlin, *op. cit.*, p. 210.

¹⁵⁴ Ivi.

medica e il carburante, e di raggiungere in tempi rapidi le zone di crisi, collaborando con le organizzazioni umanitarie sul territorio. In risposta alla disintegrazione dello Stato albanese nel 1997 un nuovo ufficio di ECHO fu aperto nella capitale per supportare la sanità pubblica¹⁵⁵. Nel 1992 il Paese delle aquile fu anche incluso nel programma Tempus, che era volto principalmente al sostegno di progetti e iniziative legati all'istruzione superiore e agli scambi di studenti universitari.

Nel 2001 l'Albania divenne membro del programma comunitario CARDS, che mirava a sostenere finanziariamente i meccanismi e gli obiettivi del Processo di Stabilizzazione e Associazione dei Paesi dei Balcani occidentali¹⁵⁶. L'indicativa allocazione finanziaria dell'assistenza CARDS allo Stato schipetaro per il periodo 2000-2004 ammontava a 145,5 milioni di euro nell'ambito del Programma Nazionale e 20 milioni di euro nel quadro del Programma Regionale. Le priorità del progetto si concentravano in cinque settori: la giustizia e affari interni, lo sviluppo delle capacità amministrative, la stabilizzazione democratica, lo sviluppo economico e sociale, l'ambiente e le risorse naturali¹⁵⁷.

Nel 2007 il programma CARDS fu sostituito dallo Strumento di Assistenza Preadesione (IPA), adottato dalla Commissione Europea il 17 luglio 2006¹⁵⁸. Esso era stato definito per assistere, durante il periodo 2007-2013, i Paesi che aspiravano ad entrare nell'Unione Europea. Venivano allocati complessivamente 5,7 miliardi di euro, di cui 306 milioni erano designati all'Albania. I beneficiari erano divisi in due categorie a seconda del loro status¹⁵⁹ e l'IPA aveva lo scopo di aiutare questi Stati a garantire il pieno rispetto dei criteri politici ed economici di Copenaghen, a integrare l'acquis comunitario¹⁶⁰ nei loro ordinamenti nazionali e a adottare le necessarie riforme politiche, economiche e istituzionali secondo gli standard europei. Le principali aree di intervento riguardavano il rafforzamento dello Stato di diritto e della capacità istituzionale, i diritti umani, la protezione delle

¹⁵⁵ A. M. Johnson, *art. cit.*, p. 181.

¹⁵⁶ Regolamento (CE) n. 2666/2000 del Consiglio, relativo all'assistenza all'Albania, alla Bosnia-Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, 5 dicembre 2000 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000R2666&from=IT>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁵⁷ Albania's Country Strategy Paper 2000-2006, European Commission – External Relations Directorate General, 30 November 2001, p. 4 <https://www.esiweb.org/pdf/albania%20-%20Country%20Strategy%20Paper%202002-2006.pdf>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁵⁸ Regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio che istituisce uno Strumento di Assistenza Preadesione (IPA), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 17 luglio 2006 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R1085&from=EN>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁵⁹ Macedonia e Croazia erano Paesi candidati nel quadro del processo di adesione mentre Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia erano potenziali candidati nell'ambito del PSA.

¹⁶⁰ L'acquis comunitario corrisponde alla piattaforma comune di diritti ed obblighi che vincolano l'insieme dei Paesi dell'Unione quali membri dell'UE. Esso è in costante evoluzione ed è costituito da: i principi, gli obiettivi politici e il dispositivo dei trattati; la legislazione adottata in applicazione dei trattati e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE; le dichiarazioni e le risoluzioni adottate nell'ambito dell'Unione; gli atti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune; gli atti che rientrano nel contesto della giustizia e degli affari interni; gli accordi internazionali conclusi dall'UE e quelli siglati dai Paesi membri nei settori di competenza dell'Unione.

minoranze e lo sviluppo della società civile, il progresso sociale ed economico e la cooperazione regionale e transnazionale¹⁶¹.

Lo Strumento di Assistenza Preadesione fu successivamente rinnovato per i periodi 2014-2020 (IPA II) e 2021-2027 (IPA III). Per il primo l'Unione Europea stanziò indicativamente per l'Albania 649,4 milioni di euro, definendo otto settori d'intervento: democrazia e governo; Stato di diritto e diritti fondamentali; ambiente e azioni per il clima, trasporti; competitività e innovazione; istruzione; occupazione e politiche sociali; agricoltura e sviluppo rurale; cooperazione regionale e territoriale. Per il secondo, invece, la Commissione stabilì cinque "finestre tematiche": Stato di diritto, democrazia e diritti fondamentali; buona governance, allineamento all'acquis comunitario, relazioni di buon vicinato e comunicazione strategica; agenda verde e connettività sostenibile; competitività e crescita inclusiva; cooperazione regionale e transnazionale¹⁶².

II.8. L'Albania verso lo status di Paese candidato

L'Albania è "potenziale candidato" all'adesione all'UE dal Consiglio Europeo di Salonicco del giugno 2003. Dal 2007 Tirana iniziò il processo di recepimento dell'acquis comunitario all'interno del suo ordinamento nazionale. Nel dicembre 2007 il Paese delle aquile firmò con l'Unione l'Accordo di facilitazione del rilascio dei visti, che entrò in vigore nel gennaio 2008. Per il periodo da marzo a giugno del 2008 la Commissione lanciò il "Dialogo sulla liberalizzazione dei visti" e presentò una *road map* che identificava una serie di requisiti necessari per poter accedere alla liberalizzazione dei visti¹⁶³. Nel febbraio 2008 il Consiglio adottò la nuova Partnership europea «per dare contenuti concreti alla prospettiva europea dei Paesi dei Balcani occidentali»¹⁶⁴. Il partenariato riveduto aggiornava quello del 2004 sulla base dei risultati illustrati nella relazione della Commissione del 2007 sui progressi compiuti dall'Albania¹⁶⁵. Esso individuava le nuove priorità d'azione e quelle

¹⁶¹ R. Panagiotu, *art. cit.*, p. 369.

¹⁶² Annex to the Commission implementing decision adopting the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA III) Programming Framework for the period 2021-2027, Brussels, 10 December 2021 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/8858834c-e78a-4383-8458-c9d69f76c1e3_en?filename=C_2021_8914_F1_ANNEX_EN_V5_P1_1462290.PDF, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁶³ E. Shehaj, *Challenges of Albania towards the European Integration*, Rome, «Mediterranean Journal of Social Sciences», Vol. 6 n. 4, July 2015, pp. 572-573.

¹⁶⁴ Decisione del Consiglio del 18 febbraio 2008 relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato europeo con l'Albania e che abroga la decisione 2006/54/CE, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L. 80/1, 19 marzo 2008 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0210&from=EN>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁶⁵ Albania 2007 Progress Report, European Commission, Brussels, 6 November 2006 https://www.parlament.al/Files/Integrimi/2007_progress_report_en_23386_1.pdf, consultato nell'ottobre 2022.

rimanenti. Il Paese delle aquile avrebbe dovuto mettere a punto un programma contenente un calendario e misure specifiche per realizzare i punti definiti dalla Partnership europea. Tra gli adempimenti da assolvere a breve termine figuravano: rafforzare la capacità amministrativa per prepararsi a rispettare gli impegni previsti dall'Accordo di Stabilizzazione e di Associazione e dall'accordo interinale; promuovere un dialogo costruttivo fra i partiti politici e con le parti interessate sull'attuazione delle riforme; aumentare l'indipendenza, la responsabilità e la trasparenza del sistema giudiziario; attuare la strategia anticorruzione 2007-2013 e le raccomandazioni formulate nella relazione di valutazione del 2005 del gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione; attuare le raccomandazioni dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo dell'OSCE in materia di elezioni, migliorando in particolare le liste elettorali e modificando il codice elettorale; migliorare ulteriormente la governance nel settore pubblico rafforzando la qualità e l'imparzialità dei funzionari statali e potenziando il dipartimento della pubblica amministrazione; portare a termine lo scorporo dell'azienda elettrica statale KESH e privatizzare il suo ramo distribuzione; ottenere altri risultati concreti nella lotta contro la criminalità organizzata.

Il 28 aprile 2009, pochi giorni dopo l'entrata in vigore dell'ASA, Tirana presentò al Consiglio la domanda ufficiale di adesione all'UE, che fu approvata il 16 novembre 2009. Come previsto dalla procedura, le autorità albanesi completarono il questionario obbligatorio, che includeva centinaia di domande dettagliate sulle istituzioni, il sistema politico, l'economia e molti altri settori-chiave del Paese, e lo inviarono alle istituzioni europee quasi un anno dopo, il 14 aprile 2010. Il 9 novembre la Commissione emise un parere sulla richiesta di adesione dell'Albania all'Unione. Nel documento l'Unione riconosceva i progressi compiuti dall'Albania verso il soddisfacimento dei criteri relativi alla stabilità delle istituzioni, la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze, nonché le condizioni del Processo di Stabilizzazione e Associazione. Tuttavia, ulteriori sforzi erano necessari per continuare il processo di integrazione. Sul piano economico, il Paese delle aquile aveva raggiunto un certo grado di stabilità macroeconomica, ma doveva rafforzare ulteriormente la governance, migliorare le prestazioni del mercato del lavoro, garantire il riconoscimento dei diritti di proprietà e rafforzare Stato di diritto per far fronte nel medio termine alle pressioni competitive e alle forze di mercato all'interno dell'Unione. La Commissione invitava Tirana a continuare il processo di recepimento dell'acquis comunitario, evidenziando una serie di settori degni di particolare attenzione. I negoziati di adesione all'UE sarebbero stati aperti con l'Albania non appena il Paese avesse raggiunto il necessario grado di conformità ai criteri politici di

Copenaghen, che richiedono la stabilità delle istituzioni, garantendo in particolare democrazia e Stato di diritto¹⁶⁶.

Un parere positivo, dunque, da parte della Commissione, che avrebbe monitorato i progressi delle riforme necessarie nel quadro del PSA e continuato a sostenere gli sforzi del governo albanese attraverso lo strumento finanziario IPA. Per la prima volta veniva evidenziato che l'adesione dell'Albania avrebbe avuto «un impatto globale limitato sulle politiche dell'Unione europea» e non avrebbe pregiudicato la capacità dell'UE e di mantenere e approfondire il proprio sviluppo.

Nel 2010 la maggior parte dei cittadini schipetari, come riporta un'indagine del Centro per gli Studi Europei e del Dipartimento di Scienza Politica e Relazioni Internazionali dell'Università Epoka, considerava le relazioni con Bruxelles il più importante orientamento della politica estera del Paese delle aquile per i successivi 10 anni. Una percentuale ancora maggiore di albanesi, il 92%, desiderava l'adesione di Tirana all'UE¹⁶⁷. Questi dati erano supportati anche dalle opinioni delle élite intellettuali albanesi, sebbene alcuni si mostrassero critici rispetto alle misure adottate dai politici schipetari riguardo il processo d'integrazione. Durante un'intervista in merito alle percezioni degli albanesi in politica estera il professore Zydhi Dervishi disse:

It has been talked a lot about Albanian joining to the European Union, but I think that we already are part of Europe and slogans are formulated in a way that is a proactive, inaccurate and somehow ugly. We Albanians should formulate in a simpler way and in a more realistic way our slogans that we choose to integrate us. We should reach European standards; this is the essence of our involvement in the European structures¹⁶⁸.

Il 15 dicembre 2010 entrò in vigore la liberalizzazione dei visti nell'area Schengen per i cittadini albanesi e bosniaci, disposta l'8 novembre dal Consiglio¹⁶⁹. La decisione si traduceva in uno snellimento sostanziale delle trafale burocratiche e, simbolicamente, significava per i due Paesi l'apertura delle porte del Vecchio Continente e il superamento del loro isolamento decennale. I leader politici vedevano nella liberalizzazione un importante successo sulla strada dell'integrazione

¹⁶⁶ Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union, Brussels, COM (2010) 680, 9 November 2010 http://aei.pitt.edu/44521/1/Albania_opinion.pdf, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁶⁷ R. Cipuri, A. Kocibelli, *Albanian Attitudes toward European Integration Milestones: Albanian relations with the European Union*, «European Studies Journal», University of Tirana, May 2010, p. 43.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 44.

¹⁶⁹ Visa liberalisation for Albania and Bosnia and Herzegovina, Council of the European Union, Brussels, 8 November 2010 https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/117555.pdf, consultato nell'ottobre 2022.

europea¹⁷⁰. Tuttavia, la questione dei visti, che suscitò grande entusiasmo tra la popolazione albanese, aveva contribuito allo sviluppo di un'idea distorta di Europa e Unione Europea. Per anni l'opinione pubblica schipetara, mossa da un senso di claustrofobia ereditato dalla dittatura comunista e dal mito del benessere occidentale trasmesso attraverso le televisioni, aveva visto nella libertà di movimento e nella possibilità di emigrare il principale obiettivo da realizzare. L'Europa, veicolata dai visti, veniva così collettivamente identificata in terra albanese come uno spazio geografico da raggiungere, piuttosto che un luogo da costruire in patria¹⁷¹.

Il 10 giugno 2011 l'Albania adottò il Piano d'Azione sulle 12 priorità indicate nel parere della Commissione del 9 novembre 2010:

1. Ensure the proper functioning of Parliament on the basis of a constructive and sustained political dialogue among all political parties;
2. Adopt pending laws requiring a reinforced majority in Parliament;
3. Appoint the Ombudsman¹⁷² and ensure an orderly hearing and voting process in Parliament for constitutional and high court appointments;
4. Modify the legislative framework for elections in line with OSCE-ODIHR recommendations.
5. Ensure elections are conducted in line with European and international standards;
6. Complete essential steps in public administration reform including amendments to the civil service law and strengthening of the Department of Public Administration, with a view to enhancing professionalism and de-politicisation of public administration and to strengthening a transparent, merit-based approach to appointments and promotions;
7. Strengthen rule of law through adoption and implementation of a reform strategy for the judiciary, ensuring the independence, efficiency and accountability of judicial institutions;
8. Effectively implement the government's anti-corruption strategy and action plan, remove obstacles to investigations, in particular of judges, ministers and Member of Parliaments; develop a solid track record of proactive investigations, prosecutions and convictions in corruption cases at all levels;
9. Strengthen the fight against organised crime, based on threat assessment and proactive investigation, increased cooperation with regional and EU partners and better coordination of law enforcement agencies. Develop a solid track record in this area;

¹⁷⁰ M. Manzana, *Liberalizzazione dei visti, processo non irreversibile*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 15 dicembre 2010 <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Liberalizzazione-dei-visti-processo-non-irreversibile-85393>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁷¹ R. Devole, *Eurovisa, l'Europa unita dei visti*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 7 maggio 2009 <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/Eurovisa-l-Europa-unita-dei-visti-45455>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁷² L'Ombudsman, o mediatore europeo, difende i diritti, le libertà e gli interessi legittimi degli individui da atti o omissioni illegali e scorrette degli enti della pubblica amministrazione e di terzi che agiscono per suo conto. La sua missione è prevenire potenziali conflitti tra la pubblica amministrazione e l'individuo. L'Ombudsman è eletto a maggioranza dei tre quinti di tutti i membri dell'Assemblea per un periodo di cinque anni, con diritto di essere rieletto.

10. Prepare, adopt and implement a national strategy and action plan on property rights following broad stakeholder consultation and taking ECtHR case law into account; this should cover restitution, compensation and legalisation processes;
11. Take concrete steps to reinforce the protection of human rights, notably for women, children and Roma, and to effectively implement anti-discrimination policies;
12. Take additional measures to improve treatment of detainees in police stations, pre-trial detention and prisons. Strengthen the judicial follow-up of cases of ill-treatment and improve the application of recommendations of the Ombudsman in this field¹⁷³.

Il documento era il prodotto di un processo iniziato nel 2011, in collaborazione con l'opposizione parlamentare e la società civile. Il Ministero dell'Integrazione Europea era incaricato di rivedere il Piano d'Azione insieme al Parlamento. La fine del boicottaggio dell'opposizione permise di iniziare a lavorare sulle 12 priorità della Commissione. Con consenso bipartisan, l'Assemblea del Popolo adottò una decisione che istituiva un comitato parlamentare per la riforma elettorale, un gruppo di lavoro per modificare il regolamento interno della camera e un calendario per l'adozione e revisione di leggi che richiedevano la maggioranza rafforzata. Al termine di un intenso processo consultivo che coinvolse le organizzazioni della società civile, il Comitato parlamentare per l'Integrazione europea, le organizzazioni internazionali e i rappresentanti della delegazione dell'UE a Tirana, fu adottato il 21 marzo 2012 dal Comitato interministeriale per l'Integrazione Europea il Piano d'Azione revisionato¹⁷⁴.

Il 10 ottobre 2012 la Commissione raccomandò che fosse garantito all'Albania lo status di Paese candidato, a condizione che fossero completate una serie di misure chiave nei settori della riforma della giustizia e della pubblica amministrazione e che fossero riviste le norme procedurali parlamentari. La Commissione avrebbe riferito al Consiglio una volta portati a termine questi adempimenti, tenendo conto anche dell'impegno dell'Albania nella lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata. Un banco di prova fondamentale per il Paese delle aquile erano considerate le elezioni parlamentari del 2013¹⁷⁵.

Il 12 novembre 2013, pochi mesi dopo l'adesione della Croazia all'UE, fu lanciato il Dialogo di Alto livello sulle Priorità Imminenti tra Albania e Unione Europea (HLD), a cui parteciparono i ministri del governo schipetaro, il presidente del Comitato parlamentare per l'Integrazione Europea e i

¹⁷³ Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union, Brussels, COM (2010) 680, 9 November 2010 http://aei.pitt.edu/44521/1/Albania_opinion.pdf, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁷⁴ D. Sina, *art. cit.*, p. 308.

¹⁷⁵ Commission outlines next steps for EU enlargement, European Commission press release, Brussels, 10 October 2012 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_1087, consultato nell'ottobre 2022.

rappresentati delle opposizioni. Nell'incontro venivano esaminati gli sforzi finora compiuti dal nuovo governo in materia di riforme, in particolare nel settore dello Stato di diritto, ponendo anche l'attenzione sulla lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata e sui piani dell'esecutivo per il futuro a breve e medio termine. Le raccomandazioni della Commissione in merito alle priorità essenziali per l'apertura dei negoziati di adesione costituivano la traccia attorno a cui si sviluppò la discussione: il Paese delle aquile doveva intraprendere una serie di azioni nel campo della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario, compiere ulteriori sforzi nella lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, adottare misure efficaci per rafforzare la tutela dei diritti umani e le politiche antidiscriminazione, nonché dare concreta attuazione ai diritti di proprietà. Il Commissario europeo per l'Allargamento e la Politica di vicinato Štefan Füle in quest'occasione espresse il proprio apprezzamento per i progressi compiuti da Tirana nelle riforme legate all'UE negli ultimi dodici mesi ed elogiò l'impegno del nuovo governo a rafforzarle ulteriormente. Il premier albanese Edi Rama confermò l'intenzione dell'esecutivo di impegnarsi pienamente nel HLD, e in questo contesto, di sviluppare una tabella di marcia per l'attuazione delle riforme necessarie per l'adesione¹⁷⁶.

Il 24 giugno 2014 il Consiglio finalmente decise di garantire all'Albania lo status di candidato, invitando Tirana a «intensificare i suoi sforzi per l'attuazione sostenibile, globale e inclusiva delle priorità chiave» definite dalla Commissione. In particolare, faceva riferimento alla riforma della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario, la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione, la protezione dei diritti umani e le politiche antidiscriminazione, anche nel settore delle minoranze e della loro parità di trattamento, e l'attuazione dei diritti di proprietà¹⁷⁷. La decisione fu approvata dal Consiglio Europeo del 26 e 27 giugno 2014¹⁷⁸. Nell'agosto 2014 l'Albania fu inclusa anche nel Processo di Berlino, un'iniziativa di cooperazione di natura intergovernativa a cui partecipavano sette Paesi dell'Unione Europea, Italia inclusa, e i sei Stati dei Balcani occidentali, voluta dalla Germania e inaugurata con un vertice nella capitale tedesca. In quest'occasione fu concordata l'agenda della connettività, volta a migliorare i collegamenti tra i Balcani occidentali e l'UE, puntando su progetti prioritari volti a stimolare gli investimenti e a promuovere crescita e occupazione, ma anche sull'adozione di standard tecnici e misure regolamentari, in tema di

¹⁷⁶ Joint conclusions of the first High Level Dialogue on the Key Priorities, 12 November 2013. <http://em-al.org/wp-content/uploads/2015/12/1.Konkluzionet-e-Takimit-t%C3%AB-Par%C3%AB-t%C3%AB-Dialogut-t%C3%AB-Nivelit-t%C3%AB-Lart%C3%AB-.pdf>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁷⁷ Council conclusions on Albania, General Affairs Council, Luxembourg, 24 June 2014. <https://www.consilium.europa.eu/media/21900/143354.pdf>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁷⁸ Conclusioni del Consiglio Europeo, Bruxelles, 27 giugno 2014. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/it/pdf>, consultato nell'ottobre 2022.

allineamento e semplificazione delle procedure di attraversamento delle frontiere, riforme ferroviarie, sicurezza stradale e manutenzione, accesso di terzi al mercato dei trasporti¹⁷⁹.

