



VillVigoni

Centro italo-tedesco per il dialogo europeo  
Deutsch-Italienisches Zentrum für den Europäischen Dialog

VIGONI Papers

Luisa Chiodi e Francesco Martino

## Nuove sfide, nuove ambizioni

L'allargamento dell'UE ai Balcani occidentali  
dopo l'invasione russa dell'Ucraina



Vigoni Paper n. 2/2023



VillVigoni  
Editore|Verlag

Vigoni Paper n. 2/2023

# RK Re-K Konstruktionen

This work is licensed under a Creative Commons/Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Villa Vigoni Editore | Verlag,  
Loveno di Menaggio 2023  
[www.villavigoni.eu](http://www.villavigoni.eu)

Assistenza editoriale | Redaktionsarbeit:  
Manuele Veggi

Stampa | Druck: Grafiche Boffi, Giussano (MB)  
Printed in Italy.

ISSN (online): 2724-0002  
ISSN (print): 2724-0347



I Vigoni Papers del centro italo-tedesco per il dialogo europeo offrono riflessioni, frutto di ricerche ancora in corso, indirizzate sia a studiosi sia a un pubblico più vasto su temi legati ai rapporti italo-tedeschi nel contesto europeo. A partire da prospettive di carattere politico, storico, economico e sociale, l'obiettivo di questa collana è quello di arricchire il dibattito scientifico e culturale in corso tra Italia e Germania per un'Europa più coesa.

Die Vigoni-Papers des Deutsch-Italienischen Zentrums für den Europäischen Dialog bieten Impulse und Reflexionen, die das Ergebnis noch laufender Forschungsarbeiten sind. Sie behandeln Themen, die für die deutsch-italienischen Beziehungen im europäischen Kontext relevant sind und richten sie sich sowohl an Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als auch an eine breitere Öffentlichkeit. Ausgehend von politischen, historischen, wirtschaftlichen und sozialen Perspektiven ist es das Ziel dieser Reihe, aktuelle wissenschaftliche und kulturelle Debatten zwischen Italien und Deutschland für ein gemeinsames Europa zu bereichern.

Comitato editoriale/Hrsg.  
C. Liermann Traniello, M. Scotto, F. Zilio

**Luisa Chiodi** è direttrice scientifica di OBCT dal 2006. PhD in Scienze politiche e sociali presso l'Istituto Universitario Europeo di Fiesole (FI), laurea in Scienze politiche presso l'Università degli Studi di Milano. Dal 2003 al 2008 è stata docente a contratto di Storia e istituzioni dell'Europa orientale presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Bologna. Con la sua attività di ricerca si interessa di società civile e dinamiche sociali transnazionali. È su Twitter come @luisa\_chiodi.

**Francesco Martino** è giornalista professionista e corrispondente da Sofia per OBCT dal 2006. Laurea in Scienze della comunicazione presso l'Università degli Studi di Trieste, ha lavorato nella cooperazione internazionale in Kosovo prima di dedicarsi al giornalismo. Parla correntemente il bulgaro, il serbo-croato, lo sloveno, il macedone. È su Twitter come @fmartino\_obc.

\*Le opinioni espresse appartengono unicamente agli autori e non riflettono necessariamente l'opinione di Villa Vigoni, né possono essere considerate come posizioni ufficiali della stessa

\*Die in dem Beitrag vorgestellten Ansichten sind Ansichten und Einschätzungen gedruckten des Autors und der Autorin; sie spiegeln nicht zwangsläufig die Auffassungen der Villa Vigoni wider

## **Abstract\***

From February 2022, after years of deep crisis and in an international political context suddenly changed fundamentally by the invasion of Ukraine, the EU's enlargement policy saw a strong revival when three new Eastern Partnership countries were included. Initially, hopes were rekindled in the Western Balkans as well, but as the months went by there was a return to the previous situation of disillusionment and scepticism. The article examines the progress made in the six countries of the region and the obstacles to further progress. Finally, it initiates a discussion on the consequences of the transformation of the European integration process into a policy oriented towards security.



