

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra Diritto dell'Unione Europea

LA LIBERALIZZAZIONE DEI VISTI NEI BALCANI OCCIDENTALI

Il caso del *law enforcement* in Bosnia-Herzegovina

RELATORE

Prof. Paolo De Caterini

CANDIDATO

Anna Lisa Pantusa

matricola 067922

ANNO ACCADEMICO 2013/2014

INDICE

Elenco delle abbreviazioni.....	4
INTRODUZIONE.....	5
CAPITOLO Primo – Verso un regime <i>visa free</i> (1991-2011)	
1. Premessa.....	7
2. Visto o non visto? L’Europa Occidentale e l’emergenza rifugiati alla crisi bosniaca	9
2.1. Una risposta “debole”.....	11
3. I Balcani Occidentali nella <i>black list</i>	12
3.1. Oltre il regolamento 539/2001: verso la <i>desecuritisation</i>	15
4. Il summit di Salonicco del 2003	16
4.1. Tra retorica e primi approcci alla condizionalità	17
5. Gli accordi di riammissione e facilitazione del rilascio dei visti: il ruolo della società civile balcanica	19
5.1 Obiettivo liberalizzazione	21
6. <i>Roadmap</i> e condizionalità	22
6.1 Dentro la <i>roadmap</i>	23
7. La liberalizzazione “a due tranches”	24
7.1 <i>Strict but fair?</i>	25
8. Il post-liberalizzazione: il fenomeno dell’ <i>asylum misuse</i>	26
8.1 Una “vacanza gratis” nella zona Schengen.....	29
9. La clausola di salvaguardia	30
9.1 Colpa dei Balcani?	32

10. Conclusioni	33
-----------------------	----

CAPITOLO Secondo – La Bosnia-Herzegovina e le sfide del law enforcement

1. Premessa.....	35
1.1 Dayton: punto medio tra riunificazione e segregazione.....	37
1.2 Le forze di polizia secondo Dayton e oltre	38
1.3 La riforma della polizia nel 2008.....	40
2. Il coordinamento verticale e orizzontale tra le agenzie di polizia.....	44
2.1. Compromessi	45
3. Tra responsabilità di cooperazione e capacità investigativa speciale	47
3.1. Lo scarto inefficiente tra previsione e attuazione.....	50
4. La dimensione internazionale della cooperazione di polizia	51
4.1. Uno, nessuno e centomila: chi gestisce la cooperazione internazionale?	53
5. Conclusioni	54
CONCLUSIONI.....	55
Bibliografia	57
Sitografia.....	66

*A zio Francesco,
perché se mi chiedessero
a chi voglia somigliare da
grande, risponderei senza
dubbio: “a lui”.*

Elenco delle abbreviazioni

BP	Border Police
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development, and Stabilisation
EUPM	European Union Police Mission
FRONTEX	Frontières extérieures (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European)
GAERC	General Affairs and External Relations Council
IDDEEA	Agency for Identification Documents, Registers and Data Exchange of Bosnia and Herzegovina
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance
OHR/EUSR	Office of the High Representative/European Union Special Representative
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PIC	Peace Implementation Council
PCC SEE	Police Cooperation Convention for SouthEast Europe
PVLMM	Post-Visa Liberalisation Monitoring Mechanism
SAA	Stabilisation and Association Agreement
SAP	Stabilisation and Association Process
SECI	Southeast European Cooperative Initiative
SELEC	Southeast European Law Enforcement Centre
SIPA	State Investigation and Protection Agency
TCE	Trattato che istituisce la Comunità Europea
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
UNHCR	United Nations Human Rights Council

Introduzione

Dal Consiglio di Santa Maria de Feira del giugno 2000 in poi, l'Unione ha portato avanti la sfida dell'allargamento alla regione balcanica (Consiglio Europeo, 2000) a fasi alterne di successo, nel corso delle quali pacchetti di strumenti e obiettivi *à la carte* si sono misurati con una realtà complessa, in un percorso certamente più difficile di quello che portò nel club europeo dal 2007 i Paesi dei Balcani Orientali – Bulgaria e Romania – una volta dentro l'orbita sovietica.

Muovendoci all'interno di questo discusso dossier, abbiamo scelto di improntare la nostra domanda di ricerca all'analisi di un obiettivo ad alta densità politica – il processo di liberalizzazione dei visti che, seppure non immediatamente inquadrato nel dialogo sull'integrazione, ne costituisce una costola importante – e allo strumento metodologico cui l'obiettivo è stato informato, la condizionalità. Ci è sembrato utile sottolinearne le potenzialità e misurarne il grado di efficienza alla luce dei fatti, una sorta di *budgeting* che l'agenda della prossima Presidenza Italiana del Consiglio non mancherà certo di tenere in conto, dato l'interesse esplicitamente rinnovato in proposito, per meglio pianificare i futuri passi dell'Unione nella regione.

Rispetto al 1990 – quando il passaporto jugoslavo garantiva libertà di movimento tanto verso est quanto verso ovest (anche negli anni della guerra fredda), configurandosi come un caso abbastanza singolare rispetto al vicino regime comunista albanese, chiuso nel suo isolamento – i Balcani del post-conflitto si ritrovarono tagliati fuori dall'area Schengen. Abbiamo ritenuto utile, perciò, una ricostruzione storica del processo di liberalizzazione dei visti (capitolo I) per comprendere come la condizionalità sia stata nel concreto articolata e quali attriti abbia incontrato nelle reazioni delle controparti destinatarie¹ delle “ricette tecniche” della Commissione.

Dal punto di vista dell'Unione, si ponevano due questioni: da una parte, l'esigenza di favorire la socializzazione dei cittadini balcanici nello spazio europeo senza rinunciare alla messa in sicurezza delle proprie frontiere esterne (Collantes-Celador; Juncos, 2011:203); dall'altra, il tentativo di individuare una strada praticabile in un groviglio di tensioni etniche, organizzazioni statali *in fieri* e differenze socio-economiche strutturali che facevano dei governi balcanici degli interlocutori non

¹ La nostra trattazione lascerà volutamente da parte la situazione del Kosovo, le cui autorità hanno ricevuto la *roadmap* nell'ambito del dialogo sulla liberalizzazione dei visti solo nel giugno 2012. La Commissione ebbe un atteggiamento assai reticente in proposito, consapevole del fatto che una tale mossa avrebbe significato per Pristina una legittimazione internazionale forte, quando solo 23 dei 28 Stati Membri si erano espressi per il riconoscimento ufficiale. In particolare, rilevano i no di Spagna, Slovacchia e Romania, dove i secessionisti catalani e le minoranze ungheresi, rispettivamente, vedrebbero avallate le proprie aspirazioni indipendentiste (Bastianelli, 2009).

propriamente “formati”. Anche in virtù di tali considerazioni, la condizionalità si presentava come lo strumento ideale per attrarre l’attenzione sul dossier europeo, senza incagliarsi in questioni che avrebbero chiamato in causa direttamente l’accordo tra le parti politiche su temi inevitabilmente controversi (dalla gestione dei flussi migratori alla protezione delle minoranze, dalla lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione al coordinamento tra polizia e procure).

Nel capitolo II, abbiamo tentato di guardare al risvolto operativo della condizionalità attraverso il caso studio della Bosnia-Herzegovina dalla prospettiva delle azioni intraprese dal Paese nel campo dell’applicazione della legge (coordinamento orizzontale e verticale delle agenzie di polizia, scambio dati, cooperazione di polizia a livello locale ed internazionale). Non si può esplorare il panorama bosniaco se non tenendo a mente la sua storia recente dagli anni ’90 in poi, che abbiamo tratteggiato sinteticamente nei dettagli più rilevanti ai fini della nostra trattazione. Per la sua particolarità multi-etnica e multilivello, il sistema delle “tre Bosnie”(Tacconi, 2012) ci è sembrato un’angolatura interessante da cui osservare i progressivi avanzamenti del Paese verso le pratiche europee ottimali in fatto di cooperazione tra agenzie di *law enforcement*, quando la stessa Unione e la comunità internazionale stavano lavorando già da qualche anno all’azione di sostegno alla riforma della polizia nell’ambito del processo di *state-building*:

“The link between police reform and visa liberalization was not new. Back in 2005, the OHR identified ten reasons to support police restructuring. This Decalogue noted that ‘without police restructuring, there will be no change in European visa requirements for BiH citizens’ ”(Venneri, 2013a:249).

L’esperimento della liberalizzazione dei visti e le sue conseguenze ci portano a concludere che un dialogo europeo di successo con i partner balcanici – e, in particolar modo, con la Bosnia che si ripropone all’attenzione internazionale per le agitazioni dello scorso febbraio – non possa prescindere da un confronto politico, con tutte le difficoltà che un tale approccio implica. È proprio a livello politico, infatti, che si rinvengono i freni maggiori allo slancio balcanico verso l’Europa.

In riferimento all’aspetto dell’applicazione della legge da noi esaminato, ci piace giustificare una tale scelta ricordando la definizione di Jones e al. (1996:187): l’articolazione delle forze di polizia come “the most central public service in a modern state”, un assunto che chiama in causa i concetti di democrazia moderna, di centralizzazione delle relative prerogative a livello statale, di fruizione di un servizio irrinunciabile da parte della comunità che lo Stato ha il compito di assicurare.

Per l’impegno – e, in parte, anche per le debolezze – dimostrati nel corso della transizione della regione dalla metà degli anni ’90, l’Unione non può certo abdicare alla sua funzione di assistenza al

processo di *state building*, che corre parallelamente a quello di *member state-building*, inducendo a una riflessione più attenta sugli strumenti da mobilitare.

CAPITOLO Primo – Verso un regime visa free (1991-2011)

1. Premessa

Al momento della sua costituzione², e per lungo tempo ancora, l'architettura di Schengen è stata concepita in senso ambivalente come realtà fluida e interconnessa, all'interno, e regime rigido ed esclusivo, all'esterno. La prima dimensione nasceva, in principio, quale risposta alle esigenze di mobilità di un numero sempre crescente di lavoratori che si spostavano da un confine all'altro dello spazio europeo, prevedendo l'abolizione dell'obbligo del passaporto e dei controlli di frontiera. La seconda, invece, si prefiggeva la prevenzione del fenomeno dell'immigrazione illegale e il contenimento delle ondate di richiedenti d'asilo che si riversavano in Europa, grazie alla previsione di strumenti legislativi comuni per l'instaurazione di controlli efficaci alle frontiere esterne e introducendo una politica comune dei visti³.

Progressivamente, intenti e significati del trattato, divenuto parte integrante del corpo normativo dell'Unione⁴, si sono evoluti in direzioni differenti e più ampie. L'inclusione nella *white list* – l'annesso che enumera i Paesi esentati dall'obbligo del visto per i soggiorni di durata non superiore

² Nato come iniziativa intergovernativa, l'accordo fu firmato nel 1985 da Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo, trovando implementazione dal 1995 in virtù della Convenzione omonima. Con un protocollo allegato al trattato di Amsterdam (1999), l'*acquis* di Schengen è diventato parte integrante del quadro giuridico dell'Unione. Vi aderiscono tutti gli Stati Membri, ad eccezione di Irlanda e Regno Unito, insieme a Norvegia, Islanda, Svizzera e Liechtenstein.

³ "Dopo il primo accordo tra i cinque paesi fondatori, è stata elaborata una convenzione, firmata il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore nel 1995, che ha permesso di abolire controlli interni tra gli Stati firmatari e di creare una frontiera esterna unica lungo la quale i controlli all'ingresso nello spazio Schengen vengono effettuati secondo procedure identiche(si veda <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):it:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):it:HTML)>). Sono state adottate norme comuni in materia di visti, diritto d'asilo e controllo alle frontiere esterne onde consentire la libera circolazione delle persone all'interno dei paesi firmatari senza turbare l'ordine pubblico. Per conciliare libertà e sicurezza, la libera circolazione è stata affiancata dalle cosiddette "misure compensative" volte a migliorare la cooperazione e il coordinamento fra i servizi di polizia e le autorità giudiziarie al fine di preservare la sicurezza interna degli Stati membri e segnatamente per lottare in maniera efficace contro la criminalità organizzata. È in questo contesto che è stato sviluppato il Sistema d'informazione Schengen (SIS). Il SIS è una base di dati sofisticata che consente alle competenti autorità degli Stati Schengen di scambiare dati relativi all'identità di determinate categorie di persone e di beni."

(<http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigrants/on/133020_it.htm>)

⁴ Secondo le previsioni del Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione, allegato al Trattato di Amsterdam del 1997.

a 90 giorni – si è convertita in una leva politica di considerevole importanza rispondente a una logica di “premi-punizioni” nei rapporti con Stati terzi, candidati potenziali e non.

Il caso balcanico esemplifica quanto appena detto. Inserendosi nel quadro strategico degli strumenti⁵ predisposti dall’Unione a presidio delle relazioni con la regione, la liberalizzazione dei visti segna un traguardo importante in prospettiva di un allargamento, i cui tempi restano tuttavia difficili da prevedere⁶. Informato al principio di condizionalità – la predisposizione di un set di condizioni al cui soddisfacimento è subordinata una selezione di vantaggi –, il processo culminato nel regime *visa-free* è finalmente pervenuto al superamento di una serie di situazioni intermedie problematiche: dal trasferimento sproporzionato di risorse economiche per il rilascio dei visti al senso di esclusione dei cittadini balcanici (giovani, in particolare) che si vedevano in gran parte preclusa la possibilità di viaggiare nell’Unione, di inserirsi nel mercato del lavoro europeo e di accedere alle stesse opportunità dei loro coetanei oltre la frontiera esterna dell’Unione.

Il diffuso sentimento di avversione per l’isolamento balcanico venne sì smorzato, ma a prezzo di negoziazioni e valutazioni difficili da portare a termine, rispetto al tipo di approccio da seguire (bilaterale o multilaterale) e al grado di soddisfazione dei parametri prescritti dalle *roadmap*, vere e proprie tabelle di marcia per adeguare gli standard balcanici di sicurezza, ordine pubblico e relazioni esterne alla prassi europea in materia. Ripercorrere passo per passo la vicenda aiuterà a fare luce su limiti e potenzialità della condizionalità in uno dei campi di sua più privilegiata applicazione.

⁵ Dal SAA avviato nel 1999 (si veda nota 38) allo strumento di assistenza preadesione (IPA) all’Accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA), fino al Patto di Stabilità, sostituito nel 2008 dal Consiglio di Cooperazione Regionale (CCR).

⁶ A Macedonia, Montenegro e Serbia è stato riconosciuto dal Consiglio Europeo lo status di candidato rispettivamente il 9 novembre 2005, il 17 dicembre 2010 e il 1 marzo 2013. Albania, Bosnia-Herzegovina e Kosovo sono ad oggi potenziali candidati: per la prima, però, la Commissione ha già raccomandato la concessione dello status subordinata all’attuazione di certe misure chiave, passaggio che la Bosnia non ha ancora conseguito. Da ultimo, il Kosovo è stato oggetto dello studio di “fattibilità” pubblicato dalla Commissione nel 2012 per avviare il SAA.

2. Visto o non visto? L'Europa occidentale e l'emergenza rifugiati alla crisi bosniaca

"I became all of a sudden a refugee, but as a German writer and Nobel Prize winner Boell said on one occasion, '20th century is a century of refugees', unfortunately this sinister forecast became my reality and my destiny was just one of billion destinies of many refugees around Europe."

(Dr. Predrag Finci, interviewed by BBC⁷)

Quando la crisi ebbe inizio, gli Stati membri dell'Unione stavano per avviare i negoziati che sarebbero culminati nel summit di Maastricht nel dicembre 1991. Mentre l'integrazione politica degli Stati Membri della futura Unione stava per prendere consistenza⁸ attraverso una struttura in tre pilastri che contemplava fra i suoi obiettivi l'unione economica e monetaria, l'istituzione della politica estera e di sicurezza comune e il rafforzamento della legittimità democratica delle sue istituzioni, le forze centrifughe del cuore balcanico del continente stavano per sfociare nel secondo genocidio del secolo.

Benché al tempo impreparati, alcuni di loro sull'esempio dell'Italia si decisero risolutamente per l'accoglienza dei primi flussi di rifugiati che varcavano il confine croato, adottando misure legislative eccezionali, così come stava accadendo in altri paesi europei allora non comunitari (come Austria e Ungheria) che aprirono i confini a diverse migliaia di sfollati. A seguire, anche Germania, accanto a Svizzera e Svezia⁹ si adoperarono alternativamente a sollevare il requisito del visto o a mettere in pratica una forma di ammissione provvisoria. In generale, però, i Paesi dell'Unione non ricevettero un numero significativo di rifugiati, specialmente a partire dagli inizi del '92, quando in molti (tra cui la stessa Germania) tentarono di limitare il numero degli arrivi irrigidendo le proprie politiche degli ingressi alla notizia dello scoppio del conflitto.

⁷ Si veda <<http://www.bbc.co.uk/worldservice/theneweurope/ne9917.htm>>.

⁸ Già nel 1988 il Consiglio europeo di Hannover aveva raccomandato a un gruppo di esperti guidato da Delors una relazione che proponesse le tappe concrete verso l'unione economica. Inoltre, incoraggiato dall'asse franco-tedesco che spingeva per la costruzione politica dell'Europa, il Consiglio europeo di Dublino del 28 aprile 1990 valutò l'opportunità di modificare il trattato CE. Fu infine il Consiglio europeo di Roma dei giorni 14 e 15 dicembre 1990 ad aprire le due conferenze intergovernative, i cui lavori culminarono nel vertice di Maastricht dei giorni 9 e 10 dicembre 1991.

⁹ Allora entrambe non comunitarie ma, mentre la Svezia aderì all'Unione nel 1995, firmando gli accordi di Schengen nell'anno successivo, la Svizzera vi si associò solo nel 2008 da paese extra Unione.

Tuttavia, man mano che i media riportavano racconti e immagini degli orrori in Bosnia, si verificò una tendenza a livello europeo ad ammorbidire il regime dei visti, invertitasi nuovamente appena un anno dopo, quando in seno all'Unione si stabilì di contenere le ondate di arrivi massicci¹⁰.

Tabella 1: Number of Refugees from the Former Yugoslavia in various European States as of Dec. 31, 1993

State	N° of Refugees
Germany	300,000
Sweden	50,000
Austria	74,300
Italy	32,000
Turkey	20,000
Switzerland	14,500
France	7,000
UK	6,600

Fonte: World Refugee Survey 1994, p.41, Washington: US Committee for Refugees.

L'altalena di imposizione e abolizione del requisito del visto si dimostrò una tattica efficace per i governi che si muovevano sull'onda del possibile assenso dell'opinione pubblica.

Il 29 luglio 1992, nel corso dell'International Meeting on Humanitarian Aid to the Victims of the Conflict in the Former Yugoslavia¹¹ (UNHCR, 1992a), i Paesi dell'Unione di trovarono compatti a favore della proposta slovena di creare dei *safe haven* in territorio bosniaco, permettendo un allentamento della pressione sui Paesi riceventi. A conferma dell'accoglimento di tale indirizzo, la maggior parte degli Stati Membri impose il requisito del visto sui cittadini dell'ex Jugoslavia. Nel giugno 1993 anche Danimarca e Svezia (tra i pochi in Europa che continuavano a rappresentare una zona franca) si allinearono, nel timore di dover far fronte all'arrivo di un numero sproporzionato di richiedenti asilo; a quel punto, gli ultimi rimasti (tra cui Norvegia, Italia e Spagna) non poterono

¹⁰ Come fa notare Brochmann parlando del caso bosniaco, "a fear of being the preferred target for war refugees turned into a 'domino effect' of visa conditions in the receiving countries throughout Europe" (1999:307).

