

# Osservatorio di Politica internazionale



Senato  
della Repubblica  
Camera  
dei deputati  
Ministero  
degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

## Balcani: crisi interne e relazioni con gli attori internazionali

Giugno 2025

227

Approfondimenti



**OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE**

**Approfondimento ISPI**

**BALCANI: CRISI INTERNE E RELAZIONI CON GLI  
ATTORI INTERNAZIONALI**

di Giorgio Fruscione

*Giorgio Fruscione, Research Fellow presso il Desk Balcani dell'Osservatorio Europa e Global Governance dell'ISPI.*



## BALCANI: CRISI INTERNE E RELAZIONI CON GLI ATTORI INTERNAZIONALI

### INDICE

#### Sommario

<b>EXECUTIVE SUMMARY</b> .....	5
<b>CRISI E INSTABILITÀ NELLA REGIONE</b> .....	7
LA CRISI BOSNIACA .....	7
LE PROTESTE ANTIGOVERNATIVE IN SERBIA .....	8
LO STALLO DEL KOSOVO .....	9
<b>INTEGRAZIONE NELL'UE: UNA PROSPETTIVA CONCRETA?</b> .....	11
L'INFLUENZA DELLA RUSSIA NEI BALCANI .....	15
I LEGAMI POLITICI E IL COMUNE MODELLO AUTORITARIO .....	15
LA QUESTIONE DEL KOSOVO .....	19
LA CARTA ENERGETICA .....	20
<b>COSA CAMBIA CON TRUMP ALLA CASA BIANCA</b> .....	22
L'INTOLLERANZA VERSO IL KOSOVO DI KURTI .....	22
LE SPERANZE A BANJA LUKA .....	24
I BALCANI E GLI AFFARI DI FAMIGLIA .....	25
<b>CONCLUSIONI: QUALI IMPLICAZIONI PER BRUXELLES?</b> .....	27



## EXECUTIVE SUMMARY

La regione dei Balcani occidentali è nuovamente attraversata da una forte instabilità, che nei vari Paesi mette in discussione sia gli assetti istituzionali sia la tenuta politica. Tuttavia, non si tratta di crisi scaturite in seguito a eventi circoscritti bensì della combinazione di fattori endogeni ed esogeni che a lungo hanno minato lo sviluppo politico degli Stati dell'area.

Da mesi, infatti, Bosnia ed Erzegovina e Serbia stanno affrontando crisi profonde sebbene di natura diversa, il cui epilogo è difficile da prevedere. Anche il Kosovo, ancora legato alle vicissitudini politiche di Belgrado, affronta un futuro incerto, tra l'impossibilità di formare un governo e la necessità di far ripartire il dialogo con la Serbia. Questi scenari di crisi hanno conseguenze a livello internazionale, in primis per l'Unione europea (UE), che verso i Balcani occidentali prova ad adottare un approccio geopolitico in cui il processo di allargamento gioca un ruolo peculiare.

Il perdurare delle crisi, infatti, va a tutto vantaggio della Russia, che pur non considerando oggi la regione in sé una priorità strategica è il principale beneficiario dell' *escalation* a livello locale. Mosca ha infatti tutto l'interesse a ostacolare il percorso di integrazione nell'UE dei paesi balcanici, su cui esercita un'influenza politica funzionale al confronto geopolitico con l'Occidente.

Infine, a livello diplomatico, sarà fondamentale monitorare il ruolo degli Stati Uniti d'America, che, con il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca, potrebbero tornare ad assumere un peso politico maggiore sulla regione.



## CRISI E INSTABILITÀ NELLA REGIONE

### LA CRISI BOSNIACA

In Bosnia, dallo scorso febbraio è ripreso con vigore il progetto secessionista della Republika Srpska (RS) – una delle due entità, quella a maggioranza serbo-bosniaca, che compongono il Paese – per mano del suo presidente, Milorad Dodik. Lo scorso 26 febbraio il leader dei serbo-bosniaci è stato condannato dal Tribunale di Sarajevo<sup>1</sup> a un anno di detenzione e a sei anni di interdizione dai pubblici uffici per essersi opposto alle decisioni di Christian Schmidt, ovvero l’Alto rappresentante, figura prevista dagli Accordi di Pace di Dayton del 1995 e posta a loro garanzia dalla comunità internazionale. Il giorno dopo il Parlamento della RS ha adottato una serie di leggi che limitano l’azione di diversi organi centrali bosniaci, tra cui la procura e la Sipa (*State Investigation and Protection Agency*), ovvero le forze di polizia partecipate da tutti e tre i popoli costituenti del Paese. Sebbene la Corte costituzionale di Sarajevo abbia poi sospeso il pacchetto di leggi, Dodik ha continuato nella sua opera di sottrazione delle già poche competenze dello Stato centrale a favore dell’entità, fino ad arrivare ad adottare una bozza di Costituzione e ad annunciare una propria forza di polizia di confine. A marzo Dodik è poi rimasto coinvolto in un altro caso. Invitato dalla procura a fornire alcune informazioni in un’indagine per attacco all’ordine costituzionale, il leader dei serbo-bosniaci, insieme al Presidente del Parlamento dell’entità Nenad Stevandić e al Premier Radovan Višković, si è rifiutato per due volte di testimoniare, facendo scattare nei propri confronti un mandato d’arresto nazionale.

Lo scorso 23 aprile, quindi, la Sipa ha cercato di rendere esecutivo l’ordine di arresto, che non è avvenuto per l’interposizione della polizia della Republika Srpska. L’episodio racchiude in sé molti elementi della crisi bosniaca: la volontà delle autorità serbo-bosniache di prevalere, rispetto a quelle centrali, sul territorio della Republika Srpska, ma anche lo scontro tra le forze di polizia della RS e la Sipa, che comunque tiene fede al proprio mandato istituzionale e da cui i tanti serbo-bosniaci che vi lavorano hanno rifiutato di ritirarsi, come richiesto invece da Dodik<sup>2</sup>. L’indomani, l’ufficio dell’Alto rappresentante ha emesso il divieto di finanziamenti pubblici per il partito di Dodik, l’Alleanza dei socialdemocratici indipendenti, e per il partito di coalizione Srspska unita, presieduto da Stevandić<sup>3</sup>. Una rapida sequenza di eventi che ha accelerato lo scontro tra il Presidente serbo-bosniaco e Christian Schmidt.

Nel mezzo della crisi Dodik è anche volato a Mosca, dove ha incontrato il Presidente russo Vladimir Putin, dal quale riceve sostegno politico nel proprio progetto secessionista, in

---

<sup>1</sup> [https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2025/02/26/bosnia-presidente-dodik-condannato-a-un-anno-di-carcere\\_7bdd281e-566c-4f83-993d-91890ac91c48.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2025/02/26/bosnia-presidente-dodik-condannato-a-un-anno-di-carcere_7bdd281e-566c-4f83-993d-91890ac91c48.html)

<sup>2</sup> G. Fruscione, “Serbia e Bosnia: instabilità balcanica a due facce”, Commentary, ISPI, 5 maggio 2025.

<sup>3</sup> “Decision Suspending All Disbursements of Budgetary Funds for Party Funding to Savez Nezavisnih Socijaldemokrata (SNSD) and Ujedinjena Srpska”, Office of the High Representative, 24 aprile 2025.

particolare nel delegittimare l'Alto rappresentante<sup>4</sup>. La visita evidenzia come la questione bosniaca abbia una dimensione internazionale.

Lo scorso 6 maggio, nel suo briefing al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, Christian Schmidt ha messo in guardia la comunità internazionale dai “pericoli per la sovranità e l'integrità territoriale del Paese”, dove quest'anno ricorre il trentesimo anniversario dalla fine della guerra e dalla firma degli Accordi di Dayton<sup>5</sup>.

#### LE PROTESTE ANTIGOVERNATIVE IN SERBIA

Da oltre sei mesi la Serbia è scossa da proteste antigovernative portate avanti dagli studenti universitari. La protesta è nata dopo che lo scorso 1° novembre il crollo della tettoia della stazione ferroviaria di Novi Sad ha ucciso 16 persone. Secondo gli studenti, all'origine della tragedia ci sono la corruzione e la malapolitica ed è per questo che la prima richiesta della piazza è sempre stata la pubblicazione della documentazione completa dei lavori di rinnovo cui era recentemente stata sottoposta la stazione. Stando alle loro accuse, se pubblicati, questi documenti svelerebbero la piramide di corrottele che disciplina i lavori pubblici nella Serbia del Presidente Aleksandar Vučić<sup>6</sup>.