II.9. Dalla nuova strategia per i Balcani occidentali all'apertura dei negoziati di adesione

Dopo l'acquisizione dello status di Paese candidato l'Albania avviò il processo di riforma della giustizia, che fu approvata dal Parlamento schipetaro il 21 luglio 2016 con 140 voti favorevoli e nessuno contrario. All'indomani del voto, nel congratularsi per l'approvazione, l'Alto Rappresentante dell'Unione Federica Mogherini e il Commissario per l'allargamento Johannes Hahn avevano insistito perché i provvedimenti legislativi adottati venissero attuati¹⁸⁰.

Il 6 febbraio 2018 la Commissione realizzò una nuova strategia per rilanciare il processo di adesione degli Stati dei Balcani Occidentali all'Unione Europea. Riaffermando il pieno supporto dell'UE alla prospettiva europea dei Paesi balcanici, il documento fissava il 2025 come data per il possibile ingresso di Serbia e Montenegro e annunciava che la Commissione avrebbe a breve raccomandato l'apertura dei negoziati per Albania e Macedonia¹⁸¹. Tuttavia, per beneficiare di quella che veniva definita una «storica finestra di opportunità», l'Unione richiedeva ai Balcani Occidentali ulteriori riforme in settori cruciali come lo Stato di diritto, la competitività, la cooperazione regionale e la riconciliazione¹⁸². Se dunque con la nuova strategia l'UE riaccendeva la speranza degli Stati balcanici riguardo il processo d'integrazione, essa tuttavia non rinunciava al tono severo e allo strumento della condizionalità per fare leva sui Paesi della regione, a cui essa chiedeva nuovi progressi. All'origine di questa iniziativa sembravano esserci, secondo alcuni osservatori, in primo luogo «considerazioni di carattere geopolitico e di sicurezza», legate non solo all'accresciuta rilevanza della rotta balcanica

¹⁷⁹ *Il processo di integrazione europea dei Balcani occidentali: la prospettiva regionale*, Bruxelles, Commissione per gli Affari esteri del Parlamento europeo, Dossier n. 95, 21 novembre 2017, p. 23 <https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/01057534.pdf>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁸⁰ T. Mali, *Albania, si riforma la giustizia*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 28 luglio 2016. <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/Albania-si-riforma-la-giustizia-173149>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁸¹ A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, Strasbourg, 6 February 2018, p. 3. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁸² *Ibidem*, p. 4.

nella crisi migratoria, ma anche l'affacciarsi minaccioso nell'Europa sud-orientale di altri attori internazionali come la Russia, la Turchia e la Cina¹⁸³.

Nell'aprile 2018 la Commissione formulò una raccomandazione per l'avvio dei negoziati di adesione con l'Albania e il 17 maggio 2018 i Capi di Stato dei Paesi membri dell'UE e i leader dei sei partner dei Balcani occidentali si incontrarono nella capitale bulgara, dove approvarono la Dichiarazione di Sofia. Il documento ribadiva il sostegno inequivocabile dell'Unione alla prospettiva europea per gli Stati balcanici e definiva un programma di priorità: rafforzare il sostegno allo Stato di diritto e alla buona governance, un maggiore impegno sulla sicurezza e la migrazione, sostenere lo sviluppo socioeconomico e dedicare particolare attenzione ai giovani, incrementare la connettività¹⁸⁴. A conclusione del vertice il Presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk disse:

Ritengo sia passato troppo tempo dal nostro ultimo incontro a Salonicco quindici anni fa, ecco perché abbiamo deciso di incontrarci di nuovo fra due anni in Croazia. È la migliore dimostrazione del fatto che l'integrazione con i Balcani occidentali rappresenta una priorità assoluta per l'UE. Oggi abbiamo ribadito il nostro impegno reciproco a favore della prospettiva europea per l'intera regione. Come ho dichiarato durante la mia recente visita nella regione, l'Unione europea è, e rimarrà, il partner più affidabile per l'insieme dei Balcani occidentali¹⁸⁵.

Nel giugno 2018 il Consiglio adottò conclusioni in cui accoglieva con soddisfazione i costanti progressi compiuti dall'Albania nel perseguire le riforme in relazione alle cinque priorità chiave: pubblica amministrazione, sistema giudiziario, lotta alla corruzione, lotta alla criminalità organizzata e protezione dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze e i diritti di proprietà. Esso annunciava anche che avrebbe preparato la strada verso l'apertura dei negoziati di adesione nel giugno 2019¹⁸⁶.

Nel maggio 2019 la Commissione confermò quanto stabilito nelle conclusioni del Consiglio del giugno 2018, sottolineando anche come «i progressi apprezzabili» dei Paesi della regione

¹⁸³ F. Martino, *Allargamento UE: si riparte, con il freno a mano*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 20 febbraio 2018 <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Allargamento-UE-si-riparte-con-il-freno-a-mano-186173>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁸⁴ Dichiarazione di Sofia, Summit UE-Balcani occidentali, 17 maggio 2018 https://www.consilium.europa.eu/media/34790/sofia-declaration_it.pdf, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁸⁵ Osservazioni del presidente Donald Tusk dopo il vertice UE-Balcani occidentali, 17 maggio 2018 <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/05/17/remarks-by-president-donald-tusk-after-the-eu-western-balkans-summit/>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁸⁶ Conclusioni del Consiglio sul Processo di Stabilizzazione e Associazione, Consiglio Affari Generali, Bruxelles, 26 giugno 2018, pp. 17-19 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10555-2018-INIT/it/pdf>, consultato nell'ottobre 2022.

richiedessero «un'azione concreta e rapida da parte dell'Unione»¹⁸⁷. L'Unione, secondo la Commissione, doveva tener fede ai propri impegni e riconoscere gli eventuali meriti degli Stati dei Balcani occidentali. Se i progressi oggettivi non fossero stati ricompensati con il passaggio alla prossima fase del percorso europeo, la credibilità dell'UE ne avrebbe risentito sia nella regione che oltre i suoi confini. Una risposta tiepida avrebbe minato la stabilità e scoraggiato considerevolmente le ulteriori riforme indispensabili. Dal punto di vista strategico, questo avrebbe rafforzato la posizione dei concorrenti geopolitici dell'UE alle porte d'Europa. Questa comunicazione fu discussa nel giugno 2019 dal Consiglio, che, alla luce del tempo limitato a disposizione e dell'importanza della questione, si proponeva di tornare su quest'ultima per prendere una decisione chiara e sostanziata il prima possibile e non oltre l'ottobre 2019¹⁸⁸. Il 15 ottobre il Consiglio rimandò nuovamente la discussione sull'avvio dei negoziati di adesione con Albania e Macedonia del Nord¹⁸⁹ a dopo il Consiglio Europeo del 17 e 18 ottobre.

Il vertice UE dell'ottobre posticipò per l'ennesima volta l'apertura dei negoziati con il Paese delle aquile e lo Stato macedone. Il Consiglio Europeo sarebbe tornato sulla questione dell'allargamento prima del vertice UE-Balcani occidentali di Zagabria del maggio 2020¹⁹⁰. Decisiva era risultata in questa fase, insieme alle reticenze di Paesi Bassi e Danimarca, l'opposizione della Francia. Il presidente Macron aveva dichiarato che l'UE doveva prima riformarsi e poi procedere verso un ulteriore allargamento. In occasione del summit di Sofia aveva detto ai giornalisti:

What we've seen over the past 15 years is a path that has weakened Europe every time we think of enlarging it. And I don't think we do a service to the candidate countries or ourselves by having a mechanism that in a way no longer has rules and keeps moving toward more enlargement¹⁹¹.

La resistenza francese sembrava più forte per quanto riguarda la concessione della luce verde ai negoziati con l'Albania rispetto a quelli con la Macedonia del Nord. Nonostante il tentativo del governo tedesco di persuadere Parigi attraverso l'introduzione di nuovi parametri di riferimento per

¹⁸⁷ Comunicazione della Commissione sulla politica di allargamento dell'UE, Bruxelles, 29 maggio 2019, p. 2. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0260&from=PL>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁸⁸ Conclusioni del Consiglio su "Allargamento e Processo di Stabilizzazione e di Associazione", Comunicato stampa, 18 giugno 2019 <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/18/council-conclusions-on-enlargement-and-stabilisation-and-association-process/>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁸⁹ La Macedonia del Nord, proprio per proseguire lungo il cammino dell'integrazione europea, aveva siglato con la Grecia nel giugno 2018 gli Accordi di Prespa, che risolvevano una controversia di lunga data relativa al nome dello Stato macedone.

¹⁹⁰ Conclusioni del Consiglio Europeo, Bruxelles, 17-18 ottobre 2019, p. 2 <https://www.consilium.europa.eu/media/41136/17-18-euco-final-conclusions-it.pdf>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁹¹ A. Gray, Macron pours cold water on Balkan EU membership hopes, «Politico», 17 May 2018 <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-pours-cold-water-balkans-eu-membership-enlargement/>, consultato nell'ottobre 2022.

Tirana prima dell'apertura dei negoziati, non fu possibile ottenere un segnale positivo per lo Stato schipetaro. Le preoccupazioni francesi sull'Albania erano legate principalmente a risultati insoddisfacenti nella lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione¹⁹². Il rifiuto francese, motivato anche da ragioni di politica interna ed elettorali, metteva in discussione l'iniziativa dell'Unione nei Balcani e la credibilità del processo di allargamento. Edi Rama commentò con queste parole il nuovo stop al cammino d'integrazione europea del Paese delle aquile:

Spero che alla fine la ragione prevalga per la sua fondata logica geostrategica. L'Unione Europea non può trattare i Balcani occidentali come un'area lontana dai propri interessi. Al contrario, per motivi di sicurezza, l'UE deve integrare i Balcani. Puoi vivere con un rene in tasca? È impossibile. È fonte di potenziali problemi¹⁹³.

Il premier albanese faceva leva sulle preoccupazioni dell'UE riguardanti la sicurezza nella regione per accelerare il processo di adesione.

Il 5 febbraio 2020 la Commissione adottò una comunicazione che richiama l'Unione a creare un clima di maggiore fiducia fra tutte le parti interessate, rafforzare il processo di adesione e renderlo più efficace. Esso doveva diventare «più prevedibile, più credibile, più dinamico e soggetto a una guida politica più forte»¹⁹⁴. Da Palazzo Berlaymont veniva anche proposto, per infondere maggiore dinamismo al processo negoziale, di organizzare i capitoli di negoziato in gruppi tematici, che avrebbero riguardato temi generali quali la buona governance, il mercato interno, la competitività economica e la connettività. Questo raggruppamento avrebbe consentito di concentrare maggiormente l'attenzione su una serie di ambiti fondamentali e fornire un quadro migliore per il dialogo politico ad alto livello¹⁹⁵.

A poco più di un mese dalla pubblicazione di questo documento, il 25 marzo 2020, il Consiglio decise di aprire i negoziati di adesione con l'Albania. Esso, Alla luce dei progressi compiuti per quanto riguarda le riforme e il soddisfacimento delle condizioni stabilite all'unanimità dal Consiglio nel giugno 2018, invitava la Commissione a presentare una proposta di quadro di negoziazione¹⁹⁶.

¹⁹² G. Madhi, *Balcani e allargamento: Francia contro tutti*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 17 ottobre 2019 <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Balcani-e-allargamento-Francia-contro-tutti-197215>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁹³ P. A. Valenti, *Lo stop della Francia all'ingresso dell'Albania nella UE*, «Euronews», 30 ottobre 2019 <https://it.euronews.com/2019/10/30/lo-stop-della-francia-all-ingresso-dell-albania-nella-ue>

¹⁹⁴ Comunicazione della Commissione, Bruxelles, 5 febbraio 2020 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057&from=es>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁹⁵ Ivi.

¹⁹⁶ Conclusioni del Consiglio su Allargamento e Processo di Stabilizzazione e Associazione, Bruxelles, 25 marzo 2020, p. 4 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/it/pdf>, consultato nell'ottobre 2022.

II.10. Il veto bulgaro sulla strada dell'adesione

Al vertice UE-Balcani occidentali del 6 maggio 2020, tenutosi in videoconferenza a causa della pandemia da Covid-19, l'Unione ribadì ancora una volta il suo sostegno esplicito alla prospettiva europea dei Paesi balcanici. Tra i temi principali su cui Bruxelles e i Balcani occidentali si impegnavano a lavorare insieme figuravano il contrasto al coronavirus e le sue conseguenze, la lotta alla disinformazione e altre attività ibride tendenti a indebolire la prospettiva europea della regione, la cooperazione regionale e le relazioni di buon vicinato, l'impegno ad affrontare le sfide comuni in materia di sicurezza e migrazioni, l'adozione di iniziative risolutive contro la tratta di esseri umani, la coltivazione di sostanze stupefacenti e il traffico di esseri umani e droga¹⁹⁷.

Il 1° luglio 2020 la Commissione presentò il quadro di negoziazione per Albania e Macedonia del Nord, che definiva gli orientamenti e i principi per le trattative di adesione. La credibilità del processo era rafforzata da una maggiore attenzione alle riforme fondamentali, come lo Stato di diritto, il funzionamento delle istituzioni democratiche e della pubblica amministrazione, nonché l'economia dei due Paesi. Le proposte prevedevano anche un più forte orientamento politico del processo e un maggiore dinamismo organizzando i capitoli negoziali in gruppi tematici¹⁹⁸. Il Commissario europeo per l'allargamento e la politica di vicinato Olivér Várhelyi commentò la proposta in questo modo:

Today marks another important step on Albania's and North Macedonia's paths to the European Union. Delivering on our commitment, we outline concrete frameworks for the conduct of accession negotiations. Our proposals build on the revised enlargement methodology we put forward in February to make the accession process more credible, with a stronger political steer, more dynamic and predictable. I look forward to the discussions with Member States and to holding as soon as possible the first inter-governmental conferences with the two countries. Their future lies clearly in the European Union, and I am confident they will continue to deliver on the reforms on their EU path, as they have done so far¹⁹⁹.

Il 6 ottobre 2020 la Commissione propose la creazione di un piano economico e di investimenti per stimolare la ripresa a lungo termine delle economie dei Paesi dei Balcani occidentali, duramente colpiti dalla pandemia, e l'attuazione delle riforme necessarie per permettere loro di progredire nel

¹⁹⁷ Dichiarazione di Zagabria, 6 maggio 2020 <https://www.consilium.europa.eu/media/43784/zagreb-declaration-it-06052020.pdf>, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁹⁸ Commission drafts negotiating frameworks for Albania and North Macedonia, Press Release, Brussels, 1 July 2020 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_1021/IP_20_1021_EN.pdf, consultato nell'ottobre 2022.

¹⁹⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1021, consultato nell'ottobre 2022.

cammino verso l'UE e di avvicinarsi al mercato unico dell'Unione. Il nuovo progetto avrebbe mobilitato fino a 9 miliardi di euro di finanziamenti nell'ambito dell'IPA III tra il 2021 e il 2027 per sostenere la convergenza economica con l'UE, più 20 miliardi di euro di investimenti erogati tramite il un nuovo strumento di garanzia per i Balcani occidentali²⁰⁰.

Il 10 novembre 2020 al vertice di Sofia gli Stati balcanici accolsero il piano economico e di investimenti e si impegnarono a rafforzare ulteriormente la cooperazione regionale come mezzo per progredire nel loro cammino europeo. Venivano anche in questa sede approvate una serie di iniziative come la creazione di un mercato regionale comune, l'avvio di un'agenda verde per i Balcani occidentali e un ulteriore sostegno all'integrazione dei Rom²⁰¹.

A dicembre dello stesso anno un nuovo veto si oppose alle ambizioni europee dei Balcani occidentali, in particolare di quelle macedoni. L'unanimità in Consiglio Affari Generali questa volta non fu raggiunta per l'intransigenza della Bulgaria, che rispolverava vecchie pretese nazionaliste sul più piccolo vicino, infrangendo anche le intese bilaterali dell'estate 2017 suggellate dal Trattato d'amicizia siglato dal governo bulgaro di Bojko Borisov e quello macedone di Zoran Zaev²⁰². L'opposizione di Sofia, che avanzava rivendicazioni di carattere storico-culturale che spaziavano dai padri fondatori alla lingua in uso, impediva anche l'approvazione del quadro di negoziazione per l'Albania, che condivideva il processo d'integrazione con la Macedonia del Nord. La Bulgaria sfruttava così il suo potere di veto per far valere interessi bilaterali, politicizzando, come era avvenuto a inizio 2020 con la Francia, il processo di adesione all'UE. Per superare lo stallo dovuto all'unanimità gli analisti politici Srdjan Cvijić e Adnan Čerimagić pubblicarono nel novembre 2020 uno studio che proponeva una riforma del sistema di adesione: l'Unione avrebbe dovuto considerare l'introduzione del voto a maggioranza qualificata²⁰³ in tutte le fasi intermedie dei negoziati di accesso. Secondo gli autori questa procedura per convalidare i progressi o l'arretramento di un Paese candidato avrebbe reso il processo più equo ed efficace²⁰⁴.

Nel maggio 2021 la Commissione informò il Consiglio che l'Albania aveva soddisfatto le restanti condizioni stabilite dall'UE prima dello svolgimento della Conferenza Intergovernativa dei negoziati

²⁰⁰ Comunicazione della Commissione, Bruxelles, 6 ottobre 2020 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d32825b0-08ad-11eb-a511-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF, consultato nell'ottobre 2022.

²⁰¹ Vertice dei Balcani occidentali a Sofia: adozione di importanti iniziative per rafforzare la cooperazione regionale e stimolare la ripresa socioeconomica e la convergenza verso l'UE, Comunicato stampa, Bruxelles, 10 novembre 2020 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_2051, consultato nell'ottobre 2022

²⁰² G. Fruscione, *L'in(de)finita transizione*, a cura di M. Napolitano, Udine, Bottega Errante Edizioni, aprile 2021, p. 65.

²⁰³ Le decisioni sarebbero state approvate dal 55% degli Stati membri che rappresentavano almeno del 65% della popolazione dell'UE.

²⁰⁴ S. Cvijic and A. Cerimagic, *Rebuilding Our House of Cards: With More Glue*, Skopje, «Institute for Democracy Societas Civilis Skopje», Policy Paper No.53, November 2020, p. 9.

di adesione. Nell'ottobre 2021 i leader dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri si incontrarono nuovamente con quelli dei Paesi dei Balcani occidentali a Brdo, in Slovenia, dove ribadirono il loro comune impegno a favore del processo di allargamento²⁰⁵. Tuttavia, al di fuori del sostegno retorico, questo incontro ad alto livello non contribuì a sbloccare l'avvio dei negoziati per Albania e Macedonia del Nord. Dopo il summit il premier albanese Edi Rama disse alla radio svizzera «non siamo delusi perché non ci siamo mai illusi»²⁰⁶, evidenziando la poca fiducia del governo schipetaro nell'avanzamento del processo di adesione.

II.11. La svolta del 18 luglio

A dare un nuovo impulso all'integrazione europea dei Paesi dei Balcani occidentali ha contribuito, il 24 febbraio di quest'anno, lo scoppio della guerra in Ucraina. La regione ha assunto nuova rilevanza per l'UE nel contesto geopolitico in evoluzione a seguito dell'invasione russa. L'11 aprile e il 16 maggio 2022 i Ministri degli Esteri dei Paesi membri dell'Unione, riuniti nel Consiglio Affari Esteri, hanno discusso di Balcani occidentali, sottolineando l'importanza del dialogo strategico con la regione, complementare al processo di allargamento²⁰⁷, e interrogandosi su come l'UE possa contribuire a mitigare l'impatto del conflitto in Ucraina sui Balcani occidentali e accrescere la loro resilienza nei confronti di minacce ibride²⁰⁸ e di terzi²⁰⁹.

La concessione dello status di Paese candidato all'Ucraina e alla Moldavia, nel giugno di quest'anno, ha riportato l'attenzione sugli Stati balcanici, che, da un lato, sono tornati a chiedere con forza un riconoscimento istituzionale della propria appartenenza all'Unione e, dall'altro, hanno mostrato tutta la loro frustrazione per lo stato del processo di allargamento. Il 23 giugno il premier Edi Rama ha dichiarato: «It is a new day in Europe but not in Bulgaria! What a disgrace for Europe this Bulgarian

²⁰⁵ Dichiarazione di Brdo, 6 ottobre 2021 <https://www.consilium.europa.eu/media/52298/brdo-declaration-6-october-2021-it.pdf>, consultato nell'ottobre 2022.