¹¹ Designata dal Segretario Generale delle Nazioni Unite come agenzia principale per gli aiuti umanitari nella ex Jugoslavia, l'UNHCR fornì protezione e assistenza a oltre due milioni e mezzo di profughi, sfollati e vittime del conflitto nell'ex Jugoslavia. Nelle sue attribuzioni rientrava, inoltre, quella di facilitare il ritorno volontario degli sfollati nelle aree protette. In collaborazione con UNICEF, OMS e Comitato Internazionale della Croce Rossa, le attività erano portate avanti in un contesto di crescenti tensioni e migrazioni che complicavano notevolmente sia la consegna di provviste che le operazioni di ritorno. A seguito di consultazioni con il Segretario generale e un certo numero di governi, i vertici dell'UNHCR presero l'iniziativa di convocare un incontro internazionale a livello ministeriale a Ginevra nel luglio 1992, allo scopo di discutere gli aspetti umanitari dell'emergenza balcanica. In particolare, si puntava a promuovere il rispetto dei diritti umani, prevenire le diaspore e fornire assistenza material ai richiedenti asilo. Tutti gli Stati Membri e gli osservatori delle Nazioni Unite furono invitati a partecipare, come anche diverse organizzazioni internazionali, intergovernative e non governative.

che seguirne l'esempio. L'UNHCR non intendeva certo una protezione preventiva a discapito del principio di *non-refoulement* e del diritto d'asilo, ma l'Europa occidentale vi intravide la possibilità di mettere al sicuro i propri confini delle ondate di rifugiati.

Nel territorio dell'Unione, i dati riferivano di una percentuale tra il 5 e il 15% di riconoscimenti dello status di rifugiato per quanti jugoslavi ne facessero domanda (ICG, 1997). Nella maggior parte dei casi, però, si trattò di riconoscimenti variamente definiti come "B status", "de facto status", "humanitarian status". Secondo quanto stabilito nel documento "A Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in the former Yugoslavia"¹² (UNHCR, 1992b), infatti, ai rifugiati dall'ex Jugoslavia doveva esser riconosciuta una forma di protezione temporanea che, tuttavia, non venne intesa in modo uniforme da tutti gli Stati Membri: in alcuni, la richiesta d'asilo venne accettata ma senza che dispiegasse pienamente i propri effetti; in altri, la procedura si snodò al di fuori e parallelamente all'iter standard di riconoscimento.

2.1 Una risposta "debole"

Agli inizi dell'emergenza, l'azione dell'Unione soffrì molto l'assenza di un coordinamento e di una linea coerente che, a nostro parere, alterò non poco la sua credibilità quale mediatore internazionale, tanto più che la crisi riguardava proprio i vicini Balcani. Nello specifico, ci sembra che dietro l'idea del *right to remain* non potesse che nascondersi l'intenzione di far "collassare" il corpus di norme internazionali in materia d'asilo (assai più stringenti della Convenzione di Dublino del 1990¹³) nei principi di tutela dei diritti umani. Gli interventi umanitari condotti direttamente *in loco*, infatti, avrebbero rappresentato nella prospettiva degli Stati Membri un'opzione alternativa all'accoglienza dei rifugiati, contenendone il riversarsi nei propri confini e, a un tempo, portando avanti l'impegno che la comunità internazionale richiedeva loro. Era irragionevole, però, credere in un decremento

¹² Il documento, prodotto in sede del sopracitato meeting internazionale, tentò di tratteggiare un approccio organico che contemplasse un meccanismo di coordinamento centrale tanto per gli Stati destinatari degli aiuti quanto per quelli donatori, incoraggiando, inoltre, la cooperazione con le altre agenzie coinvolte (UNICEF, WHO, IOM, IFRC, etc). I suoi punti chiave erano l'assistenza materiale, la protezione preventiva attraverso le garanzie sul trattamento delle minoranze etniche e la mediazione fra le parti, e la protezione temporanea.

¹³ Firmata dagli Stati Membri il 15 giugno 1990 nella capitale irlandese, stabilisce i criteri che individuano uno Stato quale competente per l'esame di una richiesta d'asilo (quello con il quale sussista "il legame più stretto"), al fine di evitare che tutti gli Stati si dichiarino competenti in materia o per impedire che un richiedente possa presentare più di una domanda d'asilo. Nel 2003 è intervenuto in sostituzione il regolamento (CE) n. 343/2003 (Dublino II), poi il regolamento (UE) N. 604/2013 (Dublino III), cui partecipano, oltre agli Stati Membri, anche Norvegia, Islanda, Svizzera, Liechtenstein.

<http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33153_it.htm>

dei flussi in entrata grazie a una tale trovata, giacché la propensione a lasciare il proprio paese per chiedere asilo altrove dipende piuttosto da quanto sia sicuro il luogo d'origine.

In un contesto storico in cui gli Stati membri si apprestavano a una dimensione più integrata di *governance* che avrebbe implicato nuove cessioni di sovranità¹⁴, il *modus operandi* dell'Unione nella vicenda, tuttavia, fu deliberatamente ispirato al criterio intergovernativo. Infatti, “the right to exclude aliens is jealously guarded. If this is the EU response to a refugee crisis in its own back yard, we can only imagine what the response will be to situations on other continents”(Barutciski, 1994).

Saranno gli albori del nuovo millennio a indirizzare un'attenzione più viva da parte dell'Unione nei confronti dei Balcani. La convergenza delle posizioni degli Stati Membri verso un approccio più omogeneo (benché a fasi alterne di successo) spianò di fatto la strada all'ipotesi della libera circolazione dei cittadini balcanici nello spazio Schengen, proprio come ai tempi della “grande Jugoslavia”.

3. I Balcani Occidentali nella *black list*

“The visa requirement makes a clear statement to the political relations between countries: the visa is the dividing line between being a friend and an enemy.”

(Sergio Carrera, 2005)

In seguito alla risoluzione della questione kosovara nel 1999¹⁵, i Ministri dell'Interno europei non diedero spazio in agenda al processo di liberalizzazione dei visti, in quanto i Balcani Occidentali

¹⁴ Se fino agli accordi di Schengen gli Stati Membri avevano conservato prerogative sovrane in materia di soggiorno e circolazione nell'Unione dei cittadini di Paesi terzi, l'abolizione delle frontiere interne non poteva non richiedere l'applicazione di procedure minime comuni per ciò che riguardasse visti, soggiorni brevi, richieste d'asilo e controlli al confine. Successivamente, con il Trattato di Maastricht e l'introduzione dell'istituto della cittadinanza europea che contempla la libertà di circolazione e soggiorno su tutto il territorio dell'Unione, il rapporto di esclusività rispetto ai cittadini extracomunitari si fece più marcato. Un passo importante fu segnato, poi, dal capitolo IV del trattato di Amsterdam (“Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone”), nell'ottica della realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e della communitarizzazione del terzo pilastro di Maastricht, “giustizia e affari interni”. Di lì a poco, si aprirà la prima fase di sviluppo della politica comune di immigrazione (1999-2004) alla luce degli obiettivi fissati nel corso del vertice di Tampere, cui seguirono i programmi de L'Aia (2005-2010) e di Stoccolma (2010-2014), nello sforzo di costruire un'Europa aperta e sicura per tutti i cittadini che si muovano nei suoi confini.

¹⁵ Dopo la seconda guerra mondiale, il Kosovo divenne una provincia autonoma della Serbia sotto la Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, benché già alla fine del XIX secolo gli albanesi fossero diventati il gruppo etnico dominante. Nonostante le concessioni legislative, il nazionalismo albanese crebbe negli anni '80, quando vennero avanzate le prime rivendicazioni di indipendenza. Sotto Milosevic, la nuova costituzione serba del 1989 revocò lo status di provincia autonoma per il Kosovo, che reagì con un referendum che ne dichiarava l'indipendenza nel 1991. Le

rimanevano agli occhi della politica internazionale sinonimo di instabilità, emergenza rifugiati e crimine organizzato. D'altra parte, già il regolamento 2317/95 aveva confezionato la prima *black list* di 101 paesi che, dall'Afghanistan allo Zambia, includeva anche Albania, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia e Repubblica Federale di Jugoslavia¹⁶ (Serbia e Montenegro), assoggettandoli al requisito del visto all'attraversamento delle frontiere esterne dell'Unione.

A prima vista, i limiti e le negligenze nell'azione dell'Unione durante il recente conflitto¹⁷ sembravano riproporsi nuovamente rispetto alle esigenze di libera circolazione dei cittadini dell'area balcanica. In realtà, crediamo piuttosto si sia trattato di quello slittamento della *visa policy* verso la *visa politics* (Woloshin, 2006: 99 e sgg.), per farne dunque strumento organico di salvaguardia delle frontiere, a riconferma dell'immagine di "Europa fortezza" che sicuramente non incentivava l'avvio di piani di riforme nei Paesi neonati dalla dissoluzione della Jugoslavia. Tale orientamento fu comprovato dal regolamento 574/1999, che aggiornò l'elenco comune del precedente atto con cui in realtà si erano delineate implicitamente due ulteriori categorie di Paesi: gli Stati come la Svizzera, i cui cittadini non necessitavano del visto in nessun caso e altri come il Canada che vi erano soggetti nei confronti di certi Stati Membri ma non di altri. Ad ogni modo, nessuna modifica significativa intervenne per l'area balcanica¹⁸. Era previsto, inoltre, che ciascuno Stato Membro fosse in grado di decidere se apolidi e persone con lo status di rifugiati fossero soggetti all'obbligo del visto o meno. A questo riguardo, già all'inizio dei primi flussi di profughi dal confine croato, l'UNHCR aveva rivolto un appello agli stati perché applicassero il regime dei visti con la massima flessibilità (Amnesty International, 1993); ma, come innanzi ricordato, poco fu fatto. Per quanto concerneva la Bosnia, poi, la decisione sarebbe spettata agli Stati Membri, in completa autonomia, dal momento che non figurava nell'elenco predisposto dalla Commissione e in

misure repressive militari e paramilitari da Belgrado condussero al massacro e all'espulsione di massa di 800,000 albanesi. Fallita la mediazione internazionale per l'indisponibilità di Milosevic a contrattare, la NATO intervenne con una operazione militare contro la Serbia agli inizi del marzo 1999 che costrinse le forze militari serbe al ritiro dal Kosovo. La risoluzione ONU 1244 pose il territorio sotto amministrazione internazionale transitoria (UNMIK), per poi rimandarne la decisione sul futuro status.

¹⁶ Questi ultimi classificati come "Entità non riconosciute come stati da tutti gli Stati Membri".

¹⁷ "[...]L'Unione nel contesto europeo all'indomani della fine della Guerra Fredda e nel fiorire di speculazioni circa le future capacità operative della nascente PESC avrebbe potuto e dovuto gestire diplomaticamente o militarmente una crisi apparsa nel cuore stesso del Continente. Ma si trattava di un'aspirazione. I governi europei [...] fallirono nell'interpretare adeguatamente gli eventi, nell'elaborare Piani di Pace coerenti con la dinamica in atto di pulizia etnica, nel gestire e coordinare le missioni sul terreno e, ciò che più conta, essi mostrarono una sostanziale assenza di volontà nel ricorrere all'uso della forza. Questa assenza di volontà ebbe conseguenze gravissime che lo scempio di violenze avvenuto a Srebrenica tra l'11 e il 17 luglio del 1995 pone pienamente in evidenza: i governi europei rimasero inerti nonostante fosse in corso un crimine contro l'umanità sul suolo del Continente". (Cendali Pignatelli, 2006) <<http://www.balcanicaucaso.org/Tesi-e-ricerche/L-Unione-Europea-di-fronte-alla-crisi-e-alla-stabilizzazione-della-Bosnia-Erzegovina-35495>>

¹⁸ L'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia e la Repubblica federale di Jugoslavia vennero spostate sotto la voce "Stati".

seguito approvato: significativamente, tutti i Paesi membri, tranne uno, scelsero di imporre l'obbligo del visto (Barutciski, 1994). Appena due anni dopo, intervenne in sostituzione della suddetta normativa il regolamento 539/2001, prima armonizzazione di una politica europea dei visti, che riconduceva tutti gli Stati balcanici (con la sola eccezione della Croazia) insieme a più di 120 paesi alla *black list*, prevedendo invece l'esenzione a favore degli Stati dell'allegato II (la *white list*) per soggiorni in totale non più lunghi di 3 mesi. La ratio dell'atto era giustificata sulla base di "an assessment of a variety of criteria relating *inter alia* to illegal immigration, public policy and security, and to the European Union's external relations with third countries, consideration also being given to the implications of regional coherence and reciprocity"(Consiglio Europeo, 2001).

Emerge inequivocabilmente il legame tra tali criteri e la minaccia potenziale che i flussi migratori avrebbero potuto arrecare in termini di sicurezza interna dell'Unione. Concretamente, i cittadini balcanici che avessero voluto viaggiare nell'area Schengen per motivi di studio, turismo o impiego temporaneo avrebbero dovuto munirsi di documenti che ne provassero l'identità, chiarire i motivi dello spostamento verso il paese di destinazione e dimostrare di possedere mezzi di sostentamento sufficienti (dal momento che la procedura per il rilascio del visto era differente da Paese a Paese, alcune ambasciate potevano persino richiedere prova del biglietto di ritorno). Tempistiche burocratiche piuttosto lunghe, ma non solo: i costi relativi alla *visa fee*¹⁹, all'assicurazione per il viaggio, alla traduzione e alla certificazione dei documenti ammontavano allo stipendio medio percepito mensilmente dai residenti della regione²⁰. Complessivamente, quanto speso in procedure di rilascio dei visti da parte di ciascun paese era pari all'ammontare dei fondi CARDS²¹ che l'Unione stessa stanziava a loro beneficio. Alla scarsa sostenibilità dal punto di vista economico, si aggiungeva un ulteriore dato: secondo un report della ICG (2005), il 70% dei giovani studenti serbi non aveva mai lasciato il paese. Paradossalmente, stante la regolamentazione del 2001, gli unici soggetti che riuscissero ad attraversare i confini più agevolmente erano i trafficanti.

¹⁹ Venne votata una risoluzione per l'aumento della *visa fee* a 60€, quasi il doppio di quanto previsto precedentemente, per ammortizzare i costi del VIS.

²⁰ Si veda <<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/No-visto-no-Europa-41285>>.

²¹ Adottato con regolamento del Consiglio 2666/2000 del 5 dicembre 2000, il programma CARDS è il quadro strategico che assegna un importo massimo pari a 197 milioni di euro per il periodo 2002-2006 per l'assistenza ai Paesi coinvolti. Gli obiettivi principali sono la soluzione dei problemi regionali della zona e la promozione della cooperazione regionale tra i paesi interessati. I settori d'intervento sono la gestione comune delle frontiere, il rafforzamento della capacità amministrativa, il sostegno alla stabilità democratica, lo sviluppo e l'integrazione delle infrastrutture nei settori dei trasporti, dell'energia e dell'ambiente della regione nelle reti europee. Per maggiori dettagli, si veda <http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18002_en.htm>.

3.1 Oltre il regolamento 539/2001: verso la *desecuritisation*

Occorre chiedersi quando e perché uno Stato smetta di essere una minaccia alla sicurezza e un incentivo all'immigrazione illegale, tanto da prendere in considerazione l'apertura del dialogo sulla liberalizzazione dei visti. Seppure quest'ultima rappresenti un passaggio fondamentale in prospettiva di un allargamento, la spiegazione della *rhetorical trap* (Schimmelfennig, 2005: 142-171) appare piuttosto riduttiva, in quanto l'ideologia paneuropea professata da Bruxelles che implicherebbe quasi deterministicamente l'impegno politico dell'Unione nei confronti dei Balcani occidentali si pone al di là dell'approccio concretamente adottato, oltre che a scartare ingiustificatamente qualsiasi considerazione di realismo politico. Più verosimilmente, è da ritenersi che, andando oltre il mero dato della soddisfazione dei requisiti tecnici richiesti per la liberalizzazione dei visti, l'area balcanica abbia cessato di rappresentare un grattacapo per la sicurezza e la stabilità regionale.

Come è stato fatto notare, infatti, i Paesi inclusi nella *black list* del citato regolamento del 2001 risultavano poco interessanti sotto il profilo economico o problematici dal punto di vista socio-politico, a differenza dei Paesi inseriti nell'annesso II che presentavano affinità evidenti dal punto di vista etnico, religioso ed economico rispetto alla realtà dell'Unione (Guild, 2003: 97). Insomma, considerazioni decisamente poco ingenua.

Del resto, le esigenze legate alla sicurezza non sono altro che un livello ulteriore (e forse più alto) di politica. Ciò di cui ci si renderà conto man mano, però, è che i Balcani giocano un ruolo fondamentale nelle dinamiche di interdipendenza in fatto di sicurezza, specialmente a causa dei flussi migratori: "enlargement follows from this, because if Eastern Europe is left forever in the old system of balance, this will spill back on Western Europe." (Buzan, 2003: 362). Perciò, la prima apertura sulla questione in occasione del summit di Salonicco due anni più tardi riflette, a parer nostro, la consapevolezza che ciò che occorre fosse piuttosto una politica di *desecuritization*.

4. Il summit di Salonicco del 2003

“Using its stick — carrot policy, the EU reaffirmed at Thessaloniki the long term goal of EU perspective, and when ready, promised visa liberalization, in return for stability and a step closer towards European standards.”

(Julie Woloshin, 2006)

Un primo segnale di apertura venne lanciato in occasione del Summit di Salonicco (seguito diretto rispetto a quello di Zagabria nel 2000²²), in chiusura del semestre di presidenza greca del Consiglio, quando capi di stato e di governo dell’UE riconfermarono la prospettiva europea per i Balcani quale unico sbocco di riferimento per il futuro della regione. Partito il conto alla rovescia per l’integrazione dei paesi dell’Europa centro-orientale intervenuta nel 2004, si discusse di un progetto assai ambizioso rivolto più a est da realizzarsi imprescindibilmente sotto il segno delle riforme:

“The EU is aware of the importance that people and governments in the Western Balkans attach to the perspective of liberalisation of the visa regime. Meanwhile, progress is dependent on these countries implementing major reforms in areas such as the strengthening of the rule of law, combating organised crime, corruption and illegal migration, and strengthening their administrative capacity in border control and security in documents” (Consiglio Europeo, 2003).

Al centro della strategia della Commissione, dunque, vi erano le condizionalità poste dall’Unione attraverso vari strumenti giuridici che avevano valore, peso e forza in virtù (e in modo direttamente proporzionale) della capacità che il modello europeo avesse di attrarre questi Paesi.

Dall’approccio regionale del 1997 che aveva posto le prime condizionalità con riferimento ai diritti umani, al rispetto dei principi democratici e dello stato di diritto, alle riforme economiche di apertura dei mercati e alla cooperazione regionale, l’attenzione era stata mantenuta alta con l’avvio del SAP²³ e del Patto di Stabilità per l’Europa Sud-orientale²⁴ nel 1999. Tali iniziative, tuttavia, erano state via via percepite dalle *elite* politiche locali come surrogato di una *membership* che gli

²² Si veda <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc.html>

²³ Si veda nota 57.

²⁴ Creato dietro iniziativa dell’Unione, decine di firmatari tra Stati e Organizzazioni Internazionali si impegnavano a sostenere i Paesi dell’Europa Sud-Orientale nei loro sforzi e nelle loro riforme verso una pace sostenibile, uno sviluppo democratico e un benessere economico tali da garantire la stabilità dell’area nel lungo periodo. Il Patto si presentava come una strategia complessiva e coordinata e rappresentò una sostanziale innovazione rispetto al precedente approccio reattivo e di risposta alle crisi e ai problemi di sicurezza sino ad allora adottato dalla comunità internazionale nei confronti dei Balcani. Si trattava, in sostanza, di una forma di cooperazione regionale attraverso la quale gli Stati membri dell’Unione, la Commissione Europea, gli Stati della regione, la Russia, gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, varie istituzioni finanziarie ed organizzazioni internazionali partecipavano al consolidamento della pace e della stabilità nella regione.

Stati Membri sembravano non caldeggiare affatto. Eppure, la Commissione non esitò a esprimere entusiasmo rispetto all'approfondimento dei rapporti e alla novità politica degli strumenti che avrebbero avuto l'area balcanica quale protagonista. Dalla creazione di istituzioni allo sviluppo economico, dalla cooperazione politica ai fondi da destinare, l'appello lanciato da Stjepan Mesic, Boris Trajkovski, Zoran Zivkovic e Fatos (2003)²⁵ Nano ricordò il successo dell'azione dell'Unione a sostegno di altre regioni europee depresse nel passato recente: "The EU has a remarkable record of triggering economic success by helping poorer regions — Ireland, Greece, Spain and Portugal have experienced veritable revolutions in social and economic development in the last 20 years".