Si tratta delle proteste più partecipate, eterogenee e trasversali da quando il Partito progressista serbo di Vučić ha preso il potere 13 anni fa. Ciò che però ha maggiormente messo in difficoltà il regime serbo è stato l'originale carattere civico delle proteste: la leadership e le richieste sono a lungo state apartitiche ed estranee alla politica. Solo a inizio maggio gli studenti hanno richiesto le elezioni anticipate, nell'impossibilità di veder accolte le proprie richieste originali. Consapevoli che le responsabilità della tragedia di Novi Sad e in generale dell'erosione dello Stato di diritto nel Paese sono da individuare nella politica, gli studenti hanno quindi mutato la propria protesta, dandone anche un carattere politico. Sebbene a oggi il governo non abbia aperto alla possibilità di elezioni anticipate, l'intenzione degli studenti sarebbe quella di individuare dei candidati, estranei all'accademia ma sostenitori della piazza, per formare una lista d'opposizione e sfidare il regime di Aleksandar Vučić, che nel frattempo ha dato vita a una nuova piattaforma politica, il “Movimento per lo stato e il popolo”. Una mossa studiata dal governo per far fronte alla longevità e all'originalità delle proteste, dal momento che gli studenti hanno organizzato diverse iniziative e manifestazioni che hanno incontrato solidarietà e ovazioni in tutto il Paese e non solo. I manifestanti hanno infatti organizzato una spedizione in bicicletta fino al Parlamento europeo di Strasburgo, nonché una maratona diretta a Bruxelles, dove sono arrivati lo scorso 12 maggio, per dimostrare all'UE che la loro battaglia ricalca i principi cardine della costruzione europea: giustizia, lotta alla corruzione e rispetto dello Stato di diritto.

---

<sup>4</sup> [La Russia nei Balcani, tra realtà e propaganda: 5 grafici per fare chiarezza](#), ISPI, 7 aprile 2025.

<sup>5</sup> “Security Council urged to stand firm as Bosnia and Herzegovina faces deepening crisis”, *UN News*, 6 maggio 2025.

<sup>6</sup> J. Urbancik, “Standing under a collapsing roof: Serbian students demand justice after fatal awning collapse”, *Euronews*, 10 gennaio 2025.

Il ruolo dell'UE risulta dirimente nella crisi politica della Serbia. In oltre sei mesi, la Commissione europea si è espressa timidamente, risultando più assertiva solo nella visita a Belgrado della commissaria all'Allargamento Marta Kos a fine aprile, quando ha affermato che ciò che richiede l'UE è “molto vicino a ciò che chiedono i manifestanti”<sup>7</sup>.

### LO STALLO DEL KOSOVO

Lo scorso 9 febbraio si sono tenute le elezioni parlamentari in Kosovo. Sebbene Vetevendosje, il partito del Premier uscente Albin Kurti, sia risultato il più votato con il 41% delle preferenze, questo non è ancora riuscito a formare una coalizione di governo. Non è ancora stato nominato un presidente del Parlamento e la nuova composizione dell'assemblea non è stata ufficializzata. A oggi, sono fallite le consultazioni tra Vetevendosje e i tre principali partiti d'opposizione – il Partito democratico del Kosovo (Pdk), la Lega democratica del Kosovo (Ldk) e l'Alleanza per il futuro del Kosovo (Aak) – prospettando un imminente ritorno al voto. Un'alternativa, sebbene improbabile, sarebbe che le principali forze politiche del Paese si accordino per costituire un governo di transizione che guidi il Paese fino all'elezione del Presidente della Repubblica nella primavera del 2026.

Entrambi gli scenari paventano uno stallo politico e istituzionale che metterebbe in discussione le garanzie di stabilità del premier Kurti, l'unico che abbia portato a termine una legislatura da quando il Kosovo ha proclamato la propria indipendenza nel 2008.

Una delle principali conseguenze di questo stallo ricadrebbe sul processo di normalizzazione dei rapporti con la Serbia, mediato dall'UE, e congelato da quasi due anni. Dopo l'attacco del settembre 2023 presso il monastero di Banjska<sup>8</sup> – attuato da un commando di paramilitari serbi pesantemente armati e costato la vita a un poliziotto kosovaro e a tre assalitori – i leader dei due Paesi non si sono più incontrati, facendo naufragare il dialogo così come rilanciato a inizio 2023 con l'adozione dell'accordo di Bruxelles<sup>9</sup> e del relativo annesso di implementazione, presentato a Ohrid, in Macedonia del Nord<sup>10</sup>. Quegli accordi – accettati dalle parti, ma mai firmati – prevedevano *de facto* un mutuo riconoscimento, dal momento che entrambi accettavano i documenti e i simboli nazionali dell'altra parte, stabilendo delle “missioni permanenti”, ovvero degli uffici consolari, e inseriva il rispetto delle intese come preconditione all'integrazione UE. In particolare, Belgrado accettava di non ostacolare più il processo di adesione del Kosovo alle organizzazioni internazionali, mentre Pristina si impegnavo definitivamente a costituire l'Associazione/Comunità dei Comuni a maggioranza serba, come prevista dagli Accordi di Bruxelles del 2013.

---

<sup>7</sup> “Marta Kos visits Serbia: “What we are asking is very close to the demands of the protesters”, *European Western Balkans*, 30 aprile 2025.

<sup>8</sup> G. Fruscione, “Kosovo: ucciso un poliziotto in un assalto contro la polizia, cosa succede”, *Commentary*, ISPI, 25 settembre 2023.

<sup>9</sup> “Belgrade-Pristina Dialogue: Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia”, *European Union External Action*, 27 febbraio 2023.

<sup>10</sup> “Belgrade-Pristina Dialogue: Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia”, *European Union External Action*, 18 marzo 2023.

Intese che sono però di fatto saltate per via dei fatti del 2023 e in questi due anni né Belgrado né Pristina hanno onorato gli accordi. Mentre il Parlamento europeo ha definito quello di Banjska “un attacco terroristico”, sollecitando indagini che accertino la partecipazione e la responsabilità delle istituzioni e dell’esercito della Serbia<sup>11</sup>, sono falliti i tentativi europei di riunire a Bruxelles il Presidente serbo e il Premier kosovaro.

Sebbene l’UE dallo scorso gennaio abbia nominato il diplomatico danese Peter Sorensen rappresentante speciale per il dialogo tra Belgrado e Pristina, che lavorerà con l’Alto rappresentante per la politica estera UE Kaja Kallas, un perdurante vuoto di potere rappresenterebbe un ostacolo alla ripresa del dialogo. Questa eventualità andrebbe a favore di uno status quo labile, in cui la tensione rimane latente e l’escalation una prospettiva concreta, compromettendo la stabilità a livello regionale. Anche se, come nello scenario bosniaco, il ruolo della Russia nelle escalation in Kosovo è indiretto e passivo, Mosca risulterebbe il principale beneficiario di questa instabilità politica, dal momento che questa frena il processo di avvicinamento all’UE della regione balcanica, riconfermandola terreno di confronto geopolitico tra Russia e Occidente.

---

<sup>11</sup> Parlamento europeo, “[JOINT MOTION FOR A RESOLUTION on the recent developments in the Serbia-Kosovo dialogue, including the situation in the northern municipalities in Kosovo](#)”, 18 ottobre 2023.

## INTEGRAZIONE NELL'UE: UNA PROSPETTIVA CONCRETA?

I Paesi dei Balcani occidentali si trovano nella sala d'attesa dell'Unione europea dal 2003, quando il vertice del Consiglio europeo a Salonicco attestò il sostegno inequivocabile di Bruxelles alla loro prospettiva di adesione all'UE. Tra questi Paesi, tuttavia, solo la Croazia è riuscita a diventare uno stato membro nel 2013 (mentre la Slovenia stava già finalizzando il suo Trattato di Adesione e la Dichiarazione di Salonicco non la riguardava). L'obiettivo della promessa di Salonicco era duplice: stabilizzare la regione dei Balcani, recentemente uscita da un decennio di guerre e violenze; così come rilanciare l'UE attraverso il processo di allargamento.

Le conseguenze di quella promessa non mantenuta sono oggi più evidenti che mai: la regione è ancora impantanata nell'instabilità politica e le divisioni interne all'UE stanno mettendo a rischio la sua politica estera, proprio in un momento in cui sarebbe fortemente necessaria un'azione esterna decisa.

Nel 2019 Ursula von der Leyen, all'inizio del suo primo mandato come Presidente della Commissione europea, prevedeva “una Commissione geopolitica di cui l'Europa ha urgente bisogno”. Nello stesso discorso inaugurale, si riferì ai “nostri amici dei Balcani occidentali”, auspicandone un destino comune all'interno dell'UE<sup>12</sup>. Questo avveniva solo pochi mesi prima della pandemia e due anni e mezzo prima dell'inizio dell'invasione su vasta scala dell'Ucraina da parte della Russia. Due eventi che, ciascuno a modo proprio, hanno cambiato molto il continente e l'approccio alla politica estera dell'UE. Oggi, la Commissione fatica ancora a imporsi come attore geopolitico di peso; i Paesi balcanici si trovano in stadi diversi del processo di integrazione, senza una data chiara per la loro adesione definitiva; la Russia controlla quasi il 20% del territorio ucraino e alcuni Stati membri sono ancora scettici nei confronti del processo di allargamento alla regione balcanica. E sebbene la guerra in Ucraina abbia rilanciato il processo, prospettando l'adesione di nuovi candidati – Moldavia, Ucraina e Georgia – per i Balcani occidentali, questa lunga attesa ha contribuito a numerosi cambiamenti interni. L'UE ha infatti perso credibilità in alcune società balcaniche; molti giovani laureati sono emigrati nell'Europa occidentale, impoverendo ulteriormente i sistemi economici e sociali dei loro Paesi di origine; e il panorama politico locale è nuovamente caratterizzato da agende nazionaliste e leader autoritari.

