

Data di pubblicazione: 24 giugno 2022

IVAN INGRAVALLO*

*Il contrasto ai crimini transnazionali nella prospettiva
dell'ammissione dei Paesi dei Balcani occidentali all'Unione
europea*

SOMMARIO: 1. Osservazioni di sintesi sull'allargamento dell'Unione europea ai Balcani occidentali. – 2. Il rilancio del processo di allargamento e la rilevanza del rispetto dello Stato di diritto. I capitoli negoziali 23 e 24. – 3. La comunicazione 2021 della Commissione sull'allargamento: la difficoltà nell'attuazione degli obblighi di contrasto alla criminalità transnazionale. – 4. Il quadro normativo internazionale in materia di contrasto alla criminalità transnazionale applicabile ai Balcani occidentali. – 5. La conferma della difficoltà nell'attuazione degli obblighi internazionali nella prassi dei meccanismi di controllo internazionali a carattere paritario: il GRECO e il Consiglio dei diritti umani. – 6. Conclusioni.

1. Osservazioni di sintesi sull'allargamento dell'Unione europea ai Balcani occidentali

È noto che il percorso che porta uno Stato terzo all'ammissione nell'Unione europea è particolarmente faticoso; non è sufficiente fare domanda per entrare a farne parte, né possedere (o ritenere di possedere)

* Professore associato di Diritto internazionale dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

i requisiti necessari, poiché l'ottenimento della *membership* dipende in primo luogo dalle istituzioni europee (l'art. 49, co. 1, TUE, affida specifici ruoli e competenze a Consiglio europeo, Consiglio, Parlamento europeo e Commissione). L'ammissione segue una lunga fase preparatoria, detta di preadesione, con il riconoscimento dello *status* di candidato potenziale – introdotto dal Consiglio europeo nel 2000 con specifico riferimento all'allargamento verso i Balcani occidentali –, al quale può (a discrezione delle istituzioni europee) seguire quello di candidato. A questo punto occorre attendere ancora per l'inizio dei negoziati, i quali vanno poi svolti e sono articolati in numerosi capitoli; una volta chiusi i negoziati inizia la fase intergovernativa, in cui viene concluso tra gli Stati già membri dell'Unione europea e lo Stato che chiede l'ammissione un apposito trattato di ammissione (che contiene le «condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati»), il quale dev'essere ratificato da tutti questi soggetti al fine della sua entrata in vigore e della realizzazione dell'allargamento dell'Unione (art. 49, co. 2, TUE).

Si tratta, quindi, di un percorso faticoso e lento. Nello specifico, l'allargamento dell'Unione europea ai Paesi dei Balcani occidentali (espressione con la quale ci si riferisce a cinque Stati – Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Nord Macedonia e Serbia – e al Kosovo, la cui statualità è incerta) o, per meglio dire, la loro ammissione nell'Unione, è ancor più lungo e complesso rispetto ai precedenti. Siffatta circostanza, che risulta poco giustificata in ragione della rilevanza (abbastanza marginale) di queste realtà in termini di popolazione, territorio e impatto

Il contrasto ai crimini transnazionali nella prospettiva dell'ammissione dei Paesi dei Balcani occidentali all'Unione europea

economico – a differenza, per fare l'esempio più eclatante, della Turchia –, appare invece comprensibile sotto il profilo della scelta politica e delle notevoli tensioni (e dei nodi irrisolti) che tuttora caratterizzano i Balcani occidentali. La valutazione in merito al loro avvicinamento e, in prospettiva, alla loro ammissione nell'Unione viene fatta caso per caso e, quindi, tiene conto della specifica situazione di ciascun candidato e candidato potenziale (al momento, Albania, Nord Macedonia, Montenegro e Serbia sono candidati all'ammissione, Bosnia-Erzegovina e Kosovo sono candidati potenziali). Il processo di stabilizzazione e associazione dei Balcani occidentali, anche attraverso l'introduzione di questo nuovo *status*, ha caratterizzato in modo diverso la fase di preadesione rispetto al precedente allargamento del 2004-2007, prolungandola nel tempo e articolandola ulteriormente, poiché ha introdotto un altro passaggio nella già complessa procedura di ammissione di uno Stato all'UE. Si potrebbe affermare che l'allargamento ai Balcani occidentali sconta alcuni errori (o una certa superficialità) di quello del 2004-2007, poiché la procedura applicata nei loro confronti risulta più gravosa rispetto a quella utilizzata in passato¹. Peraltro, la circostanza di essere un candidato potenziale non è priva di conseguenze

¹ In tema sia consentito il rinvio a I. INGRAVALLO, *Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea*, in *La Comunità Internazionale*, 2019, 279 ss.; nonché E. HITAJ, *L'allargamento dell'Unione europea verso i Balcani occidentali. Stabilità politica della Regione oltre i criteri di Copenaghen?*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2017, n. 57, 49 ss.; A. ROSANÒ, *Fra ipocrisia organizzata e allargamento strategico: l'Unione europea, i Balcani occidentali e alcune prospettive di crisi dello stato di diritto*, in *federalismi.it*, 2019, n. 17; T. SEKULIĆ, *The European Union and the Paradox of .Enlargement. The Complex Accession of the Western Balkans*, Cham, 2020.

