Parlamento europeo
2024-2029

Commissione per gli affari esteri

2025/2019(INI)

10.2.2025

PROGETTO DI RELAZIONE

sulle relazioni 2023 e 2024 della Commissione sul Kosovo
(2025/2019(INI))

Commissione per gli affari esteri

Relatore: Riho Terras

PR_INI

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

MOTIVAZIONE 10

ALLEGATO: ENTITÀ O PERSONE DA CUI IL RELATORE HA RICEVUTO CONTRIBUTI 11

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulle relazioni 2023 e 2024 della Commissione sul Kosovo
(2025/2019(INI))

Il Parlamento europeo,

– visto l'accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da un lato, e il Kosovo, dall'altro[1], entrato in vigore il 1º aprile 2016,

– vista la domanda di adesione del Kosovo all'Unione europea del 15 dicembre 2022,

– vista la domanda di adesione del Kosovo al Consiglio d'Europa del 12 maggio 2022,

– visto l'accordo quadro tra l'Unione europea e il Kosovo sui principi generali della partecipazione del Kosovo ai programmi dell'Unione[2], in vigore dal 1° agosto 2017,

– visto il regolamento (UE) 2021/1529 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 settembre 2021, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA III)[3],

– visto il regolamento (UE) 2024/1449 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sull'istituzione di uno strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali[4],

– viste le conclusioni della presidenza in occasione della riunione del Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003,

– viste le dichiarazioni dei vertici UE-Balcani occidentali del 13 dicembre 2023 e del 18 dicembre 2024, tenutisi a Bruxelles,

– visto il processo di Berlino avviato il 28 agosto 2014,

– vista la comunicazione della Commissione del 5 febbraio 2020 dal titolo "Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali" (COM(2020)0057),

– vista la comunicazione della Commissione del 6 ottobre 2020 dal titolo "Un piano economico e di investimenti per i Balcani occidentali" (COM(2020)0641),

– vista la comunicazione della Commissione dell'8 novembre 2023 dal titolo "Comunicazione 2023 sulla politica di allargamento dell'UE" (COM(2023)0690), accompagnata dal documento di lavoro dei servizi della Commissione intitolato "Kosovo 2023 Report" (Relazione 2023 sul Kosovo) (SWD(2021)0692),

[1] GU L 71 del 16.3.2016, pag. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2016/342/oj.
[2] GU L 195 del 27.7.2017, pag. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2017/1388/oj.
[3] GU L 330 del 20.9.2021, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj.
[4] GU L, 2024/1449, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.

– vista la comunicazione della Commissione dell'8 novembre 2023 dal titolo "Un nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali" (COM(2023)0691),

– vista la comunicazione della Commissione del 20 marzo 2024 sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento (COM(2024)0146),

– vista la comunicazione della Commissione del 30 ottobre 2024 dal titolo "Comunicazione 2024 sulla politica di allargamento dell'UE" (COM(2024)0690), accompagnata dal documento di lavoro dei servizi della Commissione intitolato "Kosovo 2024 Report" (Relazione 2024 sul Kosovo) (SWD(2021)0692),

– viste la sintesi e le valutazioni per paese della Commissione, del 31 maggio 2023 e del 13 giugno 2024, sul programma di riforma economica del Kosovo,

– viste le conclusioni comuni del dialogo economico e finanziario tra l'UE e i Balcani occidentali e la Turchia, adottate dal Consiglio il 16 maggio 2023, e le conclusioni comuni del dialogo economico e finanziario tra l'UE e i partner dei Balcani occidentali, la Turchia, la Georgia, la Repubblica di Moldova e l'Ucraina, adottate dal Consiglio il 14 maggio 2024,

– visti la risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 10 giugno 1999, il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia (CIG) del 22 luglio 2010 sulla conformità al diritto internazionale della dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo, nonché la risoluzione 64/298 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 9 settembre 2010, in cui si prende atto del contenuto del parere della CIG e si plaude alla disponibilità dell'UE a favorire il dialogo tra Serbia e Kosovo,

– visti il primo accordo sui principi che disciplinano la normalizzazione delle relazioni tra i governi della Serbia e del Kosovo, del 19 aprile 2013, gli accordi del 25 agosto 2015 e il dialogo in corso, facilitato dall'UE, per la normalizzazione delle relazioni,

– visti l'accordo di Bruxelles del 27 febbraio 2023 e l'accordo di Ohrid del 18 marzo 2023, nonché il relativo allegato di attuazione,