L'allargamento UE ai Balcani ha perciò subito vari contraccolpi. Un risultato cui hanno contribuito sia le mancate riforme di alcuni Paesi candidati, sia la natura ambivalente dell'Unione europea: da un lato la posizione ufficiale della Commissione, che regolarmente reitera il futuro dei Balcani occidentali nella cosiddetta famiglia europea; dall'altro la posizione dei singoli Paesi membri, in grado di bloccare l'adesione di uno o più Stati, sulla base di richieste politiche pensate per lo più per soddisfare i consensi interni. Quest'ultimo è il caso del veto della Bulgaria, che nel 2020 ha bloccato i negoziati della Macedonia del Nord, nonché dell'Albania, richiedendo a Skopje diverse modifiche costituzionali.

---

<sup>12</sup> Commissione europea, —[https://commission.europa.eu/document/download/35ed8091-e385-4f99-8785-312cb34e3ceb\\_it?filename=president-elect-speech\\_it.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/35ed8091-e385-4f99-8785-312cb34e3ceb_it?filename=president-elect-speech_it.pdf).

Per i sei Paesi dei Balcani Occidentali non è dunque possibile prevedere un orizzonte concreto per il completamento dell'allargamento, anche se è verosimile che questo non li riguarderà tutti. Mentre Montenegro e Serbia rappresentano i cosiddetti capofila della regione, avendo aperto i negoziati di adesione rispettivamente nel 2012 e nel 2014, Albania e Macedonia del Nord l'hanno fatto appena tre anni fa. Infine, la Bosnia ed Erzegovina ha ottenuto lo status di Paese candidato a fine 2022 e a marzo 2024 ha ottenuto il via libera per iniziare il processo negoziale. Chiude il Kosovo che non è riconosciuto da cinque Paesi membri dell'UE – Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia e Spagna – ed è solo un potenziale candidato.

Di seguito, una rapida rassegna dello stato dell'arte del processo di integrazione dei candidati balcanici, presentati in ordine di progresso verso la membership UE.

Il **Montenegro** è il Paese candidato più avanzato nel processo di integrazione all'UE. Nel 2024 Podgorica ha chiuso con successo tre capitoli negoziali di adesione. Inoltre, il Montenegro ha soddisfatto i criteri intermedi per i capitoli sullo Stato di diritto. A oggi, tutti i 33 capitoli negoziali sono stati aperti e sei sono stati chiusi provvisoriamente. “A condizione che il Montenegro mantenga un progresso costante nelle riforme e soddisfi i requisiti necessari, il Consiglio è pronto ad avviare a tempo debito i preparativi per la redazione del Trattato di adesione”<sup>13</sup>, aveva certificato il Consiglio dell'UE. Le istituzioni politiche di Podgorica si sono prefissate l'obiettivo di concludere i negoziati entro il 2026, puntando a far diventare il Montenegro il 28° stato membro dell'UE entro il 2028.

Sebbene abbia iniziato i negoziati solo tre anni fa, l'**Albania** sta facendo rapidi progressi nel percorso di avvicinamento all'UE, almeno per quanto riguarda l'apertura dei capitoli negoziali. Il vero banco di prova, tuttavia, sarà la velocità con cui riuscirà a chiuderli<sup>14</sup>. A Tirana contano di concludere i negoziati entro il 2027, con piena adesione nel 2030. Questa ambizione è stata ribadita lo scorso aprile, durante la quarta Conferenza di adesione a livello ministeriale. In quell'occasione, Tirana ha aperto altri nove capitoli negoziali, portandosi a un totale di 16 capitoli aperti su 33.

Ciò che ha agevolato Tirana è stata la decisione dell'UE dello scorso settembre di procedere con l'adesione dell'Albania separatamente da quella della **Macedonia del Nord**, su cui invece pende ancora il veto bulgaro. Il ritorno dei nazionalisti del Vmro-Dpmne al governo macedone a maggio 2024 molto probabilmente allungherà la diatriba con la Bulgaria e potrebbe addirittura riaprire la disputa sul nome con la Grecia<sup>15</sup>. A risentirne sarebbe soprattutto il processo d'integrazione nell'UE di Skopje.

Chi invece non ha registrato progressi, nonostante il titolo di “capofila”, è la **Serbia**. Belgrado ha aperto 22 dei 35 capitoli negoziali nel suo processo di adesione all'UE. Tuttavia, i parametri intermedi per i capitoli sullo stato di diritto, il 23 e il 24, non sono ancora stati completati, così come si è registrato un progresso limitato nel migliorare la

---

<sup>13</sup> Consiglio dell'Unione Europea, “[General Affair Council. Council Conclusions on Enlargement](#)”, Bruxelles, 17 dicembre 2024.

<sup>14</sup> “[Albania opens 16 of 33 EU accession chapters in just six months](#)”, *The New Union Post*, 14 aprile 2025.

<sup>15</sup> “[North Macedonia set for rocky ties with EU as nationalists win presidential, parliamentary election](#)”, *Euractiv*, 9 maggio 2024.

libertà di espressione e l'indipendenza dei media<sup>16</sup>. La Serbia non apre nuovi capitoli negoziali da dicembre 2021.

A inizio maggio, il Parlamento europeo ha adottato il rapporto del relatore speciale per la Serbia, Tonino Picula, che dà un giudizio alquanto negativo del Paese. Oltre a sottolineare lo scarso impegno di Belgrado nel processo di riforme, in particolare su Stato di diritto, libertà di informazione e nella pubblica amministrazione, il report di Picula condanna diverse politiche serbe. In primis, il non allineamento alla politica estera di Bruxelles, ma anche l'influenza esercitata sui Paesi vicini, che ne minaccia la sovranità. E ancora, il rapporto evidenzia la pressione politica su magistrati e procura, così come gli scarsi progressi nella lotta alla corruzione, citando diversi casi che metterebbero a nudo i legami tra istituzioni e criminalità organizzata. Anche la tragedia di Novi Sad e alcuni episodi di repressione delle conseguenti proteste trovano ampio spazio tra i regressi riguardanti i diritti umani e le libertà fondamentali<sup>17</sup>.

Ma soprattutto Bruxelles è infastidita dal rapporto della Serbia con la Russia. In particolare, sia per quanto riguarda le sanzioni UE, che Belgrado non ha mai adottato, sia per la partecipazione di Vučić alla parata della Vittoria del 9 maggio a Mosca, alla corte di Vladimir Putin. Una mossa, quella del Presidente serbo, che potrebbe avere serie conseguenze, anche per il processo di integrazione nell'UE della Serbia<sup>18</sup>.

Infine, propedeutico all'integrazione di Belgrado c'è il processo di normalizzazione dei rapporti con il Kosovo, come disciplinano i parametri rivisti del capitolo 35, in armonia con l'accordo di Bruxelles del 2023, accettato dalle parti ma mai realmente implementato. Relativamente alla **Bosnia ed Erzegovina**, il punto di partenza per Sarajevo è la decisione del Consiglio europeo di marzo 2024 di aprire i negoziati di adesione. Sono necessari ulteriori sforzi per affrontare le 14 priorità fondamentali delineate nel parere della Commissione europea del 2019, insieme a "tutti i passi pertinenti" indicati nella raccomandazione del 2022. Il Consiglio ha confermato la propria disponibilità ad adottare il quadro negoziale "non appena tali condizioni saranno soddisfatte"<sup>19</sup>. Nonostante l'impegno dichiarato, lo slancio riformatore si è arrestato dopo marzo 2024. In ogni caso, l'UE rimane "inequivocabilmente impegnata" nella prospettiva europea della Bosnia ed Erzegovina "come Paese unico, unito e sovrano"<sup>20</sup>.

Infine, la Bosnia ed Erzegovina ha dimostrato pieno allineamento con la Politica estera e di sicurezza comune dell'UE, ma le sanzioni nei confronti di Russia e Bielorussia non sono ancora state pienamente attuate.

Quanto al **Kosovo**, Pristina ha presentato la sua candidatura formale a fine 2022. Spetta però al Consiglio dell'UE decidere all'unanimità di chiedere alla Commissione europea di

---

<sup>16</sup> ["Waiting for 2025. What is at stake for the EU enlargement process"](#), *The New Union Post*, 1 gennaio 2025.

<sup>17</sup> ["Motion for a European Parliament Resolution on the 2023 and 2024 Commission reports on Serbia"](#) (2025/2022(INI)), Committee on Foreign Affairs, Rapporteur: Tonino Picula, European Parliament, 15 aprile 2025.

<sup>18</sup> Per l'influenza della Russia nella regione, si veda il capitolo successivo.

<sup>19</sup> Consiglio dell'Unione europea, ["General Affairs Council. Council Conclusions on Enlargement"](#), Bruxelles, 17 dicembre 2024.

<sup>20</sup> Ibid.

valutare la capacità del potenziale candidato di soddisfare i criteri di adesione e di raccomandare la concessione dello status di candidato.