giuridiche, poiché apre la strada alla conclusione di un Accordo di stabilizzazione e associazione con l'Unione, che consente di accedere ad alcuni finanziamenti europei durante la fase di preadesione (Accordi di questo tipo risultano conclusi e in vigore con tutti i Paesi ex jugoslavi non-membri dell'UE: con l'allora FYROM nel 2001, l'Albania nel 2006, il Montenegro nel 2007, la Bosnia-Erzegovina e la Serbia nel 2008, il Kosovo nel 2015). Inoltre, i candidati potenziali hanno titolo per essere coinvolti in altre attività promosse dall'Unione europea, come le strategie macroregionali.

È dal dicembre 2000 che il Consiglio europeo parla di una «chiara prospettiva di adesione» per i Paesi dei Balcani occidentali. Nel marzo 2003 esso giunse all'affermazione che a tutt'oggi costituisce il mantra delle istituzioni europee riferito a questi Paesi («Il futuro dei Balcani occidentali è all'interno dell'UE») e, nel giugno 2003, approvò l'Agenda per i Balcani occidentali: Procedere verso l'integrazione europea, in cui fu ulteriormente delineato il quadro giuridico del loro progressivo avvicinamento all'UE. Al momento, risultano in corso i negoziati con Montenegro e Serbia, mentre devono ancora entrare nel vivo quelli con Albania e Nord Macedonia. La condizione di candidati potenziali di Bosnia-Erzegovina e Kosovo conferma, invece, anche sotto questo profilo, la situazione di maggiore difficoltà e incertezza che li caratterizza e che rende alquanto improbabile la loro prospettiva di ammissione all'Unione nel prossimo futuro.

È, quindi, ragionevole ipotizzare che l'ammissione, quando avverrà, non riguarderà l'intero gruppo, ma specificamente ogni Paese, seguendo

quanto già avvenuto per la Croazia nel 2013. La prospettiva dell'ammissione nell'Unione è stata per questi Paesi tanto un fattore di profonda trasformazione (e progressiva armonizzazione alle regole UE) dei rispettivi sistemi politici, economici e giuridici, quanto un elemento di stabilizzazione, evidente a chiunque conosca le vicende storiche che hanno riguardato i Balcani occidentali, ultima in ordine di tempo la dissoluzione della Jugoslavia, i cui strascichi si sono protratti fino alla guerra per il Kosovo del 1999 e alla dichiarazione di indipendenza di questo territorio nel 2008. D'altro canto, un'attesa troppo prolungata può produrre un senso di frustrazione, di insoddisfazione e, se si vuole, un rischio di rigetto in certi strati dell'opinione pubblica e della autorità di questi Paesi, che possono anche essere attratti da altre prospettive. Considerata la posizione strategica dei Balcani occidentali, è ragionevole che qualche grande potenza, a partire dalla Russia e dalla Cina, possa tentare di attirare (o ri-attrarre) alcuni di questi Paesi nella sua sfera di influenza, rendendo meno interessante la prospettiva dell'ingresso nell'Unione europea.

2. Il rilancio del processo di allargamento e la rilevanza del rispetto dello Stato di diritto. I capitoli negoziali 23 e 24

L'ammissione dei Balcani occidentali all'Unione europea è oggetto di numerose comunicazioni della Commissione europea, che è incaricata di gestire sia la fase di preadesione, sia quella negoziale e segue con cadenza annuale gli sviluppi del processo di allargamento. Nel 2018 essa ha

indicato sei “iniziative faro” (a loro volta articolate in 57 impegni specifici) da avviare in tempi brevi, volte a: rafforzare lo Stato di diritto²; aumentare l'impegno sulla sicurezza e la migrazione; sostenere maggiormente lo sviluppo socioeconomico; aumentare la connettività nel settore dei trasporti e dell'energia; creare un'Agenda digitale per i Balcani occidentali; sostenere la riconciliazione e le relazioni di buon vicinato³.

Con la successiva comunicazione del 5 febbraio 2020 la Commissione ha scelto di rilanciare il processo di avvicinamento dei Balcani occidentali all'ingresso nell'Unione, offrendo loro una prospettiva europea credibile, rendendo più efficace, dinamico e trasparente il negoziato e il processo di ammissione, anche con il coinvolgimento degli Stati già membri dell'Unione⁴.

Un elemento-chiave del rinnovato approccio contenuto in questa comunicazione riguarda le c.d. questioni fondamentali, per le quali è previsto che i negoziati «saranno avviati per primi e chiusi per ultimi, e i progressi compiuti in questi ambiti determineranno il ritmo generale dei negoziati»⁵. Tra le questioni fondamentali rientrano quelle relative allo

² T. CERRUTI, *Lo stato di diritto nel processo di allargamento ai Balcani occidentali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, 137 ss.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 6 febbraio 2018, Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani Occidentali, COM(2018) 65 final.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Rafforzare il processo di adesione. Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali, COM(2020) 57 final.

