



## L'impatto della guerra in Ucraina sui Balcani Occidentali

di Sabina de Silva

### Abstract

*Il paper si pone l'obiettivo di offrire una panoramica esaustiva sull'impatto che il conflitto russo-ucraino sta avendo nei sei paesi dei Balcani Occidentali presi in analisi – Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Montenegro, Kosovo, Serbia – in una serie di dimensioni chiave quali la dimensione economica, sociale e politica. Particolare enfasi viene posta all'impatto della guerra in atto sul personale percorso di adesione all'Unione Europea dei singoli paesi, anche alla luce delle importanti decisioni scaturite dal Consiglio Europeo del 23 e 24 giugno 2022.*

*Il primo capitolo propone un'analisi dell'impatto economico del conflitto, con un'attenzione specifica al fenomeno dell'inflazione e alle conseguenze sul settore energetico, scaturite dalla decisione -quasi- unanime dei paesi dei Balcani Occidentali di aderire alle sanzioni europee verso la Russia.*

*Il secondo capitolo si focalizza sulle conseguenze del conflitto – dirette e indirette – osservabili nella struttura democratica e nella tenuta unitaria dei diversi paesi.*

*Il terzo capitolo offre un quadro generale del fenomeno migratorio che sta investendo la regione, reso più urgente dalla crisi e dal conseguente rilancio della rotta migratoria dei Balcani Occidentali, mai del tutto soppressa e anzi, in costante crescita negli ultimi anni.*

*Infine, l'ultimo capitolo è dedicato alle conseguenze dirette del conflitto sul percorso di allargamento europeo e sulla sorte dedicata ai Balcani Occidentali, da tempo in attesa di una risposta europea, a seguito della concessione dello status di paese candidato ad Ucraina e Moldavia.*

# L'impatto della guerra in Ucraina sui Balcani Occidentali

## 1. Introduzione

L'avanzata russa in Ucraina ha sottolineato il ruolo chiave della regione dei Balcani Occidentali nel mantenimento della pace e della stabilità dei confini orientali europei, rilanciando inoltre il discorso sul processo di allargamento dell'Unione Europea verso est. Se da un lato la domanda di adesione di Ucraina, Moldavia e Georgia ha riportato l'attenzione su paesi da troppo tempo relegati nella "stanza d'attesa" dell'Unione Europea - che sono tornati a chiedere con forza un riconoscimento istituzionale della propria appartenenza all'Unione - dall'altro ha esasperato tensioni e malumori tra paesi dell'Unione e paesi della regione.

Nonostante negli ultimi anni i paesi dei Balcani Occidentali abbiano delineato una nuova strategia basata sull'idea di una precisa "identità balcanica", ponendosi, nel percorso di integrazione europea, come un'entità compatta capace di portare avanti le proprie istanze in maniera coesa, – strategia concretizzatasi nel 2021 con la nascita dell'iniziativa "Open Balkans" per mano di Serbia, Albania e Macedonia del Nord - la regione si compone di realtà diverse tra di loro, sia per grado di sviluppo economico e democratico, sia con riguardo allo stadio che i singoli paesi occupano all'interno del percorso di adesione all'Unione Europea.

Il conflitto russo-ucraino, esercitando sui paesi un diverso impatto economico e sociale, ha rimarcato tali discrepanze, dimostrando quanto in realtà la regione sia composta da voci differenti non sempre in armonia e facendo emergere il dualismo di una regione chiusa all'interno dell'Europa, ma al di fuori dell'Unione Europea, che condivide un passato storico-culturale con la Russia, ma che proietta sé stessa all'interno del quadro di valori dell'Unione.

## 2. Economia e settore energetico

Il sesto pacchetto di sanzioni riguardante l'embargo sulle importazioni di gas dalla Russia, entrato in vigore il 3 giugno 2022, ha creato tensioni e ritardi non solo all'interno della stessa Unione Europea, ma anche nella regione dei Balcani. In una regione dipendente per la quasi totalità dalla fornitura di gas russo – si parla di una dipendenza del 100% nel caso di Macedonia del Nord e Bosnia-Erzegovina e 89% nel caso della Serbia - allinearsi alla politica estera europea ha rappresentato una grande sfida, alla quale ogni paese ha risposto in modo diverso<sup>1</sup>.

La **Serbia** attualmente è l'unico paese dei Balcani a non aver aderito alla Risoluzione ONU sulle sanzioni da applicare alla Russia, stringendo, anzi, ancora di più i legami con il Cremlino con l'accordo informale del 5 maggio scorso circa il rinnovo del contratto per la fornitura di gas a prezzo agevolato per tre anni<sup>2</sup>. Il paese difatti è strettamente dipendente dalla Russia per quanto riguarda non solo

---

<sup>1</sup> <https://www.statista.com/chart/26768/dependence-on-russian-gas-by-european-country>

<sup>2</sup> <https://www.eunews.it/2022/05/30/serbia-ricevera-altri-tre-anni-gas-russia-condizioni-favorevoli/>

la fornitura di gas – la russa Gazprom detiene le quote di maggioranza dell'industria petrolifera serba Nafta Industija Srbije (Nif) – ma anche per la fornitura di armamenti<sup>3</sup>.