La parola d'ordine, però, non era ricostruzione, bensì coesione, concetto fondante del nuovo *framework* della nuova *partnership* europea²⁶. Messo da parte ogni paternalismo, gli interlocutori balcanici trovarono in quella occasione una controparte che si apriva sullo stesso piano di dialogo, convinta che la mappa dell'Europa sarebbe stata completata solo quando gli Stati della regione fossero entrati nell'Unione.

4.1 Tra retorica e primi approcci alla condizionalità

Purtroppo, però, risvegliare il senso di appartenenza dei Balcani alla famiglia europea non fu abbastanza per poter approdare a un risultato concreto prima del 2009. Qualcuno aveva immediatamente sottolineato l'ipocrisia:

"Difficile parlare di Balcani in Europa quando i cittadini provenienti dalla maggior parte di questi Paesi devono subire umilianti code ad ambasciate e consolati, spesso senza ottenere alcunché, ogni qual volta desiderino visitare un parente, partecipare ad un evento sportivo o culturale, fare un viaggio in qualche Paese dell'Unione Europea" (The Citizens' Pact for South-Eastern Europe²⁷, 2005).

Indubbiamente, grande impatto simbolico ebbe l'inserimento di questa *issue* nell'agenda del summit ma le priorità europee erano rappresentate principalmente dalla lotta alla corruzione e al crimine organizzato, dalle esigenze di sicurezza e di garanzia della legge, piuttosto che da un lineare

²⁵ "An appeal: The EU and Southeastern Europe need each other". Si veda <http://www.nytimes.com/2003/05/22/opinion/22iht-edmesic_ed3.html>.

²⁶ Si veda regolamento (CE) N. 533/2004 del Consiglio del 22 marzo 2004 relativo all'istituzione di partenariati europei nell'ambito del processo di stabilizzazione e di associazione, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0533&from=EN>>.

²⁷ "A network of NGOs and municipalities throughout SEE, aiming to contribute to the development of the civil society and stability in South Eastern Europe, through strengthening of cross-border co-operation and partner relations among local governments and non governmental organizations". <<http://veraznanjemir.bos.rs/mirovne-nevladine-i-medunarodne-organizacije/34/2012/10/26/the-citizens-pact-for-south-eastern-europe.html>>

progetto di integrazione. Ciò, peraltro, non senza buone ragioni, considerando l'esperienza non pienamente positiva della liberalizzazione dei visti per la Bulgaria realizzata nel 2001. Nonostante, infatti, il Paese avesse realizzato gli obiettivi di rafforzamento della cooperazione di confine, introduzione di nuovi passaporti e previsione di un sistema di rilascio visti allineato agli standard UE, si registrò una tendenza al prolungamento ingiustificato dei soggiorni oltre i tre mesi previsti comparativamente più significativa rispetto al precedente regime di visti, comportando una certa difficoltà nell'identificare e rimpatriare i soggetti. A ciò si dovette in parte la reticenza di alcuni Stati Membri ad accorciare i tempi del processo nei Balcani, specialmente dopo la bocciatura della Costituzione europea che risultò dai referendum in Francia e Olanda.

Ad ogni modo, l'operatività del principio di condizionalità trovò un nuovo banco di prova in riferimento alla generale prospettiva di allargamento: se, in principio, poteva innescare una sana competizione tra i Paesi della regione a quale fra essi più si fosse attivato a soddisfare gli obiettivi fissati, dall'altro lato "linking conditionality with financial aid, grants or loans, exacerbates further the 'dependency syndrome' in the region" (Anastasakis e Bechev, 2003: 17-18). Peraltro, è stato a lungo contestato ad alcuni Stati Membri di appoggiare certe comunità etniche a discapito di altre (una sorta di *conspiracy theory*), pilotando le valutazioni caso per caso dell'Unione.

Tirando le fila di quanto prospettato a Salonicco, non si può non concordare con chi ha individuato un deficit nell'impegno da entrambe le parti riunite intorno al tavolo della discussione.

"On the supply side, the lack of EU commitment is reflected in a) the lack of a membership perspective; b) the lack of interim rewards tied to a structured and gradual prospect of accession; c) the prospect of diminishing funds for the region; and d) the diversion of international interest elsewhere" (*Ibidem*).

In altre parole, ci sembra che a ben chiare e tarate condizionalità facesse allora da contraltare una "carota" tutt'altro che definitiva, tanto più riguardo a uno passaggio intermedio ma fondamentale come la liberalizzazione dei visti. La condizionalità, in altre parole, funziona al meglio finché il legame tra riforme e *reward* è ben definito e reso effettivo, accanto alle variabili "tempo" e "taglia" del *reward* stesso (Schimmelfennig, 2012:8). Dal punto di vista balcanico, invece, rileva il mancato spazio che la questione avrebbe meritato tra le priorità politiche in agenda, difetto da ascrivere al persistente sospetto con cui era percepito il ruolo di Bruxelles nella regione, anche a motivo della presunta incapacità di legare il bisogno di sviluppo alla politica europea. "High rates of EU approval mean little in the absence of EU-oriented national agendas"(Anastasakis e Bechev, 2003:16).

In conclusione, quella che era stata una storica dichiarazione di intenti mancava, però, di mezzi e volontà di attuazione, almeno nell'immediato. Per questo motivo, negli anni a seguire, si insistette molto su una "Salonicco II", più accorta, magari preceduta da un summit preliminare a livello regionale per intensificare i rapporti bilaterali e multilaterali tra gli Stati. "Salonicco II potrebbe stimolare e accelerare l'integrazione dei Balcani Occidentali, l'impresa europea più importante e incompleta"(Teokarević, 2009).

5. Gli accordi di riammissione e facilitazione del rilascio dei visti: il ruolo della società civile balcanica

"Negotiations for visa-free travel can only be started if a smooth and efficient functioning of visa facilitation and the readmission practices is guaranteed, along with efforts to improve effective cross-border police cooperation and measures against corruption."

(Franco Frattini, 2006)

I passi preliminari rispetto all'obiettivo timidamente lanciato nel 2003 furono rappresentati da una coppia di accordi, negoziati dalla Commissione singolarmente con ciascuno Stato: da un lato, gli accordi di riammissione (Consiglio Europeo, 2007a); dall'altro quelli di facilitazione del rilascio dei visti(Consiglio Europeo, 2007b). Si trattò di un primo tavolo di negoziazioni sulla rotta della liberalizzazione, dietro il rinnovato impulso del Consiglio che già nel 2004 aveva adottato tra le conclusioni quella di

"incoraggiare e sostenere gli Stati dei Balcani occidentali e l'Europa sudorientale nello sviluppo delle loro capacità e cooperazione a livello regionale e nazionale invitandoli ad attuare gli impegni presi nel quadro del forum GAI di Salonicco e incoraggiando lo sviluppo degli strumenti regionali di cooperazione e le altre raccomandazioni della relazione come indicato al paragrafo 3.3. Il Consiglio sottolinea l'importanza di raggiungere come obiettivo prioritario livelli di protezione dei dati corrispondenti agli standard dell'UE" (Consiglio Europeo, 2004).

Nella sostanza, gli accordi di riammissione prevedevano che il cittadino del Paese balcanico firmatario che non fosse stato autorizzato (o non lo fosse più stato) a risiedere nel territorio di uno Stato Membro dovesse essere riammesso nel Paese di provenienza, se provato che questi fosse effettivamente cittadino di quello Stato. L'obbligo ricorreva anche nel caso di cittadini di Paesi terzi che avessero soggiornato o transitato sul territorio dello Stato balcanico prima di entrare

illegalmente e direttamente nello Stato membro (l'impegno reciproco di cui si faceva carico anche l'Unione). A tale fine, si rendeva necessaria la compilazione da parte dello Stato richiedente di una domanda di riammissione recante i dati dell'individuo e le prove necessarie a ricondurne la nazionalità a uno degli Stati firmatari, secondo tempistica e modalità stabilite nella decisione del Consiglio.

Gli accordi di facilitazione sul rilascio dei visti, la cui conclusione risultò dall'adozione di decisioni da parte del Consiglio nel 2007 (una per ciascun Paese) riguardarono, invece, la semplificazione del rilascio di visti per soggiorni di breve durata a specifiche categorie di cittadini: studenti, membri ONG, giornalisti, ricercatori. In questo modo, le procedure riguardanti la presentazione di documenti venivano snellite, dal momento che bastava la sola presentazione di un documento oltre che essere autosufficienti sotto il profilo economico, avere una assicurazione medica di non meno di 30,000 euro ed essere in grado di darne prova. I tempi della richiesta di visto vennero ridotti a un massimo di 10 giorni lavorativi, con la previsione di debite deroghe.

L'approdo a questa fase del dialogo bilaterale, che di fatto aveva ammorbidito i muri di Schengen, fu da considerarsi, in parte, una vittoria della società civile. Numerosi *network* e gruppi di *lobbying* formati trasversalmente all'interno della costellazione di comunità religiose presenti nei Paesi si erano impegnati già da qualche anno a perorare la causa: basti pensare al Citizens' Pact for South Eastern Europe, che dinanzi ai membri del Parlamento Europeo aveva dato lettura di alcuni estratti dal "Best Stories from the Visas Queues", una raccolta di *short stories* sulle macchinose pratiche burocratiche e i rigetti delle richieste di visto di cui molti avevano avuto esperienza. La firma della medesima ONG portava la "Visa Abolishment Campaign", lanciata nel 2002 per combattere l'isolamento dei Balcani, tagliati al di fuori dell'area Schengen. "Our young people need to travel abroad, to learn from others in order to come back and rebuild our country and region", affermò Metropolitan Nikolaj, vescovo della chiesa serba ortodossa in Bosnia. E proprio dai giovani, infatti, era partita quattro anni prima la "Visa awareness Campaign", con l'intento di portare alla ribalta il tema della facilitazione e, attraverso passaggi successivi, dell'abolizione dei visti. Esperti serbi e albanesi, poi, collaborarono nella conduzione di uno studio dal titolo "A Joint European Vision: Free Movement for Goods and People in Kosovo and Serbia". L'indagine, co-sponsorizzata dall'European Movement in Serbia e dal Kosovo Institute for Policy Research and Development, si concentrava principalmente sull'abbattimento delle barriere amministrative rispetto alla circolazione di beni e persone tra Serbia e Kosovo, ma non mancava di sottolineare quanto i cittadini di entrambi i territori fossero condizionati dal regime restrittivo di visti allora in vigore.

Dalla cura del medesimo *dossier*, la Commissione Internazionale sui Balcani concluse quanto segue:

“Among the most discouraging findings of Commission is that the european generation of the Balkans, young man and women over 30 who share the values of Europe most keenly and who vote for pro-European party most regularly, are those who experience the greatest difficulties in visiting the EU”²⁸.

Per molti, si trattò di una “win-win situation” (Knaus e Stiglmyer, 2009), nella quale entrambe le controparti – Ue e Balcani – avevano di che guadagnare: la prima ricevendo supporto dai paesi di provenienza nella lotta ai flussi irregolari, i secondi vedendosi riconosciute quote privilegiate di immigrazione nel mercato del lavoro degli Stati Membri. Si stava sperimentando il classico meccanismo di bilanciamento di incentivi e minacce in vista di un ulteriore passo in avanti verso l’obiettivo finale.

5.1 Obiettivo liberalizzazione

L’implementazione combinata dei due tipi di accordo aveva rivestito una certa importanza per il *policy making* dell’Unione verso i Balcani, riducendo i costi del potenziale allargamento ad est e, al tempo stesso, facendone strumento di pressione sul nodo delle riforme nei Paesi beneficiari. Autopercependosi quale meta di riferimento dei flussi migratori illegali, l’Unione optò per la collaborazione diretta con gli Stati balcanici quale *best practice* per tutelarsi dai rischi appena menzionati e, a un tempo, imprimere un’accelerata concreta ai propositi di Salonicco, almeno sulla carta.

In realtà, infatti, ci sembra che gli accordi di facilitazione nel rilascio dei visti in sé e per sé non migliorarono di molto la situazione. Da uno studio empirico realizzato da European Citizen Action Network (2008), emergeva una enorme distanza tra la dichiarazione di voler promuovere i contatti persona-persona tra i Balcani e l’Unione e quelli che erano gli sviluppi della situazione. La gente – continuava lo studio – semplicemente non percepiva la differenza rispetto al regime precedente. Un tale risultato, di per sé importante in quanto fase intermedia, non era evidentemente abbastanza. Ciò che occorreva, a quel punto, era un piano operativo organico che contemplasse mezzi e obiettivi, nella migliore logica della condizionalità.

²⁸ Si veda <http://www.balkan-commission.org/>.

6. Roadmap e condizionalità

“[...]conditionality as a process, which includes not only the formal technical requirements on candidates but also the informal pressures arising from the behaviour and perceptions of actors engaged in the political process”

(Hughes e al., 2005:2)

Nel 2008 il GAERC accolse la proposta della Commissione di lanciare un dialogo sui visti UE-Balceni Occidentali informato al principio di condizionalità, perché si avanzasse gradualmente verso l’obiettivo finale della liberalizzazione. Il processo sarebbe stato monitorato da Consiglio e Commissione, spettando a quest’ultima il compito di valutare i progressi riportati da ciascun Paese e seguire adozione e implementazione delle riforme che si fossero rese necessarie. Si pervenne, in questo modo, alla stesura delle *visa roadmap*, incoraggiata dall’allora commissario Frattini, con l’intento esplicito di dare seguito all’impegno assunto nel corso del summit di Salonicco, in considerazione della proiezione della regione balcanica nello spazio dell’Unione.

Si trattava di programmi “su misura” per ciascun Paese, incentrati su due categorie di requisiti: da una parte, quelli concernenti la corretta implementazione degli accordi di riammissione e di facilitazione del rilascio visti; dall’altra, quattro “block” cruciali per misurare gli sforzi dei Paesi alla luce dell’obiettivo prefissato: “document security”, “border/boundary and migration management”, “public order and security”, “external relations and fundamental rights”. Una volta stimati gli indicatori di riferimento per ciascun campo, furono organizzate missioni periodiche di esperti inviati da Unione e Stati Membri, i cui pareri venivano poi incorporati ai report di monitoraggio formulati dalla Commissione. Avendo già rilasciato centinaia di migliaia di passaporti biometrici, proceduto all’avanzata implementazione di un sistema di gestione delle frontiere e allineato il proprio quadro legislativo in materia ai parametri comunitari, la Macedonia si pose sin dall’inizio come leader.

In ogni caso, il grado di soddisfazione degli indicatori non rappresentava l’approdo diretto alla liberalizzazione, secondo le indicazioni delle *roadmap*: oltre il dato puramente tecnico, infatti, una parte sostanziale del processo sarebbe dipeso dall’esito del processo decisionale all’interno del Consiglio. Ogni ulteriore e progressivo avanzamento, in sostanza, era rimesso in principio ai destinatari delle *roadmap* (che nell’ottica dell’Unione ne sarebbero risultati responsabilizzati), per poi esser valutato dalle istituzioni europee competenti secondo il principio dello *strict but fair*.

6.1 Dentro la *roadmap* ...

Dal punto di vista tecnico, è facile constatare che i primi tre macro-indicatori enumerati dalle *roadmap* rientrassero nell'ambito della giustizia, della libertà e della sicurezza, replicando la logica ispiratrice del regolamento del 2001, quella della *securitisation*. Il quarto, invece, di più recente elaborazione (risalente al processo di liberalizzazione dei visti per Bulgaria e Romania nel 2001), espandeva il suo campo d'azione anche alle relazioni esterne e ai diritti fondamentali dei cittadini, includendo protezione e non discriminazione delle minoranze (rom in particolare).

A questo proposito, nessuna valutazione sul posto fu effettuata da esperti UE come invece accaduto per questioni legate alla gestione delle frontiere e alle migrazioni; né fu ricercata alcuna forma di collaborazione con le ONG attive nel campo, mossa che avrebbe portato gli Stati coinvolti nel dialogo a un maggiore impegno sul questo fronte. Certo, riguardo al quarto "block" la Commissione aveva raccomandato con chiarezza l'ampliamento del quadro legislativo anti-discriminazione e una revisione coerente dei criteri di attribuzione della cittadinanza; i progressi in merito, però, vennero misurati unicamente sulla base di report inviati a Bruxelles dagli stessi Stati interessati.

Come già sottolineato, le esigenze coperte dai primi tre macro-indicatori stavano molto a cuore ai decisori europei; alla Commissione, tuttavia, era ben presente l'urgenza della questione dei visti per i cittadini balcanici, a motivo della già menzionata libertà goduta negli anni della Repubblica di Jugoslavia. Inoltre, giova ricordare come liberalizzare i visti non significasse inclusione nell'area Schengen ma, piuttosto, abbattimento delle barriere per favorire i contatti *people-to-people*.

Per quanto concerne il modello di *governance* adottato, risulta inappropriato inquadrare un tale approccio da parte dell'Unione nel sistema della *old governance*, giacché non contemplava in sé dinamiche gerarchiche di comando e controllo che facessero delle condizionalità niente più di imposizioni rigide e indifferenti alle specificità di ciascun contesto nazionale.

7. Liberalizzazione “a due tranches”

“The recent visa liberalisation in the region demonstrates clearly the mechanics of EU soft power. The EU held out an electorally attractive reward and spelled out clearly the conditions required to obtain it”

(Grabbe e al., 2010: 2)

Nel 2009 venne formulata una proposta di emendamento al regolamento 539/2001, (già modificato cinque volte dalla data della sua entrata in vigore) passata al vaglio del Parlamento in veste consultiva. Sulla base dei progressi fino ad allora constatati, il documento della Commissione incoraggiava lo spostamento di Macedonia, Serbia e Montenegro all'allegato II del regolamento, nonostante gli ultimi due Paesi non avessero soddisfatto interamente i parametri stimati nelle *roadmap* (solo gli sforzi messi in pratica dalla Macedonia, infatti, vi si erano perfettamente allineati), prevedendo al contempo l'inserimento del Kosovo nell'allegato I sotto la voce "Entità e autorità territoriali non riconosciute come Stati da almeno uno Stato membro", lasciando impregiudicato il suo status ai sensi della risoluzione 1244/99 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. A seguire, si prendeva atto dei notevoli progressi compiuti da Albania e Bosnia, giudicati tuttavia insufficienti a promuoverne lo spostamento nella *white list*.

Il Parlamento Europeo suggerì una serie di modifiche al testo della proposta, a cominciare dall'inserimento di tutti i Paesi dei Balcani Occidentali, per accordare loro pari trattamento, stante l'aspettativa di ulteriori passi in avanti. Inoltre, i membri dell'assemblea auspicavano l'apertura del dialogo sui visti con il Kosovo. In particolare, il *rapporteur* sloveno Tanja Fajon mise in guardia dall'impatto politico che la “discriminazione” rispetto a Bosnia ed Albania, seppur giustificata da ragioni tecniche, avrebbe avuto, provocando di fatto una spaccatura nella regione; al contrario, l'inclusione in blocco della *white list*, opportunamente motivata, “would motivate the Bosnians and Albanians to work harder”(Fajon come citato in Petrovic, 2010:19). Riguardo alla questione del Kosovo, Fajon sottolineò come l'eventuale apertura sulla liberalizzazione dei visti non avrebbe implicato in alcun modo l'automatico riconoscimento della sua indipendenza, nel rispetto della risoluzione ONU e della posizione di ciascuno Stato Membro rispetto al suo status.

L'impronta “politica” che il Parlamento impresso nel corso della consultazione non si accordava all'ispirazione prettamente tecnica del testo della Commissione, tanto che la proposta divenne regolamento il 30 novembre 2009, così come era stata originariamente formulata. Appena sei mesi

dopo, la Commissione formulò una nuova proposta contenente omologo emendamento in favore di Bosnia ed Albania che avevano finalmente soddisfatto i parametri riguardanti principalmente lo scambio di dati elettronici tra polizia e procure (la prima) e il rafforzamento del quadro legislativo in ambito di lotta a corruzione e crimine organizzato (la seconda). Alcuni tra gli Stati Membri non mancarono di fare presente il proprio scetticismo rispetto alla questione, considerato l'esito dei primi monitoraggi nel caso di Macedonia e Serbia che illustreremo più avanti. Ora, entrato in vigore il trattato di Lisbona, il Parlamento si vedeva attribuiti pari poteri legislativi rispetto al Consiglio, in virtù della procedura di codecisione quale procedura legislativa ordinaria²⁹; tuttavia, i membri dell'assemblea non proposero alcun emendamento al testo, al fine di accelerare il più possibile i tempi di adozione delle modifiche al regolamento. Ancora critica, comunque, restava Fajon sul nodo Kosovo:

“It's paradoxical that more than 20 years after the fall of the Berlin wall, we still have 'visa walls' in our direct neighbourhood. If we want to unite our citizens in our continent, young people in particular need to be able to travel”(Parlamento Europeo, 2010).