– vista la decisione (PESC) 2023/1095 del Consiglio, del 5 giugno 2023, che modifica l'azione comune 2008/124/PESC, relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX Kosovo)[5], che ha prorogato il mandato della missione fino al 14 giugno 2025,

– visto il regolamento (UE) 2023/850 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 aprile 2023, che modifica il regolamento (UE) 2018/1806, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (Kosovo)[6],

– vista la relazione finale della missione di osservazione elettorale dell'Unione europea

[5] GU L 146/22, 6.6.2023, pag. 22, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1095/oj.
[6] GU L 110 del 25.4.2023, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/850/oj.

sulle elezioni comunali svoltesi in Kosovo nel 2021,

– vista la quarta riunione del Consiglio di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e il Kosovo, tenutasi a Bruxelles il 7 dicembre 2021,

– viste le sue precedenti risoluzioni sul Kosovo,

– viste le raccomandazioni comuni adottate in occasione della 12ª riunione del comitato parlamentare di stabilizzazione e di associazione UE-Kosovo, tenutasi il 9 dicembre 2024,

– visto l'indice di percezione della corruzione 2023 di Transparency International,

– visto l'articolo 55 del suo regolamento,

– vista la relazione della commissione per gli affari esteri (A10-0000/2025),

A. considerando che la politica di allargamento è uno degli strumenti di politica estera dell'UE più efficaci e una delle politiche di maggior successo dell'Unione per favorire e incoraggiare le riforme fondamentali;

B. considerando che la democrazia e lo Stato di diritto sono i valori basilari su cui si fonda l'UE;

C. considerando che ciascun paese dell'allargamento è giudicato in base ai suoi meriti e che è l'attuazione delle riforme necessarie a determinare il calendario e i progressi dell'adesione;

D. considerando che l'UE è il principale fornitore di assistenza finanziaria al Kosovo;

Impegno a favore dell'adesione all'UE

1. elogia l'impegno del Kosovo a favore dell'adesione all'UE, che riflette una scelta geopolitica strategica chiara, e il forte sostegno dei suoi cittadini al percorso europeo del Kosovo;

2. ribadisce la sua ferma convinzione che il futuro del Kosovo sia nell'UE e che tutti gli sforzi per far uscire il Kosovo dalla "zona grigia" siano nell'interesse sia del popolo kosovaro che dell'UE, in particolare nel contesto della crescente rivalità con i regimi autoritari;

3. sostiene la domanda di adesione all'UE presentata dal Kosovo; invita gli Stati membri che non hanno ancora riconosciuto l'indipendenza del Kosovo a farlo senza indugi;

4. si compiace della liberalizzazione dei visti, concordata nel dicembre 2022 e in vigore dal 1º gennaio 2024, quale risultato tangibile delle relazioni sempre più strette del Kosovo con l'UE;

5. prende atto dei progressi concreti nell'ambito della giustizia, della libertà e della sicurezza, della lotta contro la criminalità organizzata e di un'economia di mercato

funzionante; deplora che i progressi in materia di Stato di diritto restino limitati;

6. si compiace dell'allineamento in corso del Kosovo alla politica estera e di sicurezza dell'UE, in particolare della sua ferma condanna della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina e della sua attuazione delle misure restrittive dell'Unione nei confronti della Russia e della Bielorussia;

7. chiede la revoca immediata delle misure dell'UE nei confronti del Kosovo, che non sono più giustificate e sono in contraddizione con l'impegno dimostrato dal Kosovo a favore dei valori europei e dell'allineamento alle politiche dell'UE;

8. ribadisce il suo sostegno alla domanda di adesione del Kosovo al Consiglio d'Europa e al progetto del paese di aderire al programma di partenariato per la pace della NATO;

Democrazia e Stato di diritto

9. si compiace degli importanti progressi compiuti per dare seguito alla maggior parte delle raccomandazioni di lunga data della missione di osservazione elettorale dell'UE (EU EOM) e per presentare una legge consensuale sulle elezioni legislative; osserva che tali progressi costituiscono una base adeguata per lo svolgimento di elezioni democratiche, in linea con le norme internazionali e regionali; rileva che, in risposta a un invito del presidente del Kosovo, l'Unione europea ha inviato una missione di osservazione elettorale dell'UE, compresa una delegazione di osservatori composta di deputati al Parlamento europeo, per osservare le elezioni parlamentari che si sono svolte in Kosovo il 9 febbraio 2025;