D'altro canto, l'**Albania** e il **Kosovo** hanno apertamente condannato le azioni di Mosca, mobilitandosi per diversificare il proprio settore energetico<sup>4</sup>. Già nel marzo 2021, Tirana ha firmato un accordo con la compagnia statunitense Excelerate Energy INC e l'italiana Snam per la fornitura di centrali elettriche galleggianti - finalizzate all'esportazione di energia elettrica in Europa- e per la trasformazione della centrale termica di Valona in un terminale di gas naturale liquefatto<sup>5</sup>. Ora più che mai l'Albania sta cercando di ritagliarsi un suo ruolo all'interno del Corridoio Sud del Gas, ponendosi come uno dei partner principali dell'Unione Europea per la fornitura ed il transito di gas, grazie alla messa appunto del Gasdotto Trans-Adriatico (TAP), che, attraversando l'Albania, porta il gas greco sulle coste adriatiche italiane.

La strategia di diversificazione energetica, se sostenuta da investimenti mirati e da accordi creati ad hoc per il mercato europeo, può rivelarsi provvidenziale per l'economia del paese, ad oggi una della più colpite dall'inflazione generata dall'aumento dei prezzi del petrolio (arrivato al massimo storico di 258 Lek/2,15 euro al litro) e delle materie prime. A maggio 2022, l'**Albania** ha infatti registrato un tasso di inflazione pari al 6,7% che ha messo a dura prova una popolazione su cui già grava l'indice di povertà tra i più alti della regione<sup>6</sup>. Particolarmente colpito è il settore del turismo, che rappresentava il 27% del PIL del paese in tempi pre-Covid ed è alimentato prevalentemente da turisti provenienti da Polonia, Ucraina, Russia e Bielorussia<sup>7</sup>. Secondo l'Istituto nazionale di Statistica, nel 2019 l'Albania ha registrato l'ingresso di circa 400.000 turisti provenienti da questi paesi<sup>8</sup>.

A pesare sulle economie balcaniche non è soltanto l'inflazione, ma anche il ruolo – più o meno centrale – che la presenza russa gioca nell'equilibrio economico della maggior parte dei paesi della regione.

Gli Investimenti esteri diretti russi (IDE) hanno un peso particolarmente rilevante in **Bosnia-Erzegovina** e **Montenegro**, dove costituiscono rispettivamente il 18% ed il 30% del Prodotto interno lordo (PIL). Un impatto meno significativo si ha ad esempio nella **Macedonia del Nord**, dove gli IDE russi non superano il 1% del PIL. Sempre in **Bosnia-Erzegovina**, circa il 39% del fatturato aziendale totale è nelle mani di società a capitale russo, mentre il 10% delle entrate del settore

---

<sup>3</sup> <https://www.osmed.it/2022/05/02/le-sanzioni-europee-contro-la-russia-quali-conseguenze-per-i-balcani/>

<sup>4</sup> [https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/albanias-march-towards-gasification-continues-with-two-new-gas-fields/?utm\\_source=piano&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=21855&pnespid=6as7AyoEJqYAivvHry2tEoycuAmjRjt0fLDinrZopEFms4FVWqtLMU9dCeCmEBzbS](https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/albanias-march-towards-gasification-continues-with-two-new-gas-fields/?utm_source=piano&utm_medium=email&utm_campaign=21855&pnespid=6as7AyoEJqYAivvHry2tEoycuAmjRjt0fLDinrZopEFms4FVWqtLMU9dCeCmEBzbS) e

<https://www.lngindustry.com/liquid-natural-gas/19072021/excelerate-energy-snam-and-albgaz-sign-mou/>

<sup>5</sup> <https://exit.al/en/2022/04/14/us-company-to-use-albania-as-gateway-to-eu-for-selling-natural-gas/>

<sup>6</sup> [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/albanian-inflation-and-fuel-prices-reach-all-time-highs/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/albanian-inflation-and-fuel-prices-reach-all-time-highs/)

<sup>7</sup> [https://www.euractiv.com/section/politics/news/albanias-tourism-sector-braces-for-fallout-of-ukraine-war/?utm\\_source=piano&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=9707&pnespid=pLN3DnseKvIaw.vR9zXkHJadsR2ITYomcrC\\_xeBjvkNm36e22ZVVPUS1nWRw5Osd6gO8KvtDg](https://www.euractiv.com/section/politics/news/albanias-tourism-sector-braces-for-fallout-of-ukraine-war/?utm_source=piano&utm_medium=email&utm_campaign=9707&pnespid=pLN3DnseKvIaw.vR9zXkHJadsR2ITYomcrC_xeBjvkNm36e22ZVVPUS1nWRw5Osd6gO8KvtDg)

<sup>8</sup> <http://www.instat.gov.al/al/temat/industria-tregtia-dhe-sh%C3%ABrbimet/turizmi/#tab2>

energetico **serbo** è controllato da Mosca, così come circa 1.000 aziende operanti nel paese sono di proprietà russa<sup>9</sup>.