Permangono comunque da parte dell'UE "profonde preoccupazioni" riguardo alla situazione nel nord del Kosovo, abitato dalla minoranza serba e teatro dell'attacco terroristico di Banjska<sup>21</sup>. Relativamente ai rapporti con Belgrado, il Consiglio si aspetta che il Kosovo partecipi al dialogo facilitato dall'UE e raggiunga un accordo giuridicamente vincolante con la Serbia sulla normalizzazione delle relazioni. Ciò include l'istituzione dell'Associazione/Comunità dei Comuni a maggioranza serba, come previsto sia dagli Accordi di Bruxelles del 2013, sia da quelli del 2023<sup>22</sup>.

## Allargamento Ue ai Balcani

ISPI



Fonte: EUNews

<sup>21</sup> Ivi.

<sup>22</sup> F. Baccini, "Le 12 ore di Ohrid. L'Ue riesce a far trovare l'intesa a Serbia e Kosovo per l'attuazione dell'accordo di normalizzazione", *EUnews*, 19 marzo 2023.

## L'INFLUENZA DELLA RUSSIA NEI BALCANI

L'influenza della Russia nei Balcani non è direttamente pilotata da Mosca, o almeno non del tutto: si basa principalmente sulle *leadership* locali e sui media filogovernativi che fanno da cassa di risonanza della propaganda del Cremlino. La Russia, quindi, non ha un ruolo attivo nelle tensioni locali, né in Bosnia né in Kosovo, ma ne è il suo principale beneficiario. Sebbene la propaganda dei due Paesi si sforzi di definire il loro rapporto come fraterno, quella tra Russia e Serbia è un'alleanza pragmatica<sup>23</sup>. Per la Russia, i Balcani sono una regione in cui competere geopoliticamente con l'Occidente e le varie zone di influenza possono fungere da moneta di scambio in un eventuale confronto diplomatico con il mondo occidentale. In Serbia e nella Republika Srpska, la Russia è funzionale soprattutto al consenso interno. L'influenza russa nella regione si compone di diversi elementi. Innanzitutto, un legame politico tra esecutivi che condividono lo stesso modello di governo, ovvero un autoritarismo nazionalista. Centrale per il mantenimento del legame politico è anche la questione del riconoscimento del Kosovo, che gioca un ruolo cruciale tanto a Belgrado quanto a Mosca. Infine, la dipendenza energetica, che serve per lo più da corredo economico per accompagnare i rapporti politici.

### I LEGAMI POLITICI E IL COMUNE MODELLO AUTORITARIO

Da una prospettiva puramente russa, i Balcani non costituiscono una priorità strategica primaria. Infatti, l'ultimo documento di politica estera della Federazione Russa non fa riferimenti specifici ai Balcani o ai singoli Stati della regione, indicando che l'attenzione di Mosca è altrove, *in primis* sulla guerra contro l'Ucraina<sup>24</sup>.

Ciononostante, la Russia mantiene un forte legame storico, culturale e politico con la Serbia, che rimane il principale punto focale dell'attenzione russa nei Balcani. L'alleanza russo-serba si serve delle vicinanze culturali, in particolare la comune fede ortodossa a scopi politici e propagandistici, affinché si alimenti la narrazione della fratellanza tra i due popoli. Lo conferma la visita a Mosca del Patriarca della Chiesa ortodossa serba Porfirije, che lo scorso aprile ha incontrato il Presidente Putin e i vertici della Chiesa ortodossa russa. Durante l'incontro, Porfirije ha affermato che “i serbi guardano al popolo russo come al proprio” e ha ribadito la tesi del presidente Vučić secondo cui le attuali proteste studentesche contro il governo sarebbero una “rivoluzione colorata” orchestrata da “centri di potere occidentali”<sup>25</sup>. Una retorica cara al Cremlino, che ha spesso impiegato espressioni simili per descrivere la Rivoluzione di Maidan in Ucraina.

---

<sup>23</sup> Per anni la propaganda ha diffuso l'idea che serbi e russi fossero popoli fraterni, e in Serbia la narrazione del regime sostiene che la Russia sia l'unico Paese che difende gli interessi nazionali. Tuttavia, si tratta di un falso mito, dal momento che, nella storia recente, quando Belgrado maggiormente necessitava di tutelare i propri interessi nazionali e territoriali, la Russia non ha fatto molto in tal senso. Anzi, negli anni Novanta ha sostenuto tutte le Risoluzioni ONU contrarie agli interessi della Serbia. Per approfondire, si veda G. Fruscione “Serbia’s Game of Musical Chairs Is Over”, in Idem (ed.), *Europe and Russia on the Balkan Front*, ISPI Report, 2023, p. 58.

<sup>24</sup> [The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation](#), approvato per decreto del Presidente della Federazione Russa, no. 229, 31 marzo 2023.

<sup>25</sup> I. Martinovic e N. Bogdanovic, “Koga je u Moskvi predstavljao poglavar SPC?”, (Chi rappresentava a Mosca il capo della Chiesa Ortodossa Serba?), *Radio Free Europe Radio Liberty*, 23 aprile, 2025.

Il legame politico e ideologico tra la Russia di Vladimir Putin e la *leadership* serba nella regione serve principalmente a mantenere la presenza di un “grande fratello slavo” nella vita pubblica delle società balcaniche. Questa alleanza è evidente anche nei numerosi incontri tra Milorad Dodik e Putin, che si sono visti ufficialmente 28 volte, di cui otto dall’inizio dell’invasione russa dell’Ucraina. Una delle ultime visite è stata lo scorso 1° aprile, nel mezzo dello scontro tra Dodik e l’Alto rappresentante per la Bosnia ed Erzegovina Christian Schmidt. Dal canto suo, la Russia ha sempre ostacolato il mandato dell’Alto rappresentante, sostenendo che la sua nomina non poggi su basi legali e che il diplomatico tedesco agisca contro gli interessi della Republika Srpska.

## Elenco visite ufficiali tra Dodik e Putin dal 2022



Fonte:  
elaborazione ISPI

ISPI

Allo stesso tempo, il fatto che Vučić abbia evitato di incontrare Putin per oltre tre anni significa che questi abbia preferito delegare il contatto diretto con il leader russo a Dodik, suo fedele alleato, dando solo l'impressione di un maggiore allineamento di Belgrado con l'Occidente. Di fatto, la Russia gioca un ruolo politicamente cruciale nelle strategie politiche di Dodik, in particolare nei suoi piani secessionisti. E Vučić sembra sostenere questa strategia, avendo dato eco alla delegittimazione russa dell'Alto rappresentante in Bosnia<sup>26</sup>.

Nella quotidianità di Belgrado e di altre città della Serbia, la presenza russa si è fatta più tangibile dopo l'inizio della guerra in Ucraina, quando molti cittadini russi sono fuggiti nel Paese balcanico, sfruttandone il regime di esenzione dal visto, sia per motivi politici sia per evitare la leva militare. Una presenza che ha causato un rapido aumento degli affitti degli immobili, provocando frustrazione tra i cittadini serbi. Ancora più rilevante, però, è il fatto che il governo serbo abbia aiutato i suoi alleati a Mosca nel reprimere i dissidenti politici russi, espellendone alcuni dal proprio territorio<sup>27</sup>.

Tali azioni sono state facilitate da alcune figure chiave all'interno del governo serbo, come Aleksandar Vulin, che fino allo scorso aprile ricopriva la carica di vice Primo Ministro. Vulin, che tra dicembre 2022 e novembre 2023 è stato anche Direttore dei servizi segreti (BIA), è uno dei principali custodi dei legami politici tra Belgrado e Mosca, tanto da essere stato sanzionato dal Dipartimento del Tesoro statunitense nel luglio 2023. Il ruolo di Vulin, definito anche "un ventriloquo del Cremlino"<sup>28</sup>, ha permesso alla Serbia di mantenere aperto un canale politico con Mosca, dal momento che il presidente Vučić ha opportunisticamente evitato di incontrare il suo omologo russo per oltre tre anni dall'inizio della guerra in Ucraina. Tra le altre cose, Vulin capeggiò la delegazione serba al vertice dei Brics a Kazan dell'ottobre 2024, quando incontrò personalmente Putin, nonostante i moniti contrari di Bruxelles<sup>29</sup>.

A conferma dei forti legami politici tra i due Paesi, va poi sottolineato che Belgrado ha aiutato Mosca conferendo la cittadinanza serba – con il cui passaporto si ha diritto di viaggiare nell'UE – a diversi cittadini russi altrimenti colpiti dalle sanzioni di Bruxelles. Secondo un'inchiesta giornalistica condotta da media indipendenti russi<sup>30</sup> e serbi<sup>31</sup>, tra il 2022 e il 2025 gli ex Premier Ana Brnabić e Miloš Vučević hanno concesso la cittadinanza a 204 cittadini russi legati ai servizi segreti (Fsb) o ad aziende statali soggette a sanzioni UE, come Gazprom. Lo hanno fatto attraverso una procedura speciale accelerata che

---

<sup>26</sup> [Telephone conversation with President of Serbia Aleksandar Vucic](#), President of Russia, 7 marzo 2025.

<sup>27</sup> N. Jaćimović, "Expelling Russians from Serbia by order of Moscow: How Vulin turned the BIA into a Kremlin ventriloquist", *HHH*, 7 marzo 2024.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> "Vulin Defies EU Advice, Meets With Putin At BRICS Summit", *Radio Free Europe Radio Liberty*, 24 ottobre 2024.

<sup>30</sup> N. Kondratyev, "Belgrade Syndicate", *istories*, 16 aprile 2025.