10. si compiace dell'adozione della legge sulla procura speciale e dei progressi compiuti nel giudicare i casi di corruzione, e sottolinea nel contempo che i risultati continuano a risentire della carenza di risorse e della mancanza di imparzialità;

11. osserva con preoccupazione che la posizione del Kosovo nella classifica dell'indice di percezione della corruzione rimane insoddisfacente; sottolinea che per conquistare la fiducia dei cittadini occorrono non soltanto riforme legislative, ma anche risultati visibili per quanto riguarda le indagini, il perseguimento e la condanna dei casi di corruzione;

12. esprime profonda preoccupazione per le vulnerabilità sistemiche del potere giudiziario in Kosovo, in particolare per quanto riguarda l'indipendenza del sistema giudiziario e il rispetto della separazione dei poteri; ribadisce la sua preoccupazione per i ritardi nei processi e le critiche espresse da funzionari governativi riguardo alle decisioni giudiziarie in determinati casi;

13. si compiace della partecipazione dei serbi del Kosovo alle elezioni parlamentari e incoraggia i loro rappresentanti eletti a svolgere un ruolo attivo nel quadro legislativo del Kosovo, a sostegno di un futuro prospero del paese;

14. prende atto del costante aumento dei rinvii a giudizio e delle condanne per reati di criminalità organizzata, ma sottolinea la necessità che le procure e la polizia rafforzino la loro azione congiunta contro i gruppi e le reti criminali; esprime preoccupazione per le sfide in materia di sicurezza nel Kosovo settentrionale, in particolare a seguito

dell'attacco di Banjska/Banjskë del settembre 2023, che ha richiesto importanti risorse di polizia;

15. ribadisce il suo impegno a mantenere e rafforzare la sua cooperazione con l'Assemblea del Kosovo e i suoi membri al fine di sostenere i processi democratici legati al percorso europeo del Kosovo, utilizzando gli strumenti e le iniziative di sostegno della democrazia di cui dispone il Parlamento; ritiene che tale partenariato possa essere rivitalizzato e ulteriormente rafforzato a seguito delle elezioni del 9 febbraio 2025;

16. condanna i gravi incidenti di sicurezza verificatisi nel Kosovo settentrionale alla fine di novembre 2024, il più grave dei quali ha avuto luogo nei pressi del villaggio di Vragë a Zubin Potok, dove ordigni esplosivi hanno danneggiato il canale principale del sistema Ibër Lepenc; esprime il suo sostegno alle istituzioni del Kosovo nello svolgimento di un'indagine completa su tali azioni criminali, in modo che i responsabili possano essere assicurati alla giustizia;

Libertà fondamentali e diritti umani

17. osserva che il Kosovo dispone dell'assetto istituzionale necessario per la promozione e la protezione dei diritti umani; sottolinea tuttavia che la protezione dei diritti umani rimane carente a causa di risorse umane e finanziarie limitate;

18. prende atto dell'ambiente mediatico pluralistico del Kosovo e sottolinea il ruolo della commissione indipendente per i media, la cui autonomia decisionale deve essere rigorosamente garantita; chiede maggiore trasparenza riguardo alla proprietà dei media e al loro finanziamento, in modo da rafforzare l'indipendenza e il pluralismo dei media;

19. esprime profonda preoccupazione per il significativo aumento degli attacchi contro i giornalisti e delle azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (casi di SLAPP);

Riconciliazione e relazioni di buon vicinato

20. plaude all'impegno del Kosovo in una serie di iniziative di cooperazione regionale e incoraggia il paese a intensificare i suoi sforzi di riconciliazione e a cercare soluzioni alle controversie del passato;

21. ribadisce il suo pieno sostegno al dialogo agevolato dall'UE e plaude alla nomina di Peter Sørensen in qualità di rappresentante speciale dell'Unione per il dialogo tra Belgrado e Pristina;

22. ribadisce l'importanza di un impegno costruttivo da parte delle autorità kosovare e serbe al fine di trovare un accordo di normalizzazione globale e giuridicamente vincolante; invita sia il Kosovo che la Serbia ad astenersi da azioni unilaterali che potrebbero inasprire le tensioni; chiede il rispetto e la piena attuazione di tutti gli accordi precedenti, compresa l'istituzione dell'associazione/comunità dei comuni a maggioranza serba; invita le parti negoziali a ripristinare il pieno funzionamento di tutte le istituzioni del Kosovo;