Un esempio significativo dei risvolti negativi delle sanzioni europee si registra nel **Montenegro**, la cui economia dipende per un quarto dal settore del turismo, composto principalmente da oligarchi russi legati al Cremlino, ora soggetti al divieto di viaggi e al congelamento dei conti correnti<sup>10</sup>. La comunità internazionale ha anche espresso delle perplessità sul ruolo ambiguo giocato dal Montenegro che, grazie ad una regolamentazione fiscale abbastanza morbida e alla facile procedura per ottenere un passaporto montenegrino, potrebbe fungere da paradiso fiscale per gli oligarchi russi che potrebbero trasferire i propri capitali in Montenegro per salvarli dalle sanzioni<sup>11</sup>.

Il governo della **Macedonia del Nord**, su cui grava un debito pubblico che supera il 55% del PIL ed un tasso di inflazione del 5,2%, nel giugno 2022 ha deciso di sovvenzionare il settore privato alzando il salario minimo (da 15.200 dinari - circa 247 euro a 18.000 dinari - circa 292 euro), diventato insufficiente a rispondere all'aumento dei prezzi generalizzato<sup>12</sup>.

Dell'aumento del salario minimo si discute anche in **Kosovo**, sebbene governo e sindacati faticino a trovare un accordo. Dall'inizio della pandemia, i prezzi hanno continuato a salire in maniera incontrollata e ad aprile 2022 l'inflazione ha raggiunto il tasso del 8,3%, rendendo quasi vani gli sforzi del governo, che nell'ottobre 2021 aveva varato un pacchetto di misure a sostegno dei cittadini. Complici della situazione anche le aziende locali, che hanno stretto accordi per aumentare artificialmente i prezzi di alcuni prodotti alimentari fino al 100% - a marzo 2022 il prezzo dell'olio da cucina è salito da 2,10 euro a 3,49 al litro<sup>13</sup>.

### 3. Stabilità politica

La minaccia alla sicurezza regionale causata dalla guerra potrebbe incrementare l'instabilità politica di paesi in cui vecchie fratture interetniche e istanze nazionaliste sono rimaste in qualche modo sopite, ma mai risolte del tutto, e che ora rischiano di riemergere. Il panorama più instabile si registra in **Bosnia-Erzegovina**, dove hanno ripreso nuova forza le pressioni secessioniste della Repubblica serba di Bosnia (Repubblica Srpska)<sup>14</sup> - in cui sono presenti anche le uniche due raffinerie del paese, di proprietà russa<sup>15</sup>. Il membro serbo della Presidenza della Bosnia Erzegovina, Milorad Dodik, ha posto il proprio veto all'allineamento alle sanzioni europee contro Mosca, gettando il Paese in una fase di stallo. La crisi politico-istituzionale ha allertato l'Unione Europea, al punto che il portavoce della European Union Force (EUFOR), Seamus Shannon, ha

<sup>9</sup> Center for the Study of Democracy (2018), Russian Economic Footprint in the Western Balkans Corruption and State Capture Risks

<sup>10</sup> [https://www.repubblica.it/viaggi/2022/03/28/news/montenegro\\_futuro\\_incerto\\_senza\\_turisti\\_russi-343157660/](https://www.repubblica.it/viaggi/2022/03/28/news/montenegro_futuro_incerto_senza_turisti_russi-343157660/) e <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>

<sup>11</sup> <https://www.tag43.it/serbia-bosnia-guerra-ucraina-montenegro-russia-balcini-occidentali/>

<sup>12</sup> <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia-del-Nord/Macedonia-del-nord-ondata-di-scioperi-218772> e World Economic Outlook, April 2022, War Sets Back The Global Recovery

<sup>13</sup> <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Kosovo-un-anno-di-governo-Kurti-217535>

<sup>14</sup> <https://www.micromega.net/bosnia-in-crisi/>

<sup>15</sup> Shentov, O., Stefanov, R., Vladimirov, M. (2019). *The Russian economic grip on Central and Eastern Europe*.

annunciato l'incremento di 500 unità a sostegno dell'Operazione Althea, destinata al mantenimento della pace nel paese<sup>16</sup>. Ad intervenire è stato anche il Consiglio europeo, nella persona del Presidente Charles Michel, che a giugno 2022 ha firmato un accordo con i membri della presidenza tripartita del paese per sostenere una risoluzione pacifica delle controversie interne, con la promessa di agevolare in questo modo il riconoscimento dello status di paese candidato<sup>17</sup>. L'uscita dallo stato di stallo e il rientro delle tensioni è fondamentale soprattutto in vista delle elezioni per il rinnovo dell'Assemblea parlamentare, fissate per il prossimo ottobre<sup>18</sup>.