Das vorliegende Paper wird im Rahmen des Verbundprojekts Re-Konstruktionen der Villa Vigoni und des Deutschen Historischen Instituts (DHI) Rom veröffentlicht. Die Projektmittel werden freundlicherweise vom Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF bereitgestellt.

Ausgehend von der Annahme, dass materielle wie immaterielle Re-Konstruktionen durch Zäsuren ausgelöst werden, beleuchtet das Projekt zum einen die italienische Geschichte seit 1990 und zum anderen die Gegenwart der deutschen und der italienischen Gesellschaft. Ein Schlüsselbegriff ist dabei der Begriff der „Zeitenwende“, der auf seine politische Funktion und seinen wissenschaftlichen Erkenntniswert hin befragt wird

Ziel des Verbundprojekts ist es, wissenschaftlich, politikrelevant, komparatistisch deutsch-italienisch und in europäischer Perspektive Antworten auf drängende Fragen unserer herausfordernden Gegenwart zu finden.

Zu Re-Konstruktionen gehört ein interdisziplinär ausgerichtetes Steering Committee. Den Output des Projekts bilden Publikationen, Gesprächsforen, Vernetzungstreffen, sowie Konferenzen.

Questo paper è pubblicato nell'ambito di Re-Konstruktionen, progetto congiunto tra Villa Vigoni e l'Istituto Storico Germanico (DHI) di Roma e gentilmente finanziato dal Ministero federale dell'Istruzione e della Ricerca (BMBF).

A partire dal presupposto per cui spesso le cesure storiche sono anche occasione di ricostruzioni materiali e immateriali, il progetto vuole sia analizzare le trasformazioni susseguitesi in Italia partire dal 1990, sia confrontare l'attuale struttura sociale del Paese con quella della Germania. Termine chiave di tale ricerca è il concetto di "svolta epocale", di cui saranno discussi il valore epistemologico e l'efficacia in termini di funzione politica.

L'obiettivo del progetto è quello di trovare soluzioni alle problematiche tuttora irrisolte che caratterizzano la nostra contemporaneità, adottando un approccio scientifico, politicamente rilevante e comparativo tra Germania, Italia ed Europa.

Re-Konstruktionen comprende un comitato direttivo interdisciplinare e i suoi risultati consisteranno in pubblicazioni, forum di discussione, incontri di rete e conferenze.

# Nuove sfide, nuove ambizioni: l'allargamento dell'UE ai Balcani occidentali dopo l'invasione russa dell'Ucraina

Luisa Chiodi e Francesco Martino

L'invasione su larga scala dell'Ucraina da parte della Russia dal febbraio 2022, ha radicalmente trasformato il contesto politico internazionale e gli equilibri interni all'Unione europea e, come prevedibile, ha avuto riflessi anche nei rapporti con i Balcani occidentali. Il processo di integrazione europea dei sei Paesi della regione (Albania, Bosnia Erzegovina, Kosovo, Macedonia del nord, Montenegro e Serbia), ormai da anni in seria difficoltà, di fronte allo scatenarsi di una nuova guerra in Europa ha subito una notevole scossa: inizialmente si sono riaccese le speranze di rilancio, ma nel corso dei mesi si è tornati alla precedente situazione di stanca, pur in uno scenario drasticamente mutato.

La necessità di assicurare all'Ucraina un sostegno politico, oltre che militare, per far fronte alla brutale aggressione voluta dal presidente russo Vladimir Putin ha spinto i Paesi membri dell'UE ad accordare in tutta fretta al Paese la candidatura ufficiale all'Unione europea, fino a quel momento negata categoricamente in ripetute occasioni. All'improvvisa apertura nei confronti di Kiev si è aggiunta una nuova disponibilità dell'UE verso altri due Paesi del Partenariato Orientale, minacciati dalla politica aggressiva del Cremlino, Moldavia e Georgia. Nel corso del 2022 la politica europea di allargamento si è ampliata quindi fino a contare oggi nove Paesi, tra candidati effettivi e potenziali.<sup>1</sup>

---

1 Consiglio europeo, *European Council conclusions on Ukraine, the membership applications of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia, Western Balkans and external relations*, 23/06/2022, <https://www.consilium.europa.eu/>