⁵ V. il recente studio di M. MILENKOVIĆ, *EU Enlargement, Conditionality Policy and Prospects for the Integration of the Western Balkans*, in L. MONTANARI (a cura di),

Il contrasto ai crimini transnazionali nella prospettiva dell'ammissione dei Paesi dei Balcani occidentali all'Unione europea

Stato di diritto, che include il contrasto ai crimini transnazionali, che quindi diviene uno degli elementi dirimenti al fine di rendere credibile la prospettiva di ammissione di Paesi dei Balcani occidentali all'Unione europea⁶. Sono due i capitoli negoziali che rilevano a tale riguardo: il capitolo 23, che è dedicato alla riforma della giustizia e ai diritti fondamentali, cui fa capo la questione della lotta alla corruzione; il capitolo 24, che si occupa invece di libertà, sicurezza e giustizia, nel quale rientra il contrasto alla criminalità organizzata.

Al fine di inquadrare questi due temi, che sono connessi, pur se autonomi, nel contesto del diritto dell'Unione europea appare utile riferirsi alla recente comunicazione della Commissione europea sulla strategia di contrasto alla criminalità organizzata⁷, qualificata come "impresa internazionale". La stessa strategia definisce quali sono le principali tipologie di crimini transnazionali che interessano l'Unione europea, i suoi Stati membri attuali e quelli che aspirano a diventarlo: traffico di sostanze stupefacenti; traffico di migranti; tratta di esseri umani; reati organizzati contro il patrimonio; contrabbando di sigarette; traffico di armi da fuoco; traffico di beni culturali; frode; contraffazione

L'allargamento dell'Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali, Napoli, 2022, 61 ss.

⁶ In tema v. i numerosi contributi raccolti in V. VUČKCEVIĆ, V. DORDEVIĆ (eds.), *Balkanizing Europeanization: Fight against Corruption and Regional Relations in the Western Balkans*, Berlin, 2019. J. ARSOVSKA, *Western Balkans: Organised Crime, Political Corruption and Oligarchs*, in F. ALLUM, S. GILMOUR (eds.), *Handbook of Organised Crime and Politics*, Cheltenham, 2019, 86 ss.

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 14 aprile 2021, Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025, COM(2021) 170 final.

(inclusa quella di dispositivi medici); crimini ambientali. La Commissione rileva, inoltre, come, accanto a gruppi criminali specializzati in una particolare attività illecita, ve ne sono altri che utilizzano i proventi di un'attività per finanziare l'espansione in altri settori⁸.

Vi sono poi due tipi di crimini che, a differenza di quelli appena richiamati, hanno un carattere per così dire trasversale rispetto agli altri, nel senso che sono suscettibili di intercettarli in qualche misura, o ne possono essere il presupposto o un complemento. Si tratta della corruzione e dei crimini informatici, che a loro volta richiedono un approccio peculiare in termini di efficaci misure di contrasto.

La Commissione afferma la necessità di intensificare l'azione collettiva dell'Unione europea contro la criminalità organizzata, tramite il rafforzamento degli strumenti volti a sostenere la cooperazione transfrontaliera⁹. Con specifico riguardo all'allargamento, essa riconosce che «la cooperazione tra le autorità di contrasto al di fuori dell'Unione è necessaria per smantellare le reti criminali e le rotte di trasporto globali». Ritiene altresì essenziale «intensificare la cooperazione internazionale anche attraverso le attività delle agenzie del settore "Giustizia e affari interni" competenti, in particolare in relazione ai paesi del vicinato e dell'allargamento». E si impegna a «dotare i partner degli strumenti che consentano loro di sradicare le complesse strutture criminali che potrebbero avere effetti nell'UE»¹⁰.

⁸ *Ivi*, 13 s.

⁹ *Ivi*, 33.

¹⁰ *Ivi*, 10 s.

3. La comunicazione 2021 della Commissione sull'allargamento: la difficoltà nell'attuazione degli obblighi di contrasto alla criminalità transnazionale

Al fine di comprendere a che punto sono i Paesi dei Balcani occidentali nell'avvicinamento alla *membership* dell'Unione europea è utile prendere le mosse dalla più recente comunicazione della Commissione relativa alla politica di allargamento, del 19 ottobre 2021¹¹. Come accennato, in questa fase è la Commissione a gestire il processo di ammissione, fornendo il proprio giudizio sullo stadio di avanzamento del percorso dei candidati (occupandosi anche del relativo negoziato) e dei candidati potenziali.

Nella sua comunicazione dell'ottobre 2021 la Commissione, per quanto riguarda i profili che qui rilevano, valuta contemporaneamente, ma separatamente, la questione della lotta alla corruzione e quella relativa al contrasto alla criminalità organizzata¹², confermando così il carattere trasversale della prima, già in precedenza evidenziato.