A livello regionale, il voto per le sanzioni contro la Russia in sede ONU ha segnato una spaccatura all'interno dei Balcani, con la Serbia isolata a livello regionale su posizioni se non di assoluzione, di neutralità verso i responsabili del conflitto. Il rifiuto del Presidente serbo, **Aleksandar Vučić**, di aderire alle sanzioni riflette in gran parte il sentimento filorusso condiviso soprattutto tra le frange ultranazionaliste della società civile. Dall'inizio della guerra, infatti, non sono mancate nel paese manifestazioni di sostegno a Mosca sorte spontaneamente in seno alla popolazione, così come una petizione dell'aprile 2022 in cui si chiedeva al governo di "non cedere alle pressioni dell'Occidente"<sup>19</sup>. Questo ha portato la comunità internazionale a tenere d'occhio la Serbia, considerandola un canale attraverso cui l'instabilità Ucraina può infiltrarsi ed espandersi verso il resto dei Balcani.

Gli altri paesi della regione sembrano d'altro canto compatti in una posizione antirusa, come conferma l'incidente diplomatico del 6 giugno scorso, quando il Ministro degli Esteri russo, Sergej Lavrov, si è visto costretto ad annullare il proprio viaggio in Serbia a causa della chiusura dello spazio aereo da parte di Bulgaria, Macedonia del Nord e Montenegro, in ottemperanza alle restrizioni alla libertà di circolazione imposte nei suoi confronti dall'Unione Europea<sup>20</sup>.

Merita una menzione particolare il caso del **Kosovo**, che a maggio ha presentato ufficialmente domanda di adesione al Consiglio d'Europa e, parallelamente, ha richiesto l'installazione permanente di una base NATO sul proprio territorio<sup>21</sup>. La richiesta viene spiegata dalle preoccupazioni del primo ministro, Albin Kurti, che i Balcani possano rappresentare una naturale estensione del conflitto attraverso guerre di procura e che la Russia possa minacciare la difficile unità del Kosovo con il pretesto di proteggere le popolazioni serbe presenti sul territorio<sup>22</sup>. In ogni caso la posizione kosovara rischia di creare fratture all'interno dell'Unione Europea stessa, dal momento che il Kosovo non è riconosciuto come stato indipendente da alcuni Stati membri (Spagna, Grecia, Romania, Slovacchia e Cipro)<sup>23</sup>.

---

<sup>16</sup> <https://www.euforbih.org/index.php/latest-news/2951-eufor-reserve-activation-2022>

<sup>17</sup> [https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2022/06/13/ue-intesa-con-i-leader-della-bosnia-per-ridurre-tensioni-nel-paese\\_079b719b-041b-4464-91d9-cc6375163c79.html](https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2022/06/13/ue-intesa-con-i-leader-della-bosnia-per-ridurre-tensioni-nel-paese_079b719b-041b-4464-91d9-cc6375163c79.html)

<sup>18</sup> <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Bosnia-Erzegovina-si-vota-il-2-ottobre>

<sup>19</sup> <https://www.tag43.it/serbia-bosnia-guerra-ucraina-montenegro-russia-balcani-occidentali/>

<sup>20</sup> <https://www.internazionale.it/opinione/pierre-haski/2022/06/07/ucraina-serbia-lavrov> e <https://www.eunews.it/2022/06/06/sanzioni-ue-ministro-russo-lavrov-annullare-volo-serbia/>

<sup>21</sup> <https://www.eunews.it/2022/05/12/kosovo-presenta-domanda-adesione-consiglio-europa-contrasto-serbia/> e <https://www.reuters.com/world/europe/kosovo-asks-us-permanent-military-base-speedier-nato-membership-2022-02-27/>

<sup>22</sup> <https://www.tag43.it/serbia-bosnia-guerra-ucraina-montenegro-russia-balcani-occidentali/>

<sup>23</sup> [https://www.opiniojuris.it/il-conflitto-in-ucraina-e-le-conseguenze-nei-balcani/#\\_ftn9](https://www.opiniojuris.it/il-conflitto-in-ucraina-e-le-conseguenze-nei-balcani/#_ftn9)

#### 4. La rotta migratoria dei Balcani Occidentali

Secondi i recenti dati forniti da Frontex, tra gennaio e aprile 2022 vi è stato un aumento del 69% nel numero di entrate irregolari in Europa rispetto allo stesso periodo riferito all'anno precedente<sup>24</sup>. Il repentino aumento è dato dall'instabilità che sta attraversando la rotta migratoria dei Balcani occidentali, responsabile di circa la metà degli ingressi, che ha visto un aumento negli attraversamenti irregolari del 130% rispetto allo scorso anno. Dal calcolo sono esclusi i cittadini ucraini in fuga dal conflitto, mentre il dato evidenzia che dall'inizio della guerra sono più di 5,9 milioni le persone che raggiungono l'Europa Occidentale passando attraverso l'Ucraina e la Moldavia e che si trovano a sostare o restare in maniera permanente in **Albania e Kosovo**.