Questo significativo ampliamento ha messo ancor più in evidenza lo stallo politico in corso da anni nei riguardi dei Balcani occidentali, dove, a più di due decenni dall'avvio della politica di allargamento, i passi in avanti registrati sono stati davvero pochi e hanno subito un rallentamento sempre più evidente. Nel tragico contesto generato dall'invasione dell'Ucraina, i Paesi membri dell'UE hanno quindi ritenuto opportuno rassicurare la regione sulla volontà politica a rispettare l'impegno di integrazione preso nel summit di Salonicco del 2003, offrendo alcuni segnali importanti anche agli sfiduciati partner dei Balcani occidentali. In particolare, nel dicembre 2023 la Bosnia Erzegovina<sup>2</sup> ha ottenuto la candidatura ufficiale a Paese membro dal Consiglio Europeo, mentre nell'aprile 2023 il Parlamento Europeo ha confermato al Kosovo la tanto attesa abolizione dei visti.<sup>3</sup>

In quest'ultimo caso la Commissione Europea aveva dato da tempo parere positivo alla concessione al diritto di libero movimento dei suoi cittadini nell'area Schengen, ma il Paese balcanico era rimasto lungamente bloccato per l'opposizione di alcuni Stati membri in seno al Consiglio dell'UE. Fino alla storica e recente abolizione dei visti, i cittadini kosovari erano rimasti i soli nella regione a non godere del diritto di libera circolazione, una limitazione che cadrà definitivamente solo a partire dal gennaio 2024.

---

[en/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022/](https://en.press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022/).

2 Consiglio dell'Unione Europea, *Enlargement and Stabilisation and Association Process - Council conclusions*, 13/12/2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/60797/st15935-en22.pdf>.

3 Parlamento europeo, *Visa liberalisation with Kosovo: deal between EP and Council*, 14/12/2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221212IPR64519/visa-liberalisation-with-kosovo-deal-between-e-p-and-council>.

La Bosnia Erzegovina (BiH), invece, ha ottenuto la sospirata candidatura all'UE in risposta alla crisi internazionale, ma senza aver registrato progressi visibili rispetto alle reiterate richieste avanzate dalla Commissione Europea alle élite politiche locali. Ad oggi, in agenda sono rimasti quattordici i punti, la cui risoluzione viene ritenuta necessaria per far avanzare il processo di integrazione. Tuttavia, non ci sono segnali incoraggianti circa una loro imminente composizione al contrario, lo stallo politico nel Paese, lacerato da profonde spaccature su linee etniche e politiche, continua a peggiorare. Il nuovo contesto internazionale ha però convinto i Paesi membri dell'UE della necessità di dare un segnale chiaro sull'investimento politico di Bruxelles nella tenuta istituzionale e nel futuro europeo della BiH.

Spinta da necessità nuove, negli ultimi mesi la politica europea di allargamento ha assunto in modo sempre più evidente una dimensione di sicurezza. A partire dal 2004 l'UE aveva già un mandato esplicito di tutela della sicurezza della Bosnia Erzegovina assegnato dalle Nazioni Unite, tramite la gestione dell'operazione militare EUFOR Althea. Tuttavia, la presenza dei militari degli Stati membri incaricati del mantenimento della pace nel Paese era stata gradualmente ridotta da 6000 a 600 unità nel corso del tempo.<sup>4</sup>

Negli ultimi anni, il tema della dimensione geopolitica dell'allargamento era diventato sempre più centrale nell'agenda europea proprio mentre l'UE si mostrava sempre meno convinta dell'urgenza di dover dare una prospettiva di lungo termine al Paese, se non accelerando, almeno irrobustendo il processo di integrazione della BiH e dell'intera regione. Nonostante l'impegno e l'iniziativa politica di Paesi come la Germania, prima artefice e motore del cosiddetto

---

4 EEAS, *Eufor Bosnia-Herzegovina Military Operation ALTHEA*, 30/11/2020, [https://www.eeas.europa.eu/eufor-althea/eufor-bosnia-herzegovina-military-operation-althea\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eufor-althea/eufor-bosnia-herzegovina-military-operation-althea_en).