<sup>31</sup> N. Kondratjev e B. Jovanović, "Srpsko državljanstvo posebnom procedurom za bivšeg specijalca ruske službe bezbednosti (FSB) i profiteri rata u Ukrajini" ("Serbian citizenship through a special procedure for former Russian security service (FSB) special agent and profiteers of the war in Ukraine"), *KRIK*, 16 aprile 2025.

solitamente viene riservata a persone distintesi in ambito culturale, scientifico o sportivo. Una procedura che nel caso dei 204 russi è stata giustificata genericamente a causa di “interessi nazionali serbi”.

Inoltre, esiste un’affinità ideologica tra Belgrado e Mosca nelle rispettive politiche regionali. Nel 2021, Aleksandar Vulin, allora Ministro dell’Interno, ha iniziato a promuovere l’idea del “mondo serbo”. Secondo Vulin, “creare il mondo serbo, dove i serbi possano vivere ed essere uniti, è il compito di questa generazione di politici”<sup>32</sup>. Un progetto che “risolverebbe la questione nazionale della Serbia, fermerebbe la diffusione della Grande Albania, garantirebbe che non si ripeta un genocidio contro i serbi, e soprattutto assicurerebbe una pace duratura nei Balcani”. Questa idea trae origine da quella della “grande Serbia”, propagandata negli anni Novanta da nazionalisti come Vojislav Šešelj, leader del partito radicale al quale un tempo apparteneva anche Vučić, secondo cui i confini della Serbia dovrebbero includere tutti i territori della regione abitati da serbi. Ma si ispira anche al concetto di *ruskiy mir* (mondo russo), che combina elementi culturali e politici sfruttati dal Cremlino per aumentare la propria influenza nei Paesi vicini. Sebbene la Serbia non disponga delle risorse necessarie per creare una vasta sfera d’influenza a livello regionale, il cosiddetto mondo serbo si concentra soprattutto sull’allineamento politico tra Belgrado e le aree abitate da serbi, *in primis* la Republika Srpska, il nord del Kosovo e il Montenegro, dove i principali partiti delle comunità serbe sono strettamente legati, se non pilotati dal Presidente serbo Aleksandar Vučić.

Un altro aspetto che lega la Russia ai Balcani è il comune modello, caratterizzato da una *leadership* autoritaria nonché da una matrice ideologica nazionalista. Questo è particolarmente evidente in Serbia, dove il Presidente Aleksandar Vučić governa in modo autoritario dal 2012, e nella Republika Srpska di Dodik. In particolare, per quanto riguarda il controllo dei media, le interferenze sulla magistratura, la forte presenza dei quadri del partito di governo nelle Istituzioni, la mancanza di trasparenza negli appalti pubblici e la repressione delle organizzazioni della società civile e degli attivisti per i diritti umani, alcuni dei quali sarebbero stati intercettati dalle autorità<sup>33</sup>. Lo scorso 15 marzo le autorità serbe sono state anche accusate di aver utilizzato un dispositivo acustico a lungo raggio (Lrad) durante una protesta antigovernativa a Belgrado cui hanno partecipato almeno 300.000 persone<sup>34</sup>. Per smentire l’utilizzo del Lrad, Belgrado ha richiesto un’indagine indipendente ai servizi segreti russi (Fsb), che nel report finale confermano la posizione del governo serbo, secondo cui non è stata utilizzata alcuna arma sonora e i manifestanti avrebbero provocato intenzionalmente il panico di massa<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> S. Popovic, “Call of Minister Vulin for the creation of the “Serbian World” provokes condemnations”, *European Western Balkans*, 20 luglio 2021.

<sup>33</sup> ““A Digital Prison”: Surveillance and the suppression of civil society in Serbia”, Amnesty International Security Lab, 16 dicembre 2024.

<sup>34</sup> S. Kljajic, “Serbia: Sonic weapons used to break up a Belgrade protest?”, *DW*, 18 marzo 2025.

<sup>35</sup> Il rapporto dei servizi segreti russi è stato pubblicato sul sito web dei servizi segreti serbi (BIA), in russo e in serbo, al seguente link: <https://www.bia.gov.rs/mediji/saopstenja-za-javnost/izvestaj-ekspertske-grupe-fsb-rf/>

Anche l'attacco alle Istituzioni e alla Costituzione bosniaca da parte della Republika Srpska di Dodik sta avvenendo con strumenti che si rifanno all'autoritarismo di Mosca. A tal proposito, si ricorda che lo scorso febbraio l'Assemblea dell'entità ha adottato una "legge sugli agenti stranieri" per rafforzare il controllo delle autorità della RS sulle organizzazioni della società civile e sui media indipendenti<sup>36</sup>. Questa legge ricorda quella in vigore proprio in Russia e quella adottata lo scorso anno in Georgia, dove conseguentemente ne nacquero forti proteste di piazza.

#### LA QUESTIONE DEL KOSOVO

La questione del Kosovo rappresenta l'epicentro politico dell'alleanza strategica tra Russia e Serbia, e senza di essa la Russia non avrebbe la stessa influenza nei Balcani.

La politica di non riconoscimento portata avanti dalla Russia si manifesta soprattutto bloccando l'adesione del Kosovo alle organizzazioni internazionali. Oltre a questo, però, Mosca non ha molto da offrire sul piano diplomatico. E anche dal punto di vista militare, la Russia può fare poco, dato che non ha più truppe sul terreno dal 2003, quando i suoi soldati lasciarono il Kosovo dopo aver partecipato alla missione di *peacekeeping* guidata dalla Nato. Per questo motivo, il ruolo della Russia nel sostenere la Serbia sul Kosovo può essere descritto come statico e conservatore<sup>37</sup>.

Tuttavia, dato il seggio permanente e il potere di veto di cui Mosca dispone nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, il sostegno russo è essenziale per Belgrado per bloccare il riconoscimento internazionale dell'indipendenza del Kosovo e la sua adesione all'Onu. Ad ogni modo, le ragioni per cui la Russia si rifiuta di riconoscere il Kosovo sono fondamentalmente geopolitiche. La guerra del 1998-1999, così come i bombardamenti della Nato che vi posero fine, offrirono a Mosca il miglior contesto e pretesto per rinnovare la competizione geopolitica con l'Occidente, che con quell'intervento cercava di riaffermare il proprio dominio internazionale nel periodo post-Guerra fredda. Inoltre, la campagna della Nato contro la Repubblica Federale di Jugoslavia avvenne nello stesso anno in cui l'Alleanza accolse i primi nuovi membri: nel 1999 Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia aderirono alla Nato, allontanandosi ulteriormente da Mosca<sup>38</sup>.

Da allora, per la Russia il Kosovo è diventato il "precedente" che a livello internazionale legittima gli obiettivi di politica estera nel proprio vicinato. *In primis* in Georgia, invasa dalla Russia pochi mesi dopo la dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo. La retorica sul "precedente" è stata poi sapientemente applicata all'Ucraina, a partire dal 2014 con l'annessione della Crimea, la cui dichiarazione d'indipendenza fa riferimento, già nella prima frase, al parere della Corte Internazionale di Giustizia (Icj) del 2010, secondo cui la dichiarazione d'indipendenza di Pristina non è contraria al diritto internazionale. Putin ha

---

<sup>36</sup> D. Vujatovic e B. Luka, "Under Cover of Controversy, Bosnian Serbs Adopt 'Foreign Agents' Law", *Balkan Insight*, 6 marzo 2025.

<sup>37</sup> G. Fruscione "Serbia's Game of Musical Chairs Is Over", in Idem (ed.), *Europe and Russia on the Balkan Front*, ISPI Report, 2023, p. 61.

<sup>38</sup> V. Vuksanović, "Russia in the Balkans: Interests and Instruments", G. Fruscione (ed.), *Europe and Russia on the Balkan Front*, ISPI Report, 2023, p. 34.

poi invocato il precedente del Kosovo nel febbraio 2022 per giustificare l'invasione dell'Ucraina che, secondo il Cremlino, era motivata da ragioni umanitarie e dalla necessità di proteggere le popolazioni russofone, che secondo la propaganda erano perseguitate da Kiev<sup>39</sup>. *Mutatis mutandis*, si tratta della stessa retorica usata dalla Nato nel 1999 per giustificare l'intervento in Serbia, definito anch'esso "umanitario"<sup>40</sup>.

Tuttavia, quando Putin fa riferimento al "precedente del Kosovo" e richiama il pronunciamento della Icj, indirettamente, non fa che riconoscere l'indipendenza del Kosovo e l'interventismo da cui deriva. Questa incoerenza geopolitica mette in imbarazzo Belgrado e i sostenitori di quella che viene chiamata "fratellanza" tra i due popoli<sup>41</sup>.