Anche i Balcani stessi si sono ritrovati ad ospitare rifugiati ucraini, seppure in numero nettamente minore rispetto alle due mete principali, Germania e Polonia. Alcuni Stati in cui sono presenti importanti comunità russe, come il **Montenegro**, hanno inoltre visto l'arrivo di molti cittadini russi – accademici e giornalisti contrari al regime, in fuga dalla repressione governativa o ancora oligarchi vicini al regime che tentano di sfuggire alle sanzioni poste dai governi occidentali – anche se i dati circa i numeri delle migrazioni non sono noti<sup>25</sup>. La situazione ha reso necessario l'intervento dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), che a giugno 2022 ha organizzato un incontro con i vertici della polizia di frontiera di Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord e Kosovo al fine di promuovere un meccanismo di cooperazione interregionale di gestione dell'emergenza migratoria<sup>26</sup>.

Nonostante l'accordo del 2016 tra Unione Europea e Turchia abbia generato una temporanea contrazione degli arrivi, la rotta balcanica ha continuato ad essere utilizzata dai migranti provenienti da Medio Oriente ed Asia che tentano di raggiungere i paesi dell'Europa del Nord attraversando tra gli altri, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord e Serbia<sup>27</sup>. Nel 2020, il susseguirsi delle vicende internazionali quali la contrazione dei diritti civili in Afghanistan, la recessione economica della Turchia e l'impatto del Covid 19 sulle condizioni socioeconomiche dei paesi di provenienza, ha contribuito a rilanciare il corridoio migratorio<sup>28</sup>. Secondo i dati UNCHR aggiornati a marzo 2022, paesi come il Montenegro e l'Albania hanno visto un aumento degli ingressi rispettivamente del 430% e del 151% rispetto all'anno precedente<sup>29</sup>. Dei migranti in transito nei Balcani Occidentali, per lo più provenienti da Siria, Afghanistan e Turchia, solo un esiguo numero decide di fare domanda di asilo in loco. La pressione migratoria esercitata dalla combinazione di rifugiati ucraini e di immigrati irregolari provenienti da Asia e Africa che vengono respinti alle porte dell'Europa o che sostano sul territorio in attesa di poter attraversare il confine europeo, la corruzione e le attività illegali sorte attorno alla gestione dei migranti irregolari, potrebbero portare nuovi squilibri in una regione già di per sé fragile, dove pesa la mancanza

<sup>24</sup> <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-in-april-detections-on-the-rise-95Ch1O>

<sup>25</sup> <https://www.dw.com/en/who-are-the-russians-leaving-their-country/a-61364390>

<sup>26</sup> <https://bih.iom.int/news/iom-organized-meeting-heads-border-police-western-balkans-discuss-humanitarian-border-management-border-security-challenges-and-readmission-systems>

<sup>27</sup> CeSPI, Rapporto di Ricerca, Giugno 2021, *La Rotte Balcanica 5 Anni Dopo*

<sup>28</sup> [https://www.cespi.it/sites/default/files/icmpd\\_migration\\_outlook\\_wbturkey\\_2022.pdf](https://www.cespi.it/sites/default/files/icmpd_migration_outlook_wbturkey_2022.pdf)

<sup>29</sup> <https://data.unhcr.org/en/documents/details/92490>

di coordinamento a livello regionale e di strutture idonee all'accoglienza<sup>30</sup>. Già nel 2018 la **Bosnia-Erzegovina** è stata costretta a chiedere il sostegno dell'Organizzazione Mondiale per le Migrazioni (OIM) per gestire l'ingente flusso migratorio in transito nel paese<sup>31</sup>. Nonostante i paesi abbiano intrapreso misure per aumentare la capacità ricettiva per i richiedenti asilo e i migranti, la Commissione europea ha identificato diverse falle nel sistema di accoglienza e protezione, soprattutto per quanto riguarda i minori non accompagnati<sup>32</sup>.

## 5. Nuove prospettive dopo il Consiglio Europeo

Sebbene l'invasione dell'Ucraina abbia dato nuovo impulso al processo di allargamento dell'Unione Europea verso i Balcani Occidentali, riportando in primo piano un discorso in sospenso da anni, la decisione del Consiglio Europeo del 24 giugno 2022 di concedere lo status di paese candidato ad Ucraina e Moldavia ha lasciato i leader dei Balcani con un senso di frustrazione ed ingiustizia subita.