“processo di Berlino”, e i ripetuti tentativi di ideare nuove e originali strategie di rilancio del processo nel corso degli ultimi anni, la politica europea di allargamento aveva continuato a perdere visibilmente di rilevanza nell’agenda della grande maggioranza dei Paesi UE.

Né erano bastati i ripetuti allarmi sulla crescente penetrazione russa, turca e cinese nella regione, e quindi il richiamo alla dimensione geopolitica dell’allargamento, a riaccendere davvero l’interesse politico europeo a portare questa vera e propria enclave all’interno dell’architettura politica dell’UE.

Al contrario, la determinazione di alcuni Stati membri nel bloccare il processo, spesso mossa da considerazioni prettamente interne e non collegate ai reali progressi o alle mancanze dei Paesi interessati, è stata in grado di dettare in modo sempre più marcato la politica dell’Unione nei confronti della regione. Una situazione a lungo cristallizzata e forse simboleggiata nel modo più evidente e paradigmatico dall’odissea politica della Macedonia del Nord. Il Paese era candidato fin dal 2005 ma si è trovato bloccato prima la Grecia per lo scontro ventennale sul nome (risolto dalla decisione di Skopje di cambiare il nome costituzionale del Paese da “Macedonia” a “Macedonia del Nord”, a seguito degli accordi di Prespa nel 2018), poi dalle preoccupazioni della Francia e ora dalla richiesta della Bulgaria di inserire la minoranza bulgara tra quelle ufficialmente menzionate dalla costituzione macedone. Nonostante l’apertura dei negoziati, la classe politica e l’opinione pubblica macedone sono ampiamente sfiduciati rispetto alle promesse di integrazione e altrettanto poco propensi a subire nuovi ricatti in nome di un futuro europeo avvertito come nebuloso.<sup>5</sup>

---

5 Vedasi ad esempio: Samardjiev, Aleksandar, “Macedonia del nord, un governo in trasformazione perenne”, *OBC7*, 24/03/2023, <https://www.balkanicaucaso.org/aree/Macedonia-del-Nord/Macedonia-del-nord-un-governo-in-trasformazione-perenne-224247>.

A partire dal febbraio del 2022 il quadro internazionale è in ogni caso radicalmente trasformato. L'invasione russa inizialmente ha generato forti preoccupazioni rispetto alla possibile apertura di un secondo fronte nei Balcani occidentali, da tempo terreno di frizione tra la sfera di interesse euro-atlantica e quella russa.<sup>6</sup> Nelle prime settimane del conflitto l'allarme è stato avvertito in particolare in Bosnia Erzegovina, dove la popolazione locale è ancora profondamente traumatizzata dal conflitto di trent'anni fa.

Nelle fasi successive a trovarsi in difficoltà è stata la Serbia, impegnata in una delicata e sempre più scomoda politica di equilibrio tra Occidente e Mosca, principale alleato di Belgrado nella partita sul destino del Kosovo. Dopo lo scoppio delle ostilità, è infatti cresciuta esponenzialmente la pressione europea e americana nei confronti della Serbia perché si adegui alle sanzioni contro la Russia e in generale alla politica estera e di sicurezza europea. Benché lo spazio di manovra della politica estera serba si sia drasticamente ridotto, schiacciato dallo scontro militare e geopolitico in atto, ad oggi il premier serbo Aleksandar Vucic è riuscito ad evitare una rottura con Mosca, rivendicando il proprio diritto ad una linea politica autonoma nel solco della tradizione jugoslava.<sup>7</sup>

L'invasione dell'Ucraina ha avuto visibili ricadute anche sugli irrisolti rapporti bilaterali tra Serbia e Kosovo, impegnati da anni in un percorso di normalizzazione delle relazioni facilitato proprio dall'Unione europea, ma segnato anche

---

6 Vedasi ad esempio: Vale, Giovanni, "Guerra in Ucraina, i Balcani col fiato sospeso", 01/03/2022, *OBCT*, <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Guerra-in-Ucraina-i-Balcani-col-fiato-sospeso-216258>.