²⁰⁶ T. Miglierina, *Summit UE-Balcani occidentali: "Non ancora"*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 7 ottobre 2021 <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Summit-UE-Balcani-occidentali-Non-ancora-213287>

²⁰⁷ Consiglio Affari esteri, Lussemburgo, Sessione n° 3866, 11 aprile 2022 <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/fac/2022/04/11/>, consultato nell'ottobre 2022.

²⁰⁸ Col termine minacce ibride, secondo la formulazione dell'UE, si fa riferimento a una serie di operazioni caratterizzate da metodi convenzionali e non convenzionali sotto il coordinamento di soggetti statali e non statali, portate avanti senza oltrepassare la soglia di un formale conflitto bellico, con l'obiettivo di provocare danni, sfruttare vulnerabilità e creare turbative ed ostacoli ai processi decisionali in strutture e società. Rientrano in questa macrocategoria operazioni di tipo militare, cyber attacchi ad infrastrutture critiche, campagne di fake news, di manipolazione dei social network, ingerenze nei settori economico-finanziari di un Paese e disinformazione mediatica in occasione di consultazioni elettorali.

²⁰⁹ Consiglio Affari Esteri, Bruxelles, Sessione n° 3869-1, 16 maggio 2022 <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/fac/2022/05/16/>, consultato nell'ottobre 2022.

affair! In the middle of a very hot war at Europe's backyard a NATO country kidnapps two other NATO countries under the watch of 26 EU countries that sit still in a scary show of impotence!»²¹⁰.

Il superamento del veto bulgaro è stato possibile solo il 18 luglio scorso, quando il Consiglio ha approvato il quadro di negoziazione con l'Albania²¹¹. Lo sblocco dell'*impasse* è stato possibile grazie all'accettazione, da parte dei Parlamenti macedone e bulgaro, della proposta di mediazione francese volta a far cadere l'opposizione di Sofia all'avanzamento dei due dossier. L'accordo prevedeva, tra le altre cose, che la Macedonia del Nord si impegnasse a modificare la propria Costituzione in modo da garantire maggiori diritti e tutele alla minoranza bulgara all'interno del Paese. In cambio, Sofia avrebbe rimosso il veto imposto dal dicembre 2020 sull'ingresso di Skopje nell'Unione.

Il 19 luglio il governo schipetaro ha partecipato alla prima Conferenza intergovernativa in qualità di Paese candidato. L'UE in questa occasione ha invitato la Commissione a continuare a valutare lo stato di preparazione dell'Albania per l'avvio dei negoziati in settori specifici e a individuare le questioni che con ogni probabilità saranno sollevate nei negoziati, a cominciare dal gruppo di capitoli sulle questioni fondamentali che, conformemente al quadro di negoziazione, saranno aperti per primi²¹². Tuttavia, come riconosciuto dal Primo ministro albanese durante la conferenza stampa a Bruxelles, l'avvio dei colloqui è solo «la fine dell'inizio» del lungo processo di adesione²¹³.

²¹⁰ Edi Rama Twitter Account, 23 June 2022, 9.07 AM. <https://twitter.com/ediramaal/status/1539867616185049089>

²¹¹ Conferenza intergovernativa a livello ministeriale sull'adesione dell'Albania, Comunicato Stampa, 19 luglio 2019 <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/07/19/intergovernmental-conference-at-ministerial-level-on-the-accession-of-albania/>, consultato nell'ottobre 2022.

²¹² <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/07/19/intergovernmental-conference-at-ministerial-level-on-the-accession-of-albania/>, consultato nell'ottobre 2022.

²¹³ G. Mahdi, *Albania: un passo avanti verso l'UE*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 26 luglio 2022 <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/Albania-un-passo-avanti-verso-l-UE-219642>, consultato nell'ottobre 2022.

CAPITOLO III

III. Le sfide sul cammino dell'integrazione europea

III.1. Il processo di adesione e la condizionalità europea

Il processo di adesione si apre con la presentazione della domanda d'ingresso nell'UE al Consiglio, da parte di uno Stato europeo²¹⁴ che si impegna a rispettare i valori stabiliti all'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), in particolare il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze; il rispetto di una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini²¹⁵. Tale processo è intergovernativo, dal momento che le decisioni cruciali per il suo avanzamento, come la concessione dello status di candidato, l'apertura dei negoziati e l'adesione, sono di competenza dei Paesi membri dell'Unione Europea, riuniti a livello ministeriale nel Consiglio dell'Unione Europea e di Capi di Stato e di governo in sede di Consiglio europeo. La Commissione, organo che rappresenta gli interessi comuni dell'UE, esercita in tale contesto una funzione tecnica e consultiva, segue gli sforzi degli Stati candidati nel recepimento dell'acquis comunitario e valuta i loro progressi nell'attuazione dei diversi capitoli di legge. Il Parlamento europeo, voce di tutti i cittadini dell'Unione, durante la procedura viene informato dal Consiglio e dalla Commissione, ma gioca un ruolo decisivo solamente nella fase finale, approvando l'adesione del Paese candidato²¹⁶.

Gli Stati che, come l'Albania, aspirano a aderire all'UE devono soddisfare i criteri di Copenaghen, stabiliti all'articolo 49 del TUE, che impongono la presenza di istituzioni stabili, un'economia di mercato affidabile e in grado di far fronte alla pressione concorrenziale e alle forze di mercato all'interno dell'Unione e la capacità di accettare gli obblighi derivanti dall'adesione. La relazione tra il Paese candidato e l'Unione è dunque asimmetrica perché è quest'ultima a stabilire le condizioni a cui esso deve sottostare per sperare di ottenere la membership europea²¹⁷. I criteri definiti nel

²¹⁴ Articolo 49 TUE, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, C 202/43 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016M049>, consultato il 4 novembre 2022.

²¹⁵ Articolo 2 TUE, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 202/17 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016M002>, consultato il 4 novembre 2022.

²¹⁶ Per maggiori informazioni sulla procedura di adesione all'UE consulta il sito ufficiale dell'Unione Europea: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/treaty-on-european-union-joining-the-eu.html>.

²¹⁷ M. Bogdani and J. Loughlin, *op. cit.*, p. 102.

Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993 sono molto generali, dal momento che l'Unione non ha definito le caratteristiche di “un'economia di mercato” e una “democrazia stabile”, né presenta al suo interno un modello democratico o di capitalismo uniforme²¹⁸. Come sottolineato da H. Grabbe:

The conditions set out at the Copenhagen European Council were designed to minimize the risk of new entrants becoming politically unstable and economically burdensome to the existing Union, and to ensure that the countries joining were ready to meet all the EU rules, with only minimal and temporary exceptions. The conditions were formulated to reassure reluctant member states that disruption risks would be minimal, as well as to guide CEE applicants. This dual purpose of the conditionality has continued to play an important role in the politics of enlargement within the Union. The third condition quoted below reflects anxieties among member states about the impact that enlargement might have on EU institutions and policies because of the increase in numbers and diversity, as well as the specific problems that CEE members might bring in²¹⁹.

Questi criteri, parametro fondamentale nel processo di adesione all'UE dei PECO, guidano ancora oggi il cammino europeo degli Stati balcanici. Tuttavia, per i Balcani occidentali l'Unione sviluppò la nuova formula del Processo di Stabilizzazione e Associazione, con l'obiettivo di superare i conflitti etnici, le divisioni e la cronica instabilità della regione. Il Summit di Salonicco del giugno 2003 riordinò i criteri di candidabilità in Europa nell'omonima Agenda: i Paesi balcanici venivano così chiamati a rispettare le condizioni di Copenaghen, le conclusioni del Consiglio del 29 aprile 1997 e i contenuti della dichiarazione di Zagabria del 2000²²⁰.

La valutazione del rispetto di questi criteri nel tempo si è fatta più stringente e il processo è diventato molto complesso. Accanto all'idoneità dei Paesi interessati a rispettare le condizioni necessarie per far parte dell'Unione, ha assunto un rilievo sempre maggiore il criterio della capacità di assorbimento dell'Unione. Le crisi che negli anni più recenti hanno interessato il processo di integrazione non sono state senza conseguenze anche in questo ambito. Il riferimento è innanzitutto alla crisi economica del 2008 e ora a quella sanitaria, ma a queste si aggiungono diverse situazioni che sembrano mettere in discussione gli stessi valori comuni, come è emerso nel modo di affrontare il fenomeno migratorio, così come nell'adozione a livello nazionale di misure in contrasto, tra l'altro, con il principio di *rule of law*. Tale ultimo esempio riguarda in particolare alcuni Paesi dell'Europa dell'Est entrati a far parte

²¹⁸ H. Grabbe, *European Union conditionality and the *acquis communautaire**, London, «International Political Science Review», 2002, Vol. 23, N. 3, p. 250.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 251.

²²⁰ N. Pedrazzi, *op. cit.*, p. 1038.

dell'UE con il grande allargamento del 2004, come Polonia e Ungheria, tanto che nel dibattito che ne è seguito si è arrivati a rileggere criticamente le scelte fatte all'inizio del secolo²²¹.

Negli ultimi anni il principio di condizionalità per i Balcani occidentali è stato modificato dall'Unione Europea per far fronte a una serie di criticità, primo tra tutti il fenomeno della “fatica da allargamento”²²². Nel 2014 il candidato alla presidenza della Commissione Jean-Claude Juncker, parlando di fronte al Parlamento europeo, spense le speranze dei Paesi balcanici candidati all'adesione, affermando: «Let us end this talk about “old” and “new” Member States. There are Member States. Full stop»²²³.

Nel 2015 la Commissione pubblicò la Strategia di Allargamento per i successivi cinque anni. Essa stabilì un nuovo approccio per valutare i progressi dei singoli Paesi e compararli con quelli compiuti dagli altri candidati all'adesione. Le relazioni della Commissione avrebbero raccomandato una serie di azioni prioritarie da realizzare entro un anno, rendendo più agevole il monitoraggio della loro attuazione. Tra i campi ritenuti “fondamentali”²²⁴ per l'avanzamento del processo di adesione e in cui l'Unione si aspettava progressi concreti figuravano lo Stato di diritto, inclusa la riforma della giustizia, la lotta al crimine organizzato e alla corruzione, i diritti fondamentali, il funzionamento delle istituzioni democratiche, inclusa la pubblica amministrazione, lo sviluppo economico e il miglioramento della competitività. La grande novità nell'approccio dell'UE riguardava lo Stato di diritto, che diventava il primo capitolo da aprire nel processo negoziale. L'Unione insisteva anche sulla cooperazione regionale per migliorare la performance economica della regione, riconciliare la sua società e prepararla per un'eventuale membership europea²²⁵.

Dopo aver ottenuto lo status di Paese candidato nel 2014 l'Albania cercò di dimostrare i progressi compiuti nell'attuazione delle cinque priorità per l'apertura dei negoziati di adesione, come confermato anche dalle relazioni della Commissione. Tuttavia, l'UE chiarì che il prossimo passo sarebbe dipeso principalmente dal completamento della riforma della giustizia e dalla capacità di

²²¹ L. Montanari, *I Balcani occidentali e l'Unione europea ai tempi del Covid-19*, «Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana», luglio 2020, pp. 1-2.

²²² Questa espressione sintetizza la difficoltà di Bruxelles a integrare i Paesi attualmente candidati all'adesione all'UE. Tra questi figurano i sei Paesi dei Balcani occidentali e la Turchia. L'ultimo ingresso nell'Unione, quello della Croazia, è avvenuto nel 2013.

²²³ *A new start for Europe*, Opening Statement of the Candidate for President of the European Commission Jean-Claude Juncker before the European Parliament plenary session, Strasbourg, 15 July 2014 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_14_567, consultato l'8 novembre 2022.

²²⁴ EU Enlargement Strategy, European Commission, Brussels, 10 October 2015, p. 5 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2017-10/20151110_strategy_paper_en_0.pdf, consultato il 9 novembre 2022.

²²⁵ K. Beshku, O. Mullisi, *The European Union as a reforming power in the Balkans: the case of Albania*, published online by the Institute for Research and European Studies, «Journal of Liberty and International Affairs», 2018, Vol. 4, N. 2, p. 43.

assicurare il dialogo politico tra i partiti²²⁶. La Commissione avrebbe supportato il Paese delle aquile in un credibile e approfondito processo di rivalutazione dei membri della magistratura albanese attraverso l'Operazione di Monitoraggio Internazionale.

Dal 2003 sono molte le sfide che Tirana ha dovuto e che ancora oggi si trova ad affrontare per proseguire sul cammino dell'integrazione europea: la riforma della giustizia, il dialogo parlamentare e le consultazioni elettorali, la lotta alla corruzione e al crimine organizzato, la riforma della pubblica amministrazione, il rispetto dei diritti umani e delle minoranze, la cooperazione regionale.

III.2. La riforma della giustizia albanese

Il sistema giudiziario albanese si basa sulla Costituzione del 1998, che stabilisce il principio di indipendenza dei membri della magistratura²²⁷. La legge 9904/2008 introdusse rilevanti modifiche alla Carta costituzionale, senza però riuscire a realizzare un sistema di giustizia indipendente e che godesse della fiducia popolare. Al contrario, esso continuò a soffrire per la corruzione dilagante, per la mancanza di imparzialità e per le difficoltà strutturali nella gestione del personale²²⁸. Nel 2010 la Commissione rilevava «gravi lacune per quanto concerne l'indipendenza, la trasparenza e la responsabilità del sistema giudiziario» e la mancanza di «una solida serie di risultati conseguiti nella lotta efficace contro la corruzione e la criminalità organizzata»²²⁹. Il primo passo del processo di riforme fu la creazione di una Commissione Parlamentare per la Riforma della Giustizia, composta da 15 membri, istituita dal Parlamento nel novembre 2014. Questo comitato sarebbe stato assistito da un gruppo di esperti albanesi e internazionali (GENL). Il 22 luglio 2016, al termine di un lungo dibattito preceduto dalla mediazione dell'Unione Europea e degli Stati Uniti, il Parlamento albanese votò all'unanimità la legge di modifica costituzionale, avviando così la riforma più importante avvenuta nel Paese dalla Costituzione del 1998. Il GENL, nella sua analisi del sistema di giustizia albanese, aveva identificato una serie di criticità da affrontare, come l'insufficiente separazione dei poteri tra esecutivo e giudiziario e lo status di giudici e procuratori. La riforma aveva anche come obiettivo quello di avvicinare Tirana agli standard dei tribunali europei, dato lo status dell'Albania di

²²⁶ K. Beshku, O. Mullisi, *op. cit.*, p. 46.

²²⁷ A. Serjanaj, *Albania in the European perspective. The fulfilment of the Copenhagen criteria, a necessary condition towards EU*, Rome, «Academic Journal of Interdisciplinary Studies», MCSER Publishing, Vol. 3 N. 4, July 2014, p. 35.

²²⁸ S. Hasanaj, *op. cit.*, p. 479.

²²⁹ Parere della Commissione sulla domanda di adesione dell'Albania all'Unione europea, Bruxelles, 9 ottobre 2010 [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2010\)680&lang=it](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2010)680&lang=it), consultato il 9 novembre 2022.

Paese candidato all'ingresso nell'UE e stanti i requisiti essenziali per l'apertura dei negoziati per gli Stati che hanno fatto richiesta di adesione²³⁰.

La legge 84/2016, parte del pacchetto di sette norme di riforma della giustizia albanese²³¹, introdusse il processo di *vetting*, con la funzione di garantire la professionalità e l'integrità dell'intero sistema giudiziario attraverso un'articolata procedura di verifica di magistrati e procuratori. Essa prevedeva l'allontanamento dal sistema di tutti i giudici che non avessero potuto giustificare il loro patrimonio economico, che avessero rapporti con il crimine organizzato o non possedessero un adeguato livello di competenza e professionalità²³².

La riforma della giustizia in Albania non costituisce un punto di arrivo nel processo di integrazione europea del Paese delle aquile, ma un punto di inizio, dal momento che viene considerata dall'Unione un elemento cruciale per l'apertura dei negoziati di adesione²³³.

III.3. Il dialogo tra i partiti e le consultazioni elettorali

Già nei primi anni dopo la caduta del regime comunista lo scenario politico albanese era caratterizzato da una profonda polarizzazione, un aspro scontro tra i partiti, specialmente durante il periodo di elezioni, e dalla mancanza di dialogo e spirito di cooperazione. Il dibattito politico ruotava attorno alle figure dei leader dei due maggiori partiti, Berisha e Nano, che mostravano scarso interesse per le questioni reali del Paese²³⁴. La formazione uscita vincitrice dalle consultazioni elettorali, una volta giunta al potere, cercava di escludere l'opposizione dal processo politico. Questa pratica trova spiegazione nel fatto che durante il periodo comunista le opposizioni o i gruppi dissidenti non trovavano alcuno spazio sulla scena politica²³⁵. Dorian Jano in merito a questo osserva: «the Albanian anarchy of 1997 and the quasi-destabilization in 1998 were also the result of the conflictual political culture demonstrated by the parties which proved to be as “infected” as of their communist predecessors since political opponents were considered “enemies”»²³⁶. Uno Stato non in grado di regolare i contrasti presenti nella società, ma che, al contrario, prenda le parti di una fazione politica

²³⁰ Hasanaj, *op. cit.*, pp. 481-482.

²³¹ Per maggiori informazioni sulla riforma giudiziaria in Albania e l'integrazione europea consulta anche: Y. Rupa, *The Albanian Reform in the institutions of Justice and its impact on the integration in the European Union*, Rome, «Mediterranean Journal of Social Sciences», MCSER Publishing, Vol. 8 N. 1, January 2017.

²³² *Ibidem*, p. 490.

²³³ K. Beshku, O. Mullisi, *op. cit.*, p. 47.

²³⁴ M. Bogdani and J. Loughlin, *op. cit.*, p. 132.

²³⁵ *Ibidem*, p. 133.

²³⁶ D. Jano, *From Balkanization to Europeanization: the stages of Western Balkans complex transformations*, «L'Europe en Formation», 2008/3, p. 59.

escludendo l'altra, perde legittimità agli occhi della maggior parte dei suoi cittadini, perché diventa espressione di interessi particolaristici e non più garanzia di dialogo politico. Questa mancanza di fiducia nelle istituzioni statali è alla base della loro disintegrazione²³⁷.

Anche il Parlamento, importante foro di discussione ed elaborazione di politiche a favore della collettività, diviene nella versione albanese un'arena di scontro e un luogo d'indecisione: le voci della società civile trovano poco spazio, i gruppi informali, come i clan e le famiglie, influiscono sulla politica e il dibattito è monopolizzato dai due maggiori partiti, il PD e il PS, che trovano nell'Assemblea una tribuna per lanciare attacchi personali e invettive. Le commissioni d'inchiesta vengono spesso utilizzate come strumento per accusare la controparte politica piuttosto che esaminare il contenuto della legislazione²³⁸. Nel 2009, dopo le elezioni del giugno, contestate dal PS, il Parlamento albanese rimase per lungo tempo paralizzato a causa del boicottaggio operato dai socialisti. L'instabilità politica seguita alle consultazioni sfociò negli scontri di piazza del gennaio 2011. I lavori dell'Assemblea si fermarono anche nel febbraio 2017, quando i democratici si rifiutarono di recarsi in aula, accusando il governo socialista di non essere in grado di garantire la trasparenza e la credibilità del voto, che si sarebbe tenuto nel giugno di quell'anno.

Proprio le elezioni costituiscono uno dei più evidenti momenti di frizione e di scontro tra i due partiti che dominano lo scenario politico albanese. La comunità internazionale ha spesso criticato i media schipetari per aver incitato a dibattiti infuocati, trasmessi in prima serata alla televisione, esasperando il clima già teso e divisivo durante il periodo di campagna elettorale. In molte occasioni l'OSCE ha riscontrato atteggiamenti pregiudiziali da parte dei mezzi d'informazione sia nella qualità che nel tempo dedicato ai partiti politici nei dibattiti pubblici, dove particolari canali della televisione di Stato assegnano quasi la metà del loro periodo di messa in onda al partito al governo. Inoltre, vengono esercitate pressioni sui lavoratori governativi da parte degli esponenti del partito all'esecutivo, che spesso intimidiscono i funzionari pubblici: i dipendenti del settore pubblico vengono costretti a partecipare agli eventi elettorali del partito al governo o direttamente a votare per quest'ultimo, pena il licenziamento²³⁹.

Nonostante alcuni progressi rispetto alle elezioni e al dialogo parlamentare siano stati fatti, come testimoniato dai report dell'OSCE/ODIHR e dall'ultima relazione della Commissione²⁴⁰, il funzionamento efficace e democratico delle istituzioni politiche rimane un elemento critico,

²³⁷ *Ibidem*, pp. 60-61.