#### LA CARTA ENERGETICA

Un altro strumento che la Russia utilizza per mantenere la propria influenza nei Balcani è l'energia, e più specificamente l'esportazione di gas naturale e petrolio. Sebbene le esportazioni energetiche russe verso la regione siano spesso sopravvalutate come leva di potere, esse svolgono comunque un ruolo chiave nel mantenimento dei legami politici. La Serbia, ad esempio, dipende dal gas naturale russo, che arriva tramite gasdotti dai Paesi vicini. Il colosso energetico russo controllato dallo Stato, Gazprom, è stato determinante nel garantire contratti di fornitura di gas a lungo termine con diversi Paesi della regione, tra cui Serbia, Bosnia ed Erzegovina e Macedonia del Nord. La Serbia ha anche espresso il desiderio di prorogare il proprio accordo di fornitura con la Russia, sottolineando l'importanza strategica di questo rapporto energetico. Inoltre, l'Industria Petrolifera Serba (Nis), che gestisce l'unica raffineria di petrolio del Paese, è controllata principalmente dalla russa Gazprom Neft, che ha acquistato l'azienda nel 2008. L'ex Presidente serbo Boris Tadić (2004-12) ha sottolineato che la vendita della Nis a Gazprom fu motivata sia da interessi energetici che politici, spiegando che la società fu ceduta a un prezzo inferiore al valore di mercato per ottenere la garanzia da parte di Mosca affinché il gasdotto South Stream venisse costruito sul territorio serbo, e per assicurarsi la sua protezione relativamente al Kosovo<sup>42</sup>. La proprietà russa della Nis sta però creando gravi problemi a Belgrado. L'azienda è infatti finita nella lista delle sanzioni degli Stati Uniti quando l'amministrazione Biden ha imposto misure contro Gazprom Neft.

Ad ogni modo, l'entità della leva energetica russa è spesso esagerata. Sebbene il gas ricopra un ruolo importante nel mix energetico di alcuni Stati balcanici, questo non è predominante come lo è ancora il carbone. In Serbia, il gas rappresenta infatti circa il 15% del consumo energetico totale, mentre il resto proviene principalmente da carbone e petrolio. Anche la Bosnia ed Erzegovina e la Macedonia del Nord ricevono una piccola parte della loro

---

<sup>39</sup> *Обращение Президента Российской Федерации* (Discorso del presidente della Federazione Russa), Президент России, 24 febbraio 2022.

<sup>40</sup> J. Mertus, "234. Humanitarian Intervention Reconsidered: Lessons from Kosovo", Wilson Center, 7 luglio 2011.

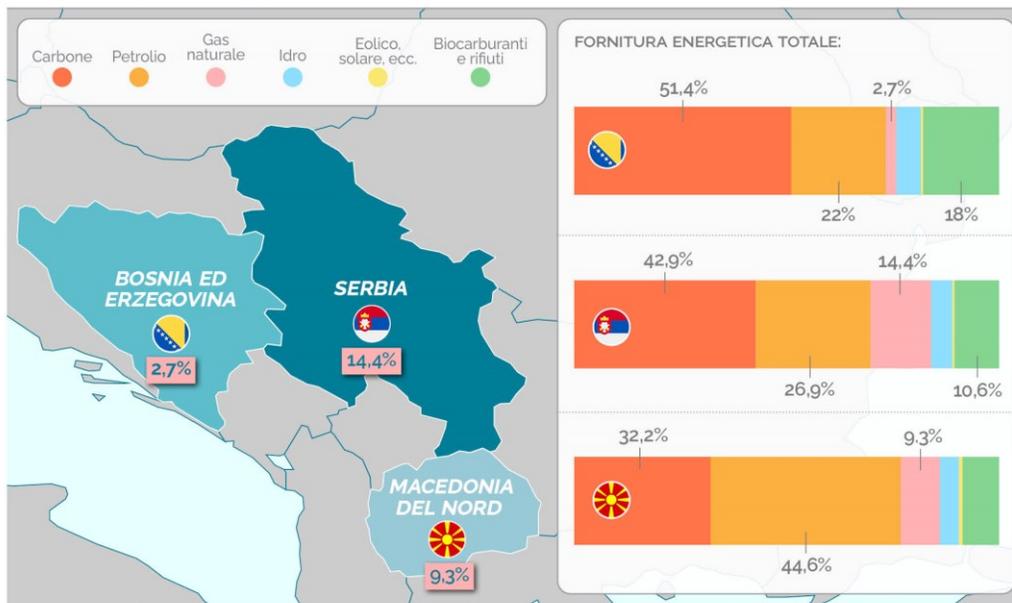
<sup>41</sup> G. Fruscione e E. Tafuro Ambrosetti, "La Russia nei Balcani, tra realtà e propaganda: 5 grafici per fare chiarezza", Commentary, ISPI, 7 aprile 2025.

<sup>42</sup> V. Vuksanović, "Russia in the Balkans: Interests and Instruments" in G. Fruscione (ed.), *Europe and Russia on the Balkan Front*, ISPI Report, 2023.

energia dal gas russo, ma entrambi i Paesi dipendono maggiormente dal carbone per la produzione di elettricità, il che li rende meno vulnerabili a eventuali interruzioni nelle esportazioni di gas russo. Di fatto, nessun Paese balcanico è tra i primi importatori globali di gas russo, il che significa che il loro peso nel contesto più ampio delle esportazioni energetiche russe è relativamente ridotto<sup>43</sup>.

## Quanto pesa il gas russo per Bosnia, Serbia e Macedonia del Nord?

Mix energetico aggiornato al 2022



Fonte:  
Elaborazioni ISPI su dati IEA 2022

ISPI

<sup>43</sup> G. Fruscione e E. Tafuro Ambrosetti, “Fact vs. Fiction: Understanding Russia’s Influence in the Western Balkans”, ISPI Policy Paper, 2024, p. 19.

## COSA CAMBIA CON TRUMP ALLA CASA BIANCA

Gli Stati Uniti d'America hanno avuto una relazione altalenante con la regione balcanica. Sebbene oggi non rappresenti una zona d'interesse di primo ordine, per diversi motivi i Balcani sono stati centrali nella storia recente della politica estera americana. E in particolare nelle due zone di crisi oggetto di analisi. Sia la guerra in Bosnia ed Erzegovina che quella in Kosovo furono fermate dall'intervento aereo della Nato, anche se nel 1999 mancò l'avallo Onu per i bombardamenti sulla Serbia di Slobodan Milošević. Gli Usa hanno poi avuto un ruolo da protagonisti nella fase di negoziati, con il conflitto bosniaco risolto dopo lunghi iter diplomatici presso la base di Dayton, in Ohio, che consegnarono alla Bosnia ed Erzegovina l'attuale complicato assetto istituzionale e costituzionale. Dal canto suo, il conflitto in Kosovo rappresentò un momento di svolta per la politica statunitense e non solo: sia perché l'intervento Nato fu uno spartiacque per il diritto internazionale, sia perché con quella campagna militare si volle ripristinare un predominio a livello militare, a discapito di una Russia ancora alle prese con una complicata quanto dolorosa transizione politica e socioeconomica.

Nel dopoguerra, il disimpegno americano dalla regione è stato graduale ma non totale. Il Kosovo ospita tutt'oggi una delle più grandi basi militari Usa sul suolo europeo, Camp Bondsteel, che serve da quartier generale della Kosovo Force (Kfor), ovvero la più importante missione internazionale di *peacekeeping* a guida Nato a livello mondiale. Ed è proprio la presenza della Kfor – che oggi agisce come “*third respondent*” in caso di tensioni locali – ad assicurare un certo grado di sicurezza al Kosovo. Infine, l'indipendenza di Pristina deve molto a Washington, per aver promosso il riconoscimento del Kosovo tra i principali Paesi occidentali.

Negli ultimi anni, il ruolo statunitense in Kosovo e in generale nei Balcani si è concentrato sulla diplomazia, per lo più offrendo una sponda alla politica estera e alle negoziazioni guidate dall'Unione Europea. Si tratta, però, di una relazione che potrebbe cambiare con l'amministrazione Trump, che a livello globale ha già dato segnali di disimpegno nonché di sfiducia verso missioni internazionali e organismi multilaterali. Come visto durante il primo mandato, d'altronde -, Trump considera la regione come un campo per promuovere la propria agenda di *peacemaker* a livello mondiale.

### L'INTOLLERANZA VERSO IL KOSOVO DI KURTI

Il precedente mandato presidenziale di Donald Trump ha lasciato un'impronta chiara su come gli Stati Uniti potrebbero gestire la questione del Kosovo. La più importante iniziativa di quell'amministrazione fu il cosiddetto “scambio di territori” tra Kosovo e Serbia: Belgrado sarebbe tornata in possesso dei comuni a maggioranza serba del nord, mentre Pristina avrebbe inglobato le valli della Serbia meridionale dove vivono per lo più albanesi. Fu un'idea che ufficiosamente rimase sul tavolo tra l'estate del 2018 e i primi mesi del 2019 e successivamente fu accantonata<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> S. Walker e A. MacDowall, “US-backed Kosovo land-swap border plan under fire from all sides”, *The Guardian*, 3 settembre 2018.