7 Vedasi ad esempio: Martino, Francesco, "La Serbia tra Mosca e Occidente: nel nome dell'opportunismo", *OBCT*, 30/03/2023, <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/La-Serbia-tra-Mosca-e-Occidente-nel-nome-dell-opportunismo-224304>.

questo da un lungo periodo di stallo. Dopo l'inizio dell'invasione russa, si è registrato un evidente riaccendersi delle tensioni tra Pristina, che ha dichiarato la propria indipendenza nel 2008, e Belgrado che continua a ritenere il Kosovo parte integrante del proprio territorio nazionale. Tensioni sfociate nell'autunno del 2022 nella cosiddetta "guerra delle targhe", che in alcune fasi ha fatto temere il ritorno dello scontro violento tra le due parti.<sup>8</sup>

Spinto dalla necessità di mostrare una risposta decisa e credibile, l'Alto Rappresentante per la politica estera europea Josep Borrell ha avviato, dopo anni di inerzia, una nuova e più convinta iniziativa diplomatica che ha generato grandi aspettative e un accordo bilaterale raggiunto a marzo del 2023 ad Ohrid, in Macedonia del Nord, formalmente accettato ma non ancora sottoscritto dalle parti, provocando nuovo scetticismo sulla possibilità di un superamento del muro contro muro.<sup>9</sup>

L'impressione è che la comunità internazionale in senso lato lavori soprattutto nello sforzo di cooptare la Serbia per allontanarla dalla Russia, invece di mantenere un atteggiamento netto di fronte all'ambiguità politica nel dialogo sul Kosovo come negli altri dossier aperti. Da parte sua, il governo kosovaro guidato da Albin Kurti non sembra disponibile ad un compromesso sulla principale questione ancora sul tavolo, ovvero sull'immediata creazione di un'Associazione delle municipalità serbe, strumento di tutela per la minoran-

---

8 Vedasi ad esempio: Musliu, Vjosa, "Kosovo: targhe per la sovranità", *OBC7*, 02/03/2022, <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Kosovo-targhe-per-la-sovranita-221951>.

9 EEAS, *Belgrade-Pristina Dialogue: Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia*, 18/03/2023, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-implementation-annex-agreement-path-normalisation-relations-between\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-implementation-annex-agreement-path-normalisation-relations-between_en).

za serba, avvertito da Pristina come una minaccia latente alla propria statualità incompiuta.

Ad alimentare i sospetti di Pristina, per altro, c'è il sostegno di Belgrado al leader politico della Repubblica Srpska (RS) Milorad Dodik che continua a minacciare la secessione della sua entità e quindi il crollo del fragile assetto definito dagli accordi di Dayton su cui a stento si regge la pace in BiH. Anche qui la situazione ha quindi ripreso a peggiorare, nonostante l'iniezione di fiducia e sicurezza che sarebbe dovuta arrivare dopo l'accettazione della candidatura europea dello scorso dicembre.

Paradossalmente, nel corso del 2022, alla tensione permanente alimentata dall'élite politica della RS, si è aggiunto l'aggravarsi della crisi nei rapporti tra la componente bosgnacca e quella croata nell'altra entità costitutiva della Federazione di Bosnia Erzegovina, anche a seguito del controverso intervento dell'Alto rappresentante della comunità internazionale (OHR) Christian Schmidt. Quest'ultimo, con l'obiettivo di sbloccare la formazione del governo nella Federazione, ha fatto ripetutamente ricorso all'uso dei poteri di Bonn - attribuiti alla figura dell'OHR dal Consiglio per l'attuazione della pace in BiH fin dal 1997 per risolvere eventuali stalli istituzionali - marginalizzando il partito nazionalista bosgnacco e scatenando forti polemiche per le concessioni alla componente croata del Paese.<sup>10</sup>

Alla scossa iniziale, dunque, è seguita una fase di normalizzazione dei rischi derivanti dal nuovo scenario internazionale. Nell'insieme, il peso di venti anni di dialogo fallimentare con l'UE è tornato a prevalere, schiacciando opinione pubblica, centri studi e società civile sotto il peso

---

10 Vedasi ad esempio: RFE/RL's Balkan Service, *Sarajevo Demonstrators Demand Dismissal Of International Envoy In Bosnia*, 01/04/2023, <https://www.rferl.org/a/bosnia-schmidt-protests-sarajevo-election-laws/32344797.html>.

di sistemi ancora incapaci di consolidare i processi democratici e quindi di contribuire ad una reale pacificazione post-conflitto.