In relazione alle misure e azioni di contrasto alla corruzione, la Commissione riconosce che si tratta di un fenomeno criminale che continua a essere diffuso nei Balcani occidentali e sottolinea che alcuni punti deboli che favoriscono la corruzione sono stati aggravati dalla pandemia da Covid-19¹³. Essa afferma che i risultati ottenuti nella

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Comunicazione 2021 sulla politica di allargamento dell'UE, COM(2021) 644 final.

¹² V. le osservazioni di J. WOELK, *Il potere giudiziario e le riforme per preparare l'adesione all'Unione europea*, in L. MONTANARI (a cura di), *op. cit.*, 261 ss., spec. 269 ss.

¹³ Comunicazione 2021 sulla politica di allargamento dell'UE, cit., 7.

prevenzione e nel contrasto alla corruzione variano tra i Paesi dell'allargamento, con costanti progressi in alcuni settori e un netto rallentamento in altri. Per quanto qui rileva, la Commissione valuta positivamente ciò che hanno fatto Albania e Nord Macedonia¹⁴, per Kosovo, Montenegro e Serbia parla di progressi limitati, segnalando i principali aspetti sui quali intervenire¹⁵, mentre per quanto riguarda la Bosnia-Erzegovina afferma che non vi è stato alcun progresso «per contrastare la corruzione diffusa e i segnali di ingerenza politica»¹⁶. È significativo che la positiva valutazione per l'Albania implichi adempiere a una delle condizioni per avviare la conferenza intergovernativa che consentirà l'avvio del negoziato di ammissione con questo Stato¹⁷.

¹⁴ *Ivi*, 3: «La Macedonia del Nord ha proseguito a ritmo costante e sostenuto l'attuazione delle riforme dell'UE, soprattutto in settori chiave quali lo Stato di diritto, anche per quanto riguarda la lotta contro la corruzione».

¹⁵ *Ivi*, 8: il Montenegro deve «intensificare gli sforzi in materia di prevenzione e repressione della corruzione» (nell'allegato 1 a questa comunicazione, contenente la sintesi delle conclusioni delle relazioni, si afferma, tra l'altro, 3: «La corruzione dilaga ancora in molti settori. È necessaria una forte volontà politica per affrontare in modo efficace il problema e rafforzare la risposta»), al Kosovo «occorrono ancora sforzi costanti» (nell'allegato 1, 26, la Commissione aggiunge che «la corruzione è molto diffusa e continua a destare serie preoccupazioni»), mentre in Serbia «non sono ancora state adottate misure concrete per adottare una nuova strategia anticorruzione» (nell'allegato 1, 7, si rileva che questo Stato «dovrebbe impegnarsi maggiormente per ovviare [alle] carenze e intensificare le azioni di prevenzione e repressione della corruzione»). Per quanto riguarda la Serbia, degno di menzione è anche un passaggio contenuto a 14 della medesima comunicazione: «Una società democratica fondata sullo Stato di diritto esige che si combatta senza ambiguità la corruzione e che siano garantite l'indipendenza e l'efficienza dei sistemi giudiziari».

¹⁶ Comunicazione 2021 sulla politica di allargamento dell'UE, cit., 8. Nell'allegato 1 alla comunicazione, 22, la Commissione aggiunge, tra l'altro: «Destano preoccupazione le modalità selettive e non trasparenti delle azioni penali e del seguito giudiziario dato ai casi di corruzione».

¹⁷ Negli allegati alla comunicazione 2021 sulla politica di allargamento dell'UE, cit., 17, la Commissione afferma che l'Albania «ha compiuto alcuni progressi nel rafforzamento

Il contrasto ai crimini transnazionali nella prospettiva dell'ammissione dei Paesi dei Balcani occidentali all'Unione europea

Per quanto riguarda la valutazione in merito al contrasto alla criminalità organizzata nei Balcani occidentali – che «continua a rappresentare una minaccia per la regione e colpisce cittadini, imprese, istituzioni statali e l'economia nel suo complesso» –, la situazione delineata dalla Commissione nella comunicazione del 19 ottobre 2021 risulta alquanto articolata¹⁸: da una parte si riconosce che l'Albania ha fatto buoni progressi, tali da consentirle di adempiere anche in quest'ambito a una delle condizioni utili ai fini dello svolgimento della conferenza intergovernativa, e che la Nord Macedonia e il Montenegro hanno fatto alcuni progressi¹⁹; dall'altra si afferma che il Kosovo e la Serbia hanno compiuto solo progressi limitati²⁰ e che la Bosnia-Erzegovina non ne ha fatto nessuno, anzi, richiede provvedimenti urgenti per adottare le normative ancora in sospenso²¹.

della lotta contro la corruzione – *una delle condizioni per lo svolgimento della prima conferenza intergovernativa, che rimane soddisfatta*» (corsivo nell'originale).