²³⁸ T. Mavrikos-Adamou, *Rule of law and the democratization process: the case of Albania*, Hofstra University, Hempstead, Taylor & Francis, Vol. 21 N. 6, 2013, pp. 1161-1162.

²³⁹ *Ibidem*, p. 1165.

²⁴⁰ Albania Progress Report, Strasbourg, 19 October 2021, p. 9 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/albania-report-2021_en, consultato il 15 novembre 2022.

sottoposto a costante monitoraggio da parte delle istituzioni europee. In merito a questo Mavrikos-Adamou osserva:

Part of the problem may be that the bar has been set too high for Albania and other countries with a similar political culture to meet the criteria for what constitutes a qualitative democracy. More attainable benchmarks and incremental steps done progressively and in sync with each other may be a more realistic manner for Albania and other countries striving for a level and quality of democratic consolidation that is at present out of reach²⁴¹.

III.4. La lotta al clientelismo e alla corruzione

La cultura di clientelismo e corruzione in Albania risale a prima del periodo comunista e ha le sue radici nell'Impero Ottomano, dove le relazioni clientelari erano alla base dell'amministrazione statale. Questa pratica potrebbe essere collegata, secondo Bogdani e Loughlin, ad alcune caratteristiche della cultura albanese o, più largamente, di quella mediterraneo-balcanica: «mistrust of others, the clan mentality, absence of mutual respect between citizens and the state, social isolation and a lack of civic awareness, and a mentality which considers official and key public posts as sources of profit»²⁴². Tuttavia, la debolezza della recente tradizione democratica, lo scarso livello di rispetto della legge, la fragilità e l'inefficienza dello Stato e una società civile sottosviluppata hanno offerto alla corruzione un terreno fertile per crescere e dilagare. Nel periodo di dittatura comunista il clientelismo era molto forte, ma è durante la transizione che questo fenomeno è cresciuto notevolmente²⁴³.

In Albania esistono due gruppi culturali, i Gheghi e i Toschi, con dialetti diversi e strutture sociali differenti. I primi vivono storicamente nelle regioni di montagna a nord del fiume Shkumbi, mentre nelle pianure a sud dello stesso corso d'acqua abitano i secondi²⁴⁴. L'influenza di questi due gruppi nel Paese delle aquile è rimasta forte anche in epoca moderna, influenzando le scelte politiche dei propri membri e l'azione di governo. Essi sono ancora oggi importanti attori capaci di penetrare nelle istituzioni statali e manipolarle per ottenere politiche favorevoli ai loro interessi. Le pratiche clientelari, di padronaggio e nepotismo esercitate dai membri di queste due formazioni sono diventate nel tempo endemiche all'interno della pubblica amministrazione, impedendo lo sviluppo di un sistema meritocratico. Conseguentemente, la possibilità di trovare un impiego nella burocrazia statale

²⁴¹ T. Mavrikos-Adamou, *op. cit.*, p. 1167.

²⁴² M. Bogdani, J. Loughlin, *op. cit.*, p. 151.

²⁴³ *Ibidem*, p. 152.

²⁴⁴ Cfr. M. Vickers, *The Albanians: A Modern History*, London, IB Tauris & Co, 1995, p. 5.

oggi dipende dai legami familiari e personali e le tangenti diventano uno strumento per rendere possibili degli adempimenti che sarebbero considerati di routine in amministrazioni funzionanti²⁴⁵.

Uno dei più gravi episodi di corruzione che siano mai esplosi in Albania è stato il “caso Meta”, scatenato nel gennaio 2011 dalla pubblicazione di un video in cui l'ex primo ministro Ilir Meta, fuoriuscito nel 2004 dal Partito Socialista, veniva ripreso con l'allora ministro dell'Economia Dritan Prifti, mentre faceva esplicitamente riferimento a tangenti, appalti truccati, raccomandazioni, nonché alla corruzione di un giudice della Corte Suprema. Il filmato, trasmesso dal programma «Fiks Fare», suscitò le proteste dell'opposizione socialista, che sfociarono in violenti disordini nella capitale. Riconosciuto innocente in ultimo grado di giudizio, Ilir Meta è stato nominato Presidente della Repubblica d'Albania nel luglio 2017, carica che ha ricoperto fino al luglio 2021. Secondo i dati di Transparency International (TI) relativi all'anno 2021, l'Albania è, insieme alla Bosnia Erzegovina, ai primi posti in Europa per livello di corruzione percepita nel settore pubblico²⁴⁶. Se paragonate all'anno 2011²⁴⁷, queste cifre rivelano che il fenomeno corruttivo negli ultimi dieci anni nel Paese delle aquile non è andato migliorando: Tirana ha perso 5 posizioni, attestandosi al 110° posto insieme a Malawi, Bosnia, Mongolia e Thailandia. Esso continua dunque a rappresentare uno dei principali fattori che ostacolano le speranze europee dell'Albania. È necessario, come sottolineato da Nicola Pedrazzi, che l'Unione, nell'assistere Tirana nella transizione post-socialista, esca da una «prospettiva esclusivamente normativa»²⁴⁸, un metodo che presuppone una nitida separazione tra poteri formali e informali:

Al contrario, come l'Albania odierna dimostra, legale e illegale convivono più o meno pacificamente: è possibile che a uno Stato vengano riconosciuti numerosi passi avanti in ambito legislativo, istituzionale ed economico e che queste conquiste si fondino anche sul clientelismo, la corruzione, la connivenza mafiosa; fenomeni che non possono essere visti e spiegati semplicemente come «etnici», poiché cresciuti all'ombra dell'Europa e delle sue strategie politico-economiche. La domanda giusta che i cittadini e i politici europei devono dunque porsi di fronte al caso Albania non è «a cosa ci serve?», ma, per usare le ineguagliabili parole di Strazzari, «come è possibile riconciliare la crescita smisurata di livelli paralleli, informali, segreti e criminali, con l'ambizione a plasmare istituzioni democratiche socialmente legittimate e meccanismi di mercato trasparenti e responsabili?»²⁴⁹

²⁴⁵ T. Mavrikos-Adamou, *op. cit.*, p. 1155.

²⁴⁶ <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>, consultato il 16 novembre 2022.

²⁴⁷ <https://www.transparency.org/en/cpi/2011>, consultato il 16 novembre 2022.

²⁴⁸ N. Pedrazzi, *op. cit.*, p. 1043.

²⁴⁹ *Ivi.*

Negli ultimi anni, sono state intraprese una serie di iniziative da parte della società civile per combattere la corruzione, inclusa la Coalizione Albanese contro la Corruzione. Questa organizzazione ha cercato di sensibilizzare l'opinione pubblica schietera sulle conseguenze della corruzione e ha sollecitato una legislazione specifica che modifichi sia il diritto penale, per consentire un'ulteriore classificazione degli atti criminali, sia il diritto civile albanese, in modo da offrire soluzioni efficaci e risarcimenti alle persone che hanno subito danni a causa di questo fenomeno²⁵⁰.

III.5. La riforma della pubblica amministrazione

La pubblica amministrazione ereditata dal periodo comunista mancava di una classe manageriale, di decisori qualificati e di impiegati competenti, capaci di affrontare le sfide della transizione. Tuttavia, a molti anni di distanza dalla caduta del regime di Enver Hoxha, permangono una serie di criticità legate alla corruzione, alle interferenze politiche, alla mancanza cronica di risorse umane adeguate, a un elevato turnover dei funzionari e un'insufficiente attuazione del quadro giuridico dell'amministrazione. La politicizzazione è stata uno dei maggiori problemi durante la transizione: spesso i partiti politici che giungevano al potere decidevano di rimpiazzare i funzionari pubblici con persone a loro fedeli. Queste vere e proprie purghe contribuivano ad alimentare le tensioni e l'insicurezza sociale nel Paese, poiché il cambio di governo metteva a rischio l'occupazione di un elevato numero di dipendenti pubblici²⁵¹. La tendenza risultò evidente nel settembre 2005, quando il nuovo governo guidato da Berisha, nonostante le promesse preelettorali, avviò una "campagna di pulizia" all'interno delle istituzioni statali, rimuovendo molti funzionari.

Nel maggio del 2013 l'Albania adottò la Legge sul Pubblico Impiego, un importante passo verso la de-politicizzazione della pubblica amministrazione: essa disponeva procedure di selezione eque e professionali, interviste ed esami trasparenti e competitivi per la selezione dei funzionari pubblici. Una grande sfida rimane, ancora oggi, la sua piena attuazione²⁵².

Nel 2015 il governo albanese approvò la Strategia trasversale di Riforma della Pubblica Amministrazione. Essa poneva l'attenzione non solo sul pubblico impiego, ma anche sulla necessità di migliorare i servizi forniti ai cittadini e alle imprese, per aumentare la trasparenza e l'affidabilità dell'amministrazione pubblica. Tra gli obiettivi fissati nel nuovo paper strategico figuravano:

²⁵⁰ T. Mavrikos-Adamou, *op. cit.*, p. 1161.

²⁵¹ M. Bogdani, J. Loughlin, *op. cit.*, p. 47.

²⁵² A. Serjanaj, *op. cit.*, p. 34.

- Sustainability and depoliticization of the administration;
- Strict implementation of civil service legislation and implementation of transparent competitions and career advancement;
- Boosting of online services for their modernization and the fight against corruption;
- Enhancement of the quality of services through the use of information technology;
- Enhancement of the accountability of public officials when performing their duties²⁵³.

Come sottolineato nel progress report pubblicato dalla Commissione europea nell'ottobre 2021, le istituzioni albanesi, nonostante la pandemia, «hanno compiuto sforzi sostanziali per mantenere una buona attuazione della strategia di riforma dell'amministrazione pubblica»²⁵⁴. Tuttavia, il documento evidenzia anche la necessità di consolidare i progressi finora compiuti in materia di assunzioni, promozioni e licenziamenti basati sul merito, in particolare affrontando la frammentazione del quadro legislativo e applicando standard uniformi in tutta la pubblica amministrazione. Ulteriori passi devono essere fatti anche nella gestione delle risorse umane, nel miglioramento del meccanismo di remunerazione dei funzionari, nel garantire ai cittadini la responsabilità dei dipendenti statali e il diritto a una buona amministrazione²⁵⁵.

III.6. Il rispetto dei diritti umani e delle minoranze

L'Unione Europea è considerata un'autorità nell'ambito della protezione e promozione dei diritti umani all'interno dei suoi confini e al di fuori. Questo ruolo deriva dal fatto che l'UE detiene un potere normativo in tale campo: essa pubblica relazioni annuali sui diritti umani, progress report e dichiarazioni, fornisce assistenza finanziaria per mezzo dello Strumento Europeo per la Democrazia e i Diritti Umani (EIDHR) e promuove iniziative attraverso l'azione dell'Alto Rappresentante e del Rappresentante Speciale per i Diritti Umani dell'Unione. Il rispetto di tali diritti è sottointeso a ogni forma di collaborazione dell'UE con Stati terzi, inclusi gli accordi che regolano i rapporti con questi Paesi²⁵⁶. Questo principio è anche sancito nell'articolo 1 dell'Accordo sugli Scambi e la

²⁵³ Cross-cutting Public Administration Reform Strategy 2015-2020, Ministry for Innovation and Public Administration, p.17 https://www.dap.gov.al/images/DokumentaStrategjik/PAR_Strategy_2015-2020_English.pdf, consultato il 16 novembre 2022.

²⁵⁴ Albania Progress Report, Strasbourg, 19 October 2021, p. 9 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/albania-report-2021_en, consultato il 17 novembre 2022.

²⁵⁵ *Ibidem*, pp. 16-17.

²⁵⁶ I. Jusufi, *Human Rights in the EU's Conditionality Policy Towards Albania: The Practice of Sub-committee Meetings*, Epoka University, «East European Journal of Society and Politics», 2017, Vol. 3 N. 2, pp. 58-59.

Cooperazione stipulato nel 1992 tra Bruxelles e Tirana, che recita: «respect for the democratic principles and human rights established by the Helsinki Final Act and the Charter of Paris for a new Europe inspires the domestic and external policies of the Community and Albania and constitutes an essential element of the present agreement»²⁵⁷.

Il Paese delle aquile garantisce nelle sue leggi il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e ha ratificato una serie di convenzioni europee e con le Nazioni Unite, inclusa la Convenzione sui Diritti Umani, del 1996²⁵⁸. Tuttavia, fin dall'inizio del suo cammino europeo, Tirana si è costantemente classificata dietro rispetto ad altri Paesi dell'Europa centro-orientale nella maggior parte degli indici convenzionali sulla democrazia, seconda persino ad alcuni dei suoi vicini dei Balcani occidentali. Fino a poco tempo fa l'Albania figurava tra i Paesi in ritardo nel processo di adesione all'UE e spesso si trovava all'ultimo posto nella classifica internazionale delle transizioni post-comuniste di successo. Tale problema, secondo Jusufi, è legato alla pesante eredità della dittatura di Enver Hoxha e alla debolezza delle istituzioni schipetare²⁵⁹.

L'Unione Europea ha negli anni ha spinto Tirana a una serie di adempimenti nel campo della protezione dei diritti umani, in particolare riguardo l'attuazione degli strumenti legislativi e politici, che rimangono insufficienti, e nel velocizzare i processi di risoluzione delle dispute riguardanti i diritti di proprietà, le violazioni dei diritti delle minoranze e della libertà di espressione in tribunale. Tuttavia, la libertà di associazione, di pensiero, coscienza e religione risultano generalmente rispettate in Albania²⁶⁰.

Il 19 maggio di quest'anno il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sulla relazione presentata dalla Commissione nell'ottobre 2021 sull'Albania, in cui ha incoraggiato Tirana a proseguire le riforme nel campo della protezione dei diritti umani. Particolare attenzione è rivolta al perseguimento di tutti i casi di incitamento all'odio online e offline, aggressioni verbali e fisiche e intimidazioni, in particolare contro giornalisti, difensori dei diritti umani e persone appartenenti a gruppi vulnerabili e minoranze, come le persone LGBTI+ e i rom, al miglioramento dell'applicazione della parità di genere, dei diritti di proprietà, della protezione dei dati, dei diritti delle persone con disabilità, alla necessità di garantire in modo efficace il diritto alla libertà di tenere riunioni pacifiche

²⁵⁷ Accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica di Albania sugli scambi e sulla cooperazione commerciale ed economica, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, N. L. 343/2, 25/11/1992.

²⁵⁸ M. Bogdani, J. Loughlin, *op. cit.*, p. 53.

²⁵⁹ I. Jusufi, *op. cit.*, pp. 59-60.

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 61.

senza misure arbitrarie o discriminatorie e a un ulteriore miglioramento delle condizioni nelle carceri e del trattamento dei detenuti²⁶¹.

Gli albanesi mantengono buoni rapporti con i greci del sud, la più grande minoranza etnica nel Paese delle aquile. Questo gruppo gode anche di una rappresentanza politica in Parlamento, attraverso il partito Unione per i Diritti Umani, fondato nel 1992. Più problematica riguarda invece la situazione della minoranza albanese in Grecia, spesso vittima di discriminazioni e violazioni dei diritti umani. Tale questione costituisce uno dei maggiori punti di tensione e di scontro nelle relazioni tra Tirana e Atene. La minoranza albanofona abita la regione della Çamëria²⁶², che si estende dal fiume Pavla, vicino alla frontiera tra i due Paesi balcanici, a nord, fino a Prevesa, sul Golfo dell'Ambracia. Tale territorio, in seguito alla decisione della Conferenza degli ambasciatori di Londra²⁶³, passò nel 1913 dall'Albania alla Grecia.

Da quel momento, il governo greco ha sistematicamente perseguito politiche discriminatorie nei confronti della minoranza albanese, adottando leggi che impedivano agli abitanti della Çamëria di vendere, comprare o trasferire i loro beni immobili. Durante la seconda guerra mondiale circa 30.000 musulmani ciamurioti furono espulsi dalla Grecia, accusati di aver collaborato con i nazisti. Con questo pretesto il governo ellenico approvò una legge che stabiliva l'espropriazione delle terre e delle proprietà della minoranza albanese²⁶⁴. Tale provvedimento è ancora oggi in vigore e costituisce l'ostacolo principale alla restituzione delle proprietà ai legittimi possessori çam e ai loro eredi. Il Parlamento greco non ha mai messo in discussione l'abrogazione della legge perché questa darebbe il via alle domande di risarcimento o restituzione dei beni immobili e risarcire i legittimi proprietari con gli interessi maturati nel frattempo è un onere che eccede di gran lunga le disponibilità delle disastrose finanze greche²⁶⁵.

Al giorno d'oggi la Grecia è l'unico Stato dell'Unione Europea a non riconoscere le minoranze nazionali, storiche e linguistiche entro i propri confini, mentre, soprattutto nel corso degli anni Novanta, ha condizionato l'avvicinamento dell'Albania all'UE al rispetto dei diritti della minoranza

²⁶¹ Risoluzione del Parlamento europeo, Bruxelles, 19 maggio 2022 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0214_IT.html, consultato il 18 novembre 2022.

²⁶² È possibile fare riferimento a questa regione utilizzando anche i termini Chameria, Chamuria, Chamouria, Tsiamouria o Ciamuria.

²⁶³ La Conferenza di Londra del 1912 e 1913, nota anche come Conferenza di pace di Londra o Conferenza degli ambasciatori, fu un vertice internazionale delle sei grandi potenze di quel tempo (Gran Bretagna, Francia, Germania, Austria-Ungheria, Russia e Italia) convocato nel dicembre 1912 a causa dei successi degli eserciti della Lega dei Balcani contro l'Impero ottomano nella Prima guerra balcanica. In particolare, la conferenza intendeva arbitrare le acquisizioni territoriali avvenute in seguito al conflitto e determinare il futuro dell'Albania, la cui indipendenza fu proclamata durante la guerra.

²⁶⁴ M. Bogdani, J. Loughlin, *op. cit.*, p. 54.

²⁶⁵ G. Lefe, *La questione irrisolta della Çamëria nella complessità dei rapporti greco-albanesi*, Università del Salento, «Palaver», 2014, Vol. 3 N. 2, p. 140.

greca nel Paese delle aquile, facendo pressioni sul governo di Tirana affinché nel censimento del 2011 in Albania venissero incluse anche le domande sulla nazionalità e sull'appartenenza religiosa dei cittadini. Per il pubblico albanese la questione della Çamëria rappresenta tuttora un argomento di grande valenza soprattutto emotiva e il suo mancato riconoscimento, e il conseguente risarcimento, sono un peso che grava sui rapporti tra i due Paesi. Ufficialmente per la Grecia tale problema non esiste, considerandola una questione del passato, chiusa definitivamente. Il governo di Atene invita formalmente tutti i cittadini albanesi che hanno dispute di proprietà con lo Stato greco a rivolgersi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con sede a Strasburgo. Tuttavia, tale Corte non ha giurisdizione su casi antecedenti alla data della sua fondazione nel 1959, per cui allo stato attuale non è possibile avviare nessuna trattativa²⁶⁶.

III.7. La cooperazione regionale

Negli ultimi anni, con l'allontanamento della prospettiva europea, è emerso con maggiore chiarezza, come evidenziato da Beshku e Mullisi, il fatto che sia possibile garantire la stabilità dei Balcani occidentali solamente stimolando la crescita economica e promuovendo la cooperazione nell'area. Nel 2016, proprio in risposta alle ambiguità dell'UE, è stato avviato il Processo di Berlino, di iniziativa tedesca, con l'obiettivo di rilanciare l'integrazione europea della regione. Tuttavia, molto si è dibattuto se questo progetto sia sostitutivo o complementare rispetto all'agenda dell'Unione per i Balcani occidentali e se sia meglio coinvolgere collettivamente questi Paesi nel processo di allargamento oppure stimolare la competizione tra loro per incoraggiarli a compiere ulteriori passi nelle riforme²⁶⁷. I sostenitori della cooperazione regionale opteranno per l'approccio collettivo.

La prospettiva regionale ha caratterizzato la strategia dell'Unione Europea verso gli Stati balcanici fin dalla fine della guerra del Kosovo nel 1999. A differenza dei Paesi dell'Europa centro-orientale, i Balcani occidentali hanno accettato, insieme al processo bilaterale di adesione con Bruxelles, anche una serie di requisiti per accrescere e migliorare le loro relazioni reciproche. Tale approccio, basato sulla cooperazione regionale, si fondava su tre convinzioni:

- intensificare i contatti economici avrebbe portato a risultati economici migliori,
- migliori risultati economici avrebbero condotto a una convergenza degli interessi economici,

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 141.

²⁶⁷ Cfr K. Beshku, O. Mullisi, *op. cit.*, p. 42.