Pur tenendo presenti le condizioni particolari di ognuno dei Paesi della regione, nei Balcani occidentali il clientelismo, la corruzione, la deriva politica verso sistemi sempre meno democratici ha ripreso a generare frustrazione e disillusione sul futuro e la possibilità che il processo di integrazione europea possa portare ad un consolidamento politico ed economico tale da assicurare un netto miglioramento delle prospettive e della qualità della vita. La conseguenza più visibile di questa situazione è che percentuali sempre più consistenti di popolazione hanno ricominciato a cercare nell'emigrazione la soluzione individuale alla mancanza di prospettive politiche, sociali ed economiche.<sup>11</sup>

Le numerose proposte per rivitalizzare l'allargamento ai Balcani occidentali sono oggi accolte con crescente freddezza tanto dalle classi politiche, quanto dalle opinioni pubbliche locali, avvertite sempre più spesso come un vuoto sforzo tecnico-burocratico senza possibilità di esito positivo. Di contro, per una parte delle élite regionali, giocare su più tavoli in alleanze esterne all'UE, siano esse la Russia, la Turchia o la Cina a seconda della convenienza, continua a dare frutti o comunque non viene sanzionata in modo inequivocabile. Il caso più eclatante è quello di Dodik in BiH,<sup>12</sup> che pur colpito da sanzioni USA resta un interlocutore politico del tutto ordinario del Commissario all'allargamento

---

11 Vedasi ad esempio: Rujević, Nemanja, "I Balcani stanno morendo?", *OBCT*, 28/11/2022,

<https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/I-Balcani-stanno-morendo-221864>.

12 Vedasi ad esempio: Martino, Francesco, "Srđan Puhalo: una Bosnia Erzegovina smarrita", *OBCT*, 16/03/2023, <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Srdan-Puhalo-una-Bosnia-Erzegovina-smarrita-223868>.

Varhelyi, del premier ungherese Orban<sup>13</sup> e del primo ministro croato Andrej Plenković.<sup>14</sup>

Allo scorcio di fronte ad élite politiche locali evidentemente inadeguate ad affrontare le grandi sfide della regione, si aggiunge la frustrazione verso l'Unione Europea e il cinismo dei suoi Stati membri. L'unanimità nel processo decisionale europeo lascia la politica di allargamento in balia dei cicli elettorali di ciascuno dei Ventisette: a prescindere dal proprio peso politico e dalla validità delle proprie ragioni, ogni componente del "club" viene visto come interlocutore in grado di vanificare arbitrariamente gli sforzi collettivi.

Non mancano altri esempi preoccupanti - anche esterni all'allargamento - che dimostrano quanto le posizioni dei Paesi membri dell'UE possano essere opportunistiche e, quindi, incoerenti. Approfittando dell'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa, il governo kosovaro un anno fa aveva avviato la domanda di ingresso all'organizzazione regionale, domanda che per essere accettata necessita del parere positivo di due terzi dei Paesi membri. Ad aprile, il Consiglio dei ministri dei quarantasei Paesi membri ha approvato la richiesta di Pristina con trentatré voti positivi, cinque astenuti (Grecia, Slovacchia, Moldavia, Ucraina e Bosnia Erzegovina) e sette contrari (Ungheria, Spagna, Cipro, Romania, Azerbaijan, Georgia, oltre naturalmente alla Serbia).<sup>15</sup>

---

13 Vedasi ad esempio: N1, *Bosnia's Dodik meets Varhelyi and Orban in Budapest*, 13/10/2022, <https://n1info.ba/english/news/bosnias-dodik-meets-varhelyi-and-orban-in-budapest/>.

14 Vedasi ad esempio: Grgurinovic, Matea, "Croatian President Calls Dodik 'Partner' amid Bosnian Electoral Crisis", *Balkan Insight*, 18/01/2022, <https://balkaninsight.com/2022/01/18/croatian-president-calls-dodik-partner-amid-bosnian-electoral-crisis/>.