¹⁸ Comunicazione 2021 sulla politica di allargamento dell'UE, cit., 9 s.

¹⁹ Cfr. allegato 1 alla comunicazione 2021 sulla politica di allargamento, rispettivamente 12: «Il quadro legislativo [in Nord Macedonia] è globalmente in linea con gli standard europei e devono proseguire gli sforzi di attuazione delle strategie volte a combattere la criminalità organizzata. Si osserva qualche progresso a livello operativo»; 3: «Il paese ha compiuto alcuni progressi nel dar seguito alle raccomandazioni dello scorso anno [...]. Tuttavia, la capacità di contrastare il contrabbando di tabacco e il riciclaggio di denaro non ha ancora raggiunto il livello previsto. Il Montenegro deve ancora ovviare ad alcune carenze sistemiche a livello di giustizia penale».

²⁰ *Ivi*, rispettivamente 26: «[In Kosovo] i potenti strumenti previsti dal codice penale e dalla legge sui poteri estesi di confisca devono essere ancora pienamente utilizzati dalla polizia e dai procuratori»; 7 «La Serbia dovrebbe cambiare prospettiva, passando da un approccio basato sui casi singoli a una strategia generale di lotta contro le organizzazioni e dall'attenzione accordata ai casi di minore o media importanza all'interesse per i casi di alto profilo».

²¹ *Ivi*, 22.

Oltre alle sintetiche valutazioni appena richiamate, vi è un elemento ricorrente nella comunicazione dell'ottobre 2021. A più riprese la Commissione rileva che gli ordinamenti giuridici dei Paesi dei Balcani occidentali già includono norme di contrasto alla criminalità transnazionale e alla corruzione, ma permane il problema della loro attuazione, poiché accade frequentemente che quelle norme restino inapplicate o poco applicate.

4. Il quadro normativo internazionale in materia di contrasto alla criminalità transnazionale applicabile ai Balcani occidentali

Un utile elemento di confronto, al fine di verificare in quale misura le valutazioni della Commissione europea nella comunicazione dell'ottobre 2021 risultino fondate, può venire da una verifica in merito agli obblighi internazionali assunti dai Paesi dei Balcani occidentali ai fini del contrasto alla criminalità organizzata transnazionale (inclusa la corruzione, che spesso integra la commissione di altri crimini), il che può aiutare a comprendere in quale misura essi si sono impegnati a vincolarsi alla normativa internazionale di contrasto ai crimini transnazionali. A tale riguardo, peraltro, nell'analisi che segue non potrà essere fatto riferimento al Kosovo, considerato il suo incerto *status* giuridico, che gli impedisce di aderire ai trattati internazionali.

Nella materia oggetto di esame rilevano, in particolare, quindici convenzioni relative al contrasto alla criminalità transnazionale o alla

Il contrasto ai crimini transnazionali nella prospettiva dell'ammissione dei Paesi dei Balcani occidentali all'Unione europea

corruzione, sette delle quali sono state concluse a livello universale, otto invece nell'ambito del Consiglio d'Europa. Sarà di seguito svolta una verifica su queste convenzioni, che consentirà di valutarne la partecipazione complessiva in termini di Stati parte, nonché quella dell'Unione europea. Vedremo poi se e in quale misura gli Stati dei Balcani occidentali sono contraenti di queste convenzioni, in modo da comprendere il livello del loro impegno internazionale nel contrasto ai crimini transnazionali.

Le sette convenzioni internazionali sono, in ordine cronologico: quella sul commercio internazionale di specie di fauna e flora selvatica minacciate di estinzione (conclusa a Washington il 3 marzo 1973), ratificata da 183 Stati e dall'UE; quella contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope (conclusa a Vienna il 20 dicembre 1988), ratificata da 190 Stati; quella contro il crimine organizzato transnazionale (conclusa a New York il 15 novembre 2000), ratificata da 189 Stati, cui sono collegati tre Protocolli, volti a contrastare, rispettivamente, la tratta di esseri umani (concluso in pari data e ratificato da 177 Stati), il traffico di migranti (concluso in pari data e ratificato da 149 Stati) e la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco (concluso il 31 maggio 2001 e ratificato da 120 Stati); infine, la Convenzione contro la corruzione (conclusa a New York il 31 ottobre 2003), ratificata da 188 Stati. Ai fini del presente studio, è degno di nota che sia l'Unione europea, sia tutti e cinque gli Stati dei Balcani occidentali hanno aderito a questi trattati e sono quindi da essi vincolati, il che dimostra come, sotto il profilo degli impegni internazionali, essi risultano pienamente in linea

con gli obblighi che già impegnano l'Unione e fanno quindi parte del suo ordinamento giuridico.