- questa convergenza, a sua volta, avrebbe determinato una maggiore disponibilità a risolvere pacificamente i conflitti politici²⁶⁸.

Tale prospettiva non ha mai abbandonato il cammino europeo degli Stati balcanici, incentivando la normalizzazione dei rapporti tra questi. La firma dei Trattati di libero scambio con Bruxelles e, in particolare, l'adesione dei Paesi dei Balcani occidentali all'Accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA)²⁶⁹ hanno dato un importante impulso al commercio intraregionale. Tuttavia, permangono numerose criticità legate allo sviluppo e la stabilità dell'area: i bassi standard istituzionali e di governance di questi Stati e il mancato sostegno da parte delle élite locali allo sviluppo di rapporti collaborativi nei Balcani rappresentano un ostacolo a un'efficiente cooperazione regionale e le tendenze demografiche negative in tutta l'area testimoniano la mancanza di speranza tra i giovani istruiti e i risultati generalmente deludenti degli ultimi 20 anni²⁷⁰. In mesi recenti abbiamo anche assistito al riaccendersi delle tensioni in Kosovo, che mettono in pericolo i delicati equilibri della regione.

Nel 2020, in occasione del vertice di Sofia, i leader dei Balcani occidentali hanno riconosciuto la necessità di migliorare la cooperazione economica nell'area attraverso la creazione di un Mercato Regionale Comune. Questa iniziativa aveva lo scopo di migliorare l'attrattività e la competitività della regione e di integrarla maggiormente nel mercato dell'Unione prima della sua adesione²⁷¹. Sono necessari ulteriori e decisivi sforzi da parte dei Paesi balcanici perché essa diventi possibile²⁷².

Il 29 luglio 2021 i premier di Albania, Serbia e Macedonia del Nord hanno firmato a Skopje gli accordi che hanno dato vita all'iniziativa Open Balkan. Questo nuovo progetto di cooperazione regionale corona un processo negoziale iniziato nel 2019 sotto il nome di "mini-Schengen" e porterà entro il 2023 all'abolizione dei controlli di frontiera tra gli Stati che l'hanno sottoscritta, insieme a una serie di norme che faciliteranno la libera circolazione delle merci e dei lavoratori. A spingere

²⁶⁸ S. Weiss, *Pushing on a string? An evaluation of regional economic cooperation in the Western Balkans*, Dortmund, «Bertelsmann Stiftung», 2020, p. 12.

²⁶⁹ L'Accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA) ha origine nel 1992 e nasce per volontà dei Paesi del cosiddetto Patto di Viségrad: Polonia, Ungheria e l'allora Cecoslovacchia, in seguito divisa in Repubblica Ceca e Slovacchia. L'organizzazione fu creata tramite l'Accordo di Cracovia, ratificato nel 1994, per costituire un'area di libero scambio tra i Paesi membri e, di fatto, è servita come strumento di preparazione congiunta all'ingresso di tali Stati nell'Unione Europea. Nel summit dei Capi di Stato dei Paesi dell'Europa centro-orientale, tenutosi a Bucarest nel 2006, si decise che, oltre a Croazia e Macedonia, già entrati a far parte del CEFTA rispettivamente nel 2003 e nel 2006, dal 2007 sarebbero stati ammessi nell'organizzazione nuovi attori: Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Moldavia, Montenegro e Serbia.

²⁷⁰ S. Weiss, *op. cit.*, pp. 8-10.

²⁷¹ Western Balkans leaders' declaration on Common Regional Market, Sofia Summit, 10 November 2020 https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.rcc.int%2Fdownload%2Fdocs%2FFinal.%2520Political%2520Declaration_CRM%25202021-2024.docx%2F3cc2257065067cd8e2abadf9d43281d.docx&wdOrigin=BROWSELINK, consultato il 22 novembre 2022.

²⁷² A. Veshi, *L'Albania e i Balcani occidentali, quali prospettive?*, «Euro-Balkan Economic Review», 24 giugno 2022, p. 161 <https://ojs.cimedoc.uniba.it/index.php/law/article/download/1469/1279>, consultato il 22 novembre 2022.

verso la creazione di questo spazio hanno contribuito diversi fattori: il desiderio di creare un'area economica allargata, in grado di superare la frammentazione emersa dalla disgregazione jugoslava, di attirare investimenti e generare crescita, l'aperto sostegno di Stati Uniti e UE e l'ambiguità della prospettiva di integrazione europea²⁷³. Una delle ipotesi principali è che questa iniziativa favorirà l'economia della Serbia, dal momento che è il Paese con il settore agricolo più grande e modernizzato della regione. Un'altra possibilità ottimistica è che Open Balkan porterà prosperità all'interno dell'area, consentendo di superare le lacerazioni provocate dalle guerre e dall'odio interetnico guidato dalla retorica nazionalista del passato. Proprio a causa di questo conflitto, punti critici rimangono la troncata cooperazione tra Kosovo e Serbia, che non lo riconosce come Stato sovrano, e la complessa situazione legata ai problemi interetnici interni alla Bosnia Erzegovina²⁷⁴.

Il 21 dicembre 2021 i tre leader promotori dell'iniziativa Open Balkans, Edi Rama, Aleksandar Vučić e Zoran Zaev, si sono incontrati a Tirana, dove hanno siglato nuovi accordi per approfondire la cooperazione regionale. Tra i settori su cui è stata trovata un'intesa figurano l'apertura del mercato del lavoro, l'identificazione elettronica dei documenti, la cooperazione sui certificati veterinari e sulla sicurezza alimentare²⁷⁵.

Molte speranze accompagnano questo progetto, che però sembra ancora lontano dal costituire nella forma una vera e propria organizzazione internazionale e, nella sostanza, un'unione doganale. Nonostante i proclami riguardo l'integrazione economica e l'istituzione di un mercato unico, nessun passo è ancora stato compiuto in questa direzione. Rimangono poco chiari gli obiettivi dell'iniziativa e i mezzi necessari per raggiungerli²⁷⁶.

III.8. L'opportunità mancata dell'UE e gli interessi geopolitici di Russia, Cina e Turchia

L'integrazione europea e la stabilità dei Balcani occidentali è oggi sfidata dall'affermarsi di interessi geopolitici diversi, e spesso contrastanti, nella regione. Mentre l'Unione si trovava impegnata a

²⁷³ Redazione OBC, *Open Balkan, tra successo e rassegnazione*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 6 agosto 2021 <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Open-Balkan-tra-successo-e-rassegnazione>, consultato il 23 novembre 2022.

²⁷⁴ A. Veshi, *op. cit.*, p. 164.

²⁷⁵ Redazione OBC, *Open Balkan, si approfondisce la cooperazione*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 25 dicembre 2021 <https://www.balcanicaucaso.org/Media/Multimedia/Open-Balkan-si-approfondisce-la-cooperazione>, consultato il 23 novembre 2022.

²⁷⁶ R. Radovic, *Open Balkan shows no sign of delivering promised freedoms*, «Balkan Insight», 16 June 2022 <https://balkaninsight.com/2022/06/16/open-balkans-shows-no-sign-of-delivering-promised-freedoms/>, consultato il 23 novembre 2022.

fronteggiare una serie di spinose questioni sul piano interno, come la crisi dell'eurozona e in Grecia, la Brexit, la crisi dei rifugiati e la diffusione di movimenti euroscettici e sovranisti in Europa, gli equilibri dell'area sono cambiati. Lo stallo nel processo di allargamento e la conseguente disillusione degli Stati balcanici riguardo la prospettiva europea ha dato l'opportunità ad altri Paesi di riaffermare la loro influenza e rafforzare il loro ruolo nella regione. Uno di questi è la Russia, che negli ultimi anni è stata capace di riempire il vuoto lasciato dalle istituzioni dell'UE e sfruttare la loro disattenzione rispetto ai Balcani occidentali. L'Unione Europea rimane il maggiore partner commerciale ed economico per la regione, i cui sistemi monetari e finanziari restano fortemente dipendenti dall'euro. Nel 2018 l'UE rappresentava il 67,2% delle importazioni totali e il 73,1% delle esportazioni totali dei Paesi dei Balcani, mentre la Russia solamente il 2,3% e il 3,5%²⁷⁷. Tuttavia, il Cremlino ha saputo alimentare, a diversi livelli, la percezione che la sua forza nella regione sia maggiore rispetto a quella che in realtà possiede. Negli ultimi anni Mosca ha investito in aree strategicamente sensibili ed è diventata una presenza significativa in pochi settori chiave come l'energia, il trattamento del combustibile, il turismo e i beni immobili²⁷⁸. In aggiunta a questi strumenti di leva economica e politica, la Russia esercita anche sulla regione un *soft power*, derivante dai tradizionali legami di natura storica, religiosa e culturale che condivide con molti dei Paesi dei Balcani occidentali. Finché l'integrazione all'UE rimarrà una prospettiva lontana, Mosca sarà in grado di alimentare il sentimento antieuropeo nell'area e screditare le istituzioni dell'Unione. Come sottolineato da Srdjan Darmanovic, ex ministro degli Esteri del Montenegro: «the EU is aware that it has strong competitors in the Balkans, There's no vacuum in international relations. If one pulls out or doesn't want to act, somebody else will»²⁷⁹.

Un altro importante *competitor* dell'Unione Europea nei Balcani è la Cina, che è riuscita a sfruttare le occasioni offerte dalla pandemia da Covid-19 per espandere le sue influenze geopolitiche nel Vecchio Continente. Mentre i Paesi balcanici criticavano l'inerzia dell'UE di fronte all'emergenza, la diplomazia sanitaria cinese veniva molto apprezzata in Europa, in particolare dal premier serbo Aleksandar Vučić²⁸⁰. In risposta all'attivismo cinese nella regione l'Unione ha lanciato, il 29 aprile 2020, un pacchetto di aiuti da 3,3 miliardi di euro per aiutare i Paesi balcanici a far fronte alle immediate esigenze sanitarie e umanitarie derivanti dalla pandemia, nonché per sostenere la loro

²⁷⁷ R. Panagiotu, *The Western Balkans between Russia and the European Union: perceptions, reality, and impact on enlargement*, «Journal of Contemporary European Studies», 29 July 2020, p. 7.

²⁷⁸ *Ibidem*, pp. 11-12.

²⁷⁹ *Ivi*.

²⁸⁰ P. Gauttam, B. Singh, J. Haur, *COVID-19 and Chines Global Health Diplomacy: Geopolitical Opportunity for China's Hegemony?*, Punjab, «Millenial Asia», 2020, p. 10.

ripresa sociale ed economica. La presidente della Commissione Ursula von der Leyen in quest'occasione ha commentato:

We have a special responsibility to assist in this pandemic our partners in the Western Balkans, as their future clearly lies in European Union. The EU is mobilising a substantial financial package, confirming the strong solidarity. Together we will overcome this crisis and recover. And beyond that, we will continue to support the region, including with the reforms needed on their EU path, as the recovery will only work effectively if the countries keep delivering on their commitments²⁸¹.

Ma la “diplomazia delle mascherine” è solo l'ultimo dei rapporti che Pechino coltiva nei Balcani occidentali. Grazie alla sua ingente disponibilità economica, essa si è fatta carico di numerosi finanziamenti a infrastrutture in Croazia, Serbia, Montenegro, Macedonia del Nord, Albania e Bosnia Erzegovina e partecipa agli appalti per la loro costruzione. Nel 2014 Podgorica ha iniziato i lavori per la costruzione dell'autostrada A-1, che prevede di collegare la città costiera di Bar fino al confine nord con la Serbia. Il progetto da 1 miliardo di dollari è stato interamente finanziato dall'Export-Import Bank of China e oggi il Montenegro si trova in una situazione di *debt trap*, perché non è in grado di sostenere finanziariamente il debito nei confronti di Pechino. Le autorità montenegrine si sono rivolte all'Unione Europea, ma al momento questa si è rifiutata di intervenire con un finanziamento. Anche l'aeroporto internazionale di Tirana, affidato per la ristrutturazione e gestione nel 2004 ad un consorzio tedesco-statunitense, nel 2016 è passato nelle mani del gruppo China Everbright, con un investimento che si stima di 80-90 milioni di euro. La gestione è poi passata nel 2020 al gruppo albanese Kastrati, che l'ha acquistata dall'azienda cinese per 71 milioni di euro²⁸².

Strettamente legato a queste infrastrutture è anche il progetto della *Belt and Road Initiative* o Nuova Via della Seta cinese, che vede nei Balcani un importante punto di approdo e testa di ponte dei progettati corridoi terrestri e marittimi verso il continente europeo. Forte di alcuni investimenti come il porto del Pireo ad Atene e la linea ferroviaria Belgrado-Budapest, la presenza di Pechino nell'area sta crescendo²⁸³.

²⁸¹ *Western Balkans' leaders meeting: EU reinforces support to address COVID-19 crisis and outlines proposal for post-pandemic recovery*, Press release, Brussels, 29 April 2020 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_777, consultato il 26 novembre 2022.

²⁸² M. Torri, *La Cina nei Balcani occidentali*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», Dossier, 9 giugno 2021 <https://www.balcanicaucaso.org/Dossier/La-Cina-nei-Balcani-occidentali>, consultato il 25 novembre 2022.

²⁸³ F. Martino, *La Via della seta passa dai Balcani*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 1° dicembre 2017 <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/La-Via-della-seta-passa-dai-Balcani-184431>, consultato il 25 novembre 2022.

Sullo scacchiere balcanico muove i suoi pezzi anche la Turchia di Recep Tayyip Erdogan, i cui rapporti nella regione si strutturano attraverso due direttrici: la prima è di natura commerciale, la seconda di carattere politico-diplomatico. Negli ultimi dieci anni Ankara, in virtù di accordi di libero scambio, ha notevolmente intensificato la propria influenza economica su tutti i Paesi balcanici e il presidente turco, dalla sua ascesa, cerca di ergersi a guida delle comunità musulmane dell'area. Le ricadute di tale approccio, però, sono dirette per lo più alla politica interna: l'obiettivo è quello di presentarsi all'elettorato come un leader di carisma internazionale in grado di tutelare gli interessi del Paese in una sua storica area d'influenza²⁸⁴. Tuttavia, i musulmani della regione traggono poco vantaggio dalla politica di Erdogan, dal momento che il volume degli scambi commerciali tra Ankara e i singoli Paesi dei Balcani non è direttamente proporzionale ai cittadini di fede islamica: infatti la Turchia commercia molto di più con Serbia e Bulgaria, che con Albania e Bosnia Erzegovina, dove la popolazione è a maggioranza musulmana²⁸⁵.

In Albania, che nel 2008 firmò un accordo di libero scambio con Ankara, la presenza turca si è fatta più insistente in tempi recenti. Sul piano delle telecomunicazioni un importante ruolo è svolto dalla turca Çalik Holding, che controlla sia la società di telefonia fissa AlbTelecom che Eagle Mobile, il terzo operatore del Paese delle aquile. Per quanto riguarda gli istituti di credito è utile ricordare che è controllata da un gruppo turco anche la Banca nazionale del risparmio (BKT), la più grande d'Albania. Ma l'influenza di Ankara su Tirana passa anche per la cultura e la religione: è in costruzione nel pieno centro della capitale schipetara la Grande moschea, finanziata dalla Direzione Affari Religiosi (Diyanet) turca. Di enorme importanza è anche il ruolo giocato dagli istituti e dalle scuole turche, che con la qualità dei loro corsi si stanno aggiudicando la formazione della nascente borghesia tiranese e della probabile, futura, classe dirigente. Pare però che questo risultato oggi non sia visto di buon occhio da Erdogan, perché ascrivibile alla presenza e alla rilevanza del movimento gülenista²⁸⁶, che in Albania cominciò a operare sin dagli anni Novanta²⁸⁷. Il graduale ritorno

²⁸⁴ G. Fruscione, *Gli obiettivi e i limiti della spinta turca nei Balcani occidentali*, «Aspenia online», 24 luglio 2022 <https://aspeniaonline.it/gli-obiettivi-e-i-limiti-della-spinta-turca-nei-balcani-occidentali/>, consultato il 26 novembre 2022.

²⁸⁵ G. Fruscione, *L'in(de)finita transizione*, a cura di M. Napolitano, Nova Gorica, Bottega Errante Edizioni (BEE), aprile 2021, p. 71.

²⁸⁶ Il movimento gülenista o Hizmet (servizio) è un'organizzazione incentrata sull'importanza dell'educazione fondata da Muhammad Fethullah Gülen, predicatore e politologo turco. All'inizio degli anni Novanta erano oltre cento le scuole fondate in Turchia dai membri di Hizmet, accanto a numerosi centri studi e corsi per la preparazione all'esame di accesso alle università. Con l'ascesa di Erdoğan, divenuto primo ministro della Turchia nel marzo 2003 grazie alla vittoria alle elezioni politiche del novembre 2002, il Movimento gülenista e il Partito della giustizia e dello sviluppo (AKP) legato al premier coltivarono ulteriormente le relazioni positive che già in precedenza avevano iniziato a tessere. Il sodalizio tra Gülen e il presidente turco è entrato tuttavia successivamente in crisi fino a deflagrare nel dicembre del 2013, quando Erdoğan, implicato in uno scandalo di corruzione che aveva travolto il suo esecutivo, ha accusato il predicatore di essere al vertice di uno "Stato parallelo" operante all'interno delle istituzioni turche con l'obiettivo di destituirlo.

²⁸⁷ N. Pedrazzi, *Albania: candidata all'Europa o provincia ottomana?*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 19 giugno 2019 <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/Albania-candidata-all-Europa-o-provincia-ottomana-195112>, consultato il 27 novembre 2022.

dell'Albania nell'orbita di Ankara è anche sancito dall'accordo di cooperazione militare siglato a inizio 2020 ed entrato in vigore ad agosto dello stesso anno. Tale rapporto ha conosciuto a inizio luglio uno sviluppo ulteriore, con lo stanziamento da parte del Parlamento di Tirana dei fondi necessari all'acquisto dei droni Bayraktar Tb2, di fabbricazione turca²⁸⁸.

Il 17 gennaio del 2022 Erdogan si è recato in Albania, dove, insieme al primo ministro albanese Edi Rama, ha inaugurato a Laç un grande complesso residenziale, parte di un investimento da 42 milioni di euro donati al Paese delle aquile in seguito al devastante terremoto del novembre 2019. In quest'occasione sono stati anche firmati tra i due Paesi sette accordi bilaterali riguardanti la cooperazione nei campi di gestione dei disastri naturali, le agenzie di stampa governative, il protocollo diplomatico, la formazione delle forze dell'ordine, gli archivi di stato e la cultura. Questa visita ha contribuito a rafforzare i rapporti tra Tirana e Ankara, che vede nel piccolo Stato balcanico anche un importante sbocco nell'Adriatico orientale²⁸⁹.

III.9. L'Islam, un ostacolo sul cammino dell'integrazione?

La rinascita religiosa è un altro importante aspetto della transizione schipetara. La libertà di culto fu sancita con la Costituzione del 1991, che rimosse il divieto imposto dal regime nel 1967. Originariamente, l'Albania era un Paese cristiano, poi, con lo Scisma d'Oriente del 1054, fu divisa in due parti: il nord cattolico romano e il sud ortodosso. Con la conquista ottomana, gli albanesi iniziarono a convertirsi all'Islam. Il grande cambiamento religioso nel Paese delle aquile avvenne alla fine del XVII secolo, quando la maggioranza della popolazione divenne musulmana. Per gli albanesi la progressiva adesione alla religione dei dominatori era connessa a interessi materiali: accettando la nuova fede, essi si assicuravano privilegi e benefici, quali la possibilità di far carriera nell'amministrazione ottomana e non ultimo, la conservazione delle proprietà terriere²⁹⁰.

Nel nuovo Stato indipendente d'Albania, creato nel 1912, la società, anche se dichiaratamente laica, rimase in prevalenza di fede islamica: i musulmani erano il 70% della popolazione, la maggior parte sunniti e il 15% bektashi, una setta nata dal ramo sciita dell'Islam, i greci ortodossi erano il 20% e i

²⁸⁸ D. Santoro, *La Turchia torna in Albania*, «Limes online», 26 luglio 2021 <https://www.limesonline.com/turchia-albania-balceni-mediterraneo-grecia-italia-droni-impero-ottomano-islam/124230>, consultato il 27 novembre 2022.

²⁸⁹ G. Kajana, *Albania-Turchia: la visita di Erdoğan rafforza la relazione*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 20 febbraio 2022 <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/Albania-Turchia-la-visita-di-Erdogan-rafforza-la-relazione-215218>, consultato il 27 novembre 2022.