A riunione conclusa, i leader dei Balcani hanno espresso la loro amarezza, dichiarando di non criticare la scelta del Consiglio di concedere lo status di paese candidato a Kyïv<sup>33</sup>, – decisione che Serbia e Montenegro avevano appoggiato, firmando il 17 giugno scorso un documento condiviso con l'Ucraina proprio a sostegno della candidatura di quest'ultima<sup>34</sup> – quanto i criteri politici che hanno guidato tale scelta e la rapidità con la quale è stata presa – l'Ucraina ha presentato domanda di adesione il 29 febbraio, seguita da Moldavia e Georgia - che lascia sottintendere l'utilizzo di “due pesi e due misure” nella valutazione dei criteri tecnici richiesti ai paesi coinvolti nel processo di allargamento<sup>35</sup>.

Il conflitto ha rilanciato il discorso sull'adesione dell'**Albania** – che ha ottenuto lo status di paese candidato nel 2014 dopo aver presentato domanda di adesione nel 2009 - e della **Macedonia del Nord** – che ha ottenuto lo status nel 2005 dopo aver presentato domanda di adesione nel 2004 - al fine di creare una cerniera antirussa a est. Il Parlamento europeo ha espresso con urgenza l'idea che l'adesione di entrambi i paesi – che hanno ormai soddisfatto tutte le condizioni per l'apertura dei negoziati - rappresenti un investimento non solo per la sicurezza, ma per la credibilità stessa dell'Unione Europea - come testimonia la creazione della rete europarlamentare “Amici dei Balcani”<sup>36</sup>.

Il 24 giugno, a latere del Consiglio Europeo, il Parlamento bulgaro ha approvato la revoca del veto sull'avvio dei negoziati di adesione all'Unione Europea della

---

<sup>30</sup> CeSPI, Rapporto di Ricerca, Giugno 2021, La Rotta Balcanica 5 Anni Dopo

<sup>31</sup> <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/focus-balcani/balcani-occidentali-tra-multipolarismo-processo-di-integrazione>

<sup>32</sup> <https://biepag.eu/blog/biepags-experts-react-ec-2020-progress-report-on-albania/> e <https://biepag.eu/blog/bosnia-and-herzegovina-diving-into-the-subtext-of-the-eu-commissions-report-2021/>

<sup>33</sup> <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Europa/Balcani-occidentali-e-allargamento-disastro-Ue-219166>

<sup>34</sup> <https://euractiv.it/section/allargamento-e-parternariati/news/allargamento-ue-i-balcani-occidentali-pronti-a-seguire-la-strada-dellucraina/>

<sup>35</sup> <https://www.euronews.com/my-europe/2022/06/22/with-ukraine-the-eu-must-live-up-to-its-historical-responsibility-view>

<sup>36</sup> [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document/EPRS\\_ATA\(2022\)729420](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document/EPRS_ATA(2022)729420)

Macedonia del Nord<sup>37</sup>. Il voto arriva dopo una difficile mediazione della presidenza francese dell'UE, che ha avanzato una proposta di compromesso che vede al centro il riconoscimento costituzionale della minoranza bulgara presente in Macedonia del Nord. La Bulgaria, che rifiuta di riconoscere la **Macedonia del Nord** come stato indipendente e distinto dal proprio territorio, aveva esercitato il proprio diritto di veto già nel dicembre 2020 in seguito alla decisione del Consiglio Europeo, nel marzo dello stesso anno, di procedere con l'avvio dei negoziati. La discussione sull'accettazione o meno della proposta aveva aperto nei giorni precedenti una vera e propria crisi di governo, sfociata nella sfiducia al governo Petkov votata dal parlamento bulgaro il 22 giugno, alla vigilia del Consiglio Europeo, dopo che il partito populista "C'è un tale popolo" aveva annunciato di volersi ritirare dalla coalizione di governo proprio a causa dei disaccordi sulla questione<sup>38</sup>. Tuttavia, la proposta di compromesso sembra non incontrare il favore della Macedonia del Nord, ferma nel non cedere ad ulteriori pressioni europee dopo la disputa sul nome con la Grecia conclusasi nel 2018 con l'entrata in vigore dell'accordo di Prespa<sup>39</sup>.

Sulla questione si è pronunciata anche l'Italia, con la proposta del premier, Mario Draghi, di "spacchettare" il dossier sull'adesione di Macedonia del Nord ed Albania, per concedere a Tirana la possibilità di proseguire da sola nel percorso di adesione nel caso in cui il veto sulla Macedonia del Nord non venga risolto<sup>40</sup>.