Così, alla fine del 2010, la ghettizzazione dei Balcani lasciati al di fuori delle mura Schengen poteva dirsi terminata, tra i festeggiamenti di piazza di migliaia di cittadini e le dichiarazioni entusiaste dei ministri locali.

7.1 Strict but fair?

Se è vero che la liberalizzazione dei visti non è da considerarsi un regalo, ma piuttosto una ricompensa nella logica stessa del principio di condizionalità, come si spiega il posticipo di soli sei mesi tra il semaforo verde per la prima *tranche* di Paesi e il medesimo risultato raggiunto da Bosnia e Albania? Ci sembra irrealistico che in una parentesi temporale tanto breve questi Paesi avessero portato a termine riforme e sforzi tanto determinanti nei settori evidenziati, i cui effetti avrebbero potuto essere visibili solo nel lungo periodo.

Una lettura marcatamente politica del *modus operandi* dell'Unione portò molti a vedervi una discriminazione religiosa: per i media albanesi, per esempio, si sarebbe trattato di una forma di razzismo dell'Europa Cristiana nei confronti dei Balcani musulmani³⁰- Albania, Bosnia e Kosovo, appunto. Palese appare l'infondatezza di tale interpretazione, anche perché verrebbe da chiedersi

²⁹ Art. 294 del TFUE (ex art. 251 del TCE).

³⁰ Come riportato in <<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/Visti-religiosamente-46426>>, 28 luglio 2009.

quale siano le ragioni per cui l'Albania avrebbe voluto far parte di un club che discriminasse la popolazione europea per la componente religiosa, anche se invero non rimasero segrete le reticenze della Francia. Nel caso della Bosnia, l'estensione del nuovo regime senza visti appianava non solo la diseguaglianza di trattamento all'interno della regione, ma nei suoi stessi confini nazionali, dal momento che i cittadini bosniaci in possesso di un secondo passaporto (come ad esempio la maggior parte di quelli di nazionalità croata) già potevano viaggiare senza visto.

Ciò che ci pare opportuno contestare è l'applicazione del principio dello *strict but fair* giacché, al momento della "promozione" di Serbia e Montenegro, non si poteva certo affermare che i due Paesi avessero le carte in regola³¹. E, proprio sulla scorta di questa consapevolezza, ci si potrebbe chiedere se le conseguenze di seguito descritte siano state frutto dell'applicazione di condizionalità non rigorose fino in fondo o del principio *tout court*. Infatti, "there is not necessarily a causal link between the presence of EU conditionality and successful rule transfer in particular issue-areas" (Schimmelfennig e Sedelmeier, 2004:670), a significare che esistono campi in cui il principio di condizionalità potrebbe non risultare la prassi più efficace, per ragioni principalmente legate alle variabili del contesto domestico in cui lo si sperimenta.

8. Il post-liberalizzazione: il fenomeno dell'*asylum misuse*

"While the analysis of the visa liberalisation dialogues confirmed the multifaceted nature of conditionality, the study of the post-visa liberalisation period sheds lights on the securitisation of the EU's approach and the potentially polarizing role of the EC demands on the ground"

(Kacarska, 2012:21)

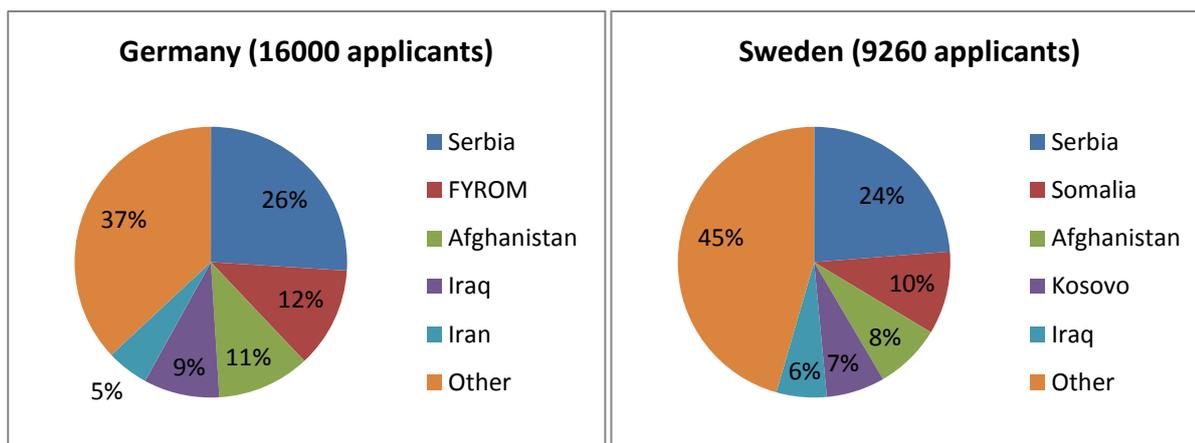
A fronte dell'entusiasmo dei partner balcanici, a Bruxelles iniziavano le prime preoccupazioni. Cecilia Malmström, Commissario Europeo per gli Affari Interni, più volte ribadì che la liberalizzazione non era una conquista irremovibile: "Se si verificheranno degli abusi, il sistema di

³¹ Data la facoltà della Serbia in quanto stato sovrano di rilasciare passaporti a coloro che considerasse suoi cittadini, si temeva una moltiplicazione di passaporti serbi a beneficio dei kosovari albanesi, con le ovvie implicazioni in termini di migrazione illegale e rischi per la sicurezza. Rilevavano, inoltre, la mancanza di controlli alla frontiera amministrativa col Kosovo e i criteri poco chiari di rilascio dei passaporti per i cittadini della Republika Srpska in Bosnia.

liberalizzazione dei visti Schengen sarà rimesso in discussione. Speriamo di non dover arrivare a questo punto”³². Timori rivelatisi di lì a poco più che fondati, secondo quanto attestato dai dati EUROSTAT che denunciavano un incremento dai 10,000 richiedenti asilo provenienti dai Balcani del 2009 ai 26,000 in 2010³³.

In particolare, in Germania le richieste erano aumentate di sei volte rispetto al 2009, quando le domande d'asilo provenienti da queste aree erano state solo 59. In Svezia, secondo i dati forniti dal National Migration Board (2010) i cittadini serbi che avevano fatto richiesta d'asilo erano circa 4000, dieci volte il numero di richieste pervenute nel 2009 (421). Il Belgio dovette far fronte alle richieste d'asilo di più di 200 rom provenienti dalla Macedonia nel solo mese di novembre. Dal lato dei richiedenti, serbi e macedoni costituivano la fetta più consistente con 26000 richieste nel 2010, per un ammontare del 12,6% in tutta l'Unione rispetto al 5,3% dell'anno precedente (FRONTEX, 2011a:23). I serbi divennero la seconda nazionalità più interessata, distanziati di poco dagli afgani.

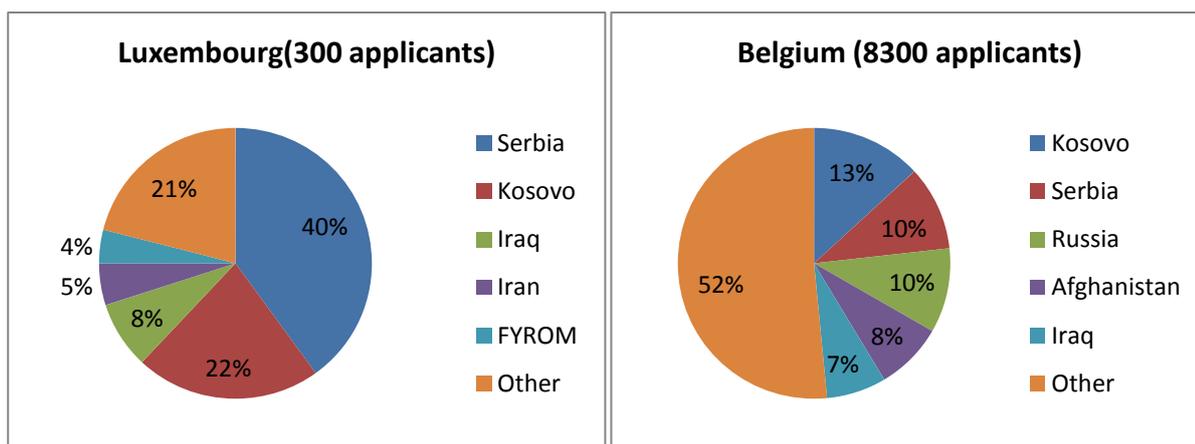
Tabella 2: Five main groups of asylum applicants in Germany, Sweden, Luxembourg and Belgium, 4th quarter 2010



³² Visita ufficiale a Tirana e Sarajevo, 12 ottobre 201

³³ Si veda <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics>

¹⁶ *Ibidem*.



Fonte: Eurostat (online data code: [migr_asyappctzm](#))

Un'indagine del FRONTEX (2011b) riportò le ragioni per cui dagli inizi del 2010 si avvicendarono due ondate massicce di richieste d'asilo infondate: disoccupazione, servizi sanitari scadenti e basso livello di scolarizzazione, insieme all'effetto traino dei suggerimenti di connazionali già installati negli Stati Membri di destinazione.

La conseguenza più pesante si era rivelata, dunque, quella dell'*asylum misuse*, cui gli Stati maggiormente coinvolti risposero con un numero di rigetti delle richieste in prima istanza che nel solo 2010 ammontarono a 12370 per i richiedenti di nazionalità serba su 12690 domande presentate e 4470 per i macedoni su 4535³⁴. Ancora, vennero sveltite le procedure ordinarie³⁵, ridotte le prestazioni in ambito sanitario e la disponibilità di alloggi durante la procedura (per esempio, in Lussemburgo si passò a un sistema che garantiva una spesa di 25€ al mese per adulto e 12,50€ per minore, a fronte dei 122,09€ e 32,45€-151,04€ previsti in precedenza³⁶) e infine potenziati i programmi di ritorno volontario o forzato. In generale, i dati relativi delle richieste d'asilo nel quarto trimestre del 2009 comparati a quelli del quarto trimestre del 2010 mostravano un aumento del trend su base europea primariamente dovuto al flusso di richiedenti da Serbia e Macedonia, cresciuto rispettivamente di più del 75% e di quasi il 40%³⁷.

A quel punto, la stessa Commissione richiamò esplicitamente i governi dei Paesi balcanici a spiegare ai propri cittadini non solo i diritti, ma anche gli obblighi che derivavano dal nuovo regime senza visti. Per parte loro, i partner balcanici si impegnarono in campagne d'informazione, azioni di sostegno alla migrazione di lungo termine e progetti di sviluppo, accanto a un'ampia serie di misure

³⁴ Si veda: Eurostat (online data code: [migr_asydcfsta](#))

³⁵ La direttiva 2005/85/CE (art. 29-30-31 e annesso II) prevede la possibilità per gli Stati membri di dare priorità alle richieste di asilo di cittadini provenienti da *safe country of origin*, accelerando così il processo di esame delle domande, pur mantenendo dei requisiti procedurali minimi per non pregiudicare i diritti dei richiedenti asilo.

³⁶ Come riportato in <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=53218fac4>>

³⁷ Si veda: Eurostat (online data code: [migr_asyappctzm](#))

per migliorare gli standard di vita e di inserimento delle minoranze e rafforzare i controlli alle frontiere.

Una volta preso atto delle proporzioni del fenomeno, nel gennaio 2011 venne messo a punto un nuovo meccanismo di monitoraggio successivo alla liberalizzazione, il Post Visa Liberalisation Monitoring Mechanism (PVLMM), che poggiava su due azioni combinate: da una parte, un monitoraggio regolare in riferimento ai flussi migratori e alle tratte interessate, alle richieste d'asilo, alla cooperazione di polizia e al fenomeno del riciclaggio e, dall'altra, la prevenzione degli abusi collegata a un meccanismo di allerta, affidata al coordinamento del FRONTEX. Si trattava, dunque, di una ingente operazione di raccolta dati per seguire gli sviluppi della situazione dei Balcani e, conseguentemente, individuare le azioni da intraprendere, nel quadro di un dialogo ad alto livello finalizzato a disincentivare le domande infondate di protezione internazionale all'interno dell'Unione.

A smorzare il clima di allarme generalizzato sempre in crescendo, il 28 agosto 2012 la Commissione pubblicò la terza relazione sul controllo successivo alla liberalizzazione dei visti, concludendo che la maggior parte dei viaggiatori fosse *bona fide* (Commissione Europea, 2012), per cui la finalità di facilitare i contatti fra i popoli e potenziare gli scambi economici e culturali era da considerarsi soddisfatta. Inoltre, i dati raccolti davano testimonianza di una implementazione ben riuscita degli accordi di riammissione, unitamente a un *trend* delle richieste d'asilo in calo, seppure in termini poco significativi. Si accompagnavano, infine, raccomandazioni di intervento riguardanti l'aspetto della cooperazione, dei controlli in uscita e in entrata e dell'assistenza alle minoranze.

8.1 Una “vacanza gratis” nella zona Schengen ³⁸

Secondo le indagini dell'ESI (2013), risultava innanzitutto improprio parlare di migrazione di massa (dalla semplice analisi dei numeri), osservando, peraltro, come la maggior parte delle persone che avesse chiesto asilo in Germania, Svezia e Belgio fosse di etnia rom e che la destinazione scelta non fosse casuale. I tre paesi, infatti, storicamente ambiti dai *gastarbeiter*, disponevano delle procedure di valutazione della domanda di asilo particolarmente lunghe (da 2 a 5 mesi) e offrivano ai richiedenti ottime condizioni di mantenimento per tutta la durata della procedura in termini di assistenza sanitaria, vitto e alloggio, interamente a carico dei governi riceventi. Altri due fattori determinanti sarebbero stati, poi, la facilità nel reperire un impiego (legalmente e non) e il ruolo

³⁸ Conclusione ulteriormente rafforzata dai picchi dei flussi alle soglie della stagione invernale.

catalizzatore di trafficanti di esseri umani e agenzie di viaggio³⁹. Dall'altro lato, il fenomeno non poteva dirsi generalizzato per tutte le popolazioni balcaniche, giacché né bosniaci né albanesi fecero registrare tassi di richieste d'asilo consistenti, rilevati anzi stabili a ogni monitoraggio. Ben poco di cui sorprendersi in contesti in cui, anche in assenza del requisito del visto, la scarsissima disponibilità di risorse economiche per viaggiare nell'Unione pesava (e pesa tutt'ora) più che nei confini dei vicini.

Ad ogni modo, l'istituzione del meccanismo di monitoraggio si rivelò un ausilio importante ma non sufficiente, giacché si limitava a fornire dati cui seguivano relazioni "di incoraggiamento" della Commissione, ma nessuna azione concreta. Rimaneva sullo sfondo, poi, l'approfondimento dell'armonizzazione della politica d'asilo comune, la cui disomogeneità tra Stato Membro e Stato Membro sotto certi aspetti era da considerarsi il vero punto debole del regime senza visti (Stiglmeier, 2013).

9. La clausola di salvaguardia

Free travel was the most tangible achievement for the countries on their way to EU. It would be more dangerous to close the door and put the region into the isolation than to lead a close dialog and joint efforts with all sides to combat the problem - the economic situation, which is forcing people to leave the countries.

(Tanja Fajon, Statement on possible reintroduction of visas for Western Balkans)

L'ondata di richieste d'asilo manifestamente infondate spinsero Germania, Svezia, Belgio, Francia, Lussemburgo e Olanda a indirizzare una lettera alla Commissione in vista del Consiglio GAI del 25 ottobre 2012, chiedendo una reintroduzione temporanea dell'obbligo del visto in presenza di circostanze eccezionali. La mozione, già presentata in una nota a firma francese e olandese in un

³⁹ Secondo la Direzione per l'immigrazione facente capo al Ministero degli Esteri lussemburghese, EUROPOL e FRONTEX avrebbero dichiarato che le agenzie di viaggio si offrivano di prestare la somma di denaro necessaria agli interessati per entrare nell'area Schengen, per poi vederselo restituire con gli interessi, una volta che fossero giunti a destinazione.

documento del Consiglio (2010), venne poi formalizzata dalla Commissione in veste di proposta di emendamento (Commissione Europea, 2011) al già citato regolamento 539/2001 nel maggio 2011.

La c.d. clausola di salvaguardia (da considerarsi valida in ogni caso e non solo per i Balcani) non significava un'automatica reintroduzione dei visti, bensì la possibilità che uno o più Stati Membri che rilevassero un sostanziale ed improvviso aumento nel numero delle richieste d'asilo da un certo Paese potessero rivolgersi alla Commissione per la sospensione del regime *visa-free* nei confronti di quel Paese. Nei tre mesi successivi l'esecutivo comunitario avrebbe esaminato la richiesta e, se opportunamente giustificata, presentato una bozza di provvedimento per attivare la clausola di sospensione per sei mesi (votata dagli Stati Membri a maggioranza qualificata), informandone il Parlamento. Se, trascorso quel lasso di tempo, la situazione fosse risultata ancora critica, sarebbe stata approvata una proroga a dodici mesi, per approdare, nel caso, a una proposta di ricollocazione del Paese in questione nella *black list*.

Nell'imminenza della votazione parlamentare sulla questione, la Commissione introdusse la proposta con una dichiarazione d'intenti ben precisa: "Establishing a suspension mechanism of general application will help to preserve the integrity of the visa liberalisation processes and to build credibility vis-à-vis the public"(Commissione Europea, 2013a). E tanto bastò per far sì che 328 voti favorevoli determinassero la definitiva approvazione, nonostante le sentite proteste dell'eurodeputata slovena Fajon che lamentava, inoltre, la sconvenienza del voto in un clima parlamentare tanto burrascoso che rimetteva in discussione lo stesso trattato di Schengen, come già accaduto più volte in passato⁴⁰.

"Il Partito popolare europeo, insieme alle forze populiste e conservative del Parlamento europeo, ha mostrato per l'ennesima volta di non avere alcun riguardo per la sicurezza dei cittadini europei e per la libertà di movimento, che sono uno dei diritti umani fondamentali"⁴¹.

Per parte balcanica, la notizia rimbalzò dai media all'opinione pubblica con grande senso di frustrazione. L'evenienza di un'inversione di rotta rispetto al traguardo della liberalizzazione dei visti sembrava quasi un tradimento nei confronti dell'impegno di cui gli Stati dell'area si erano fatti carico appena qualche anno prima, confermando una volta di più che solo il tentativo di proiezione regionale (e, quindi, internazionale) dei Balcani Occidentali avrebbe potuto aiutare il decollo delle riforme urgenti e dare nuova credibilità alla classe politica. "Ci impongono nuovamente i visti o no?"

⁴⁰ Si ricordi, per esempio, la richiesta congiunta di revisione del trattato da parte di Francia e Italia all'indomani delle rivoluzioni in Egitto e Tunisia del 2011.

⁴¹ Come riportato in <<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/La-minaccia-dei-visti-142053>>, 23 settembre 2013

Questo è il problema”⁴², titolava con ironia amletica la stampa macedone, mentre il premier serbo Dacić non risparmiava dichiarazioni apertamente critiche rispetto al modo in cui l’Unione stava evolvendosi.

“It is not all right for all the citizens to pay the price. It is mostly about Roma and Albanians. We asked from the EU to send us their names, but then it is violation of their human rights. If we kick out Roma and Albanians from the buses, then the EU would not allow that”⁴³.