Più in generale, guardando gli ultimi anni, Washington ha fatto fatica a gestire l'esuberanza politica del Premier kosovaro Albin Kurti. Un'intolleranza nata già durante il primo mandato Trump. Salito una prima volta al potere a inizio 2020, il primo governo Kurti cadde anche grazie a indirette pressioni americane. Sfruttando un pretesto relativo alla rimozione dei dazi precedentemente applicati da Pristina su merci serbe e bosniache, la maggioranza parlamentare che sosteneva il premier Kurti, in carica da meno di due mesi, venne meno. Le pressioni americane arrivarono per mano di Richard Grenell, un fedelissimo di Trump, che ricopriva il ruolo di inviato speciale per il dialogo tra Kosovo e Serbia. L'obiettivo di Grenell era un accordo tra le parti, cui si frapponavano Kurti e la sua idea di "reciprocità": ovvero applicare le stesse misure che Belgrado poneva a Pristina; nel caso dei dazi, il leader kosovaro prevedeva una loro rimozione graduale, sgradita appunto agli USA, che chiedevano fosse totale<sup>45</sup>.

L'intromissione statunitense nelle questioni balcaniche aveva però connotati squisitamente elettorali: serviva per promuovere l'agenda di pace di Trump nei vari contesti internazionali, inclusi i Balcani. Nel settembre 2020 questo approccio riuscì a portare alla firma di un accordo, che tuttavia non migliorò i rapporti tra Belgrado e Pristina. L'intesa siglata a Washington – con un protocollo diplomatico inedito (sigla di due documenti distinti, uno per Parte, che le impegnano non bilateralmente, bensì nei confronti degli Stati Uniti), il Presidente serbo Vučić e il successore di Kurti, Avdullah Hoti<sup>46</sup> – includeva un insieme di impegni relativi alla normalizzazione economica tra i due Paesi nonché diverse questioni mediorientali, declinate secondo i voleri Usa<sup>47</sup>. Tra questi, l'impegno ad aprire un'Ambasciata a Gerusalemme, che per Pristina avrebbe significato ricevere in cambio il riconoscimento di Israele, nonché l'inserimento di Hezbollah (nella sua interezza) nelle rispettive liste nazionali di organizzazioni terroristiche. Sebbene il testo ambisse alla normalizzazione delle relazioni, funse per lo più da *spot* elettorale a favore degli interessi Usa. Inoltre, ebbe l'effetto indiretto di invalidare il ruolo diplomatico dell'UE, che dal 2013 facilita il dialogo tra i due Paesi.

Ad ogni modo, a eccezione dell'instaurazione dei rapporti tra Israele e Kosovo, l'accordo è di fatto rimasto lettera morta<sup>48</sup>.

Ciò che invece è stato ereditato dall'amministrazione Biden e dai suoi ambasciatori è stata la difficoltà a mantenere i rapporti con Albin Kurti, che nel 2021 ha stravinto le elezioni, diventando il primo Premier della storia del Kosovo a portare a termine la legislatura. Sebbene l'UE sia tornata al timone del dialogo tra Belgrado e Pristina, gli Usa hanno offerto una sponda diplomatica a Bruxelles attraverso gli ambasciatori in Serbia e in Kosovo. I diplomatici Usa non hanno però mai gradito il carattere unilaterale e non coordinato di alcune azioni di Kurti, che avrebbe minato il processo di dialogo contribuendo a far salire

---

<sup>45</sup> G. Fruscione, "[Kosovo: cade il governo in piena crisi coronavirus, e geopolitica](#)", Commentary, ISPI, 26 marzo 2020.

<sup>46</sup> G. Fruscione, "[Trump e i Balcani: il non-accordo tra Kosovo e Serbia](#)", Commentary, ISPI, 7 settembre 2020.

<sup>47</sup> "[The text of the agreement signed by Aleksandar Vučić in Washington](#)", *Kossev*, 4 settembre 2020.

<sup>48</sup> Anche la Serbia si impegnò a spostare la propria Ambasciata da Tel Aviv a Gerusalemme, ma non lo fece in ritorsione al riconoscimento israeliano del Kosovo.

le tensioni<sup>49</sup>. Tra i casi più contestati vi è la decisione del governo kosovaro di instaurare, a maggio 2023, sindaci di etnia albanese nei quattro comuni del nord a maggioranza serba – risultato del boicottaggio serbo delle elezioni municipali – provocando gravi incidenti tra i cittadini e i soldati della Kfor, alcuni dei quali rimasero feriti negli scontri<sup>50</sup>. L’episodio provocò l’ira di Washington, che decise di sanzionare il Kosovo escludendolo dalle esercitazioni militari “Defender Europe 2023”, nonché di Bruxelles, che colpì il governo Kurti con “misure reversibili”, ovvero con alcune sanzioni diplomatiche e finanziarie di riduzione di alcuni programmi di cooperazione con il Kosovo, ritenuto responsabile delle *escalation* nel nord del Paese<sup>51</sup>.

Il ritorno alla Casa Bianca di Donald Trump potrebbe quindi ulteriormente lacerare i rapporti tra Pristina e il principale sponsor della sua indipendenza. Continua ad essere di questo avviso proprio Richard Grenell – oggi tornato nell’*entourage* del Presidente come inviato per le missioni speciali – che alla vigilia delle parlamentari dello scorso febbraio ha attaccato Kurti, sostenendo che le relazioni tra Washington e Pristina sono al minimo storico e che il Premier kosovaro non è un partner affidabile<sup>52</sup>. Secondo Grenell, “la comunità internazionale è unita contro Kurti”<sup>53</sup>.

La mancanza di fiducia di Washington e l’erosione dei rapporti con il più importante alleato di Pristina potrebbero essere complici del risultato delle ultime elezioni, vinte da Kurti ma con una maggioranza nettamente inferiore a quattro anni fa (50,3%), paventando l’impossibilità di formare un governo e un ritorno al voto. A risentirne ulteriormente sarà soprattutto il dialogo con la Serbia, già bloccato da quasi due anni. Dal canto suo, Belgrado non può che essere soddisfatta dell’intolleranza statunitense verso la *leadership* di Kurti. Il ritorno di Trump alla Casa Bianca potrebbe quindi significare il mantenimento dello *status quo* sull’ex provincia serba, se non addirittura un accordo più sbilanciato verso gli interessi serbi.

#### LE SPERANZE A BANJA LUKA

Anche a Banja Luka, capitale *de facto* della Republika Srpska, i nazionalisti serbo-bosniaci hanno gioito per la vittoria di Trump. Il presidente Milorad Dodik era stato sanzionato dall’amministrazione Biden a causa delle sue mosse secessioniste e in virtù dei suoi rapporti con la Russia di Putin e spera quindi in un cambio delle politiche statunitensi, seppure le primissime sanzioni statunitensi contro di lui furono adottate durante il primo mandato Trump.

---

<sup>49</sup> “U.S. Ambassador Says Partnership With Kosovo 'Not What We Would Hope'”, *Radio Free Europe Radio Liberty*, 13 agosto 2024.

<sup>50</sup> “Dozens Of KFOR Troops, Protesters Injured As Clashes Break Out In Serb-Majority Towns In Northern Kosovo”, *Radio Free Europe Radio Liberty*, 29 maggio 2023.

<sup>51</sup> X. Bami, “EU Announces Measures Against Kosovo Over Unrest in North”, *Balkan Insight*, 14 giugno 2023.

<sup>52</sup> N. Si, “Grenell Responds to Kurti: Kosovo-U.S. Relations Have Never Been Worse”, *Euronews*, 7 febbraio 2025.

<sup>53</sup> N. Si, “Grenell Strongly Attacks Kurti: ‘He Is Not Trustworthy for the U.S., Don’t Be Deceived’”, *Euronews*, 3 febbraio 2025.

E sebbene il Segretario di Stato Marco Rubio abbia già condannato le azioni di Dodik che nei mesi scorsi hanno minacciato l'ordine istituzionale e costituzionale bosniaco<sup>54</sup>, le autorità della Republika Srpska credono comunque che il cambio d'amministrazione possa in qualche modo agevolare il secessionismo di Banja Luka, come dichiarato dallo stesso Dodik l'indomani dell'elezione di Trump<sup>55</sup>.

Anche se a oggi non sembrano esserci segnali in tale direzione, Dodik e i suoi mirano alla rimozione di alcuni dei tanti pacchetti di sanzioni che il Tesoro statunitense ha adottato nei confronti dei vertici della RS, di alcuni loro famigliari, dei loro *asset* finanziari e di aziende sotto il loro controllo<sup>56</sup>. A tal fine, le autorità serbo-bosniache avrebbero anche ingaggiato un influente studio legale israelo-americano vicino a Trump per fare *lobbying* presso la sua amministrazione<sup>57</sup>. E se non si arrivasse alla rimozione delle sanzioni, Banja Luka beneficerebbe comunque della sinergia politica con Washington. Infatti, dalla sua elezione Trump ha portato avanti una battaglia contro i finanziamenti delle agenzie statunitensi come Usaid, che sostengono progetti e organizzazioni vitali per lo sviluppo della democrazia in Europa, anche nei Balcani. E, in Republika Srpska, Dodik ne ha approfittato per lanciare la sua simultanea guerra alle Ong, promuovendo una legge che limita il lavoro delle organizzazioni della società civile finanziate dall'estero<sup>58</sup>.

Tuttavia, sia la rimozione delle sanzioni che un altro tipo di sostegno indiretto rientrano, a oggi, tra gli scenari speculativi e di difficile previsione. Gli Usa sono i promotori della pace di Dayton ed è difficile immaginare che possano rinnegare quello che, al netto delle sue tante imperfezioni, risulta uno dei più importanti successi diplomatici della politica estera statunitense nella regione. Ciò che potrebbe eventualmente influire sul destino del secessionismo serbo-bosniaco è lo sviluppo dei negoziati sulla guerra in Ucraina.