Il crescente clima di tensione politica in **Bosnia-Erzegovina** ha spinto il governo sloveno, sostenuto dalla Croazia, a proporre la candidatura del paese il 20 giugno scorso, in un'ottica di stabilizzazione<sup>41</sup>. La Bosnia-Erzegovina, che ha presentato domanda di adesione nel 2016, ma non ha per il momento ottenuto lo status di candidato, deve soddisfare ancora 14 priorità ritenute fondamentali per l'avvio dei negoziati. L'intercessione slovena sembra aver sortito i suoi effetti durante il Consiglio Europeo del 23 e 24 giugno, quando i paesi membri si sono dichiarati pronti a riconoscere lo status di paese candidato della Bosnia-Erzegovina dopo che la Commissione europea avrà presentato il suo rapporto circa l'attuazione delle 14 priorità chiave<sup>42</sup>. La posizione slovena sulla Bosnia-Erzegovina – e il conseguente consenso sul mantenimento dello status quo nel paese - assume ulteriore risalto ricordando l'incidente diplomatico del "non paper" avvenuto nel febbraio dello scorso anno, quando il primo ministro sloveno Janez Jansa prospettava la possibilità di una divisione pacifica del paese per porre fine alle discordie interetniche.

Infine, il Consiglio Europeo si è risolto con un nulla di fatto per il **Kosovo**, il quale sperava in una decisione circa la liberalizzazione dei visti per recarsi in Unione Europea – concessione effettuata nel 2010 per i cittadini dei Balcani Occidentali, ad eccezione dei cittadini kosovari - sebbene la Commissione Europea abbia

---

<sup>37</sup> <https://www.eunews.it/2022/06/24/parlamento-bulgaria-approva-revoca-veto-richiesta-adesione-ue-macedonia-nord/>

<sup>38</sup> <https://www.ilpost.it/2022/06/23/bulgaria-governo-caduto-voto-sfiducia/>

<sup>39</sup> <https://www.balcanicaucaso.org/Materiali/Il-nome-della-discordia-Un-riepilogo-39899>

<sup>40</sup> <https://www.eunews.it/2022/06/24/litalia-apre-possibilita-spacchettamento-dossier-adesione-ue-albania/>

<sup>41</sup> [https://www.ansa.it/nuova\\_europa/it/notizie/nazioni/bosnia/2022/06/20/ue-da-slovenia-proposta-status-candidato-per-bosnia\\_4116f6a1-fdd9-4510-b547-b06b841cba34.html](https://www.ansa.it/nuova_europa/it/notizie/nazioni/bosnia/2022/06/20/ue-da-slovenia-proposta-status-candidato-per-bosnia_4116f6a1-fdd9-4510-b547-b06b841cba34.html)

<sup>42</sup> Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union, SWD(2019) 222 final e Parlamento europeo, Relazione 2021 della Commissione sull'Albania 2021/2244(INI), Parlamento europeo e Relazione 2021 della Commissione sulla Macedonia del Nord (2021/2248(INI))



accertato il soddisfacimento di tutti i requisiti per la revoca dell'obbligo di visto<sup>43</sup>. Il Kosovo, nonostante la ratifica dell'Accordo di stabilizzazione e associazione con l'Unione Europea nel 2014, non ha ancora presentato domanda formale di adesione<sup>44</sup> – se non una dichiarazione di intenti che il leader kosovaro, Albin Kurti, ha rilasciato ad aprile<sup>45</sup>.

## 6. Conclusioni

L'eco della guerra in Ucraina sta inevitabilmente giungendo fino ai paesi dei Balcani Occidentali, con risvolti, seppur diversi a seconda del contesto nazionale, dopotutto simili per quanto riguarda la stabilità economica e politica dei paesi. La decisione del Consiglio Europeo di concedere lo status di candidato all'Ucraina deve ora essere seguita da iniziative chiare e concrete che dimostrino la volontà dell'Unione Europea di costruire un dialogo costruttivo con i Balcani Occidentali e la volontà di non lasciare indietro la regione, accogliendo le istanze nazionali fino ad ora quasi del tutto ignorate. Quello che si prospetta è un panorama multiforme e complesso, la cui soluzione potrebbe portare ad uno sviluppo nella struttura politica dell'Unione Europea stessa.

In uno scenario così sfaccettato, la proposta di una **nuova comunità politica europea** avanzata dal presidente francese Emmanuel Macron - e caldeggiata dal Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel – si pone come “seconda via all'adesione” per superare i diffusi stalli politici<sup>46</sup>. Una confederazione tra Stati europei ed extra-UE renderebbe possibile l'instaurazione di una politica di cooperazione su temi fondamentali quali economia, energia, sicurezza, e circolazione di persone, bypassando al contempo l'allineamento normativo ai criteri dell'Unione richiesto ai paesi dei Balcani Occidentali.

La proposta francese è stata accolta con generale freddezza dai leader dei Balcani - ad eccezione di Serbia e Bosnia – i quali temono che la nuova comunità politica segni il naufragio definitivo delle speranze di entrare a far parte *in toto* dell'Unione Europea, con il protrarsi di un'interminabile lista d'attesa<sup>47</sup>.