La situazione è più complessa per quanto attiene alle otto convenzioni contro la corruzione e la criminalità transnazionale concluse nell'ambito del Consiglio d'Europa, pertinenti ai fini del presente contributo. In primo luogo, infatti, non tutte queste convenzioni sono aperte all'adesione anche dell'Unione europea. In secondo luogo, anche ove possibile, non sempre l'Unione vi ha aderito, né esse sono state ratificate da tutti i suoi Stati membri (questo è un elemento che contribuisce a spiegare la mancata adesione dell'UE), il che comporta una possibile differenziazione tra i rispettivi ordinamenti giuridici nazionali.

La situazione relativamente agli otto trattati in questione è la seguente: la Convenzione penale sulla corruzione (n. 173, conclusa a Strasburgo il 27 gennaio 1999) risulta ratificata da 48 Stati, inclusi i cinque dei Balcani occidentali, mentre l'UE non può aderirvi; lo stesso vale per il relativo Protocollo addizionale (n. 191, concluso il 15 maggio 2003), vincolante per 46 Stati, inclusi i cinque dei Balcani occidentali (questa Convenzione è stata firmata, ma non ratificata dall'Italia); la Convenzione civile sulla corruzione (n. 174, conclusa a Strasburgo il 4 novembre 1999) è vincolante per 35 Stati e aperta anche alla partecipazione dell'UE, che non vi ha però aderito, al pari di diversi suoi Stati membri, mentre tutti e cinque gli Stati dei Balcani occidentali l'hanno fatto; la Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (n. 197, conclusa a Varsavia il 16 maggio 2005) è stata ratificata da 48 Stati, inclusi i cinque dei Balcani occidentali, ed è aperta all'adesione dell'UE, che però non vi ha

Il contrasto ai crimini transnazionali nella prospettiva dell'ammissione dei Paesi dei Balcani occidentali all'Unione europea

proceduto; la Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (n. 198, anch'essa conclusa a Varsavia il 16 maggio 2005) risulta ratificata da 37 Stati, inclusi i cinque dei Balcani occidentali, mentre l'Unione l'ha solo firmata e alcuni dei suoi Stati membri non vi partecipano. Infine, vi sono tre trattati più recenti, che hanno ricevuto un minore numero di ratifiche: la Convenzione sulla contraffazione dei dispositivi medici (n. 211, conclusa a Mosca il 28 ottobre 2011) vincola infatti solo 19 Stati, inclusi l'Albania e la Bosnia-Erzegovina, ed è aperta all'adesione dell'UE, che non vi ha proceduto²²; la Convenzione contro il traffico di organi umani (n. 216, conclusa a Santiago de Compostela il 25 marzo 2015) è stata ratificata solo da 13 Stati, inclusi l'Albania e il Montenegro, è anch'essa aperta all'adesione dell'UE, che non vi ha però proceduto; infine, la Convenzione sulle infrazioni che coinvolgono i beni culturali (n. 221, conclusa a Nicosia il 19 maggio 2017) ha finora ottenuto la ratifica di solo cinque Stati, tra cui non vi sono quelli dei Balcani occidentali, e non è aperta alla partecipazione dell'Unione europea.

Il quadro normativo convenzionale sinteticamente richiamato mostra, quindi, che gli Stati dei Balcani occidentali sono vincolati da un numero di impegni internazionali maggiore rispetto agli Stati già membri dell'Unione – considerato che tutti e cinque gli Stati dei Balcani

²² Nella Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025, cit., 17, la Commissione afferma: «la contraffazione dei dispositivi medici avviene per lo più in paesi terzi, è importante rafforzare la governance globale»; e sollecita gli Stati membri dell'UE ed eventualmente l'Unione stessa a ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla contraffazione dei dispositivi medici.

occidentali sono Parti contraenti di talune di queste convenzioni, mentre uno o più Stati membri dell'Unione non le hanno accettate – e rispetto alla stessa Unione, che non ha finora aderito a buona parte dei trattati del Consiglio d'Europa aperti alla sua partecipazione.

Considerato l'elevato numero di trattati internazionali in materia di contrasto ai crimini transnazionali ratificati dagli Stati dei Balcani occidentali, alla luce delle valutazioni compiute dalla Commissione europea se ne ricava che, alla volontà da essi manifestata di assumere impegni rilevanti, corrispondono delle carenze dal punto di vista dell'attuazione dei medesimi, riconducibile a una molteplicità di fattori, come l'assenza di volontà politica o l'insufficienza della capacità e delle competenze a ciò necessarie. Si riscontra così una difficoltà nel passaggio dal dato formale, consistente nell'assunzione del vincolo internazionale, a quello sostanziale dell'adeguamento degli ordinamenti interni e delle procedure e prassi nazionali al fine di darvi esecuzione.

5. La conferma della difficoltà nell'attuazione degli obblighi internazionali nella prassi dei meccanismi di controllo internazionali a carattere paritario: il GRECO e il Consiglio dei diritti umani

Una autorevole conferma delle valutazioni critiche della Commissione europea in termini di difficoltà che gli Stati dei Balcani occidentali affrontano nell'adempire agli obblighi internazionali e sovranazionali relativi al contrasto alla criminalità organizzata transnazionale si ricava

Il contrasto ai crimini transnazionali nella prospettiva dell'ammissione dei Paesi dei Balcani occidentali all'Unione europea

assumendo un altro autorevole punto di osservazione, quello costituito da due meccanismi di controllo internazionale.