Da Bruxelles, intanto, si insisteva sulla politica del “doppio binario”: da una parte, la necessità di garantire una politica dei visti efficiente e pronta a reagire ad evenienze impreviste; dall’altra, le rassicurazioni a sostegno dell’investimento in termini di credibilità agli occhi della comunità internazionale che non poteva certo venire meno, anche in virtù del ruolo che l’Unione stessa si era attribuita nella regione.

9.1 Colpa dei Balcani?

All’intensificarsi dei rapporti di cooperazione tra Unione e partner balcanici allo scopo di trovare una soluzione, venne richiamata più volte l’incapacità dei secondi a gestire gli i controlli in uscita, a responsabilizzare e informare adeguatamente i propri cittadini, a migliorare le condizioni di vita delle comunità rom sul territorio, invitandoli ad agire nel segno dello spirito di Schengen. Ma si potevano rimproverare gli effetti collaterali della liberalizzazione dei visti alle sole parti dell’accordo che, peraltro, più avevano interesse a favorirne con ogni sforzo la migliore riuscita?

Innanzitutto, si può obiettare che il regime *visa-free* non facesse di serbi e macedoni “guardiani” dei confini dell’Unione: la Convenzione di applicazione dell’accordo di Schengen prevedeva, infatti, che nelle attribuzioni della polizia di frontiera degli Stati Membri rientrasse precipuamente quella di passare al vaglio “documenti che giustific(assero) lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto” e “mezzi di sussistenza sufficienti”⁴⁴. Tale compito, perciò, rappresentava un dovere “upon entry” e non “upon exit”: perché, dunque, non verificare se le operazioni della polizia di frontiera ungherese

⁴² Come riportato in <<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Balcani-occidentali-visto-o-non-visto-95674>>, 8 giugno 2011

⁴³ Come riportato in <<http://www.balkaninsight.com/en/article/balkan-fear-of-possible-visaliberalisationsuspension>>, 16 ottobre 2012

⁴⁴ Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, art. 5 (c), Official Journal L 239 , 22/09/2000 P. 0019 - 0062

e slovena fossero state svolte secondo le previsioni degli accordi? In secondo luogo, non si trattava certo di scarsa informazione su opportunità e doveri che derivassero dal nuovo regime di visti, anzi: i pretesi richiedenti asilo, infatti, conoscevano molto bene i vantaggi che l'avvio della procedura avrebbe procurato loro e, proprio per questa ragione, iniziarono ad approfittarne. Per ciò che riguarda le comunità rom, infine, qualsiasi piano di intervento per favorirne l'integrazione e l'innalzamento degli standard di vita avrebbe rappresentato una sfida da giudicarsi nel lungo periodo, anche per le difficoltà nello stabilire i contatti con tali comunità da parte delle istituzioni.

Ci sembra, perciò, che le responsabilità più consistenti fossero da ricercarsi piuttosto in capo all'azione dell'Unione che, seppur efficace in generale nello stimolare riforme ed elaborare tabelle di marcia in vista degli obiettivi di integrazione delle sue controparti (a qualunque livello essi si collochino), risulta spesso carente nella fase di implementazione, specie laddove si configurasse problematica e disomogenea per le conseguenze intervenute in corso d'opera.

Probabilmente, molto pesò nella circostanza di specie il mancato supporto a una linea coerente in seno al Consiglio rispetto agli obiettivi già conseguiti, cosa che diede spazio a una tentazione di chiusura dalle sfumature populiste assai attraente, a detrimento degli Stati Balcanici che si affacciavano direttamente sul cortile europeo.

Conclusioni

A questo punto, stringente si fa l'interrogativo sulla riuscita dell'applicazione del principio di condizionalità all'implementazione del regime *visa-free*. Molti analisti⁴⁵ si espressero a riguardo reputandolo un *best-case* per la sua duttilità rispetto a contesti geografici e strutture socio-politiche assai diverse fra loro, garantendo che alla fine si convergesse in un unico obiettivo finale. Ma quanto di tecnico c'è stato in tale capacità di "calzare" ordinamenti giuridici, sistemi economici e fisionomie sociali?

Alla luce dei risvolti più recenti, abbiamo ragione di ritenere che, più che la severità dei requisiti, sia stata la politica a muovere i fili del processo di liberalizzazione, un po' per la retorica paneuropeista che sempre accompagna le iniziative dell'Unione nei confronti degli aspiranti candidati all'ingresso, un po' perché la consapevolezza dei reali margini di manovra dei Paesi Balcanici rispetto al raggiungimento di requisiti richiesti non permetteva di esigere di più.

⁴⁵ Si veda *The european future of Western Balkans, Thessaloniki @10 (2003-2013)*, <<http://ceasserbia.org/root/prilozi/Eviola-Prifti-The-European-Future-Western-Balkans.pdf>>.

Dopotutto, l'Unione – seppur con le sue aree grigie d'azione – è stata e rimane l'interlocutore principale degli stati dell'area che hanno fatto delle relazioni con il vicino club europeo una *issue* elettorale, nello sforzo di proiettare i propri cittadini verso una dimensione fatta di maggiori opportunità e prospettive. Intuitivo, perciò, dedurre la portata della conquista di un tale regime di circolazione e, altrettanto, cosa significherebbe fare un passo indietro ora, quando ci sembra che la politica non sia abbastanza per tenere lontana da Bruxelles l'opzione della reimposizione dei visti.

CAPITOLO Secondo – **La Bosnia-Herzegovina e le sfide del *law enforcement***

1. Premessa

“In Bosnia tutto è diviso: ci sono partiti etnici, entità etniche, dinamiche etniche.

Lo spazio politico è frammentato, le istituzioni statali centrali non funzionano e ognuno ha una sua idea sulla Bosnia, incompatibile con quella degli altri.”

(Christophe Solioz, 2009)

Già sul finire del 1300, la secolare dominazione ottomana aveva fatto della Bosnia un tassello di frontiera nel continente europeo cristiano, dove lo spirito e la cultura della tolleranza etnica si erano sedimentati quasi naturalmente nell’eredità storica del Paese. Il Congresso di Berlino del 1878 ne stabilì l’affidamento all’amministrazione austriaca⁴⁶ - non a caso, altra realtà multiculturale “illuminata”, per il rispetto degli usi e costumi delle popolazioni suddite – che nel 1908 si trasformò in annessione all’Impero asburgico⁴⁷, accendendo quei forti risentimenti eziologicamente legati allo scoppio della prima Guerra Mondiale⁴⁸.

Dalla Croazia fascista degli ustascia all’esperienza di repubblica federata di Jugoslavia, il crogiolo multietnico bosniaco non aveva ancora avuto l’opportunità di darsi un governo autonomo, banco di prova organizzativo che sarebbe giunto solo con la disgregazione della Jugoslavia. Al momento della proclamazione dell’indipendenza da Belgrado nel 1992, i serbo-bosniaci reagirono con la

⁴⁶ Intervenuto a rettifica della pace di Santo Stefano, all’indomani della vittoria russa sull’Impero ottomano nella guerra del 1877-1878, il Congresso deliberò sulla destinazione dei territori turchi in Europa, con il dissolvimento della Grande Bulgaria e la conferma dell’indipendenza di Serbia, Romania e Montenegro. Prima della guerra russo-turca, la Russia aveva promesso la provincia della Bosnia all’Austria-Ungheria in cambio del suo non intervento nel conflitto. Tuttavia, temendo un riversamento di slavi nell’Impero, il ministro ungherese Andrassy accettò di buon grado la proposta del Primo Ministro inglese Salisbury che suggeriva l’occupazione militare e l’amministrazione del territorio da parte dell’Austria-Ungheria.

⁴⁷ Invocando la validità del Protocollo annesso all’Alleanza dei tre Imperatori del 1881 (Guglielmo I di Germania, Francesco Giuseppe d’Austria-Ungheria e Alessandro III di Russia) per il quale l’Austria si riservava di annettere Bosnia e Erzegovina al momento giudicato opportuno, e sotto le pressioni per la creazione di un “terzo stato” che riunisse i sudditi slavi del Sud, Francesco Giuseppe emise un proclama diretto ai popoli di Bosnia ed Erzegovina con cui l’annessione venne di fatto formalizzata, in violazione del Trattato di Berlino.

⁴⁸ In una lettera all’allora cancelliere Bülow, l’ambasciatore tedesco a Belgrado scrisse a proposito del popolo serbo: “Il piccolo gruppo delle persone veramente colte o semicolte [...] non vuole rassegnarsi, per la sua boria nazionale offesa, ad accettare il fatto dell’annessione. Si starà, perciò, come il cacciatore alla posta, per cogliere l’istante giusto per sparare un colpo a segno”. Il “colpo” si sarebbe poi verificato il 28 giugno 1914, con l’attentato di Sarajevo in cui l’arciduca Francesco Ferdinando d’Asburgo perse la vita per mano di Gavrilo Princip.

resistenza armata, dopo aver boicottato il referendum del 3 marzo. Il conflitto, che vide i croato-musulmani più o meno compatti contro la fazione serba, conobbe l'intervento della comunità internazionale che culminò nella conclusione degli accordi di Dayton (vedi *infra*), cui seguirono anni di assistenza da parte dell'ONU e dell'Unione alla neonata realtà statale.



La Bosnia oggi

Composizione etnica:

bosgnacchi 48%, serbi 37.1%, croati 14.3%, altri 0.6%

Lingue ufficiali: bosniaco, croato, serbo

Religioni: islam 40%, cristianesimo ortodosso 31%, cristianesimo cattolico 15%, altre 14%

Popolazione: 3,871,643 (stimata per luglio 2014)

Fonte:

<<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html>>

All'avvento del nuovo millennio, le guerre in Afghanistan e Iraq, la crisi finanziaria globale e le sfide della diplomazia occidentale in Corea del Nord e Iran portarono la comunità internazionale a credere che la "missione Bosnia" si fosse conclusa con successo, spegnendo i riflettori su una realtà che dopo anni di tutela internazionale, sembrava ragionevolmente stabile. La Bosnia di oggi, però, si regge su un impianto statale slabbrato, definito dalla letteratura sull'orlo del collasso (Rieff, 1996; Chandler, 1998; Bojkov, 2003) che, a parer nostro, già si inverte nel consumarsi delle sue dinamiche politiche frammentate in un sistema che duplica (anzi, triplica) amministrazioni, parlamenti e presidenti, senza contare la cronica fragilità economica.

Da una parte, l'operato di *elite* politiche recalcitranti e, dall'altra, il crescente disimpegno della comunità internazionale cumulado a una supposta incapacità di imporre le riforme necessarie, rimandano la nostra riflessione alle radici del sistema – Dayton – che riteniamo non avesse in sé una disfunzionalità deterministicamente inscritta, ma prodottasi piuttosto una volta venuta meno la sua prospettiva temporanea: “the Dayton framework has gradually rendered itself ‘a thing of the past’”(Padurariu, 2013:4).

1.1. Dayton: punto medio tra riunificazione e segregazione

Negoziati dietro la mediazione americana, gli accordi di Dayton⁴⁹ ponevano fine al conflitto del '92 cucendo sulla Bosnia un'organizzazione statale di tipo federale divisa in due entità: la Federazione di Bosnia ed Herzegovina a maggioranza croato-musulmana, e la Republika Srpska, in mano ai serbi (Costituzione Bosniaca, art.1.3). Allo Stato centrale venivano attribuiti poteri piuttosto deboli, nell'intenzione di dare al Paese l'intelaiatura costituzionale a fondamento di un nuovo Stato e incoraggiare la coesione etnica e politica, oltre che a rappresentare, a parer nostro, la soluzione “più morbida”.

La “pace fredda”, infatti, interveniva a blindare le divisioni, cristallizzando le posizioni raggiunte dalle parti nel corso del conflitto⁵⁰. L'Annesso 4 di Dayton dedicato proprio alla Costituzione riproduceva la tripartizione etnica all'interno delle istituzioni principali, dal Parlamento alla Banca Centrale, alla Corte Costituzionale, prescrivendo un sistema di quote per ciascuna etnia. In particolare, la Presidenza veniva a essere composta da 3 membri (un bosgnacco e un croato, eletti nel territorio della Federazione, e un serbo in quello della Republika Srpska) a rotazione ogni 8 mesi con potere di veto, con il prevedibile risultato di vedere i temi in agenda istituzionale arenarsi per il disaccordo di anche solo una delle parti. Non solo, il fenomeno della corruzione assunse proporzioni dilaganti per il sovraccarico degli apparati burocratici e le pesanti interferenze della politica, come attestato negli anni dai dati di Transparency International⁵¹ (2004; 2013).

Quel che non mancò furono i mezzi pratici di sostegno alla pacificazione del Paese: McMahon e Western (2009:69) riportano un ammontare di aiuti internazionali pari a 14 miliardi di dollari e il

⁴⁹ Si veda <http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380>.

⁵⁰ Tanto il territorio della Republika Srpska quanto quello della Federazione, divisa in cantoni a predominanza musulmana ed altri a maggioranza croata, ricalcano le porzioni del Paese controllate rispettivamente da serbo-bosniaci e croato-musulmani negli anni '92-'95.

⁵¹ Nel 2004, il primo anno in cui la Bosnia venne inserita nell'indice, risultò alla 82ma posizione; l'ultima rilevazione, del 2013, vede un piazzamento bosniaco al 72mo posto, ben lontano dall'andamento europeo generale.

coinvolgimento di 17 governi, 18 agenzie ONU, 27 agenzie intergovernative e più di 200 ONG, senza menzionare le truppe stanziate da tutto il mondo. Certo, le disposizioni del trattato posero fine alle atrocità della guerra, dando la possibilità ai circa 2.200.000 rifugiati e sfollati di fare ritorno a casa; nel 2010, però, solo meno della metà di questi lo aveva fatto (BiH Ministry of Human Rights and Refugees, 2010).

Ad ogni modo, la questione del primato della cittadinanza sull'etnia era destinato a diventare il nodo più spinoso: ai nostri occhi, l'effetto di lungo periodo del sistema di Dayton ha finito per pregiudicare paradossalmente l'integrazione tra le tre fazioni, arroccate sulle proprie posizioni e pronte a recepire qualsiasi aggiustamento nella direzione del dialogo come un attentato alle proprie prerogative.

Se gli accordi studiati nella cittadina americana dell'Ohio potevano rappresentare un punto di partenza per risanare l'identità meticcica della Bosnia, negli anni il modello di *power sharing* si è realizzato solo in negativo: intendiamo, una sorta di “a ognuno il suo” – suddivisione più che condivisione – accompagnato da periodiche rivendicazioni secessioniste di parte serba o di maggiore autonomia per parte croata a qualsiasi tentativo, domestico o indotto, di rinforzare il governo centrale per farne un interlocutore unitario tanto rispetto ai bisogni del Paese, quanto nella sua proiezione internazionale.

1.2. Le forze di polizia secondo Dayton e oltre

Per quel che riguarda l'organizzazione delle forze di polizia, la Costituzione ne lasciava interamente la competenza nelle mani delle entità:

“As provided in Article III(2)(c) of the Constitution agreed as Annex 4 to the General Framework Agreement, the Parties [the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska] shall provide a safe and secure environment for all persons in their respective jurisdictions, by maintaining civilian law enforcement agencies operating in accordance with internationally recognized standards and with respect for internationally recognized human rights and fundamental freedoms, and by taking such other measures as appropriate.” (Annex 11, art.1.1)

Nessun organismo di polizia, pertanto, era istituito a livello di Stato centrale. Lo scheletro era costituito da 15 agenzie di polizia e 13 ministeri dell'interno spalmati a livello statale, di entità e cantonale (Overhaus, 2009:628). Mentre all'interno della Federazione si optò per un modello decentrato tra Ministero dell'Interno a livello di entità a quelli cantonali che godevano di larga

autonomia, l'omologa struttura serbo-bosniaca si presentava come fortemente centralizzata, seppur divisa in dipartimenti regionali facenti capo a un unico Ministero dell'Interno. Dal 2000, il distretto autonomo di Brcko⁵² si dotò, poi, di un proprio corpo di polizia multietnico (Statuto del Distretto di Brcko di Bosnia e Herzegovina, cap. IV, art. 58). Una eventuale razionalizzazione di questa organizzazione sarebbe dovuta passare obbligatoriamente per un intervento di ingegneria costituzionale che ne avrebbe rimesso le competenze al governo centrale: intuitivo, dunque, cogliere il doppio filo che lega riforme costituzionali e revisione strutturale del corpo di polizia.

Ad ogni modo, sotto la pressione internazionale, una rete di organismi amministrativi e corpi di polizia a livello centrale iniziò ad assumere una prima fisionomia – seppur debole – nei primi anni del 2000 (vedi tabella), anche se la questione che stava più a cuore tanto all'ONU quanto all'Unione restava la ristrutturazione delle forze di polizia.

⁵² Situata nel nord-est del paese, si tratta di un'entità autonoma costituita nel 2000, un anno dopo il processo di arbitrato internazionale che la vedeva contesa tra croato-musulmani e serbi-bosniaci. Per la sua posizione strategica – corridoio tra le due porzioni territoriali serbe (quella nord-occidentale e quella orientale) ma abitata prevalentemente da bosgnacchi – il collegio di arbitri presieduto dall'americano Owen dichiarò Brcko parte a un tempo della Federazione e della Republika Srpska ma dotata di un governo autonomo sotto la supervisione internazionale, "congelata" nel 2012, nel solco del ruolo decrescente della comunità internazionale in Bosnia. È considerata un modello di realtà multietnica di successo, dove musulmani, croati e serbi convivono pacificamente, una delle città bosniache più miste e integrate. Un tale risultato fu possibile grazie all'azione congiunta di OSCE, UE e ONG che profusero risorse umanitarie e organizzative destinate a fare di Brcko, però, una eccezione.

Tabella 3: La struttura di law enforcement in Bosnia-Herzegovina;

Livello statale	<ul style="list-style-type: none">▪ SIPA⁵³▪ Border Police⁵⁴▪ Direction for Coordination of Police Bodies▪ Service for Foreigners' Affairs⁵⁵/Immigration Service▪ Customs Service (the Indirect Taxation Authority⁵⁶)
Livello di entità	<ul style="list-style-type: none">▪ Ministero dell'Interno della Federazione di Bosnia ed Herzegovina<ul style="list-style-type: none">➤ 10 cantoni, ciascuno con un proprio Ministero dell'Interno▪ Ministero dell'Interno della Republika Srpska▪ Polizia del Distretto di Brcko

Fonte: <<http://www.interpol.int/Member-countries/Europe/Bosnia-and-Herzegovina>>

1.3. La riforma della polizia del 2008

Per capire a fondo il mosaico composito di azioni intraprese dalla Bosnia per innalzare gli standard di applicazione domestica della legge ai livelli richiesti dalla Commissione, occorre ripercorrere brevemente la sfida di riorganizzare l'apparato di polizia bosniaco, accolta per quattro anni (2004-2008) come una "top priority" (Venneri, 2013a:138) per preparare la Bosnia alla conclusione del SAA⁵⁷. La frammentazione e i conflitti di giurisdizione tra le forze di polizia esemplificavano i

⁵³ "The SIPA was established in 2002 upon the adoption of the Law on the Agency for Information and Protection defining the Agency as an independent institution of Bosnia and Herzegovina in charge of collection and processing of information of interest for implementation of international laws and BiH Criminal Codes, as well as for protection of VIPs, diplomatic and consular missions and government institutions of Bosnia and Herzegovina", <<http://www.sipa.gov.ba/en/onama.php>>

⁵⁴ Nata nel 2000 in virtù della Law on BiH State Border Service promulgata dall'Alto Rappresentante, si tratta della prima agenzia di polizia multietnica del Paese a guida del Ministero della Sicurezza per sorvegliare un confine lungo quasi 1600 Km, per un totale di 89 punti di attraversamento di frontiera. Per dettagli approfonditi sulle sue competenze, si veda <<http://www.granpol.gov.ba/o-nama/?cid=16,1,1>>.

⁵⁵ Previsto dalla Law on Service for Foreign Affairs (Official Gazette of BiH, 54/05), è un organismo amministrativo del Ministero della Sicurezza, benché indipendente. Il suo compito primario è l'attività di sorveglianza e controllo sulla permanenza e i movimenti degli stranieri in Bosnia attraverso l'applicazione dei relativi regolamenti amministrativi. Per maggiori dettagli, si veda <<http://www.sps.gov.ba/index.php?lang=en>>.