Anche l'Unione Europea stessa sembra divisa tra la proposta francese di un “rallentamento” del processo di adesione e l'accelerazione proposta invece dall'Italia e che sembra essere condivisa dall'Alto rappresentante dell'Unione Europea per le relazioni estere e la politica di sicurezza, Josep Borrell e dalla Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen<sup>48</sup>. Alla luce dei risultati conseguiti dal Consiglio Europeo, Borrell si è espresso circa il principio dell'unanimità alla base del processo decisionale dell'Unione Europea in materia di politica estera, rimarcando come tale strumento sia diventato, con gli anni, uno strumento di paralisi, più che di decisione e propendendo per un più efficiente sistema a maggioranza qualificata.

---

<sup>43</sup> [https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2022/04/09/kosovo-premier-prima-adesione-a-nato-e-poi-a-ue\\_0e067647-046c-4122-8c1d-ce2703e8f953.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2022/04/09/kosovo-premier-prima-adesione-a-nato-e-poi-a-ue_0e067647-046c-4122-8c1d-ce2703e8f953.html)

<sup>44</sup> <https://balkaninsight.com/2013/10/28/kosovo-launches-saa-dailogue-with-the-eu/>

<sup>45</sup> [https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2022/04/09/kosovo-premier-prima-adesione-a-nato-e-poi-a-ue\\_0e067647-046c-4122-8c1d-ce2703e8f953.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2022/04/09/kosovo-premier-prima-adesione-a-nato-e-poi-a-ue_0e067647-046c-4122-8c1d-ce2703e8f953.html)

<sup>46</sup> <https://www.eesc.europa.eu/it/agenda/our-events/events/569th-plenary-session-18-19-may-2022>

<sup>47</sup> <https://euractiv.it/section/allargamento-e-parternariati/news/allargamento-ue-i-leader-discutono-della-proposta-francese-di-una-comunita-politica-europea/>

<sup>48</sup> [https://www.ansa.it/europa/notizie/conferenza\\_futuro\\_europa/2022/05/10/la-sfida-di-von-der-leyen-ue-superi-regola-unanimita\\_33c0b0f6-0512-4401-a584-70186c58947c.html](https://www.ansa.it/europa/notizie/conferenza_futuro_europa/2022/05/10/la-sfida-di-von-der-leyen-ue-superi-regola-unanimita_33c0b0f6-0512-4401-a584-70186c58947c.html)

Anche gli analisti si dividono tra chi inneggia ad un Europa maggiormente “politica” nelle sue decisioni circa l’allargamento e chi, scottato dalle esperienze con Ungheria e Bulgaria, mette in guardia sui rischi di un allargamento troppo frettoloso verso paesi non del tutto allineati ai valori europei. Vero è che lo strumento del consenso, istituito a seguito dell’allargamento a est dell’Unione, sembra ora soffocare il potere decisionale dell’Europa e, in un’ottica di ulteriore allargamento verso i Balcani, rischia forse di trasformarsi in uno strumento obsoleto. In tale contesto, forse non è del tutto da escludere la ripresa dell’idea della cosiddetta Europa a più velocità, dove i paesi dell’Unione vengono lasciati liberi di integrarsi a livelli differenti a seconda della propria situazione politica ed economica, anche se questo dovesse implicare una rinuncia ad una fetta di unità politica complessiva<sup>49</sup>.

La proposta italiana di spacchettamento dei dossier mostra come l’Italia abbia fatto un coraggioso passo avanti rispetto all’allineamento alla “questione di coerenza” europea che vedeva i destini di Macedonia del Nord ed Albania indissolubilmente legati<sup>50</sup>. Il pieno sostegno all’adesione dei due paesi espresso da Draghi fin dal primo insorgere del conflitto, d'altronde, è specchio dello storico impegno italiano nella regione<sup>51</sup>. La prosperità, stabilità e sicurezza dei Balcani Occidentali sono sempre stati considerate indispensabili per la prosperità, stabilità e sicurezza dell’Italia e, più in generale, dell’Unione europea, garantendo alla regione un posto in cima all’agenda di politica estera italiana<sup>52</sup>. Non stupisce dunque il continuo impegno del governo italiano anche nello scenario attuale in costante evoluzione.

---

<sup>49</sup> <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/taccuino-americano/la-nuova-architettura-europea-sperando-che-funzioni>

<sup>50</sup> <https://www.eunews.it/2022/06/24/litalia-apre-possibilita-spacchettamento-dossier-adesione-ue-albania/>

<sup>51</sup> <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/focus-balcani/news-draghi-accelerare-allargamento-ue>

<sup>52</sup> *ibid.* <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/focus-balcani/news-draghi-accelerare-allargamento-ue>

# Osservatorio di Politica internazionale

[www.parlamento.it/osservatoriointernazionale](http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale)



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

Coordinamento  
redazionale:

**Camera dei deputati**  
Servizio Studi  
Tel. 06.67604172  
e-mail: [st\\_affari\\_esteri@camera.it](mailto:st_affari_esteri@camera.it)

Le opinioni riportate nel presente dossier  
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.