Si tratta di due organi di controllo composti da Stati (non quindi di gruppi di esperti indipendenti, previsti invece dai principali trattati internazionali a tutela dei diritti umani), attraverso il quale Stati valutano il comportamento di altri Stati, agendo quindi attraverso un dialogo interattivo che si svolge su un piano di parità, evidente manifestazione del carattere sostanzialmente "orizzontale" dell'odierna comunità internazionale.

Il primo è il GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione), che agisce nell'ambito del Consiglio d'Europa e verifica l'adempimento degli obblighi pattizi in materia di corruzione nell'ambito di questa organizzazione, nell'ambito della quale sono state concluse le otto convenzioni poc'anzi richiamate²³. L'altro è il Consiglio dei diritti umani, organo sussidiario dell'Assemblea generale dell'ONU, incaricato, tra l'altro della Universal periodic review (UPR, Revisione periodica universale), attraverso la quale tutti gli Stati membri dell'ONU sono sottoposti a cicli di valutazione tra pari in merito ai loro obblighi internazionali in materia di tutela dei diritti umani²⁴.

I rapporti e le raccomandazioni del GRECO, con specifico riferimento alla corruzione, e quelli approvati all'esito dell'UPR nel contesto del

²³ In tema v. W. RAU, *Group of States against Corruption (GRECO)*, in S. SCHMAHL, M. BREUER (eds.), *The Council of Europe. Its Law and Policies*, Oxford, 2020, 444 ss.

²⁴ In argomento v., in una prospettiva più ampia, L. MANCA, *Il fenomeno corruttivo nella prassi degli organi di controllo delle Nazioni Unite sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2020, 609 ss.

Consiglio dei diritti umani, per quanto riguarda, oltre alla corruzione, il traffico di esseri umani e il contrasto alla criminalità organizzata, confermano per i cinque Stati dei Balcani occidentali quanto già rilevato. Le osservazioni critiche che vengono fatte rispetto al contrasto al crimine organizzato transnazionale, inclusa la corruzione e il traffico di esseri umani, infatti, riguardano prevalentemente la difficoltà di questi Stati nell'adempimento degli obblighi assunti a livello internazionale.

Per quanto riguarda l'Albania, il più recente rapporto del GRECO (del 20 ottobre 2020), adottato nell'ambito del quinto ciclo di valutazione, rileva, tra l'altro l'assenza dei piani di attuazione ministeriali previsti dalla strategia intersettoriale contro la corruzione e dal relativo piano di azione, mentre esprime dubbi sull'applicazione pratica del codice etico ministeriale approvato nel 2013²⁵. Nel corso dell'ultima UPR nei confronti dell'Albania – svoltasi nel 2019 – alcuni Stati hanno manifestato preoccupazione in merito al permanere della corruzione presente nella polizia e in magistratura, alla necessità di migliorare il contrasto a questo fenomeno criminale e utilizzare efficacemente le istituzioni nazionali anti-corruzione, così come la lotta al traffico di esseri umani, che colpisce specificamente donne e minori²⁶.

Riguardo alla Bosnia-Erzegovina, la valutazione del GRECO nel 2015 è stata particolarmente severa, mettendo in luce come la corruzione sia una delle sfide più urgenti per questo Stato e sottolineando: «Effective

²⁵ Cfr. GRECO, Evaluation report, Albania, Fifth evaluation round, GrecoEval5Rep(2019)5.

²⁶ Cfr. HRC, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Albania, A/HRC/42/4, 3 luglio 2019.

implementation of the legislative and policy framework for the fight against corruption has experienced repeated delays»²⁷. Per quanto invece concerne la UPR nel 2019 è stata evidenziata la necessità di rafforzare (anche sotto il profilo delle risorse disponibili) la capacità delle istituzioni competenti a occuparsi di criminalità transnazionale (desta particolare preoccupazione il traffico di esseri umani), di corruzione, inclusa l'adozione e la messa in opera di una normativa finalizzata a prevenire i conflitti di interesse, e di altre situazioni problematiche relative al rispetto della *rule of law*²⁸.

La valutazione del GRECO nei confronti del Montenegro sottolinea, a più riprese, i miglioramenti nella legislazione anti-corruzione, non accompagnati però da una effettiva ed efficace applicazione²⁹. Questo Paese è stato sottoposto all'UPR nel 2018 e, tra i suggerimenti che ha ricevuto dagli altri Stati, vi è quello di approvare ulteriori misure al fine di assicurare che la corruzione di alto livello sia sottoposta a indagini adeguate, mentre numerosi Stati hanno espresso preoccupazione in

²⁷ Cfr. GRECO, Evaluation report, Bosnia and Herzegovina, Fourth evaluation round, Greco Eval IV Rep (2015) 2E, 4 dicembre 2015. Altrettanto severa è la conclusione del Second compliance report, Bosnia and Herzegovina, Fourth evaluation round, GrecoRC4(2020)6, 25 settembre 2020: «**GRECO concludes that Bosnia and Herzegovina has implemented satisfactorily none of the fifteen recommendations contained in the Fourth Round Evaluation Report.** Eleven recommendations have been partly implemented and four have not been implemented» (grassetto nell'originale).