²⁹⁰ P. Rago, *Tradizione, nazionalismo e comunismo nell'Albania contemporanea*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, giugno 2011, Anno II n. 2, p. 66.

cattolici romani il 10%²⁹¹. Una rilevazione relativa alla presenza delle comunità religiose nel Paese delle aquile pubblicata nel 1943 sull'Annuario Statistico Italiano riportava pressoché gli stessi dati del 1912²⁹². L'ultimo censimento, tenutosi nel 2011, ha stravolto queste cifre riportando che il 57,12% degli albanesi si dichiara musulmano, il 2,52% bektashi, il 10,11% cattolico, il 6,8% ortodosso e lo 0,11% cristiano evangelico²⁹³.

Con la caduta del regime di Enver Hoxha e la libertà di coscienza, gli albanesi ripresero le pratiche di culto, ma il lungo periodo di propaganda ateista aveva spento l'antico fervore religioso, rendendo anche la rinascita meno vivace rispetto agli altri Paesi post-comunisti. All'inizio degli anni Novanta gruppi e delegazioni islamiche iniziarono a visitare l'Albania, mentre Turchia, Kuwait e Arabia Saudita lanciavano programmi di aiuti e progetti per costruire nuove moschee e scuole coraniche sul suolo schipetaro. Il governo albanese si dimostrava favorevole a queste iniziative soprattutto per ragioni di carattere pragmatico, cioè la necessità di beneficiare dell'assistenza fornita da questi Stati per far fronte alla drammatica situazione economica del Paese. Anche la decisione di aderire all'Organizzazione per la Cooperazione Islamica (OCI) nel 1992 era stata spinta dalle stesse motivazioni²⁹⁴.

Tuttavia, è possibile affermare che l'Albania, a differenza dei vicini balcanici, rimane uno Stato caratterizzato dalla grande tolleranza religiosa, dove le tre maggiori comunità di credenti hanno vissuto in pace per secoli e continuano a farlo. Nel Paese delle aquile non sono infrequenti i matrimoni misti e le solennità religiose di ogni confessione sono riconosciute come festività ufficiali. Nonostante la rinascita religiosa, la popolazione schipetara rimane fortemente secolarizzata e tende a identificarsi prima con la nazione albanese, e poi, con il proprio credo²⁹⁵. Sotto questo aspetto il Paese delle aquile si differenzia dalla Turchia, che, pur essendo uno Stato laico, ha una società profondamente musulmana.

Per Ankara, che aveva aperto i negoziati di adesione nel 2005, il cammino d'integrazione entrò in permanente stallo nel 2008, bloccato dai veti e le resistenze dei maggiori Stati membri, in cui emergevano forti timori circa la capacità di assorbimento dell'UE e l'eventuale appartenenza della Turchia nella famiglia europea. In molti contesti venivano espresse opinioni che, fondate su ragioni di natura culturale e religiosa, erano contrarie all'adesione di Ankara: i dettami dell'Islam sulle

²⁹¹ M. Bogdani, J. Loughlin, *op. cit.*, p. 81.

²⁹² P. Rago, *op. cit.*, p. 63.

²⁹³ M. Rukaj, *Albania e censimento 2011: di che religione sei?*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 4 febbraio 2013 <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/Albania-e-censimento-2011-di-che-religione-sei-129213>, consultato il 30 novembre 2022.

²⁹⁴ M. Bogdani, J. Loughlin, *op. cit.*, p. 83.

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 31.

relazioni di genere, sulla vita domestica e quotidiana, erano percepiti come una minaccia alla natura secolare delle società europee²⁹⁶. La religione musulmana e la paura di non riuscire ad integrare facilmente la Turchia nella cultura occidentale erano dunque le ragioni principali che spinsero alcuni Stati membri a bloccare il processo di adesione. L'opposizione all'ingresso di Ankara nell'Unione Europea fu anche uno motivi che indusse i votanti in Francia e Paesi Bassi a rifiutare la Costituzione europea del 2005: secondo un sondaggio francese il 35% di coloro che avevano detto "no" alla nuova Carta costituzionale dell'UE lo fecero perché contrari all'adesione della Turchia all'Unione²⁹⁷.

Se e quando entrerà nell'Unione Europea, l'Albania sarà il primo Stato a maggioranza musulmana a farne parte. Tuttavia, non è possibile paragonare le sfide che oggi pone l'integrazione di Tirana all'UE con quelle che si presentavano 15 anni fa sul cammino europeo di Ankara, né considerare i due Paesi, per la comune fede islamica, allo stesso modo. In primo luogo, il numero di persone di fede islamica nella Shqipëria, in termini assoluti, è relativamente piccolo, dal momento che la sua popolazione è di circa 2,8 milioni²⁹⁸. Questo significa che la percentuale di musulmani in Albania, stando ai dati del censimento del 2011, sarebbero 1,6 milioni, paragonati ai 5,7 milioni e i 4,9 milioni presenti rispettivamente in Francia e Germania²⁹⁹. Anche dal punto di vista geostrategico l'adesione del Paese delle aquile all'Unione risulta meno complessa, dal momento che, a differenza della Turchia, i suoi confini non toccano il Medio Oriente e regimi problematici come l'Iraq, la Siria e l'Iran, ma Stati già membri dell'UE, come la Grecia e l'Italia³⁰⁰.

L'eventuale entrata di un Paese europeo con una popolazione a maggioranza musulmana e con una tradizione di tolleranza religiosa all'interno di uno Stato laico nel club cristiano dell'Unione offre dunque importanti spunti di riflessione nella discussione sulle radici e l'identità culturale dell'Europa. Oggi, come sostenuto da Olivier Roy nel suo saggio dal titolo provocatorio "L'Europa è ancora cristiana?", «la vera domanda è quale sia il posto della sfera religiosa nello spazio pubblico in Europa. Dietro il dibattito pubblico sull'Islam si cela in realtà un dibattito più profondo sulla natura stessa dell'Europa e del suo rapporto con la religione in generale»³⁰¹. Gli ultimi cinquant'anni di storia europea ci hanno consegnato due eventi fondamentali: da una parte, la secolarizzazione, che ha dato luogo a una massiccia scristianizzazione delle società europea e, dall'altra, l'arrivo dell'Islam nel cuore dell'Europa attraverso l'immigrazione, ma anche alle sue frontiere, con la candidatura a entrare

²⁹⁶ A. Saraçgil, *Desideri ambivalenti. Relazioni tra la Turchia e l'Unione Europea*, Firenze, «Lingue e letterature d'Oriente e d'Occidente», 2017, n. 6, pp. 713-714.

²⁹⁷ M. Bogdani, J. Loughlin, *op. cit.*, p. 33.

²⁹⁸ <http://www.instat.gov.al/en/statistical-literacy/the-population-of-albania/>, consultato il 30 novembre 2022.

²⁹⁹ *Europe's Growing Muslim Population*, Pew Research Centre's Report, 29 November 2017 <https://www.pewresearch.org/religion/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/>, consultato il 30 novembre 2022.

³⁰⁰ M. Bogdani, J. Loughlin, *op. cit.*, 34.

³⁰¹ O. Roy, *L'Europa è ancora cristiana?*, Trebaseleghe, Feltrinelli Editore, settembre 2019, p. 11.

nell'UE presentata dalla Turchia³⁰². «L'Islam diviene parte integrante della cultura europea. – scriveva all'inizio degli anni Duemila il giornalista polacco Ryszard Kapuściński - Se e come saremo in grado di integrare questo elemento nella nostra civiltà è uno degli interrogativi più affascinanti con cui sia chiamata a confrontarsi l'Europa alla fine del ventunesimo secolo»³⁰³.

Il cambiamento d'epoca in atto e la crisi attuale dell'Europa rendono pressante l'urgenza di aggiornare le vecchie categorie di pensiero e sperimentare vie nuove di azione, un aspetto che viene sottolineato anche dall'economista Stefano Zamagni:

Ecco perché ha senso oggi porsi il problema delle radici e dell'identità culturale europea se si vuole con serietà affrontare la grande sfida degli inizi del terzo millennio: convenire in una casa comune europea. Nel suo "L'eredità dell'Europa" Hans Georg Gadamer scrive che l'eccezionale merito dell'Europa è sempre stato quello di saper riconoscere e vivere con l'Altro. [...] È un fatto che la storia dei popoli europei ha prodotto una fioritura di diversità. Nessun'altra parte del mondo contiene in così piccolo spazio una tale varietà di costumi, di tradizioni culturali, di tradizioni politiche. Tutte le forme della diversità in Europa sono coltivate in Europa fino alla conflittualità più spinta³⁰⁴.

III.10. La crisi greca e la fiducia nel processo d'integrazione

L'economia della regione balcanica, come osservato in precedenza, è già altamente integrata in quella dell'Unione Europea. I Balcani occidentali mostrano una forte interdipendenza con Paesi membri dell'UE come l'Italia e la Grecia. La crisi economica greca, scoppiata al termine del 2009, ha avuto un impatto visibile sull'area, riducendo o volgendo in negativo i tassi di crescita degli Stati balcanici e minando la loro capacità di attuare le riforme dettate dall'Unione³⁰⁵. Il contagio innescato dalla crisi economica globale aveva indebolito i Balcani occidentali già prima della crisi di Atene. Tra il 2008 e il 2011 tutti i Paesi della regione hanno riportato una contrazione del PIL, un calo della produzione industriale, crescente disoccupazione, un calo dei tassi sugli investimenti diretti esteri, deficit commerciali e una riduzione delle rimesse dall'estero³⁰⁶.

La crisi economica greca ha colpito gli Stati balcanici in tre ambiti principali: gli scambi commerciali, il settore bancario e le rimesse. Il commercio con Atene è particolarmente rilevante per Albania,

³⁰² *Ibidem*, p. 8.

³⁰³ R. Kapuściński, *Shah-in-Shah*, Milano, Feltrinelli Editore, settembre 2001, p. 187.

³⁰⁴ S. Zamagni, *Cristianesimo ed Europa*, Nel mare aperto della storia, a cura di J. D. Durand et al., Urbino, Gius. Laterza & Figli, gennaio 2021, p. 301.

³⁰⁵ R. Panagiotu, *The Greek Crisis as a Crisis of EU Enlargement: How will the Western Balkans be affected?*, «Journal of Southeast European and Black Sea Studies», 13/1, 2013, p. 89.

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 91.

Repubblica jugoslava di Macedonia e Montenegro, le cui esportazioni verso la Grecia ammontano tra il 14% e il 16% del totale. Almeno 4.000 aziende del Paese ellenico hanno investito nella regione, mentre gli investimenti diretti esteri greci nel 2008 erano il 34% del totale in Albania, circa il 17% in Repubblica Jugoslava di Macedonia e il 15% in Serbia³⁰⁷. La disoccupazione causata dalla catastrofe economica ellenica ha spinto un elevato numero di lavoratori migranti a ritornare in Albania, in Bulgaria e in altri Stati balcanici, mettendo sotto pressione i fragili sistemi sociali dei Paesi d'origine. Per gran parte della sua storia post-comunista l'economia albanese è stata la più dipendente della regione dalle rimesse dall'estero: prima della crisi circa 600.000 schipetari vivevano e lavoravano in Grecia e il denaro da essi inviato in patria ammontava a 650 milioni di euro nel 2009, l'8% del PIL del Paese³⁰⁸.

Infine, il collasso economico dello Stato ellenico ha avuto effetti negativi sui Balcani occidentali nel settore bancario e dei servizi finanziari. In questo ambito Atene è leader nella regione, con una quota di mercato pari al 30% in Bulgaria e Repubblica jugoslava di Macedonia, al 25% in Albania e il 15% in Serbia. Insieme alle banche italiane controlla poco meno della metà del settore nell'area balcanica³⁰⁹.

L'indebolimento della Grecia ha anche privato i Balcani occidentali di un importante ambasciatore presso le istituzioni europee, in grado di favorire l'avanzamento del processo di adesione per i Paesi dell'area. Lo Stato ellenico, fortemente indebitato e traumatizzato dalle misure di austerità, non ha più l'influenza, il prestigio e la capacità necessarie per agire da ponte tra Bruxelles e le capitali balcaniche e per favorire l'allargamento dell'UE verso la regione. La crisi greca ha inferto un duro colpo alla narrazione legata al processo di integrazione europea come medicina capace di curare tutte le patologie balcaniche. Atene rimane oggi un monito dei rischi dell'europeizzazione senza una trasformazione più profonda. I Balcani occidentali restano nella coscienza europea una regione caratterizzata da grave instabilità, conflitti interetnici, nazionalismi antagonisti, incompleta formazione dello Stato, corruzione dilagante e cattiva gestione delle risorse. L'UE, dopo la crisi economica, rappresenta, piuttosto che un attore in grado di produrre stabilità e favorire le riforme, un altro fattore destabilizzante per gli Stati balcanici, trascinati nel vortice del collasso ellenico³¹⁰. Questo ha innescato quella che Dimitar Bechev definisce la crisi della "periferia della periferia" d'Europa.

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 93.

³⁰⁸ *Ivi*.

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 94.

³¹⁰ J. O'Brennan, *European Union, 'Enlargement Fatigue' and the Western Balkans*, «European Foreign Affairs Review», 2014, Volume 19, Issue 2, pp. 238-239.

III.11. La fatica da allargamento

L'UE si è costantemente ampliata nel corso della sua storia. L'allargamento dai sei Stati membri originari, Benelux, Germania, Francia e Italia, nel 1957 all'attuale Unione Europea a 27 membri è stato realizzato in cinque turni. L'ultimo è stato completato in due fasi: nella prima sono entrati nell'UE il 1° maggio 2004 otto Paesi dell'Europa orientale, Cipro e Malta, mentre la seconda è avvenuta il 1° gennaio 2007, con l'ammissione di Bulgaria e Romania. Questo ha permesso all'Unione di accogliere circa 30 milioni di nuovi cittadini, portando la sua popolazione totale attuale a circa 490 milioni. Il quinto allargamento è generalmente considerato una risposta alla divisione dell'Europa dopo la seconda guerra mondiale. L'ingresso di dieci Stati ex comunisti ha contribuito a superare la logica della cortina di ferro e a garantire pace e stabilità nel continente europeo. Funzionari dell'Unione e rappresentanti degli Stati membri considerano quest'ultimo allargamento un risultato storico unico per l'Europa e l'UE. Anche Paesi tradizionalmente contrari all'adesione di nuovi Stati come la Francia non si sono opposti al processo. Spinti dalla necessità storica di riunificare l'Europa, tutti e cinque i cicli di allargamento sono stati complessivamente presentati come una vittoria e una storia di successo, come confermato in tutti i documenti ufficiali dell'UE relativi all'allargamento e nei discorsi pronunciati dai leader della maggior parte degli Stati membri³¹¹.

L'allargamento dell'UE è sempre stato un dibattito aperto, in cui i politici nazionali hanno condiviso la loro visione sulla capacità di assorbimento dell'Unione europea e i suoi limiti. Il concetto di fatica da allargamento è stato invocato negli ultimi anni per giustificare il rallentamento del processo di adesione. Questo termine, secondo M. Memaj, indica semplicemente la riluttanza dell'UE a concedere la membership a nuovi Stati:

The phenomenon in itself is not new as the Communities have witnessed earlier periods of the fatigue beginning with the de Gaulle's two vetoes against UK's membership in the 1960s. There are two main given reasons for the enlargement fatigue; the insufficiently tight conditionality applied to prospective EU members in the pre-accession stage and the EU's crisis of confidence and apparent legitimacy and accountability problems connected mainly with the failed attempt to introduce the Constitutional Treaty following the French and Dutch referenda in 2005, as well the lack of institutional capacity to admit new members³¹².

³¹¹ D. Devrim, E. Schulz, *Enlargement Fatigue in the European Union: From Enlargement to Many Unions*, «Real Istituto Elcano», Working Paper n. 13, 10 March 2009, p. 2.

³¹² M. Memaj, *Future enlargement of EU: Albania case, population attitudes towards membership*, Università di Lisbona, 2016, p. 37.

Memaj considera la fatica da allargamento un elemento non inedito nella storia dell'Unione Europea e individua come cause di questo fenomeno l'insufficiente rigore nell'applicazione della condizionalità europea ai Paesi candidati in fase di preadesione, la perdita di fiducia e credibilità del processo d'integrazione in seguito ai falliti referendum del 2005 e l'incapacità istituzionale dell'Unione di accogliere nuovi membri. Devrim e Schulz evidenziano la necessità, dopo il "no" di Francia e Paesi Bassi alla Costituzione europea, di invertire l'attuale narrazione sull'allargamento, spiegando ai cittadini dell'Unione i benefici derivanti dall'adesioni di nuovi Stati. Secondo i dati riportati dall'Eurobarometro i cittadini che si sentono meglio informati sono più favorevoli ad accogliere nuovi membri di quelli che non lo sono. Si può pertanto concludere che la mancanza di informazioni influisce sull'atteggiamento nei confronti dell'allargamento³¹³.

Un quadro più complesso è offerto invece da O'Brennan, che considera la fatica da allargamento un fenomeno a due facce: essa, da un lato, cresce all'interno dell'UE erodendo l'incondizionata fiducia degli Stati membri nel processo di adesione e causando una politicizzazione del dibattito sulle future espansioni, dall'altro, influisce negativamente sul desiderio e la capacità dei Paesi candidati di attuare le riforme dettate dall'Unione Europea³¹⁴.

Oggi tra le obiezioni sollevate dagli Stati membri che ritardano, scoraggiano o bloccano il cammino europeo dei Balcani occidentali troviamo in particolare la convinzione che l'Unione abbia raggiunto la sua capacità di assorbimento ottimale e i suoi limiti istituzionali. La profondità e la gravità della catastrofe economica vissuta in tutta l'UE dal 2008 hanno indubbiamente contribuito a questo cambiamento di prospettiva. La crisi ha anche indebolito notevolmente il potere relativo della Commissione europea nel sistema istituzionale dell'UE e rafforzato il ruolo del Consiglio europeo e dei singoli Stati membri. Oggi il processo di allargamento verso i Balcani occidentali deve fare i conti con un intergovernalismo assertivo e muscolare e con gli interessi nazionali dei Paesi dell'Unione, che spesso politicizzano il dibattito sull'adesione³¹⁵.

Una delle accuse più comuni presentate all'Unione Europea è che nessun Paese sia stato adeguatamente preparato per l'adesione e che questa abbia fatto poco per modificare i problemi e le inefficienze fondamentali dello Stato. Valutazioni retrospettive della capacità di governance della Bulgaria e della Romania effettuate dopo il loro ingresso nell'Unione hanno concluso che questi due Paesi non fossero pronti per aderire nel 2007, che il divario tra il recepimento e l'attuazione degli impegni dell'UE in tali Stati è troppo ampio e che l'UE non avrebbe dovuto ammetterli come membri. Questo nonostante la Commissione abbia valutato e sostenuto i progressi di Bulgaria e Romania

³¹³ D. Devrim, E. Schulz, *op. cit.*, p. 3.

³¹⁴ Cfr. J. O'Brennan, *op. cit.*, *passim*.

³¹⁵ *Ibidem*, pp. 226-227.

attraverso il cosiddetto Meccanismo di Cooperazione e Verifica (MCV), il sistema di vigilanza post-adesione. Il MCV rappresenta un nuovo strumento nella governance dell'allargamento e ha esteso la sorveglianza dell'UE sulle misure di riforma ben oltre la data di adesione³¹⁶. Ma la realtà è che dopo l'ingresso nell'Unione la motivazione a rispettare le regole democratiche e a proseguire i processi di riforma si indebolisce. Il controllo esterno di Bruxelles altrettanto.

Anche i recenti sviluppi in Ungheria, legati in particolare all'indebolimento del sistema giudiziario e agli attacchi alla libertà di stampa ad opera del governo di Victor Orban, mettono in discussione non solo i principi democratici dell'UE, ma anche la convinzione che la condizionalità europea consolidi una volta per tutte le norme e le istituzioni liberali degli Stati membri aderenti, escludendo qualsiasi possibilità di un arretramento democratico³¹⁷.

Tuttavia, senza fornire una prospettiva credibile di allargamento ai Balcani occidentali, l'influenza dell'Unione diminuirà tra le élite politiche di questi Stati, lasciando spazio al nazionalismo e alle divisioni etniche, che sempre rischiano di riemergere sulle questioni irrisolte nella regione. Senza un impegno europeo tangibile e deciso nei confronti dei Balcani, i progressi compiuti nell'ultimo decennio potrebbero disgregarsi, causando enormi costi politici e finanziari per l'UE³¹⁸.