15 Vedasi ad esempio: Bami, Xhorxhina, "Kosovo Passes First Step to Council of Europe Membership", *Balkan Insight*, 24/04/2023, <https://balkaninsight.com/2023/04/24/kosovo-passes-first-step-to-council-of-europe-membership/>.

Dalla posizione espressa dai Paesi membri del Consiglio, si può evincere la complessità della politica estera europea: l'Ungheria, che pure riconosce il Kosovo, ha infatti votato contro. Dei cinque Paesi membri dell'UE che non hanno riconosciuto l'indipendenza del Kosovo, hanno confermato la posizione oltranzista la Spagna, Cipro e la Romania, mentre la Grecia e la Slovacchia si sono astenute dimostrando apertura verso il futuro dell'ex provincia autonoma, riconosciuta dagli altri ventidue Stati membri dell'Unione.

È evidente che senza il superamento del processo decisionale basato sull'unanimità, almeno nelle tappe intermedie del processo di allargamento, la politica dell'UE nei confronti del proprio vicinato strategico non recupererà credibilità presso i Paesi candidati e resterà prigioniera di continui veti più o meno arbitrari.<sup>16</sup> Il problema del ruolo geopolitico di una regione fragile e complessa come quella dei Balcani occidentali resta sul tavolo dell'UE, ma gli attuali strumenti decisionali sono palesemente inadatti ad affrontare le sfide e raccogliere le innegabili opportunità offerte dalla regione.

In assenza di un cambio di rotta, i competitori esterni dell'UE continueranno ad avere gioco facile nel provocare divisioni e contrasti, impedendo il delinearsi di una linea forte e chiara nella gestione dei rapporti con la regione. Negli anni scorsi sono stati soprattutto la Russia ed i suoi alleati locali a stimolare instabilità politica, in futuro il "divide et impera" potrà essere cinese e occasionalmente anche americano.<sup>17</sup> Ne-

---

16 Vedasi ad esempio: Emanuela Colaci, "Osservatorio Balcani: 'La riuscita dell'allargamento passa dalla maggioranza qualificata nell'Ue'", *Affari Internazionali*, 11/04/2023, <https://www.affarinternazionali.it/osservatorio-balcani-lintegrazione-dei-Paesi-candidati-passa-dalla-maggioranza-qualificata-nellue/>.

17 EP Think Tank, *Mapping Fake News and Disinformation in the Western Balkans and Identifying Ways to Effectively Counter Them*, 23/02/2021,

gli ultimi anni, non sono mancate le occasioni di divergenze sensibili tra USA e UE nell'approccio ai Balcani occidentali, mentre solo quando si è agito di concerto si è riusciti ad ottenere risultati significativi.<sup>18</sup>

L'impressione è che nella regione, almeno fino ad oggi, nessuno sia davvero consapevole delle conseguenze a lungo termine della radicale trasformazione del contesto internazionale. Per il momento, il tentativo di ripensare l'allargamento come strumento nella politica di sicurezza non è parso generare alcun cambiamento sostanziale. Mentre a Kiev e a Chisinau si procede con determinazione all'esame dei capitoli dell'*acquis communautaire* per ottenere l'apertura dei negoziati entro l'anno prossimo, nei Balcani occidentali prevale un radicato pessimismo e l'impressione che i nuovi candidati non abbiano ancora capito cosa li aspetta. Il sentire comune è che gli ucraini scopriranno presto che l'integrazione europea è in realtà una chimera e che troppe sono le ragioni a sfavore di un ulteriore ampliamento dell'Unione.

L'allargamento, infatti, non può avvenire senza una trasformazione radicale dei Paesi candidati che tuttavia non può realizzarsi senza una forte spinta dall'esterno. L'esempio più chiaro in questo senso è la riforma della giustizia, che quasi tutti i candidati devono affrontare per assicurare ai propri cittadini il funzionamento dello stato di diritto, presupposto fondamentale per diventare membri dell'UE. La profonda riforma in corso da alcuni anni in Albania, che sta producendo i primi risultati incoraggianti, ha compor-

---

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653621/EXPO\\_STU\(2020\)653621\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653621/EXPO_STU(2020)653621_EN.pdf).