⁵⁶ Nel dicembre del 2003, il parlamento nazionale adottò la Law on Indirect Taxation con la quale venne istituita questa autorità responsabile dell'applicazione delle previsioni legislative e delle politiche di fiscalità indiretta, nonché della raccolta e allocazione delle entrate che derivano da tali imposte. Per maggiori dettagli, si veda <<http://www.uino.gov.ba/en/>>.

⁵⁷ Lo Stabilisation and Association Agreement costituisce il quadro di relazioni tra l'Unione e un potenziale Stato Membro a seconda delle sue specificità, mirando a costruire un'area di libero scambio, a identificare obiettivi politici ed economici comuni e a incoraggiare la cooperazione regionale. Il SAA rientra nello Stabilisation and Association

punti deboli del sistema di allora: “the complexity of the existing multiple police forces increases costs and complicates co-ordination and effectiveness. [...]Costs are high because of duplication in areas such as training and equipment⁵⁸. Financial and technical constraints limit crime fighting abilities”(Commissione Europea, 2003).

Crediamo che, dinanzi all'impossibilità di aprire un dialogo fra gli schieramenti etno-politici, i *policy maker* dell'Unione individuarono nello strumento della condizionalità la via per scavalcare le rivalità locali grazie alla sua essenza puramente tecnica, seppur nel tentativo di indurre svolte politiche capitali nel sistema. Il direttorio OHR/EUSR⁵⁹ stabilì allora i tre principi guida della futura riforma: “place exclusive competence for police legislation and budget at the State level; recast regional police areas on the basis of functional police criteria; help protect the police from improper political interference” (OHR, 2005). In questo modo, si credeva di poter rinunciare ad aprire il vaso di Pandora intorno alla riforma costituzionale, per approdare a un rafforzamento delle competenze di applicazione della legge dello stato centrale, scalzando silenziosamente la giurisdizione in materia delle entità locali.

La reazione dei rappresentanti della Republika Srpska, però, non tardò ad arrivare, non appena si ebbe sentore che accordare la propria disponibilità alla riforma avrebbe potuto condurre a una riallocazione di poteri e competenze all'interno della arena politica interna. In particolare, Dodik⁶⁰ lamentò l'arbitrarietà della ricetta che, lungi dalla sua pretesa neutralità, minava l'integrità e la sovranità territoriale dell'entità serbo-bosniaca. Dal nostro punto di vista, la linea raccomandata cercava un equilibrio tra obiettivi strategici e requisiti tecnici che, però, non resistette alle tensioni politiche interne, anche per la pressione centralizzante che l'Alto Rappresentante di allora Paddy Ashdown impresse nel sollecitare la riforma, a scapito della linea tecnica neutra dell'Unione.

Process (SAP), la politica dell'Unione finalizzata alla futura *membership* dello Stato partner, insieme alle relazioni commerciali, all'assistenza finanziaria e alla cura dei rapporti fra Paesi vicini. Per maggiori dettagli, si veda <http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/index_en.htm>

⁵⁸ Secondo il Financial, Organisational and Administrative Assessment of the BiH Police Forces and the State Border Service 2004, è la presenza di tre livelli di polizia (cantoni, entità, Stato) a minare la sostenibilità della spesa totale, che per il 2003 si aggira intorno ai 17,802 KM annui per ufficiale. Inoltre, l'assenza di un meccanismo di cooperazione strutturata tra le unità più piccole negli interventi rapidi e nelle operazioni speciali rendono necessaria la presenza di centri operativi, equipaggiamento e specialisti costosissimi. Per maggiori dettagli, si veda <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EU_Functional_Review_of_Police.pdf>.

⁵⁹ Dal 2002 l'Alto Rappresentante, in carica dall'entrata in vigore degli accordi di Dayton con compiti di supervisione e controllo secondo l'Annesso X della Costituzione, nonché poteri di imposizione di provvedimenti legislativi e rimozione di pubblici funzionari (i c.d. “Bonn Powers”), assunse il doppio incarico di European Union Special Representative per guidare la transizione euro-atlantica del Paese. Dal 2011, la funzione è ricoperta da Sørensen, la cui nomina e mandato sono stati previsti dalle decisioni del Consiglio 2011/426/CFSP e 2012/330/CFSP.

⁶⁰ Alle prime elezioni pluripartitiche nel 1990, fu eletto in Parlamento nazionale per l'Unione delle Forze Riformiste, per poi formare il Club dei Parlamentari Indipendenti, spina dorsale del Partito dei Social-democratici indipendenti, di cui è Presidente dal 1996. Venne eletto Primo Ministro della Republika Srpska dal 2006 all'ottobre 2010, dopo un primo mandato svolto tra il 1998 e il 2001. Dal 15 novembre 2010 è Presidente della Republika Srpska.

Dall'*impasse* che ne risultò fu possibile uscire solo con l'annuncio della sigla del SAA nel dicembre 2007 da parte della Commissione, una sorta di compensazione per il compromesso dai toni assai generali cui le parti politiche bosniache erano pervenute qualche mese prima⁶¹. "Our conditionality bar was three meters high, they made a jump of less than one meter and we took it for good" (Funzionario EUSR come citato in Venneri, 2013a:252). La mancata volontà politica di giungere a un accordo sostanziale condusse a ridisegnare l'apparato organizzativo delle forze di polizia secondo una logica che non promuoveva affatto un cambiamento strutturale, né dava vita a una rete di istituzioni forte ed efficace: si trattò, in altre parole, di una riforma "vuota".

E fu proprio alla vigilia della fase attuativa della riforma che le previsioni della *roadmap* per la liberalizzazione dei visti riguardanti l'applicazione della legge entrarono nell'agenda istituzionale bosniaca, quasi - ci sembra - a sanarne le debolezze *in nuce* e a sollecitarne gli sviluppi concreti che già si prevedevano difficoltosi.

⁶¹ Si tratta della "Declaration on honouring the commitments for implementation of the police reform with aim to initial and sign the Stabilisation and Association Agreement" firmata a Mostar il 24 ottobre 2007. Le parti si limitarono a riconoscere che lo scopo della riforma fosse quello di stabilire un corpo di polizia funzionale, multi-etnico e professionale sulla base dei tre principi europei sopramenzionati ma, soprattutto, che la nuova struttura di polizia della Bosnia sarebbe stata sviluppata in linea con le disposizioni della Costituzione elaborate che durante il suo processo di riforma (II), non ancora avviato al momento in cui scriviamo.

Tabella 3: I passi della Bosnia verso le previsioni di *law enforcement* dettate dalla roadmap.

Law enforcement cooperation (benchmarks 28-32)	Provvedimenti presi dalla Bosnia
<p><u>“improve exchange of information between national agencies by establishing appropriate and effective coordination mechanisms:”</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sette organismi: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Coordinamento e supporto: Directorate for Coordination of Police Bodies of BiH, Agency for Forensic Examinations and Expertise, Agency for Education, Advanced Training of Personnel Police Support Agency; ➢ Supervisione: Independent Board, Board for Complaints of Police Officials, Public Complaint Board; ▪ Incontri periodici tra direttori dei dipartimenti cantonali di polizia, capi di polizia statali e rappresentanti del Ministero della Sicurezza; ▪ Collaborazione polizia/procure: Establishment of Enhanced Mechanisms of Coordination between the Police and the Prosecutors.
<p><u>“take necessary steps to ensure efficiency of law enforcement co-operation among relevant national agencies, especially border guards, police, customs officers, as well as cooperation with the judicial authorities:”</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pieni poteri al Directorate for coordination of police bodies; <ul style="list-style-type: none"> ➢ Nomina Direttore e Vice direttori ➢ Rulebook ➢ Assorbimento del National Operational Centre(scambio info polizia/procure) ➢ Agreement on Establishment of Electronic Exchange of Data from the Registries of Police Bodies and Prosecutorial Offices ➢ Creazione del Department for International Police Cooperation
<p><u>“improve the operational and special investigative capacity of law enforcement services to tackle more efficiently cross-border crime:”</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rafforzamento della “special investigative capacity”: <ul style="list-style-type: none"> ➢ State Investigation and Protection Agency (SIPA); ➢ Border Police (BP).
<p><u>“reinforce regional law enforcement co-operation and implement bilateral and multilateral operational cooperation agreements, including by sharing on time relevant information with competent law enforcement authorities of EU Member States:”</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cooperazione regionale <ul style="list-style-type: none"> ➢ Accordi bilaterali: Montenegro, Macedonia, Serbia, Croazia Albania; ➢ Accordi multilaterali: SELEC e PCC SEE ▪ Cooperazione partner UE: Italia, Ungheria, Grecia, Austria, Slovacchia, Romania, Bulgaria e Slovenia.

Fonte: nostra.

2. Il coordinamento verticale e orizzontale tra le agenzie di polizia

Al momento della consegna delle *roadmap* – avvenuta il 5 maggio 2008 alla presenza dell'allora Ministro degli Esteri Sven Alkalaj – la Bosnia non disponeva di un meccanismo di “inter-agency cooperation”, né gruppi di lavoro permanenti o periodici attendevano alla implementazione di una qualche forma di coordinamento degli organismi preposti all'applicazione della legge. Si trattava, perlopiù, di generiche previsioni legislative e memorandum che rendevano nel complesso insufficiente tanto i collegamenti orizzontali (tra agenzie locali) che quelli verticali (tra agenzie locali e direzioni statali), caratterizzati da un'attività di scambio informazioni decisamente irrisoria. A questo proposito, un rapporto congiunto dell'Alto Rappresentante, del dipartimento di polizia dell'EUPM⁶² e della Police Project Unit del progetto CARDS denunciava un sistema informativo “sparpagliato”, in quanto inefficace nel ricoprire l'intera gamma di attività della polizia, troppo concentrato a livello locale e incapace di assemblare i dati tra loro: “These borders do not bother crime. Without shared information systems, it is not possible to fight effectively against general crime, organized crime, drugs, terrorism, war crimes, human trafficking and civil unrest”(2008).

Il sistema allora in vigore, quindi, falliva sistematicamente nel sostenere la lotta al crimine non appena questa avesse varcato anche solo i confini di una entità, per la frammentazione dei sistemi di telecomunicazione, banche dati e sistemi di analisi delle reti criminali (Commissione Europea, 2008a:12). D'altra parte, l'organizzazione del piano nazionale di applicazione della legge non poteva non riflettere la struttura di governo multilivello del paese, un *unicum* rispetto a qualsiasi altro sistema federale. Sin dall'entrata in vigore degli accordi di Dayton, però, la cooperazione tra le due entità principali era stata minata a tutti i livelli per le rivalità politiche rintuzzate dalle tensioni etniche.

Ora, però, l'obiettivo della liberalizzazione dei visti richiedeva un passo ulteriore che desse vera consistenza alla fase di implementazione alla riforma del 2008 – la Law on the Directorate for Coordination of Police Bodies, Agencies for support of police structure of BiH e la Law on independent and supervisory bodies of the police structure of BiH⁶³. Sul punto, le condizionalità poste per il conseguimento di un regime *visa-free* andavano a intrecciarsi con quelle dettate dalla

⁶² Lanciata il 1 gennaio 2003, la European Union Police Mission era un'iniziativa a supporto del *rule of law* nel Paese, prima missione nel quadro della Politica Europea di Sicurezza e Difesa(PESD). Il suo obiettivo principale era la lotta alla corruzione e al crimine organizzato, attraverso gli strumenti del coordinamento, della comunicazione e della cooperazione tra le agenzie di polizia bosniache, estendendone capacità strategiche e operative. Il suo mandato è terminato il 30 giugno 2012: “The completion of EUPM reflects the progress achieved by Bosnia and Herzegovina in strengthening the rule of law”, dichiarò la Ashton in proposito. Per maggiori dettagli sull'attività dell'EUPM, si veda <<http://www.eupm.org/>>

⁶³ Official Gazette of BiH, 36/08

futura ratifica del SAA. Per dare un seguito concreto alla dichiarazione di Mostar del 2007⁶⁴, in particolare, venne prevista l'istituzione di un apparato di sette organismi: quattro completamente inediti (Directorate for Coordination of Police Bodies of BiH, Agency for Forensic Examinations and Expertise, Agency for Education, Advanced Training of Personnel Police Support Agency) che attendevano ad attività di coordinamento e supporto, e tre con compiti di supervisione (Independent Board, Board for Complaints of Police Officials, Public Complaint Board), in uno sforzo congiunto verso un migliore coordinamento fra le due forze di polizia principali a livello statale, la SIPA e la BP⁶⁵, carenti anch'esse di sul piano della cooperazione. Dalla fine del 2008, poi, un gruppo di direttori di dipartimenti di polizia provenienti da corpi statali e sub statali iniziarono a incontrarsi periodicamente, includendo anche un rappresentante del Ministero, a significare che un approccio pragmatico alla cooperazione inter-agenzie era possibile anche in un contesto federale complesso e multistrato (BiH Council of Ministers, 2009:51). Anche l'aggancio tra l'attività di polizia e gli organi giudiziari fu tenuto in conto: dall'aprile 2008 fino a giugno 2009, il progetto Establishment of Enhanced Mechanisms of Coordination between the Police and the Prosecutors⁶⁶ dietro iniziativa dell'High Judicial and Prosecutorial Council of BiH⁶⁷ permise l'implementazione congiunta delle prassi di ogni ministero e istituzione, allo scopo di assicurare una simbiosi più stretta tra polizia e procuratori(*Ibidem*:25).

2.1. Compromessi

L'Unione accolse immediatamente l'impegno bosniaco come un ulteriore passo nella giusta direzione, mentre pronunciate critiche si levavano proprio da Sarajevo. Le nuove istituzioni di coordinamento e supporto sembravano, infatti, inutili repliche delle mansioni svolte da organismi preesistenti: "The full transformation of police did not happen. Bosnia's policing is stuck in the early 2000s despite the significant international involvement"(come riportato in Guzina; Marijan, 2014).

⁶⁴ Si veda nota 61.

⁶⁵ In proposito, si veda par.10

⁶⁶ Per i dettagli, si veda <<http://www.hjpc.ba/home.aspx>>

⁶⁷ Istituito secondo la Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina (Official Gazette of BiH, 15/02), è un organo autonomo con il compito di assicurare l'esistenza di una magistratura indipendente, imparziale e professionale, nonché una rete di procure e di corti efficiente a livello statale (cap.I, art. 4). La sua composizione, rinnovata ogni 4 anni (con possibilità di rielezione per un massimo di due mandati consecutivi), conta due giudici della Corte di Bosnia-Herzegovina, eletti da tutti i giudici della Corte; uno eletto dalla Corte d'Appello e dal Tribunale di Primo Grado del distretto di Brcko; un procuratore o un viceprocuratore dell'Ufficio del Procuratore generale del distretto di Brcko; una persona distintasi per meriti morali, nominata dalla Presidenza del Paese; i membri degli High Judicial and Prosecutorial Councils stabiliti per legge delle Entità (cap.II, art.5). Per i dettagli sulle attribuzioni e competenze dell'organo, si veda cap.III art.17 della legge <www.ohr.int/ohr-dept/legal/oth-legist/doc/LAW-ON-HIGH-JUDICIAL-AND-PROSECUTORIAL-COUNCIL-OF-BH.doc+&cd=3&hl=it&>

Allo stesso modo, la comunità internazionale non faceva mistero del suo scetticismo, giudicando tale riforma quale fallimento della ratio stessa che l'aveva ispirata (Maras, 2009:16). Dello stesso parere sembrava essere la EUPM che aveva avanzato suggerimenti proprio riguardo al contenuto della riforma (Sopinska, 2008). Inoltre, la creazione dei sette organismi risultò piuttosto, a parer nostro, un "compromesso" che lasciava intatta l'autonomia delle forze di polizia facenti capo ad entità altrettanto autonome. Ci si ritrovò, quindi, dinanzi a una duplice difficoltà pratica, che probabilmente neanche i requisiti della *roadmap* – per quanto attagliati al Paese – avrebbero potuto tenere pienamente in conto:

"If BiH is confronted with problems that are typical for countries in transition, an important difficulty relates to the fact that there is a gap between the 'declarative support' towards European integration expressed by BiH members of parliament and their amendments of or opposition to the adoption of the legal acts required. Although BiH is no more a newcomer in the EU integration process, the political leaders' behavior conveys an image of unwillingness to adopt the necessary reforms, which raises serious concern in the international community" (Maras, 2009:17).

In un contesto in cui le necessità di ridisegnare la complessa architettura costituzionale erano sistematicamente sopraffatte dal perdurante atteggiamento restio delle *elite* politiche ad approntare le riforme "capitali" - la c.d. *Dayton's dysfunctionality* (Solveig, 2008:1) - si poteva solo pensare a una strategia *bottom-up*, che rinunciava all'opzione di costruire *ex novo*, rimodellando piuttosto le strutture esistenti allo scopo di farle funzionare meglio (*sustainability*). Il modello di organizzazione delle forze di polizia allora (e tutt'ora) in vigore era previsto come tale dalla stessa carta costituzionale: spingere per una ottenere una riforma strutturale rappresentava una sfida troppo ambiziosa, dato il clima di indisponibilità all'interno del Parlamento. Frattanto, gli ambasciatori del PIC⁶⁸ si affrettavano ad addurre esempi ben riusciti di strutture di polizia federale, perfettamente funzionali ed efficienti in Austria come in Germania (Tolksdorf, 2013:21). In altre parole, il fatto che esistessero quindici autonome forze di polizia non sembrava rappresentare un problema in sé, quanto piuttosto garantire l'attività di ciascuna in un meccanismo senza sovrapposizioni e incoerenze.

Ci siamo chiesti sino a che punto l'essenza tecnica della condizionalità in questo caso fosse stata osservata rispetto alle negoziazioni politiche che le circostanze rendevano, forse, inevitabili. Ne

⁶⁸ Nato dalla Peace Implementation Conference tenutasi a Londra nel dicembre 1995 per mobilitare il sostegno internazionale agli accordi di Dayton, il Peace Implementation Council si componeva di 55 paesi e agenzie impegnati ad appoggiare la transizione attraverso assistenza finanziaria e disponibilità di truppe per l'EUFOR. Dal 1995 in poi, si succedettero altri 5 incontri (due nel 1996, 1997, 1998 e 2000) allo scopo di definire i possibili sviluppi degli anni a venire. Contestualmente alla sua creazione, il PIC venne dotato di un braccio operativo (Steering Board) a presidio dell'orientamento politico dell'OHR. Per maggiori dettagli, si veda <<http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/#pic>>.

concludiamo, alla luce dei fatti, che somministrare requisiti troppo esigenti, con la conseguenza di “abbassare il tiro” al momento del confronto con le possibilità pratiche d’azione, abbia rappresentato una perdita di credibilità significativa nella *good governance* dell’Unione agli occhi della controparte bosniaca, nonché una mancanza di coerenza nelle valutazioni degli analisti internazionali. Dopotutto, si presumeva che la condizionalità avesse successo perché promuoveva anzitutto la titolarità locale di ogni scelta cui le controparti dell’Unione accettavano di vincolarsi in vista degli obiettivi concordati, muovendo da azioni assistite dall’esterno verso una gestione nei confini della propria giurisdizione (*local ownership*). Ma quando i governi locali non si dimostrano pienamente collaborativi (e la posta in gioco è alta per l’investimento in termini di risorse che si è fronteggiato), perseverare sulla linea dura è da ritenersi più coerente che riplasmare (fino, forse, a deformare) le condizionalità poste in principio?

3. Tra responsabilità di cooperazione e capacità investigativa speciale

Il Ministero della Sicurezza era stato istituito nel 2002 con un mandato piuttosto limitato per le sue relazioni operative con i corpi di polizia e la sua responsabilità di armonizzare la loro attività. Sin da subito, sotto le pressioni internazionali, il Parlamento si era impegnato a rafforzare le attribuzioni nel segno della capacità di gestire minacce complesse alla pubblica sicurezza, dal terrorismo al traffico di esseri umani, dalla corruzione alla contraffazione. Gli venne attribuito, perciò, il ruolo di potenziale coordinatore tra i Ministeri dell’Interno cantonali e del distretto di Brcko, allo scopo di evitare una sovrapposizione inefficiente di competenze a livelli di governo sub statali e garantire un *decision-making* coerente ed efficace dal punto di vista statale. Ma l’impianto regolatore⁶⁹ dei rapporti tra Ministero e corpi di polizia restava ampiamente indefinito, con un impatto fortemente negativo sul tentato coordinamento senza, peraltro, prevedere alcun meccanismo di controllo sull’operato delle parti coinvolte.