L'incertezza sui tempi di integrazione non incoraggia i Paesi candidati nel proseguire politiche di convergenza agli standard europei, soprattutto su temi cruciali quali lo Stato di diritto, l'indipendenza della magistratura, la libertà d'informazione e le libertà civili³¹⁹. La fatica di allargamento influisce sulla trasposizione e l'attuazione del diritto UE nei Balcani occidentali. Se i responsabili politici e i gruppi di interesse degli Stati balcanici non sono convinti di ottenere benefici a lungo termine dal processo di integrazione, la capacità dell'Unione di favorire il cambiamento si riduce in modo significativo. La promessa di adesione dell'Unione Europea deve essere credibile se si vuole che le riforme orientate all'adesione abbiano successo e che le norme UE vengano interiorizzate. Nei Balcani occidentali, l'UE ha minato la propria credibilità subordinando sempre più le richieste di condizionalità a espedienti politici, trasformandole in obiettivi mobili. Le élite politiche dei Paesi candidati si impegnano così solo formalmente a rispettare la condizionalità e le riforme legate

³¹⁶ Per maggiori informazioni sul Meccanismo di Cooperazione e Verifica (MCV) consulta: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_it, verificato l'8 dicembre 2022.

³¹⁷ J. O'Brennan, *op. cit.*, pp. 228-230.

³¹⁸ M. Memaj, *op. cit.*, 44.

³¹⁹ *L'allargamento dell'UE ai Balcani occidentali: tra speranze e lentezze un lungo cammino*, «CeSPI online», 6 luglio 2020. <https://www.cespi.it/en/node/1412>, consultato il 9 dicembre 2022.

all'adesione, ma in realtà si preoccupano di proteggere i propri stretti interessi politici. Questo produce spesso una dinamica di adattamento simbolico ai requisiti esterni³²⁰.

Eppure, l'integrazione europea appare l'unica strada per garantire la stabilità della regione balcanica e di ogni sua nazione:

Una piena appartenenza della Serbia all'Unione Europea potrà evitare il rischio che Belgrado sia attratta in altre orbite. È la prospettiva europea che ha convinto Skopje all'accordo con Atene sulla denominazione Nord Macedonia. L'ancoraggio europeo è essenziale per favorire la stabilità interna in Albania, Montenegro, Nord Macedonia, Paesi segnati in questi anni da aspre contrapposizioni tra partiti al governo e opposizioni. Ed è l'inclusione europea che sollecita Serbia e Kosovo a normalizzare le loro relazioni. Così un forte ancoraggio all'Europa è essenziale per salvaguardare l'identità e l'unità della Bosnia Erzegovina³²¹.

L'assenza di una prospettiva di lungo periodo per la regione alimenta i rischi che il processo di allargamento "rimanga ostaggio" di rivendicazioni politiche, storiche e culturali nel breve termine, come dimostra il veto bulgaro all'adesione di Albania e Macedonia del Nord, superato nel luglio 2022 grazie alla mediazione francese.

Negli ultimi anni alcuni Stati membri dell'Unione, in particolare la Francia di Emmanuel Macron, hanno sostenuto con forza l'idea di una riforma della procedura di allargamento al fine di velocizzarla e di fornire un sostegno concreto ai Paesi dei Balcani occidentali nelle riforme di vasta portata necessarie per avvicinarli all'Europa³²². In risposta a questa richiesta la Commissione il 5 febbraio 2020 ha pubblicato la sua comunicazione sulla metodologia del processo di adesione, intitolata "Rafforzare il processo di adesione - Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali". La riforma è stata accolta all'unanimità dagli Stati membri riuniti in videoconferenza il 24 marzo 2020. A questa iniziativa si è aggiunta nel maggio 2022 la proposta, sempre di ispirazione francese, di creare una Comunità politica europea, una piattaforma di cooperazione tra gli Stati membri dell'UE e i Paesi vicini in materia di sicurezza e un foro di discussione su temi cruciali come l'energia e le infrastrutture. Il primo vertice nel quadro di questo nuovo progetto si è tenuto il 6 ottobre 2022 a Praga, a cui hanno partecipato i leader di 44 Paesi, inclusi i capi di Stato dei Balcani occidentali³²³.

³²⁰ J. O'Brennan, *op. cit.*, pp. 236-237.

³²¹ <https://www.cespi.it/en/node/1412>, consultato il 9 dicembre 2022.

³²² C. Masset, *La visione francese per un processo di allargamento ai Balcani occidentali credibile ed esigente*, «CeSPI online», 6 luglio 2020 <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/la-ue-i-balcani-la-scommessa-dellallargamento/la-visione-francese-un>, consultato il 9 dicembre 2022.

³²³ Riunione della Comunità politica europea, 6 ottobre 2022 <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2022/10/06/>, consultato l'11 dicembre 2022.

La Comunità politica europea vuole essere, alla luce dei recenti sviluppi in Ucraina, una risposta allo stallo nel processo di allargamento non per sostituirlo, ma per accelerarlo, come sostenuto da Jean Pisani-Ferry e Daniela Schwarzer, dell'Istituto Jacques Delors:

The war in Ukraine has highlighted the need to reshape the EU's relationship with its neighbours. The European Neighbourhood Policy – a framework designed to deepen ties with the EU's eastern and southern neighbours – has failed, and the enlargement process is painfully slow. By granting candidate status to Ukraine and Moldova in June, EU leaders demonstrated the sort of determined action that the new geopolitical landscape requires. But the decision also resulted in a conundrum: the EU can either accelerate its enlargement process or keep the current criteria and timetable, which would require applicants to wait for a decade. Neither of these options is ideal, however. An unreformed EU with 36 member states would be hobbled by veto rights, a bloated European Parliament, and a hopelessly fragmented executive branch. But letting the enlargement process move at a snail's pace and forcing Ukraine and Moldova to wait until it concludes would turn a politically significant commitment into a discouraging obstacle course. [...] The EPC could serve as a bridge to a larger EU and a framework for more permanent continental integration³²⁴.

Quest'iniziativa ha dunque lo scopo di favorire l'integrazione del continente, superando le lentezze dell'attuale procedura di ampliamento dell'UE e bypassando al contempo l'allineamento normativo ai criteri dell'Unione richiesti ai Paesi dei Balcani occidentali. Tuttavia, alcuni leader della regione temono che questa soluzione vada a sostituire l'attuale procedura di allargamento e divenga un'alternativa alla piena adesione³²⁵.

Sia il tentativo di riforma portato avanti dalla Commissione a inizio 2020, sia la recente proposta francese di istituire una Comunità politica europea, appaiono, agli occhi di Giorgio Fruscione, analista e ricercatore di ISPI, come «un tentativo di rinviare, se non bloccare il processo di allargamento» e rischiano di creare «una sala d'aspetto eterna» per i Paesi dei Balcani occidentali, imprigionati in un limbo dall'indecisione delle istituzioni europee. L'assenza di una politica assertiva dell'Unione ha dato l'opportunità ad altri *competitor*, in particolare Russia e Cina, di riaffermare la loro influenza nella regione, con effetti potenzialmente destabilizzanti per gli Stati che la abitano. Il conflitto in

³²⁴ J. Pisani-Ferry, D. Schwarzer, *How to Build the European Political Community*, «Project Syndicate», 3 October 2022 <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-political-community-epc-prague-summit-by-jean-pisani-ferry-and-daniela-schwarzer-2022-10>, consultato l'11 dicembre 2022.

³²⁵ A. Brzozowski, *Allargamento Ue, i leader discutono della proposta francese di una "Comunità politica europea"*, «Euractiv», 24 giugno 2022 [Allargamento Ue, i leader discutono della proposta francese di una "Comunità politica europea" – EURACTIV Italia](#), consultato il 12 dicembre 2022.

Ucraina sembra aver dato nuova voce a queste preoccupazioni, evidenziando la necessità di dare un nuovo impulso al processo di allargamento dell'Unione Europea.

III.12. La guerra in Ucraina rilancia la prospettiva europea per i Balcani occidentali

L'avanzata russa in Ucraina ha sottolineato il ruolo chiave della regione dei Balcani occidentali nel mantenimento della pace e della stabilità dei confini orientali europei, rilanciando inoltre il discorso sul processo di allargamento dell'Unione Europea verso est. Se da un lato la domanda di adesione di Ucraina, Moldavia e Georgia ha riportato l'attenzione su Paesi da troppo tempo relegati nella "stanza d'attesa" dell'Unione Europea, dall'altro ha esasperato tensioni e malumori tra gli Stati dell'Unione e quelli della regione³²⁶. La decisione del Consiglio Europeo del 24 giugno 2022 di garantire lo status di Paese candidato a Ucraina e Moldavia è stata accolta con un senso di frustrazione ed ingiustizia dai leader dei Balcani occidentali, ancora una volta bloccati dal gioco dei veti interno all'UE. Pur dichiarando di non criticare la scelta di concedere la candidatura a Kiev e Chişinău, essi hanno espresso la loro amarezza per il perdurante stallo nel processo di allargamento.

Tuttavia, il conflitto ha rilanciato il discorso sull'adesione dell'Albania e della Macedonia del Nord, al fine di creare una cerniera antirussa a est. Il Parlamento europeo ha espresso con urgenza l'idea che l'adesione di entrambi i Paesi, che hanno ormai soddisfatto tutte le condizioni per l'apertura dei negoziati, rappresenti un investimento non solo per la sicurezza, ma per la credibilità stessa dell'Unione Europea³²⁷. Con questo spirito è stato possibile superare l'opposizione della Bulgaria e avviare, il 19 luglio scorso, i negoziati con Tirana e Skopje. L'Italia ha sostenuto l'adesione dei due Paesi fin dall'insorgere della guerra in Ucraina. A maggio il premier Draghi, durante un intervento al Parlamento europeo, ha sottolineato la necessità di accelerare il processo di allargamento dell'UE per favorire l'ingresso di Albania e Macedonia del Nord. Il Presidente del Consiglio ha inoltre dichiarato che «l'Italia sostiene l'apertura immediata dei negoziati di adesione» in quanto «la piena integrazione

³²⁶ S. de Silva, *L'impatto della guerra in Ucraina sui Balcani occidentali*, «Osservatorio di Politica Internazionale», giugno 2022, Fascicolo 98, p. 2
<https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/notte/PI0098Not.pdf>, consultato il 12 dicembre 2022.

³²⁷ *Ibidem*, p. 7.

dei Paesi che manifestano aspirazioni europee non rappresenta una minaccia per la tenuta del progetto europeo» quanto una «parte della sua realizzazione»³²⁸.

L'ultimo vertice tra i leader degli Stati membri dell'UE e dei Balcani occidentali, svoltosi per la prima volta in terra balcanica e significativamente a Tirana, ha riaffermato «l'impegno pieno e inequivocabile» dell'Unione a favore della prospettiva europea per gli Stati balcanici, e auspicato «l'accelerazione del processo di adesione»³²⁹. Il 6 dicembre 2022 i capi di Stato e di governo dei Paesi membri hanno sottolineato, di fronte all'escalation della guerra in Ucraina, l'importanza del partenariato strategico tra l'UE e la regione dei Balcani occidentali, elogiando il suo allineamento alla Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) dell'Unione. In quest'occasione è stato anche lanciato un pacchetto di sostegno per l'energia, del valore di 1 miliardo di euro in sovvenzioni, che potrà apportare 2,5 miliardi di euro di investimenti. Questa nuova misura, finanziata tramite lo Strumento di Assistenza Preadesione (IPA III), aiuterà gli Stati balcanici ad attenuare l'impatto della crisi dell'energia e delle materie prime e accelerare la transizione energetica nell'area³³⁰.

³²⁸ Draghi: accelerare allargamento UE, «CeSPI online», 3 maggio 2022 <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/focus-balcani/news-draghi-accelerare-allargamento-ue>, consultato il 12 dicembre 2022.

³²⁹ Dichiarazione di Tirana, 6 dicembre 2022 <https://www.consilium.europa.eu/media/60553/tirana-declaration-it.pdf>, consultato il 12 dicembre 2022.

³³⁰ Ivi.

Conclusioni

Il cammino europeo dell'Albania, iniziato con la fine della dittatura comunista nel 1991, è un percorso lungo e tortuoso. L'unione Europea, come una "stella polare", ha guidato il Paese delle aquile nel difficile periodo di transizione, spingendolo a adottare importanti riforme orientate al consolidamento delle istituzioni democratiche e all'apertura all'economia di mercato, favorendo inoltre l'allineamento di Tirana alle posizioni euro-atlantiche. La fragilità delle strutture statali e la grave instabilità dei Paesi della regione dopo la dissoluzione jugoslava, testimoniate nel caso albanese dall'anarchia del 1997 e dalla crisi dei rifugiati kosovara, convinsero l'Unione a sviluppare una prospettiva d'integrazione per i Balcani occidentali all'inizio del nuovo millennio. Il Processo di Stabilizzazione e Associazione proponeva di rafforzare le relazioni tra questi Paesi e l'UE, condizionandole al rispetto dei criteri fissati dal Consiglio Europeo di Copenaghen e dalle conclusioni del Consiglio del 1997.

La promessa di adesione fatta da Bruxelles agli Stati balcanici in occasione del Summit di Salonicco ha ormai compiuto vent'anni, ma solo Slovenia e Croazia sono riuscite a fare il loro ingresso nell'UE. Gli ostacoli che si frappongono alle speranze europee dell'Albania sono di natura molteplice e nascono sia all'interno del Paese delle aquile, sia in seno all'Unione Europea.

Il senso di claustrofobia ereditato dal periodo di dittatura comunista e il mito del benessere trasmesso attraverso le televisioni occidentali hanno contribuito allo sviluppo in terra schipetara di un'idea distorta di Europa. Questa viene oggi collettivamente identificata come uno spazio geografico da raggiungere più che una realtà da costruire in patria. Tale convinzione trova una sua concreta espressione nell'entusiasmo generato tra la popolazione albanese dalla decisione UE di liberalizzare i visti per i cittadini del Paese delle aquile nell'area Schengen nel 2010, ritenuta dai leader politici un passo decisivo sulla strada dell'integrazione europea. È proprio il comportamento delle élite dirigenti, che mai dalla fine della dittatura hanno messo in discussione la prospettiva di adesione dell'Albania all'Unione, a costituire il maggiore ostacolo interno alla sua realizzazione. Protagonisti di una politica rissosa e senza compromessi e responsabili del dilagare del fenomeno corruttivo nelle istituzioni statali, i rappresentanti e i dirigenti di partito albanesi hanno contribuito al rallentare del processo d'integrazione, spingendo in diverse occasioni le istituzioni europee a dubitare che il Paese delle aquile fosse adeguatamente preparato per fare il suo ingresso nell'UE. Valutazioni retrospettive della capacità di governance della Bulgaria e della Romania effettuate dopo il 2007 hanno indotto l'Unione a adottare una posizione più cauta riguardo l'adesione di nuovi membri.

L'Albania ha inoltre compiuto una serie di importanti riforme in settori chiave come la giustizia e la pubblica amministrazione, ma un problema cruciale per Tirana rimane il divario tra il recepimento e l'attuazione degli impegni dell'Unione Europea.

Le crisi che negli anni più recenti hanno interessato l'UE hanno influenzato negativamente la prospettiva di allargamento un tempo condivisa dai suoi Stati membri. Il riferimento è innanzitutto alla crisi economica del 2008, che ha colpito duramente l'Unione e gli stessi Paesi dei Balcani occidentali, contestando la narrazione che vede nell'integrazione europea una medicina capace di curare tutte le patologie balcaniche. L'entusiasmo che aveva accompagnato l'UE durante il quinto allargamento nel 2004 sembra aver ceduto progressivamente il passo a un processo di ripiegamento e introversione, che ha spinto Bruxelles ad accantonare la prospettiva di un ulteriore ampliamento. La crisi migratoria e dell'eurozona, la diffusione di movimenti euroscettici e sovranisti in Europa e la Brexit hanno messo in discussione gli stessi valori dell'UE, mentre ha assunto un rilievo sempre maggiore il criterio della capacità di assorbimento nella decisione legata all'ingresso di nuovi membri. In tale contesto le istituzioni europee hanno assunto un atteggiamento ambiguo nei confronti dei Paesi dei Balcani occidentali, minando la credibilità del processo d'integrazione e, conseguentemente, la spinta alle riforme in questi Stati. La crisi ha inoltre indebolito notevolmente il potere relativo della Commissione europea nel sistema istituzionale dell'UE e rafforzato il ruolo del Consiglio europeo e dei singoli Stati membri. Oggi l'allargamento ai Balcani deve fare i conti con un intergovernalismo assertivo e muscolare e con gli interessi nazionali dei Paesi dell'Unione, che spesso politicizzano il dibattito sull'adesione. Il percorso d'integrazione dell'Albania e della Macedonia del Nord è rimasto per molto tempo ostaggio del gioco dei veti interno all'UE, prima a causa dell'opposizione della Francia e, poi, della Bulgaria. È dunque evidente che l'assenza di una prospettiva di lungo periodo per la regione alimenta i rischi che il processo di allargamento venga bloccato da rivendicazioni politiche, storiche e culturali nel breve termine. Alcuni analisti politici hanno proposto una riforma del sistema di adesione che considera l'introduzione del voto a maggioranza qualificata in tutte le fasi intermedie dei negoziati di accesso. Questa nuova procedura per convalidare i progressi o l'arretramento dei Paesi candidati all'Unione renderebbe il processo più equo ed efficace.

Rimane, tuttavia, aperta la questione sollevata nel 2018 dal Presidente Macron, secondo cui l'Unione dovrebbe prima essere capace di riformarsi e poi procedere verso un ulteriore allargamento. Il tema legato all'accoglienza di nuovi membri assume oggi caratteri esistenziali per Bruxelles, come testimonia l'acceso dibattito, che coinvolge anche l'Albania, sull'ammissibilità di Stati a maggioranza musulmana nel club cristiano dell'Unione Europea. L'attuale periodo di crisi offre

all'Europa, a cui Hans Georg Gadamer riconosce «l'eccezionale merito» di «saper riconoscere e vivere con l'Altro», la preziosa occasione di ripensarsi e sperimentare vie nuove di azione.

Purtroppo, mentre le istituzioni europee prendono tempo, altri Paesi, come Cina, Russia e Turchia, che hanno aspirazioni geopolitiche diverse, e spesso contrastanti, sui Balcani occidentali, rafforzano la loro influenza nella regione, con effetti potenzialmente destabilizzanti per gli Stati che la abitano.

L'invasione russa dell'Ucraina sembra aver riportato l'attenzione su quest'area, ricordando ai Paesi membri dell'UE, dimentichi delle terribili conseguenze della dissoluzione jugoslava, i costi politici, economici e umani della guerra e l'instabilità ai confini europei e rilanciando la prospettiva di allargamento verso est. Il conflitto tra Kiev e Mosca ha riproposto il tema dell'integrazione europea come progetto di pace per il Vecchio continente e spinto Bruxelles ad avviare, il 19 luglio scorso, i negoziati di adesione con Albania e Macedonia del Nord.