18 Vedasi ad esempio: Bergamaschi, Paolo, "Kosovo, tra Usa e Unione europea", *OBCT*, 06/06/2020, <https://www.balcanicaucaso.org/Media/Multimedia/Kosovo-tra-Usa-e-Unione-europea>.

tato l'allontanamento di una fetta consistente dei giudici in servizio: una scelta radicale ma necessaria visto il grado di corruzione della magistratura nel Paese. Evidentemente nessuna classe politica avrebbe mai adottato una misura così drastica senza la convinta e regolare pressione della Commissione europea.<sup>19</sup>

Per ridare fiducia nel futuro a popolazioni provate da trent'anni di guerre e trasformazioni radicali in ambito politico, economico e sociale che le hanno messe a dura prova e per procedere con le riforme necessarie all'integrazione europea, serve l'impegno coerente di istituzioni europee determinate a far capire alle élite politiche locali che il tempo dei tatticismi è finito, che di fronte hanno ora interlocutori capaci di riconfigurare il futuro dello spazio politico comune.

Purtroppo il processo di integrazione europea non produce in breve tempo risultati eclatanti che possano rendere evidenti in modo semplice alla società civile il vantaggio politico dell'adesione. Inoltre, le normative dell'UE a cui i Paesi della regione devono armonizzare i propri sistemi sono piuttosto limitate nei settori in grado di offrire un rapido miglioramento della qualità della vita dei loro cittadini: ad esempio la sanità, l'istruzione ed i media sono settori di competenza nazionale, non comunitaria. Per questo è fondamentale evitare che si generi confusione sulle responsabilità ed i risultati del processo di integrazione europea.

Offrire oggi garanzie di sicurezza all'Ucraina come alla Bosnia Erzegovina o al Kosovo è un obiettivo importante, non solo per le priorità strategiche dell'UE, ma anche per

---

19 Vedasi ad esempio: Šemić, Andela, "Despite its weaknesses, the vetting process remains the reform of paramount importance in Albania", *European Western Balkans*, 16/06/2022, <https://europeanwesternbalkans.com/2022/06/16/despite-its-weaknesses-the-vetting-process-remains-the-reform-of-paramount-importance-in-albania/>.

rispondere alle preoccupazioni dei cittadini dei Paesi della regione la cui esistenza è (ancora) minacciata. Va evitato però il rischio che, di fronte alla crisi internazionale in corso, la natura della politica di allargamento venga stravolta ed il rapporto tra l'UE e i Paesi candidati, tanto nei Balcani occidentali, quanto nel Partenariato orientale, una volta ripensato esclusivamente in chiave di sicurezza, finisca per non produrre consolidamento democratico, sviluppo economico ed armonizzazione normativa ma solo allineamento politico di comodo, insufficiente a creare una piena integrazione europea, proprio come temono molti cittadini della regione.

Il **Centro italo-tedesco per il dialogo europeo Villa Vigoni** è un laboratorio di idee, un punto di riferimento del dialogo e della collaborazione tra Italia e Germania nel contesto europeo. Convegni accademici, conferenze internazionali e manifestazioni culturali rendono Villa Vigoni un luogo d'incontro e di confronto, in cui si promuovono progetti e si approfondiscono conoscenze in ambito scientifico, politico, economico e artistico.

Das **Deutsch-Italienische Zentrum für den Europäischen Dialog Villa Vigoni** ist eine Ideenwerkstatt, ein Referenzpunkt für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen Italien und Deutschland im europäischen Kontext. Wissenschaftliche Tagungen, internationale Konferenzen und kulturelle Veranstaltungen machen die Villa Vigoni zu einem Ort der Begegnung und der konstruktiven Auseinandersetzung, an dem Projekte gefördert und Kenntnisse auf den Gebieten Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Kunst vertieft werden.



[villavigoni.eu](http://villavigoni.eu)  
Via Giulio Vigoni, 1  
I - 22017 Loveno di Menaggio (CO)