Gli interventi condotti a partire dalla metà del 2008, in linea con le previsioni delle legge sulla riforma del corpo di polizia, puntarono sul rafforzamento del braccio operativo ministeriale, rivolgendo particolare attenzione alle responsabilità di cooperazione, da una parte, e alla “special investigative capacity”, dall’altra.

Per quanto riguarda il primo punto, il neonato Directorate for coordination of police bodies iniziò a esercitare le proprie competenze solo a partire dal marzo 2010 (il primo passo avanti nella fase di

⁶⁹ Così come disegnato dalla Law on Ministries and Other Administrative Bodies, art.14, Official Gazette of BiH, 5/03

implementazione delle leggi di riforma della polizia) quando il Consiglio dei Ministri designò il Direttore e i Vicedirettori che avrebbero inaugurato la stagione del coordinamento tra SIPA e BP, già promessa per la fine del 2008. Nella seduta del 20 aprile del Consiglio, venne approvata la struttura del budget, stimato per l'anno corrente in 981,000 BAM⁷⁰ (BiH Council of Ministers, 2010a). Le bozze del Ministero della Sicurezza fornirono, poi, la base di partenza per la consegna del *rulebook*, le procedure di reclutamento e formazione dello staff (inizialmente, personale trasferito da altre agenzie dipendenti dal Ministero) e il trasferimento di competenze al Directorate circa l'attività del National Operational Centre, che già ospitava banche dati attendendo allo scambio di informazioni tra polizia e procure. Le valutazioni periodiche della Commissione insistevano con una certa urgenza sull'avvio dell'attività del Directorate (Commissione Europea, 2009:29), dalla quale infatti dipendevano possibilità di ulteriori progressi nel campo delle telecomunicazioni e scambio dati tra corpi di polizia. Anzitutto, divenne finalmente operativo l'accordo sottoscritto da tutti i corpi di polizia e procure in data 30 settembre 2009, denominato Agreement on Establishment of Electronic Exchange of Data from the Registries of Police Bodies and Prosecutorial Offices, che per campo d'azione copriva tutto il territorio del paese; in secondo luogo, la Law on Directorate for coordination of police bodies and on Agencies for support to police structure of BiH consentì l'elaborazione di una piattaforma su cui caricare i registri che riportavano fatti criminosi e segnalazioni fatte alla polizia, a cura dell'Agenzia stessa che seguiva, frattanto, gli ultimi sviluppi tecnologici per elaborarne possibili impieghi. Da ultimo, il Directorate venne dotato di un Department for International Police Cooperation, allo scopo di riprodurre le condizioni più favorevoli alle dinamiche di cooperazione internazionale (si veda paragrafo 4). L'Unione non ha fatto mancare il suo supporto neppure in anni recenti: si è concluso, infatti, a gennaio scorso il progetto di Twinning assistance to the Directorate for coordination of police bodies, lanciato nel 2012 con la collaborazione del Department for International Police Cooperation of the Netherlands Police Agency e la partecipazione di esperti polacchi, rumeni e sloveni, oltre che dell'EUROPOL. Finanziato con 1,2 milioni di euro di fondi IPA, il progetto ha avviato oltre 80 attività, come seminari di formazione, pratiche di omogeneizzazione delle operazioni di polizia secondo le *best practice* europee ed internazionali e armonizzazione della cornice legale di cooperazione di polizia con la legislazione rilevante dell'Unione⁷¹.

In tema di *special investigative capacity*, tra il 2009 e il 2010 diversi interventi legislativi ed emendamenti furono approntati per rinvigorire l'attività della SIPA in ciascuno dei suoi

⁷⁰ Secondo lo standard ISO 4217 dell'International Organisation for Standardization (ISO), BAM è il codice che indica il marco bosniaco (comunemente: KM).

⁷¹ A riguardo, si veda <<http://policedirectoratebih.wordpress.com/>>

dipartimenti investigativi⁷², ancora nel segno dell'opera di armonizzazione dell'intero corpo legislativo rispetto alle leggi sulla riforma della polizia. La Commissione rilevò, poi, un particolare impegno profuso nel campo della formazione di dipendenti e ufficiali di polizia (spesso promossa dalle organizzazioni internazionali presenti sul territorio) attraverso l'organizzazione di seminari e il lancio di diversi progetti (Commissione Europea, 2010a:4). In materia di contrasto al crimine organizzato, ad esempio, agli inizi del 2010 venne avviata l'implementazione del Joint training of SIPA Financial Intelligence Unit and Crime Investigation Unit, Prosecutors, financial regulatory agencies and institutions, con l'obiettivo di migliorare tempi e capacità di risposta ai fenomeni del *money laundering*, attività di finanziamento al terrorismo, traffico di droga e corruzione. Nello stesso anno, esperti della Witness Protection Programme Unit di Bratislava raccolsero l'adesione di alcuni impiegati SIPA a un progetto di formazione su strutture, cooperazione internazionale, legislazione e regolazione per consolidare le *best practice* europee in materia di protezione dei testimoni (BiH Council of Ministers, 2010a). L'organico della SIPA, intanto, venne accresciuto del 10% grazie ai piani per l'impiego nel settore varati nel 2009. I progressi più consistenti, tuttavia, vennero misurati in termini di successo delle operazioni condotte dalla SIPA su tutto il territorio che consentirono di sgominare cellule della criminalità organizzata, sequestro di merce e denaro contraffatti e retate sulle rotte del traffico di stupefacenti⁷³.

Accanto alla SIPA, l'altra istituzione più direttamente coinvolta nelle valutazioni della Commissione era la BP: nel novembre 2008 gravi carenze erano state riscontrate nella numerosità e grado di formazione dello staff, fortemente connivente con le reti corrotte dei traffici illegali di confine e privo di una piattaforma interna per il trasferimento dati (Commissione Europea, 2008a:12). Da allora, molte furono le iniziative promosse per progredire verso il soddisfacimento dei *benchmark* a questo proposito, anche in risposta alla scoperta di moltissimi punti di attraversamento della frontiera privi di ogni tipo di controllo: dagli accordi con Croazia, Serbia e Montenegro per la costituzione di pattuglie multinazionali al confine all'adozione della *human resources management strategy* 2010/2014. Nel giugno 2008, poi, venne avviata l'implementazione del Twinning Project (della durata di 14 mesi) che vedeva la BP e il suo omologo ungherese cooperare allo scopo di rafforzare le aree dell'*info management* e del sistema di *intelligence* mediante l'installazione di tecnologie per le intercettazioni⁷⁴. Il successo dell'iniziativa portò, due anni più tardi, al Twinning project "Assistance to the authorities of Bosnia and Herzegovina in

⁷² Ogni dipartimento è attivo sia a livello statale che a livello di entità, ponendo ulteriori difficoltà nelle dinamiche di coordinamento.

⁷³ Per maggiori dettagli sulle operazioni, si veda

<http://www.esiweb.org/pdf/schengen_white_list_project_Bosnia%20visa%20update%209%20March%202010.pdf>

⁷⁴ Per esempio, il software I-2, impiegato in molte operazioni di prevenzione del traffico di esseri umani.

effective migration management”, con il quale partner danesi e olandesi organizzarono training specifici per la BP e altre istituzioni incaricare dell’implementazione dell’Integrated Border Management Action Plan. Per ciò che concerne il *data management*, si provvide all’adozione di un *rulebook* sui metodi di *records keeping*, oggetto dell’Agreement on Establishment of the System of Electronic Data Exchange from Police Authorities and Prosecution Offices Records, firmato dal BP BiH Director nel 2008, insieme all’elaborazione di principi guida sullo scambio di dati estrapolati dai *records*. Il grado di complessità delle attribuzioni della BP fece emergere la necessità di stilare statuti e regolamenti assai dettagliati, affinché ciascuna delle prerogative circa responsabilità e *modus operandi* della BP fosse esplicitata in modo chiaro, con l’ausilio di esperti del Ministero dei Trasporti e delle Comunicazioni e della Sicurezza. Infine, alla BP venne riconosciuto un ruolo operativo di primo piano per guidare l’implementazione della Law on Movement and Stay of Aliens and Asylum⁷⁵, per assicurare che i flussi in entrata e la permanenza di stranieri nel paese si svolgessero secondo i dettami di legge.

3.1. Lo scarto inefficiente tra previsione e attuazione

Articolata ed impegnativa, a nostro avviso, si profilava l’azione del governo bosniaco rispetto a quanto appena detto, dovendosi confrontare con una situazione di partenza deficitaria tanto dal punto di vista materiale quanto culturale. L’Unione aveva assicurato una copertura economica sufficiente attraverso i fondi CARDS e IPA che, insieme al supporto che gli Stati Membri fornirono a titolo individuale, si tradusse concretamente nell’acquisto di equipaggiamento, elaborazione di piattaforme tecnologiche per lo scambio dati e dispiegamento di un numero di pattuglie più sostanzioso. Dall’altra parte, però, non mancarono interventi sul versante della formazione, sulla base dell’assunto generale per il quale qualsiasi agenzia statale funziona meglio in presenza di un mandato chiaro, di un’etica professionale codificata e di misure volte a ridurre le interferenze della politica (Howlett; Ramesh, 2003:70).

Certo, non si può concludere che l’esposizione “genetica” di funzionari e agenti bosniaci al fenomeno corruttivo sia venuta meno grazie ai seminari educativi e ai *training* portati a termine dalla gran parte dell’organico; cionondimeno, l’attenzione sulla diffusione di un modello di cultura dell’integrità compatte i punti di vista dei diversi schieramenti parlamentari nell’agenda politica per diversi anni, persino oltre il raggiungimento di quegli obiettivi che avevano lasciato indietro Bosnia

⁷⁵ Official Gazette of BiH, 36/08

e Albania rispetto alla prima *tranche* di liberalizzazione dei visti. Ciò che ci interessa sottolineare è che le misure adottate “sulla carta” difficilmente andavano incontro a una implementazione rapida e coerente con quanto legiferato o statuito. I ritardi nella fase attuativa dei provvedimenti varati da esecutivo e legislativo portarono la Commissione a formulare frequenti sollecitazioni, a fronte della soddisfazione espressa circa l’impegno attivo del paese nel conseguimento degli obiettivi prescritti dalla *roadmap* (Commissione Europea, 2010b). A nostro avviso, questo “sfasamento” endemico tra tempi di decisione e attuazione rischiava di inchiodare lo status della Bosnia a progressi notevoli ma non sufficienti se commisurati ai *benchmark* di applicazione della legge richiesti. Ne deduciamo, perciò, ancora una volta, il prevalere della linea politica sulla condizionalità puramente tecnica.

4. La dimensione internazionale della cooperazione di polizia

Per le implicazioni a cascata che avrebbe comportato in termini di sicurezza e ordine pubblico, il regime *visa-free* non poteva risultare solo dall’impegno domestico della Bosnia, prescindendo in quel caso dalle reti di cooperazione regionali e internazionali che ne sarebbero state inevitabilmente interessate.

La realtà sovranazionale più prossima, quella balcanica, fu lo scenario di primo intervento con l’implementazione degli accordi per la cooperazione di polizia con Montenegro e Macedonia, mentre omologhi già alla fine del 2008 erano in fase di preparazione con Serbia, Croazia e Albania, allo scopo di costruire una cornice legislativa per le future operazioni congiunte che avrebbero toccato trasversalmente l’area. Un approccio multilaterale era stato prediletto, invece, nel caso della firma del PCC SEE⁷⁶, che entrò in vigore solo nel gennaio 2008, dopo quasi due anni dalla firma, accompagnata da numerosi protocolli di implementazione⁷⁷. In particolare, i firmatari si impegnavano a promuovere lo scambio di informazioni e le strutture di comunicazione, elaborare piani di coordinamento per il dispiegamento delle forze lungo i confini, prendere parte a programmi di *crime prevention* e fornire mutua assistenza su richiesta di una delle parti (identificazione di veicoli e individui, raccolta prove, interrogatori, etc.)⁷⁸. La Bosnia, inoltre, si dimostrò uno dei paesi

⁷⁶ Gli altri firmatari erano Serbia, Montenegro, Macedonia, Albania, Moldavia e Romania, presenti il 5 giugno 2006 a Vienna

⁷⁷ Per dettagli più specifici, si veda

<http://www.esiweb.org/pdf/schengen_white_list_project BiH%20nd%20readiness%20report%20for%20visa%20liberalisation.pdf>

⁷⁸ PCC SEE, art.3-4

più attivi nel quadro del SECI Centre⁷⁹, partecipando alla gran parte delle operazioni riguardanti i flussi migratori illegali e il traffico di droga ed esseri umani, oltre a dare il suo contributo per la bozza della Convention on Establishment of the SELEC⁸⁰, operativa dal 2009 nel campo del *data protection* e *security* secondo gli standard dell'Unione.

L'aggancio alla realtà di cooperazione europea venne realizzato con la conclusione di accordi bilaterali (come nel caso di Italia, Ungheria, Grecia, Austria, Slovacchia, Romania, Bulgaria e Slovenia), da una parte, e l'implementazione dello *Strategic Agreement* concluso con l'EUROPOL già nel 2007⁸¹, dall'altra, stabilendo un *contact point* a Sarajevo per la raccolta informazioni (attività di contraffazione dell'euro, potenziali minacce terroristiche, schiavitù sessuale di minori) da tutte le agenzie predisposte all'applicazione della legge disseminate sul territorio. Si sarebbe dovuto trattare di un accordo preliminare all'*operational agreement* cui faceva riferimento la *roadmap* (Commissione Europea, 2008b:6) nell'attesa che EUROPOL valutasse i report bosniaci sulla situazione di allora. La previsione formulata faceva riferimento, in particolare, alla protezione dei dati: "variety of measures, including the obligation of discretion and confidentiality, limiting access to information to authorised personnel, and general technical and procedural measures to safeguard the security of the information"(EUROPOL, 2007). Nonostante l'istituzione di una unità all'interno del Department for International Police Cooperation specificamente dedicata alla cura dei rapporti con EUROPOL nel quadro del Directorate for the coordination of police bodies, non si giunse alla conclusione dei negoziati che risultano tutt'oggi arenati.

Infine, l'INTERPOL Sarajevo venne scelto quale centro nevralgico della gestione di ogni rapporto di cooperazione di polizia extranazionale, nello sforzo di costruire una cornice che potesse coniugare il lavoro delle forze di polizia e degli organi giudiziari contro tutte le forme di criminalità. Rientravano nelle sue competenze, inoltre, la promozione dei principali *network* di comunicazione e la collaborazione con le agenzie interessate - come nel caso della IDDEEA, che ricevette il plauso da parte del segretariato generale dell'INTERPOL (INTERPOL, 2012). Agli inizi del 2010, tuttavia, la carenza risorse umane e tecniche destava ancora perplessità se commisurata al *range* di attività da svolgere (BiH Council of Ministers, 2010b).

⁷⁹ Centre for combating cross-border crime in Southeast Europe Region, con sede a Bucharest.

⁸⁰ Firmata il 9 dicembre 2009 in occasione del decimo anniversario dalla nascita del SECI Centre, l'accordo riunisce Albania, Bosnia, Bulgaria, Croazia, Grecia, Ungheria, Macedonia, Moldova, Montenegro, Romania, Serbia, Slovenia e Turchia.

⁸¹ In proposito, si veda <<https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/flags/bosniaherzegovia.pdf>>

4.1. Uno, nessuno e centomila: chi gestisce la cooperazione internazionale?

A un tale dinamismo sul versante internazionale faceva da contraltare, però, una costellazione di istituzioni competenti a gestirne gli sviluppi che risulta nel complesso poco chiara ed omogenea. La divisione del Ministero della Sicurezza per la cooperazione internazionale e l'integrazione europea è, in principio, l'interlocutore principale dei partner internazionali, canale di cui si servono anche alcuni corpi amministrativi interni al Ministero e il Foreign Affairs Service⁸². Allo stesso tempo, gli uffici per la cooperazione con INTERPOL e EUROPOL considerano tale attività quale loro attribuzione primaria, mentre per legge è previsto che il Directorate sia competente a gestire i contatti e il coordinamento tra le forze di polizia statali e le agenzie internazionali coinvolte, seppure non venga consacrato quale unico responsabile in proposito. Accade spesso, poi, che SIPA e BP gestiscano in autonomia le proprie relazioni internazionali, anche perché i protocolli e gli accordi che le legano a quegli attori preesistevano alla istituzione del Directorate. Si potrebbe trattare, forse, di un sano conflitto di competenze, ma abbiamo ragione di ritenere che la legislazione abbia semplicemente lasciato un margine di discrezionalità troppo ampio a detrimento della funzionalità dello scambio tra agenzie domestiche e partner al di là dei confini bosniaci. Da sottolineare, poi, che mentre i Ministeri dell'Interno di Federazione e Republika Srpska hanno al loro interno un Department for International Cooperation, attraverso il quale mantengono i contatti con le agenzie di "law enforcement" di altri paesi, una tale struttura non è replicata a livello di cantoni, che per legge non hanno la possibilità di agire in autonomia a questo riguardo (una mancata frammentazione efficiente?).

⁸² Law on Foreigners' Affairs Service, art. 32, Official Gazette of BiH, 36/08, 2008 April 16th.

Conclusioni

L'amministrazione e il coordinamento delle agenzie preposte all'applicazione della legge, insieme a tutte le risorse e i nodi problematici che una tale attività mobilita, presuppongono quasi fisiologicamente l'esistenza di una macchina statale ben strutturata e "oliata", ramificata su tutto il territorio ma in grado di ricondurre le arterie locali a un centro direzionale compatto che ne garantisca la coerenza d'azione. È proprio sulla scorta di questa considerazione ovvia che emerge, a nostro avviso, il limite più evidente dei margini positivi di progresso della Bosnia verso gli standard dettati da Bruxelles in fatto di ordine pubblico e sicurezza, oltre alle interpretazioni confliggenti dei provvedimenti legislativi del 2008 che di fatto impediscono lo sviluppo di un *framework* istituzionale efficiente (Commissione Europea, 2013b:52).

Più in generale, se il paese è di per sé esposto a quella "propensity for breakdown of democracy in plural societies" (Lijphart come citato in Eralp, 2012:32), come fare i conti con un processo di *state building* tutt'ora in corso che si intreccia allo slancio verso il processo di *member state building*, anche se a passi microscopici? La costruzione simultanea dei due percorsi ha portato, sinora, a una contraddizione inevitabile fra obiettivi e mezzi per conseguirli, fra aspirazioni e concrete possibilità di riuscita, a causa della architettura "abortita" di Dayton che ancora non riesce a costruirsi un'alternativa. Se è vero che entrambi i processi contribuiscono al consolidamento della stabilità del paese e si rivolgono al rafforzamento delle sue *institutional-capacity* (Tolksdorf, 2011:7), lo *state-building* rappresenta, in principio, una condizione preliminare a qualsiasi iter di *membership* che porti uno Stato a proiettarsi al di fuori della sua realtà domestica. Seppure la performance bosniaca sia risultata per certi versi sorprendente, interessi politici confliggenti, da una parte, e la parziale incoerenza dell'Unione nel soppesare le possibilità concrete rispetto ai target posti, dall'altra, hanno condotto a una liberalizzazione dei visti "mutilata"⁸³ (Hadzovic; Krzalic; Kovacevic, 2013).

Ci sembra, infatti, che la conquista del regime *visa-free* abbia fatto passare in sordina l'implementazione incompleta della riforma della polizia, un livello di cooperazione tra agenzie non sempre effettivo – tanto sul piano statale che locale – e un dispiego di risorse poco consistente, nonché l'ennesima deriva del tentativo di riforma madre del sistema: quella costituzionale.

⁸³ Il virgolettato è nostro.

Conclusioni

Dalla disamina delle questioni affrontate, due sono le considerazioni su cui riteniamo opportuno soffermarci.