## I BALCANI E GLI AFFARI DI FAMIGLIA

Un ultimo aspetto da tenere in considerazione relativamente al ritorno di Trump alla presidenza USA sono i suoi affari privati. Nei Balcani questi potrebbero influenzare le relazioni con Washington. Si tratta, nello specifico, di due casi. Uno a Belgrado, un progetto da 500 milioni di dollari per la costruzione di un hotel esclusivo al posto dell'edificio che ospitava il ministero della Difesa serbo e bombardato dalla Nato nel 1999<sup>59</sup>. L'altro caso riguarda la costruzione di un resort di lusso sull'isola deserta di Sazan,

---

<sup>54</sup> “Secretary Marco Rubio on the Actions of Republika Srpska Milorad Dodik”, U.S. Embassy in Serbia, 8 marzo 2025.

<sup>55</sup> “Dodik kaže da će 'proglasiti nezavisnost RS' ako Trump ponovo bude predsjednik SAD” (Dodik ha detto che “proclamerà l'indipendenza della RS” se Trump dovesse di nuovo diventare presidente degli USA), *Radio Free Europe Radio Liberty*, 3 dicembre 2023.

<sup>56</sup> “Western Balkans Sanctions”, U.S. Department of State, 18 dicembre 2024.

<sup>57</sup> “RS u Washingtonu lobira za ukidanje sankcija Dodiku i Cvijanović te dijalog s Trumpom” (La RS fa lobbying a Washington per la rimozione delle sanzioni a Dodik e Cvijanovic e per un dialogo con Trump), *Al Jazeera Balkans*, 23 gennaio 2025.

<sup>58</sup> S. Giantin, “Il presidente serbo – bosniaco Dodik strizza l'occhio a Trump e rilancia la legge contro le Ong”, *Il Piccolo*, 4 febbraio 2025.

<sup>59</sup> E. Lipton e P. Kosic, “Trump-Kushner Hotel Project in Serbia Hits a Snag: Alleged Forgery”, *The New York Times*, 14 maggio 2025.

in Albania, del valore di ~~un~~ 1,4 miliardi di euro<sup>60</sup>, nonché nella zona costiera di Zverec, già interessata dalla costruzione di un aeroporto internazionale, che gli ambientalisti contestano per il potenziale impatto ambientale, specialmente per le diverse specie di uccelli che abitano la vicina area protetta di Vjosa-Narta<sup>61</sup>.

Entrambi i progetti sono portati avanti dalla Affinity Partners, che fa capo a Jared Kushner, il genero di Trump. Come riporta il *New York Times*, si tratterebbe di progetti approvati dai governi con procedure speciali e nel caso dell'hotel di Belgrado con documenti ufficiali che sarebbero stati falsificati per far accelerare i lavori. In quest'ultimo caso, i figli di Trump, Eric e Donald Jr, hanno dato la loro personale benedizione al progetto, encomiando la Serbia di Vučić<sup>62</sup>.

Per il progetto albanese, invece, il governo del Premier Edi Rama ha concesso alla *Affinity Partners* di Kushner lo status di "investitore strategico"<sup>63</sup>. Da parte albanese questa concessione lascia intendere come Tirana voglia ingraziarsi gli Usa di Trump, in armonia con il più generale approccio di Edi Rama alle relazioni internazionali, sempre più proiettato verso Occidente; nonché come il Premier punti a fare dell'Albania un nuovo "campione del turismo" mediterraneo, seguendo il modello della Croazia degli anni Novanta, con un settore turistico pensato per trainare l'intera economia nazionale<sup>64</sup>.

Dall'altro lato, i progetti di Jared Kushner confermano come per l'amministrazione Trump gli affari economici abbiano priorità sulle relazioni politiche. Un approccio che, però, potrebbe influenzare non solo i rapporti bilaterali tra gli Stati Uniti e i Paesi balcanici, ma anche i già precari equilibri regionali, specialmente nel caso serbo, dal momento che gli investimenti della Affinity Partners potrebbero contribuire a spostare la diplomazia di Washington su posizioni più favorevoli per Belgrado.

---

<sup>60</sup> G. Erebara, "[Albania Greenlights Jared Kushner Plan to Develop Island as Luxury Resort](#)", *Balkan Insight*, 15 gennaio 2025.

<sup>61</sup> P. Aleotti, "[Albania: nuovo aeroporto di Valona, la battaglia degli ambientalisti](#)", *East Journal*, 27 settembre 2023.

<sup>62</sup> E. Lipton e P. Kovic, "[Trump-Kushner Hotel Project in Serbia Hits a Snag: Alleged Forgery](#)", *The New York Times*, 14 maggio 2025.

<sup>63</sup> D. Sito-Sucic, "[Albania approves luxury resort project linked to Jared Kushner's company](#)", *Reuters*, 16 gennaio 2025

<sup>64</sup> A. Marie Adams, "[The Latest Battleground for Luxury Tourism: Albania's Adriatic Coast](#)", *The New York Times*, 23 aprile 2025.

## CONCLUSIONI: QUALI IMPLICAZIONI PER BRUXELLES?

La regione balcanica si trova nuovamente coinvolta in una serie di crisi che mettono in discussione non solo la tenuta interna dei Paesi coinvolti, ma anche le loro relazioni internazionali in un contesto geopolitico caratterizzato da crescenti incertezze.

I casi di Bosnia ed Erzegovina e Kosovo sono infatti strettamente dipendenti sia dagli organismi multilaterali sia dalle organizzazioni internazionali che negli ultimi tre decenni hanno accompagnato la difficile transizione dei Balcani. Le proteste in Serbia, dal canto loro, mettono a nudo un regime che ha sin qui goduto dell'appoggio più o meno diretto delle principali istituzioni occidentali, a partire dalle cancellerie dei Paesi UE. Una sfida geopolitica innanzitutto per l'Unione europea, che con il processo di allargamento mira non solo a stabilizzare la regione, ma anche a divenire più assertiva a livello globale. Se Bruxelles ha a lungo ritardato nel rendere tangibile l'orizzonte di integrazione per i Paesi della regione, a livello locale alcuni governi hanno mancato di portare a termine il processo di riforme, ignorando o addirittura calpestando gli standard europei relativamente a Stato di diritto, libertà dei media e lotta alla corruzione. Quest'ultimo è il caso soprattutto della Serbia di Aleksandar Vučić, su cui pesa il mancato allineamento alla politica estera europea. Per anni il Presidente serbo ha cercato di mantenersi equidistante, pur se coltivare le relazioni con Mosca avrebbe prima o poi comportato una serie di conseguenze.

Per quanto l'influenza russa non si manifesti in una penetrazione economica o scambi commerciali alternativi a quelli con i Paesi UE, l'alleanza politica tra Russia e Serbia, nonché Republika Srpska, rischia di aumentare i divari con l'UE. La decisione di Austria e Germania di bandire dal proprio territorio Dodik e i suoi alleati potrebbe fungere da modello per altri Paesi membri qualora l'UE non raggiunga l'unanimità per adottare sanzioni contro il secessionismo di Banja Luka. Relativamente al Kosovo, il nuovo inviato speciale Sorensen dovrebbe ripartire dalle intese del 2023 e rilanciare il dialogo facilitato da Bruxelles, nella consapevolezza che la Russia non ha mai avuto alcuna contropartita diplomatica sull'ex provincia serba.

L'impressione è che il destino delle crisi della regione balcanica possa indirettamente dipendere da quello dei negoziati con la Russia sull'Ucraina. Un eventuale maggiore allineamento tra Mosca e Washington, come paventato a fine febbraio scorso dopo l'incontro alla Casa Bianca tra Trump e il Presidente ucraino Volodymyr Zelensky, avrebbe probabili ricadute anche nei Balcani. In particolare, in Bosnia ed Erzegovina, con il *leader* della Republika Srpska, Milorad Dodik, sempre più vassallo di Putin. Nell'ultimo incontro bilaterale di aprile, era presente anche Yuri Ushakov, uno dei più importanti consiglieri di politica estera del Presidente russo, nonché ex ambasciatore negli Usa. Sebbene resti uno scenario speculativo, la sua presenza potrebbe indicare come Mosca possa mettere sul tavolo dei negoziati anche alcune questioni balcaniche.

Infine, l'incertezza del sistema delle relazioni internazionali legata alla nuova amministrazione Usa potrebbe indirettamente incentivare tanto una *escalation* quanto un disimpegno dalla regione, che il Presidente Trump vede con scarso interesse geostrategico,

ma con un certo interesse per affari di famiglia che potrebbero a loro volta influenzare scelte di politica estera.

In conclusione, i Balcani si confermano una regione europea lasciata ai margini d'Europa, ma con un crescente potenziale di contesa geopolitica in cui le maggiori superpotenze coltivano i propri interessi, con alleanze e accordi pragmatici, e in cui politicamente Bruxelles fatica a prevalere.



# Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione  
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati  
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale  
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

## Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico  
per le relazioni internazionali

## Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche  
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda 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 – Dipartimento Affari esteri

Tel. 06 67604939

Email: [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.