Bibliografia

Monografie, articoli di ricerca, riviste scientifiche

- M. Bogdani and J. Loughlin, *Albania and the European Union: The Tumultuous Journey towards Integration and Accession*, London, I.B. Tauris, 2007;
- M. Comelli, *L'Albania verso l'Unione europea: il ruolo dell'Italia*, Roma, «Istituto Affari Internazionali», Documenti IAI 09/12, giugno 2009;
- R. Panagiotou, *Albania and the EU: from isolation to integration*, «Journal of Balkan and Near Eastern Studies», Volume 13, Number 3, September 2011;
- A. F. Biagini, *Storia dell'Albania contemporanea*, Firenze, Giunti Editore S.p.A., 2021;
- B. Fevziu, *Enver Hoxha. The iron fist of Albania*, London, I.B.Tauris, 2016;
- A. Kasoruh, *Un incubo di mezzo secolo. L'Albania di Enver Hoxha*, Besa Muci Editore, 2021;
- R. Morozzo della Rocca, A. Giovannelli, *Martiri d'Albania*, Brescia, Editrice Morcelliana, 2017;
- G. Prévélakis, *I Balcani*, Bologna, Il Mulino, marzo 2005.
- L. Halili, *The end of communist rule in Albania. Political change and The Role of The Student Movement*, New York, Taylor & Francis, 2020;
- A. Langer, *L'Albania di fronte all'Europa*, G. Accardo (ed.), Dialogo sull'Albania, Merano, Edizioni alphabeta Verlag, 2019;
- O. Mehillaj, *L'immigrazione albanese in Italia. Profili sociologici e politiche di controllo*, «ADIR. L'Altro diritto», 2010;
- R. Morozzo della Rocca, *Albania. Le radici della crisi*, Milano, Guerini e Associati, 1997;
- A. Nexhipi, *Referendum on the Constitution dated November 6, 1994 in Albania*, «Technium Social Sciences Journal», Vol. 24, ottobre 2021;
- C. Jarvis, *The Rise and Fall of the Pyramid Schemes in Albania*, «IMF Staff Papers», Vol. 47, No. 1, 2000;
- *Albania, emergenza italiana*, Supplemento al vol. n. 1 di «liMes – Rivista Italiana di Geopolitica», 1997;
- Pettifer, M. Vickers, *The Albanian Question. Reshaping the Balkans*, New York, I. B. Tauris, 2007;

- D. Kritsiotis, *Security Council Resolution 1101 (1997) and the Multinational Protection Force of Operation Alba in Albania*, «Leiden Journal of International Law», Volume 12, September 1999;
- R. Morozzo della Rocca (ed.), *Fare Pace*, Milano, Edizioni San Paolo s.r.l., 2018;
- A. Leogrande, *Il naufragio*, Feltrinelli Editore, 2011;
- R. Morozzo della Rocca, *Kosovo. La guerra in Europa*, Milano, Guerini e Associati, 1999;
- R. Kondaj, *Management of refugee crisis in Albania during the 1999 Kosovo conflict*, «Croatian Medical Journal», 43, 2002;
- A. M. Johnson, *Albania's relations with the EU: on the road to Europe?*, «Journal of Southern Europe and Balkans», Volume 3, Number 2, 2001;
- M. A. Smith, *Albania 1999-2000*, «Conflict Studies Research Centre», May 2000;
- F. C. Abrams, *Modern Albania*, NY and London, New York University Press, 2015;
- F. Korenica, D. Doli, *The 2009 parliamentary election in Albania*, «Electoral Studies», Volume 30, Issue 1, March 2011;
- S. Hasanaj, *L'Albania al bivio di un compromesso: la riforma della giustizia albanese e l'apertura dei negoziati con l'Unione europea*, «Osservatorio Costituzionale – AIC», Fascicolo online n.3, 5 maggio 2020;
- M. Torres, *L'impegno dell'Italia nella stabilizzazione dell'Albania negli anni '90*, «Euro-Balkan Law and Economics Review», Fascicolo online n.2/2021;
- F. Orecchini, *La Cooperazione italiana in Albania*, Roma, Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI 09/12, giugno 2009;
- S. Sayan, O. Zaim, *The political economy of Turkey in the post-Soviet era: going West and looking East?*, a cura di L. Rittenberg, Westport, Praeger Publishers, 1998;
- D. Sina, *Albania's Integration in EU*, «Mediterranean Journal of Social Sciences», Vol. 4 n. 6, July 2013;
- P. Dunay, W. Zellner, *The Pact on Stability in Europe. A Diplomatic Episode or a Lasting Success?*, OSCE-Yearbook 1995/1996, Baden-Baden, 1997;
- H. G. Ehrhart, *Prevention and Regional Security: The Royaumont Process and the Stabilization of South-Eastern Europe*, OSCE-Yearbook 1998, Baden-Baden, 1999;

- E. Busek, *The Stability Pact for Southeastern Europe: achievements and future challenges*, OSCE Yearbook 2002, Baden-Baden 2003;
- N. Pedrazzi, *L'Albania in Europa, l'Europa in Albania*, Bologna, «il Mulino», Fascicolo n.6, 2013;
- A. Tepshi, A. Qafa, *The European Union and Albania, the relations between them*, «Mediterranean Journal of Social Sciences», Vol. 6 n. 3, May 2015;
- J. Goxha, *Albania-EU relationship and the course towards the European integration*, Danubius University, «EIRP Proceedings», Vol. 11/2016;
- E. Shehaj, *Challenges of Albania towards the European Integration*, Rome, «Mediterranean Journal of Social Sciences», Vol. 6 n. 4, July 2015;
- R. Cipuri, A. Kocibelli, *Albanian Attitudes toward European Integration Milestones: Albanian relations with the European Union*, «European Studies Journal», University of Tirana, May 2010;
- G. Fruscione, *L'in(de)finita transizione*, a cura di M. Napolitano, Udine, Bottega Errante Edizioni, aprile 2021;
- S. Cvijic and A. Cerimagic, *Rebuilding Our House of Cards: With More Glue*, Skopje, «Institute for Democracy Societas Civilis Skopje», Policy Paper No.53, November 2020;
- H. Grabbe, *European Union conditionality and the *acquis communautaire**, London, «International Political Science Review», 2002, Vol. 23, N. 3;
- L. Montanari, *I Balcani occidentali e l'Unione europea ai tempi del Covid-19*, «Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana», luglio 2020;
- K. Beshku, O. Mullisi, *The European Union as a reforming power in the Balkans: the case of Albania*, published online by the Institute for Research and European Studies, «Journal of Liberty and International Affairs», 2018, Vol. 4, N. 2;
- A. Serjanaj, *Albania in the European perspective. The fulfilment of the Copenhagen criteria, a necessary condition towards EU*, Rome, «Academic Journal of Interdisciplinary Studies», MCSER Publishing, Vol. 3 N. 4, July 2014;
- Y. Rupa, *The Albanian Reform in the institutions of Justice and its impact on the integration in the European Union*, Rome, «Mediterranean Journal of Social Sciences», MCSER Publishing, Vol. 8 N. 1, January 2017;
- D. Jano, *From Balkanization to Europeanization: the stages of Western Balkans complex transformations*, «L'Europe en Formation», 2008/3;

- T. Mavrikos-Adamou, *Rule of law and the democratization process: the case of Albania*, Hosfra University, Hempstead, Taylor & Francis, Vol. 21 N. 6, 2013;
- M. Vickers, *The Albanians: A Modern History*, London, IB Tauris & Co, 1995;
- I. Jusufi, *Human Rights in the EU's Conditionality Policy Towards Albania: The Practice of Sub-committee Meetings*, Epoka University, «East European Journal of Society and Politics», 2017, Vol. 3 N. 2;
- G. Lefe, *La questione irrisolta della Çamëria nella complessità dei rapporti greco-albanesi*, Università del Salento, «Palaver», 2014, Vol. 3 N. 2;
- S. Weiss, *Pushing on a string? An evaluation of regional economic cooperation in the Western Balkans*, Dortmund, «Bertelsmann Stiftung», 2020;
- A. Veshi, *L'Albania e i Balcani occidentali, quali prospettive?*, «Euro-Balkan Economic Review», 24 giugno 2022;
- R. Panagiotu, *The Western Balkans between Russia and the European Union: perceptions, reality, and impact on enlargement*, «Journal of Contemporary European Studies», 29 July 2020;
- P. Gauttam, B. Singh, J. Haur, *COVID-19 and Chines Global Health Diplomacy: Geopolitical Opportunity for China's Hegemony?*, Punjab, «Millenial Asia», 2020;
- G. Fruscione, *L'in(de)finita transizione*, a cura di M. Napolitano, Nova Gorica, Bottega Errante Edizioni (BEE), aprile 2021;
- P. Rago, *Tradizione, nazionalismo e comunismo nell'Albania contemporanea*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, giugno 2011, Anno II n. 2;
- A. Saraçgil, *Desideri ambivalenti. Relazioni tra la Turchia e l'Unione Europea*, Firenze, «Lingue e letterature d'Oriente e d'Occidente», 2017, n. 6;
- O. Roy, *L'Europa è ancora cristiana?*, Trebaseleghe, Feltrinelli Editore, settembre 2019;
- R. Kapuściński, *Shah-in-Shah*, Milano, Feltrinelli Editore, settembre 2001;
- S. Zamagni, *Cristianesimo ed Europa*, Nel mare aperto della storia, a cura di J. D. Durand et al., Urbino, Gius. Laterza & Figli, gennaio 2021;
- R. Panagiotu, *The Greek Crisis as a Crisis of EU Enlargement: How will the Western Balkans be affected?*, «Journal of Southeast European and Black Sea Studies», 13/1, 2013;
- J. O'Brennan, *European Union, 'Enlargement Fatigue' and the Western Balkans*, «European Foreign Affairs Review», 2014, Volume 19, Issue 2;
- D. Devrim, E. Schulz, *Enlargement Fatigue in the European Union: From Enlargement to Many Unions*, «Real Istituto Elcano», Working Paper n. 13, 10 March 2009;

- M. Memaj, *Future enlargement of EU: Albania case, population attitudes towards membership*, Università di Lisbona;
- S. de Silva, *L'impatto della guerra in Ucraina sui Balcani occidentali*, «Osservatorio di Politica Internazionale», giugno 2022, Fascicolo 98, p. 2.

Report e documenti ufficiali

- B. Hand, *The albanian parliamentary elections of 1996*, Report Prepared by the Staff of the CSCE, June 1996;
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Transition Report 1996*, EBRD, London, 1996;
- Albanian Ministry of Information, *Common Press Release of PM Pandeli Majko and Tony Blair*, 18 May 1999;
- The Economist Intelligence Unit, *Country Profile: Albania 2001*, London, EUI, 12 January 2001;
- Republic of Albania Parliamentary Elections 24 June -19 August 2001, Warsaw, ODIHR - OSCE, 11 October 2001;
- Albania's parliamentary elections 2001, Tirana/Brussel, ICG, 23 August 2001;
- Report of the ad hoc delegation for observation of parliamentary elections in Albania 1-4 July 2005, European Parliament, Committee of Foreign Affairs, 24 June 2005;
- Bucharest Summit Declaration, NATO documents, 3 April 2008;
- Republic of Albania Parliamentary Elections 28 June 2009, Warsaw, ODIHR-OSCE, 14 September 2009;
- Resolution 1101/1997 adopted by the Security Council at its 3758th meeting, 28 March 1997;
- Red Lines for Albania. The EU and the June Parliamentary Elections, European Stability Initiative Report, 7 May 2013;
- Republic of Albania Parliamentary Elections 23 June 2013, Warsaw, ODIHR-OSCE, 10 October 2013;
- Albania 2013 Progress Report, Brussels, European Commission, 16 October 2013;
- Council conclusions on Albania, General Affairs Council-Council of the European Union, Luxembourg, 24 June 2014;

- Discorso del Santo Padre Francesco. Incontro con le autorità, Dicastero per la Comunicazione - Libreria Editrice Vaticana, Salone dei ricevimenti del Palazzo Presidenziale (Tirana), domenica 21 settembre 2014;
- The OSCE/ODHIR EOM Report from parliamentary elections in Albania 25 June 2017;
- Republic of Albania Parliamentary Elections 25 June 2017, ODIHR-OSCE, Warsaw, 28 September 2017;
- Republic of Albania Local Elections 30 June 2019, OSCE-ODIHR, Warsaw, 5 September 2019;
- Accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica di Albania sugli scambi e sulla cooperazione commerciale ed economica, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, N. L 343/2, 25/11/1992;
- Posizione comune del 9 novembre 1998 relativa al processo di stabilità e di Buon Vicinato nell'Europa sudorientale, Consiglio dell'Unione Europea, Gazzetta ufficiale n. L 302 del 12/11/1998;
- Council Conclusions on the Application of Conditionality with a view to developing a Coherent EU-Strategy for the Relations with the Countries in the Region, 2003rd Council meeting - General Affairs, Luxembourg, Annex III, 29/30 April 1997;
- Stability Pact for Southeastern Europe, G8 Summit, Cologne, 10 June 1999;
- La Commissione propone un processo di stabilizzazione e di associazione per i Paesi dell'Europa sud-orientale, Commissione europea, Comunicato stampa, IP/99/350, 26 maggio 1999;
- Conclusions of the Presidency, Santa Maria Da Feira European Council 19 and 20 June 2000;
- Final Declaration, Zagreb Summit, 24 November 2000;
- Relazione della Commissione al Consiglio sui lavori del gruppo direttivo di alto livello UE/Albania, volti a preparare il negoziato di un Accordo di Stabilizzazione e di Associazione con l'Albania, COM/2001/0300, 6 June 2006;
- Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Göteborg, SN 200/1/01 REV 1, 15 e 16 giugno 2001;
- Albania's European destiny, Speech of the President of the European Commission Romano Prodi before the Albanian Parliament, SPEECH/03/43, Tirana, 31 January 2003;
- Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Salonicco, D/03/3, 19 e 20 giugno 2003;
- Decisione del Consiglio dell'Unione Europea relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel Partenariato europeo con l'Albania del 14 giugno 2004, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, L. 223/20, 24 giugno 2004;

- Comunicazione della Commissione COM (2005) 561, documento di strategia sull'ampliamento, 11 novembre 2005;
- Agreement between the European Community and the Republic of Albania on the readmission of persons residing without authorisation, Luxembourg, Official Journal L. 124, 17 June 2005;
- Accordo di Stabilizzazione e Associazione E tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Albania, dall'altra, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, L. 107/166, 24 aprile 2009;
- Accordo Interinale sugli Scambi e sulle Questioni Commerciali tra la Comunità Europea, da una parte, e la Repubblica di Albania, dall'altra, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, L. 239/1, 1° settembre 2006;
- IPA 2008 National Programme for Albania. Support to Albanian Ministry of European, Tirana, 2008/020-116;
- Regolamento (CE) n. 2666/2000 del Consiglio, relativo all'assistenza all'Albania, alla Bosnia-Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, 5 dicembre 2000;
- Albania's Country Strategy Paper 2000-2006, European Commission – External Relations Directorate General, 30 November 2001;
- Regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio che istituisce uno Strumento di Assistenza Preadesione (IPA), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 17 luglio 2006;
- Annex to the Commission implementing decision adopting the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA III) Programming Framework for the period 2021-2027, Brussels, 10 December 2021;
- Decisione del Consiglio del 18 febbraio 2008 relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato europeo con l'Albania e che abroga la decisione 2006/54/CE, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L. 80/1, 19 marzo 2008;
- Albania 2007 Progress Report, European Commission, Brussels, 6 November 2006;
- Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union, Brussels, COM (2010) 680, 9 November 2010;
- Visa liberalisation for Albania and Bosnia and Herzegovina, Council of the European Union, Brussels, 8 November 2010;
- Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union, Brussels, COM (2010) 680, 9 November 2010;

- Commission outlines next steps for EU enlargement, European Commission press release, Brussels, 10 October 2012;
- Joint conclusions of the first High Level Dialogue on the Key Priorities, 12 November 2013;
- Council conclusions on Albania, General Affairs Council, Luxembourg, 24 June 2014;
- Conclusioni del Consiglio Europeo, Bruxelles, 27 giugno 2014;
- *Il processo di integrazione europea dei Balcani occidentali: la prospettiva regionale*, Bruxelles, Commissione per gli Affari esteri del Parlamento europeo, Dossier n. 95, 21 novembre 2017;
- *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, Strasbourg, 6 February 2018;
- Dichiarazione di Sofia, Summit UE-Balcani occidentali, 17 maggio 2018;
- Osservazioni del presidente Donald Tusk dopo il vertice UE-Balcani occidentali, 17 maggio 2018;
- Conclusioni del Consiglio sul Processo di Stabilizzazione e Associazione, Consiglio Affari Generali, Bruxelles, 26 giugno 2018;
- Comunicazione della Commissione sulla politica di allargamento dell'UE, Bruxelles, 29 maggio 2019;
- Conclusioni del Consiglio su "Allargamento e Processo di Stabilizzazione e di Associazione", Comunicato stampa, 18 giugno 2019;
- Conclusioni del Consiglio Europeo, Bruxelles, 17-18 ottobre 2019;
- Comunicazione della Commissione, Bruxelles, 5 febbraio 2020;
- Conclusioni del Consiglio su Allargamento e Processo di Stabilizzazione e Associazione, Bruxelles, 25 marzo 2020;
- Dichiarazione di Zagabria, 6 maggio 2020;
- Commission drafts negotiating frameworks for Albania and North Macedonia, Press Release, Brussels, 1 July 2020;
- Comunicazione della Commissione, Bruxelles, 6 ottobre 2020;
- Vertice dei Balcani occidentali a Sofia: adozione di importanti iniziative per rafforzare la cooperazione regionale e stimolare la ripresa socioeconomica e la convergenza verso l'UE, Comunicato stampa, Bruxelles, 10 novembre 2020;
- Dichiarazione di Brdo, 6 ottobre 2021;
- Consiglio Affari esteri, Lussemburgo, Sessione n° 3866, 11 aprile 2022;

- Consiglio Affari Esteri, Bruxelles, Sessione n° 3869-1, 16 maggio 2022;
- *A new start for Europe*, Opening statement of the Candidate for President of the European Commission Jean-Claude Juncker before the European Parliament plenary session, Strasbourg, 15 July 2014;
- EU Enlargement Strategy, European Commission, Brussels, 10 October 2015;
- Parere della Commissione sulla domanda di adesione dell'Albania all'Unione europea, Bruxelles, 9 ottobre 2010;
- Albania Progress Report, Strasbourg, 19 October 2021;
- Cross-cutting Public Administration Reform Strategy 2015-2020, Ministry for Innovation and Public Administration;
- Risoluzione del Parlamento europeo, Bruxelles, 19 maggio 2022;
- Western Balkans leaders' declaration on Common Regional Market, Sofia Summit, 10 November 2020;
- *Europe's Growing Muslim Population*, Pew Research Centre's Report, 29 November 2017;
- Dichiarazione di Tirana, 6 dicembre 2022.

Articoli di stampa

- G. Cedrone, L. Maksuti, *Kadarè racconta l'Albania tra passato e futuro*, «Repubblica», 19 novembre 2014;
- S. Di Lellis, *Albania, golpe fallito Nano riconquista Tirana*, «La Repubblica», 15 settembre 1998;
- M. Rukaj, *Il Kosovo visto da Tirana*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 20 febbraio 2008;
- M. Rukaj, *Violenza a Tirana*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 22 gennaio 2011;
- F. Lubonja, *Crisi in Albania: i due gruppi*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 28 gennaio 2011;
- G. Mahdi, *Albania: proteste studentesche, una scossa all'apatia*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 11 dicembre 2018;
- E. Gjatolli, *Albania: l'università e la riforma*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 20 maggio 2015;
- M. Manzana, *Liberalizzazione dei visti, processo non irreversibile*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 15 dicembre 2010;
- R. Devole, *Eurovisa, l'Europa unita dei visti*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 7 maggio 2009;

- T. Mali, *Albania, si riforma la giustizia*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 28 luglio 2016;
- F. Martino, *Allargamento UE: si riparte, con il freno a mano*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 20 febbraio 2018;
- A. Gray, *Macron pours cold water on Balkan EU membership hopes*, «Politico», 17 May 2018;
- G. Madhi, *Balcani e allargamento: Francia contro tutti*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 17 ottobre 2019;
- P. A. Valenti, *Lo stop della Francia all'ingresso dell'Albania nella UE*, «Euronews», 30 ottobre 2019;
- T. Miglierina, *Summit UE-Balcani occidentali: "Non ancora"*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 7 ottobre 2021;
- G. Mahdi, *Albania: un passo avanti verso l'UE*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 26 luglio 2022;
- Redazione OBC, *Open Balkan, tra successo e rassegnazione*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 6 agosto 2021;
- Redazione OBC, *Open Balkan, si approfondisce la cooperazione*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 25 dicembre 2021;
- R. Radovic, *Open Balkan shows no sign of delivering promised freedoms*, «Balkan Insight», 16 June 2022;
- M. Torri, *La Cina nei Balcani occidentali*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», Dossier, 9 giugno 2021;
- F. Martino, *La Via della seta passa dai Balcani*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 1° dicembre 2017;
- G. Fruscione, *Gli obiettivi e i limiti della spinta turca nei Balcani occidentali*, «Aspenia online», 24 luglio 2022;
- N. Pedrazzi, *Albania: candidata all'Europa o provincia ottomana?*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 19 giugno 2019;
- D. Santoro, *La Turchia torna in Albania*, «Limes online», 26 luglio 2021;
- G. Kajana, *Albania-Turchia: la visita di Erdoğan rafforza la relazione*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 20 febbraio 2022;
- M. Rukaj, *Albania e censimento 2011: di che religione sei?*, «Osservatorio Balcani e Caucaso», 4 febbraio 2013;
- *L'allargamento dell'UE ai Balcani occidentali: tra speranze e lentezze un lungo cammino*, «CeSPI online», 6 luglio 2020;

- C. Masset, *La visione francese per un processo di allargamento ai Balcani occidentali credibile ed esigente*, «CeSPI online», 6 luglio 2020;
- J. Pisani-Ferry, D. Schwarzer, *How to Build the European Political Community*, «Project Syndicate», 3 October 2022;
- A. Brzozowski, *Allargamento Ue, i leader discutono della proposta francese di una “Comunità politica europea”*, «Euractiv», 24 giugno 2022;
- *Draghi: accelerare allargamento UE*, «CeSPI online», 3 maggio 2022.

Sitografia

- <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/enlargement/albania/>;
- <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/home/en>;
- <https://www.europarl.europa.eu/portal/it>;
- <https://twitter.com/ediramaal/status/1539867616185049089>;
- <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>;
- <https://www.transparency.org/en/cpi/2011>;
- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_it;
- <https://www.cespi.it/en/node/1412>;
- [https://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/\(classes\)/article](https://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/(classes)/article);
- <https://balkaninsight.com/albania-home/>.