Anzitutto, la condizionalità non è uno strumento alternativo alla valutazione politica che, anzi, risulta necessariamente complementare alla prima. Sebbene un piano di requisiti tecnici si ponga in principio al di sopra dei giudizi di valore e del sistema di pesi e contrappesi della politica, le *roadmap* per la liberalizzazione dei visti stilate dalla Commissione sono un chiaro esempio di come si finisca inevitabilmente per combinare indicatori altamente tecnici e specifici e contropartite cariche di venature politiche. La credibilità stessa della condizionalità rigorosamente intesa è destinata a venire meno ogni volta che la sua predicata essenza tecnica si trovi a piegarsi a valutazioni tutt'altro che neutre, spacciandosi per flessibilità ed adattabilità ai contesti nazionali con cui si misura.

Una volta formulata, la condizionalità richiede, inoltre, la responsabilizzazione delle controparti locali nell'elaborare un portafoglio di soluzioni mirate all'obiettivo, operazione che passa normalmente per l'accordo raggiunto in sede parlamentare. Quando – come nel caso della Bosnia – il confronto tra le parti politiche si trasforma in *impasse*, due sono le alternative praticabili: prendere atto del fallimento della ricetta tecnica o rinegoziarne i termini per permettere al dialogo di proseguire. Nel caso specifico, considerata la posta in gioco in termini di capacità interlocutorie e impegno nelle tappe preliminari al processo di allargamento, l'Unione non poteva certo disinteressarsene. Le questioni legate alla difficoltà di dare seguito concreto alle richieste in fatto di applicazione della legge in Bosnia mettono alle strette la condizionalità, che non può pretendere di evitare il confronto con la realtà politica locale, il cui atteggiamento restio, se non affrontato, implica il ripiegamento dei requisiti tecnici su sé stessi:

"Once strict conditionality generates a point of no return in the internal dialogue and becomes unmanageable, external actors are more incline to yield to a domestically managed reform schedule. Offering a more benevolent attitude, external actors withdraw from the core of domestic confrontation and allow the conquest of the reform agenda by domestic elites, with a view to avoid being associated with stalemate."(Venneri, 2013b:58)

La partita si gioca, dunque, nella transizione alla *local ownership* che può configurarsi in modi diversi a seconda che i termini generali dell'agenda di riforma definiti dagli attori internazionali siano negoziati dalle *elite* locali o che il fallimento dei primi nello stimolare una tale azione spinga a soluzioni di compromesso nel complesso poco soddisfacenti.

In un contesto come quello bosniaco, la socializzazione della popolazione rispetto allo spazio europeo è sicuramente il successo più rimarchevole che la condizionalità, stanti i suoi limiti, abbia raggiunto. Il percorso parallelo di *state-building* e *member state-building* condotto all'interno del Paese avrebbe dovuto indurre, però, a scelte differenti, che facessero i conti con la debolezza dello Stato centrale in veste di interlocutore nel dialogo per l'integrazione a qualsiasi livello. D'altro canto, siamo portati a credere che la Bosnia costituisca un vero e proprio dilemma per l'Unione, una volta che tanto il regime di assistenza internazionale quanto la responsabilizzazione della classe politica locale sembrano non aver sortito risultati concreti.

Più in generale, risulta a nostro parere incerta ad oggi qualsiasi previsione su modi e tempi della progressione balcanica nella scia dell'allargamento. Riteniamo, tuttavia, che sperimentare aggiustamenti e negoziazioni incrementali possa tenere legati a doppio filo gli sviluppi della regione nella prospettiva di una collocazione internazionale che non può non passare per la corsa verso l'Europa.

Bibliografia

Amnesty International, 1993. *Bosnian Refugees: A continuing need for protection in European countries*, London.

Anastasakis, O.; Bechev, D., 2003. *EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process*, Oxford: St Antony's College University of Oxford,
<http://www.sant.ox.ac.uk/seesox/anastasakis_publications/EUconditionality.pdf>.

Barutciski, M., 1994. *EU States and the Refugees Crisis in the Former Yugoslavia*, Refuge vol. 14, No. 3 (June-July), Ontario.

Bastianelli, R., 2009. *Chi ha detto no all'indipendenza del Kosovo*, Informazioni della Difesa N°2, <http://www.difesa.it/Pubblicistica/infodifesa/Infodifesa140/Documents/Chi_ha_detto_no_alli_ndipendenza_d_467Kosovo.pdf>

BiH Council of Ministers, 2009. *Second readiness report on the implementation of the roadmap for visa liberalization*, Sarajevo, October 1st
<http://www.esiweb.org/pdf/schengen_white_list_project_BiH%202nd%20readiness%20report%20for%20visa%20liberalisation.pdf>

BiH Council of Ministers, 2010a. *Report on Progress in Implementation of Remaining Areas of the Roadmap for Visa Liberalisation*, Sarajevo, June 25th,
<http://www.esiweb.org/pdf/schengen_whitelist_project_BiH%20report%2025%20June%202010>

BiH Council of Ministers, 2010b. *Update of Further Measures Undertaken to the Second Readiness Report on the Implementation of the Roadmap for Visa Liberalisation*, Sarajevo, January 29th,
<http://www.esiweb.org/pdf/schengen_white_list_project_bosnia_UPDATE%20OF%20FURTHER%20MEASURES.pdf>

BiH Ministry of Human Rights and Refugees, 2010. *REVISED STRATEGY OF BOSNIA AND HERZEGOVINA For the Implementation of Annex VII Of the Dayton Peace Agreement*, Sarajevo,
<<http://www.mhrr.gov.ba/PDF/Izbjeglice/Revidirano%20strategija%20Engleski>>

Bojkov, V., 2003. *Democracy in Bosnia and Herzegovina: Post-1995 Political System and its Functioning*, Southeast European Politics, Vol. 4, No. 1, pp. 41-67.
<<http://www.seep.ceu.hu/archives/issue41/bojkov.pdf>>.

Brochmann, G., 1999. *Controlling Immigration in Europe*, G Brochmann & T Hammar, Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies, Oxford, New York: Berg, pp. 297-334.

Buzan, B., 2003. *Regions and powers: the structure of international security*, Cambridge: Cambridge University Press.

Chandler, D., 1998. *Democratization in Bosnia: the limits of civil society building strategies*, Democratization, Vol. 5, No. 4, pp. 78-102.

Collantes-Celador, G.; Juncos, A., 2011. *The EU and border management in the Western Balkans: preparing for European integration or safeguarding EU external borders?*, Routledge: Southeast European and Black Sea Studies Vol. 12, No. 2, June 2012, pp. 201–220.

http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14683857.2012.686250#.U6qWh_1_t8E.

Commissione Europea, 2003. Brussels, 18.11.2003 COM(2003) 692 final, *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*, Brussels, <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/seerecon/bosnia/documents/SAA%20Feasibility%20Study%20BiH.pdf>.

Commissione Europea, 2008a. *Assessment of the Implementation by Bosnia and Herzegovina of the Roadmap for Visa Liberalisation*, November 24th.

<http://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20%20Commission%20Assessment%20Bosnia.pdf>.

Commissione Europea, 2008b. *Visa Liberalisation with Bosnia and Herzegovina Roadmap*, <http://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20%20Roadmap%20Bosnia>.

Commissione Europea, 2009. *Updated Assessment of the implementation by Bosnia and Herzegovina of the roadmap for visa liberalisation*, November 27th, <http://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20%20Bosnia%202009%20Visa%20Road%20Map%20assessment%20-%20November.pdf>.

Commissione Europea, 2010a. SEC(2010) 1085 final, *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT on the fulfilment of the open benchmarks by Albania and Bosnia and Herzegovina in the framework of the Commission Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement*, Brussels, September 9th,

<<http://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20%20Albania%20and%20Bosnia%20assessment%2014%20September%202010.pdf>>.

Commissione Europea (Directorate General Justice, Freedom and Security), 2010b. JLS/A2/LW-ej D(2010) 7072 *Letter to Mr. Rizvo* (Assistant Minister, Head of the Sector for International Cooperation- BiH Ministry of Security), Brussels,

<http://www.esiweb.org/pdf/schengen_white_list_project_De%20Brouwer%20letter%20to%20Bosnia%20May%202010.pdf>.

Commissione Europea, 2011. Brussels, 24.5.2011 COM(2011) 290 final, 2011/0138 (COD), *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement*,

<[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dcar/dv/com_com\(2012\)0650_/com_com\(2012\)0650_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dcar/dv/com_com(2012)0650_/com_com(2012)0650_en.pdf)>.

Commissione Europea, 2012. Brussels, 28.8.2012 COM(2012) 472 final, *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Third Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010*,

<<http://www.ipex.eu/IPEXLWEB/dossier/document/COM20120472.do>>.

Commissione Europea, 2013a. Cecilia Malmström on the adoption of a visa waver suspension mechanism, EU Commission MEMO, Brussels, September 12th.

Commissione Europea, 2013b. SWD(2013) 415 final *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT BOSNIA AND HERZEGOVINA 2013 PROGRESS REPORT*, Brussels, October 16th, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013.pdf>.

Consiglio Europeo, 2000. Conclusioni della Presidenza, Relazioni esterne (D: 66-75), Santa Maria de Feira, 19 e 20 giugno,

<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm>.

Consiglio Europeo, 2001. Considerando (5) del *REGOLAMENTO (CE) N. 539/2001 DEL CONSIGLIO del 15 marzo 2001 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo*,

<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:081:0001:0007:IT:PDF>>.

Consiglio Europeo, 2003. *The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European Integration*, GAERC Conclusion, Thessaloniki, June 16th,

<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf>

Consiglio Europeo, 2004. 14615/04 (Presse 321) Giustizia e Affari interni, comunicato stampa 19 novembre 2004,

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf>

Consiglio Europeo, 2007a. Decisioni 2007/817/CE, 2007/818/CE, 2007/819/CE e 2007/820/CE dell'8 novembre 2007, relative alla conclusione dell'accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, la Repubblica del Montenegro, la Repubblica di Serbia e la Bosnia-Erzegovina,

<http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/114562_it.htm>.

Consiglio Europeo, 2007b. Decisione 2007/821/CE del Consiglio, dell'8 novembre 2007, relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica d'Albania; Decisione 2007/822/CE del Consiglio, dell'8 novembre 2007, relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Bosnia-Erzegovina; Decisione 2007/823/CE del Consiglio, dell'8 novembre 2007, relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica del Montenegro; Decisione 2007/824/CE del Consiglio, dell'8 novembre 2007, relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia; Decisione 2007/825/CE del Consiglio, dell'8 novembre 2007, relativa alla conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Comunità europea e la Repubblica di Serbia,

<http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/114578_it.htm>.

Consiglio Europeo, 2010. 18212/10, *Establishment of a mechanism to suspend visa liberalization*.

Eralp, D., 2012. *Politics of the European Union in Bosnia-Herzegovina: Between Conflict and Democracy*, Plymouth: Lexington Books.

ESI (European Stability Mechanism), 2013. Saving visa-free travel - Visa, asylum and the EU roadmap policy. Berlin – Brussels, January 1st,
<http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_132.pdf>.

European Citizen Action Network, 2008. Does it really matter? Visa facilitation in the Western Balkans, <<http://www.ecas-citizens.eu/content/view/138/248/>>.

EUROPOL, 2007. *Cooperation Agreement between Bosnia and Herzegovina and the European Police Office*, art 10.2, The Hague, January 26th,
<<https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/flags/bosniaherzegovia.pdf>>.

FRONTEX, 2011a. *Western Balkans Annual Risk Analysis 2011*, Warsaw: Risk Analysis Unit For Public Release <http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2011.pdf>.

FRONTEX, 2011b. *FRAN Quarterly Issue 3*, July-September 2010, Warsaw: Risk Analysis Unit, <http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q3_2010.pdf>.

Grabbe, H.; Knaus, G., Korski, D., 2010. *BEYOND WAIT-AND-SEE: THE WAY FORWARD FOR EU BALKAN POLICY*, European Council on foreign relations, Policy brief, London.

Guild, E., 2003. *The Border Abroad – “Visa and Border Controls” in In Search of Europe’s Borders*, The Hague: Kluwer Law International.

Guzina, D.; Marijan, B., 2014. *The “unfinished business” of Bosnian Police Reform*, Sarajevo: Security Sector Reform Resource Centre, <<http://www.ssresourcecentre.org/2014/06/11/the-unfinished-business-of-bosnian-police-reform/>>

Hadzovic, D.; Krzalic, A.; Kovacevic, A., 2013. *Overview of Policing in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo: Centre for Security Studies.

Howlett, M.; Ramesh, M., 2003. *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna: Il Mulino.

Hughes, J.; Gordon, C; Sasse, G., 2005. *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement: The Myth of Conditionality (One Europe or Several?)*, London: Palgrave MacMillan.

International Crisis Group (ICG), 1997. *Going Nowhere Fast: Refugees and Internally Displaced Persons in Bosnia and Herzegovina*, Europe Report No. 23, Sarajevo, May 1st, <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/bosnia-herzegovina/023-going-nowhere-fast-refugees-and-internally-displaced-persons-in-bosnia-and-herzegovina.aspx>>.

International Crisis Group (ICG), 2005. *Serbia: spinning its wheels*, Europe Briefing No. 39, Belgrade/Bruxelles, May 23rd, <<http://www.crisisgroup.org/en/publicationtype/mediareleases/2005/europe/Serbia%20Spinning%20Oits%20Wheels.aspx>>.

INTERPOL, 2012. *Bosnia and Herzegovina marks 20-year milestone as INTERPOL member country*, Media Release, November 15th, <<http://www.interpol.int/en/News-and-media/News/2012/PR093/>>.

Jones, T., Newburn, T., Smith, D., 1996. *Policing and the idea of democracy*, British Journal of Criminology Vol. 36, No. 2, pp. 182-198. <<http://bjc.oxfordjournals.org/content/36/2/182.full.pdf>>.

Kacarska, S., 2012. *Europeanisation through mobility: visa liberalisation and citizenship regimes in the Western Balkans*, Working Paper 2012/21, University of Edinburgh, School of Law The Europeanisation of Citizenship in the Successor States of the Former Yugoslavia (CITSEE).

Knaus, G; Stiglmayer, A., 2009. *Visa-free travel for the Western Balkans- a win-win situation*, Euobserver, <<http://euobserver.com/15/28298>>.

Maras, I., 2009. *Exploring European Union-assisted Police Reform in Bosnia-Herzegovina - A Preliminary Assessment of the European Union Police Mission to Date*, 50th Annual Convention of the International Studies Association New York City, 15-18 February

McMahon, P.; Western, J., 2009. *The Death of Dayton: How to Stop Bosnia from Falling Apart*, Foreign Affairs, September/October.

National Migration Board, 2010. *Applications for asylum received*, <<http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Board/Statistics/2010.html>>.

OHR, 2005. *Agreement on Restructuring of Police Structures in BiH*, October 5, <http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc-key-doc-/default.asp?content_id=36200>.

OHR, EUPM (Police Reform Department), EU CARDS Police Project Unit, 2008. *Analysis of Needs, Institutional and Legal Background and Long Term Solution for the Establishment of National Registries and Exchange of Data for Police Bodies in BiH*, Sarajevo, September 2008.

Overhaus, M., 2009. *Bosnie-Herzegovine: Les limites de la gestion de crise a l'européenne*, Politique étrangère, 625-636, Marzo.

Padurariu, A., 2013. *EU Assistance to Police Reform in Bosnia and Herzegovina: Strengthening Local Ownership in a Power-Sharing Setting*, DCAF Young Faces 2013 – Police Reform in the Western Balkans.

Parlamento Europeo, (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs), 2010. 2010/0137(COD), ****I DRAFT REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of Member States and those whose nationals are exempt from that requirement (COM(2010)0256 – C7-0134/2010 – 2010/0137(COD))*. Rapporteur: Tanja Fajon, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0139&language=EN>>.

Petrovic, M., 2010. *Freedom of movement in the European Union: Visa liberalisation in the Western Balkan countries*, Migration Studies Unit Working Papers, No. 2010/04, London: Migration Studies Unit, <http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/MSU/documents/workingPapers/WP_201004.pdf>.

Presidenza del Consiglio Europeo, 2003. *Working Document: Greek Presidency Priorities for the Western Balkans*, January 13th, <<http://www.eu2003.gr/en/articles/2003/1/13/1487/>>.

Rieff, D., 1996. *Slaughterhouse: Bosnia and the Failure of the West*, Cambridge: Touchstone Books.

Richter, S., 2008. *The End of An Odyssey in Bosnia-Herzegovina*, SWP-Aktuell 2008/A 41.

Schimmelfennig, F.; Sedelmeier, U., 2004. *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*, Journal of European Public Policy, 11:4 August 2004: 669–687, London: Routledge.

Schimmelfennig, F., 2005. *The community trap: "Liberal norms, rhetorical action and the eastern enlargement of the European Union"*, The Politics of European Union enlargement: theoretical approaches, London: Routledge.

Schimmelfennig, F., 2012. *Europeanization beyond Europe in Living Reviews in European Governance*, Vol. 7, No. 1, Vienna: Institute for European Integration Research.

Sopinksa, J., 2008. *La réforme de la police est très critiquée à Sarajevo*, Europolitique N°3524, May 7th.

Stiglmyer, A., 2013. *Brussels Gets it Wrong on Balkan Asylum Seekers*,
<<http://www.balkaninsight.com/en/article/brussels-gets-it-wrong-on-balkan-asylum-seekers>>.

Tacconi, M., 2012. *Le tre Bosnie*, East-Rivista Europea di geopolitica, No. 41 Aprile.

Teokarević, J., 2009. *È tempo di Salonicco II*,
<<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/E-tempo-di-Salonicco-II-54652>>.

The Citizens' Pact for South-Eastern Europe, 2005.
<<http://www.balcanicaucaso.org/Tutte-le-notizie/Balcani-e-visti-UE-cosi-non-si-puo-andare-avanti-31713>>.

Tolksdorf, D., 2011. *Stuck between State- and Member State-Building Processes: the Difficulties of EU in Supporting the Europeanization of Bosnia-Herzegovina*, EU Frontiers Policy Paper, N°7 June, Center for EU Enlargement Studies, Centre for EU Enlargement Studies.

Tolksdorf, D., 2013. *Police Reform and Conditionality in Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012*, Paris: Institute for Security Studies.

Transparency International, 2004. Corruption Perceptions Index.
<http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2004>.

Transparency International, 2013. Corruption Perceptions Index
<<http://www.transparency.org/cpi2013/results>>.

UNHCR, 1992a. *Statement of Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, to the International Meeting on Humanitarian Aid for Victims of the Conflict in the former Yugoslavia*, Geneva, 29 July 1992,
<<http://www.unhcr.org/cgi-bin/tehis/vtx/search?page=search&docid=3ae68fac1a&query=state%20of%20the%20world%27s%20refugees>>.

UNHCR, 1992b. *A Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in the former Yugoslavia*, July 24th, HCR/IMFY/1992/2, <<http://www.refworld.org/docid/438ec8aa2.html>>.

Venneri, G., 2013a. *From International to EU-Driven Statebuilding: the Reorganization of Sovereignty in Post-Dayton Bosnia and Herzegovina*, University of Trento – School of International Studies.

Venneri, G., 2013b. 'Conquered' vs. 'Octroyée' Ownership: Police Reform and Conditionality in the EU's Peace/Statebuilding of Bosnia and Herzegovina, *Review of European Studies*, Vol. 5, No.3.

Woloshin, J., 2006. *Visa policy and the Western Balkans*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade: Vladimir Grečić, <http://www.diplomacy.bg.ac.rs/pdf/visa_policy.pdf>.

Sitografia

<http://policedirectoratebih.wordpress.com/>

<http://www.msb.gov.ba/default.aspx?pageIndex=1&langTag=en-US>

<http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=1>

<http://www.lawenforcement-bih.eu/en/>

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm

<https://www.europol.europa.eu/>

<http://www.secicenter.org/>

<http://www.balcanicaucaso.org/>

<http://www.radioradicale.it/rubrica/97>

<http://www.iddeea.gov.ba/>

<http://www.interpol.int/>

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_it.htm

<http://www.ohr.int/>

<http://www.eupm.org/Default.aspx>