²⁸ Cfr. HRC, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Bosnia and Herzegovina, A/HRC/43/17, 19 dicembre 2019.

²⁹ Cfr. GRECO, Evaluation report, Montenegro, Fourth evaluation round, Greco Eval IV Rep (2014) 6E, 19 giugno 2015. Un significativo livello di adempimento si ricava peraltro dal Second compliance report, Montenegro, Fourth evaluation round, GrecoRC4(2019)27, 6 dicembre 2019.

merito all'aumento di crimini di traffico di esseri umani, in particolare di donne e ragazze appartenenti a minoranze, e chiesto di rafforzare gli strumenti normativi e istituzionali volti a contrastarlo³⁰.

La Nord Macedonia ha, secondo l'ultimo rapporto del GRECO, irrisolti problemi di efficacia, efficienza e trasparenza nell'applicazione delle norme e procedure di contrasto alla corruzione, cosicché: «The overall strength of the anti-corruption framework is questionable as the implementation of different policies and laws is weak and selective in practice»³¹. Anche le osservazioni e raccomandazioni rivolte a questo Stato nel corso della UPR ribadiscono l'esigenza di continuare ad adottare le misure necessarie per rafforzare la prevenzione e il contrasto alla corruzione (specialmente quella di alto livello), nonché alla criminalità organizzata, con particolare riferimento al traffico di migranti, donne e minori³².

Infine, riguardo alla Serbia il GRECO ha sottolineato come l'impegno nel creare un sistema normativo e istituzionale per il contrasto alla corruzione non è sufficiente, poiché rimane un «noticeable gap between

³⁰ Cfr. HRC, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Montenegro, A/HRC/38/13, 18 aprile 2018. Appare significativo segnalare che, nella sua risposta alle osservazioni e raccomandazioni ricevute, A/HRC/38/13/Add.1, 5 giugno 2018, le autorità montenegrine abbiano affermato, tra l'altro: «Fight against corruption remains one of the Government's main strategic priorities»; «Proper legal and institutional mechanisms for efficient fight against human trafficking have been put in place».

³¹ Cfr. GRECO, Evaluation report, North Macedonia, Fifth evaluation round, GrecoEval5Rep(2018)7, 22 marzo 2019.

³² Cfr. HRC, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, North Macedonia, A/HRC/41/11, 9 aprile 2019.

Il contrasto ai crimini transnazionali nella prospettiva dell'ammissione dei Paesi dei Balcani occidentali all'Unione europea

the law and the practice»³³. Dal canto suo, nel corso dell'UPR la Serbia è stata invitata a rafforzare e dare effettivo seguito alla normativa nazionale – adottata anche sotto forma di strategia – per il contrasto alla corruzione e per la prevenzione e l'eliminazione del traffico di esseri umani, che colpisce specialmente migranti e rifugiati³⁴.

6. Conclusioni

L'analisi svolta porta a riconoscere la fondatezza delle affermazioni contenute nelle comunicazioni della Commissione europea sull'allargamento, del 19 ottobre 2021, in relazione alla persistente difficoltà dei Paesi dei Balcani occidentali nel contrastare efficacemente i crimini transnazionali, nonostante i numerosi impegni assunti, sia ratificando numerose convenzioni internazionali, sia armonizzando progressivamente i rispettivi ordinamenti giuridici al diritto dell'Unione europea.

Ai fini di adempiere ai criteri necessari all'ammissione nell'organizzazione sovranazionale, questi Paesi dovranno continuare a impegnarsi nella direzione di colmare lo iato, tuttora presente, tra l'esistenza di un

³³ Cfr. GRECO, Evaluation report, Serbia, Fourth evaluation round, Greco Eval IV Rep (2014) 8E, 19 giugno 2015. Nel Second compliance report, Serbia, Fourth evaluation round, GrecoRC4(2020)12, 29 ottobre 2020, il GRECO conclude che **«Serbia has implemented satisfactorily or dealt with in a satisfactory manner two of the thirteen recommendations contained in the Fourth Round Evaluation Report. Ten recommendations have been partly implemented and one has not been implemented»** (grassetto nell'originale).

³⁴ Cfr. HRC, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Serbia, A/HRC/38/17, 18 aprile 2018.

Ivan Ingravallo

articolato quadro normativo e le difficoltà nella sua effettiva applicazione, come è stato autorevolmente confermato dalle osservazioni e raccomandazioni di due organi di controllo internazionale tra pari.