23. si aspetta che il Kosovo e la Serbia cooperino pienamente e adottino tutte le misure

necessarie per catturare e consegnare rapidamente alla giustizia i responsabili degli attentati terroristici perpetrati nel 2023 a Banjska; deplora che la Serbia non abbia ancora perseguito i colpevoli, in particolare Milan Radoičić, vicepresidente della Srpska Lista; ribadisce che anche gli autori dell'attentato terroristico a Zubin Potok devono rispondere senza indugio delle loro azioni davanti alla giustizia;

24. invita la vicepresidente della Commissione/alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e la Commissione ad assumere un ruolo maggiormente proattivo nel guidare il processo di dialogo; chiede che al Parlamento europeo venga riconosciuto un ruolo più incisivo nell'agevolare il dialogo;

25. condanna tutte le azioni che mettono a repentaglio la stabilità e pregiudicano il processo di riconciliazione, come le tensioni nel nord del Kosovo; sottolinea che entrambe le parti devono attuare pienamente tutti gli accordi raggiunti ed evitare azioni unilaterali che potrebbero inasprire le tensioni; invita la polizia kosovara a garantire il suo pieno rispetto di tutti i requisiti in materia di Stato di diritto e diritti umani e ad assicurare che nel nord del Kosovo sia schierata una forza rappresentativa di tutte le etnie, nel pieno rispetto dei requisiti giuridici; ricorda la responsabilità condivisa di tutti i cittadini del Kosovo nel difendere la pace e lo Stato di diritto;

Riforme socioeconomiche

26. si compiace della partecipazione attiva del Kosovo nell'attuazione del nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali, che mira ad approfondire le riforme richieste per l'adesione all'UE e a ridurre il divario socioeconomico tra gli Stati membri dell'UE e i paesi dei Balcani occidentali;

27. valuta positivamente i progressi compiuti dal Kosovo nello sviluppo di un'economia di mercato funzionante e incoraggia il Kosovo ad attuare le riforme strutturali necessarie per far fronte alle sfide di bilancio;

28. prende atto dei limitati progressi compiuti dal Kosovo nella trasformazione digitale dei servizi pubblici; sottolinea la necessità che il paese si allinei alla legislazione dell'UE in materia di digitale;

29. esorta il governo del Kosovo a garantire un migliore accesso ai servizi sanitari; osserva che la spesa sanitaria rimane la seconda più bassa della regione;

Energia, ambiente, sviluppo sostenibile e connettività

30. osserva che il Kosovo ha compiuto alcuni progressi in materia di sicurezza dell'approvvigionamento energetico, ma continua a dipendere fortemente da centrali elettriche obsolete e altamente inquinanti, il che comporta gravi rischi per la salute e l'ambiente; osserva che il Kosovo deve garantire una rapida attuazione del suo programma energetico per il periodo 2022-2025 al fine di conseguire i suoi ambiziosi obiettivi;

31. esorta il Kosovo a migliorare il rispetto dei limiti di emissione, a migliorare l'integrazione delle considerazioni ambientali nelle politiche settoriali e ad adottare le misure necessarie per il controllo dell'inquinamento e la gestione dei rifiuti, in linea con

le norme internazionali;

°

° °

32. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Presidente del Consiglio europeo, alla Commissione, alla vicepresidente della Commissione/alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri nonché alla Presidente, al governo e all'Assemblea nazionale del Kosovo.

MOTIVAZIONE

Il Parlamento europeo monitora attentamente gli sviluppi politici e socioeconomici in Kosovo e presenta la propria relazione a seguito della relazione della Commissione europea sui progressi compiuti dal Kosovo. Dopo aver adottato la sua ultima relazione nel 2023, il Parlamento europeo riprenderà la tradizionale pubblicazione di relazioni annuali, che non è stata possibile nel 2024 a causa delle elezioni europee e della formazione della nuova Commissione.

In sintesi, nel 2023 e nel 2024 il Kosovo ha compiuto notevoli progressi in materia di riforme elettorali, resilienza economica e tutela dei diritti fondamentali. Permangono tuttavia sfide in relazione alla riforma del sistema giudiziario, alla libertà dei media, all'efficienza della pubblica amministrazione e alla digitalizzazione dei servizi pubblici. Un impegno costante a favore di riforme globali e di una governance inclusiva è essenziale affinché il Kosovo progredisca nel suo percorso verso l'integrazione europea.

Molte delle sfide che il Kosovo si trova ad affrontare sono problemi ereditati dal passato, la cui soluzione richiede la partecipazione dell'intera regione al più ampio processo di integrazione all'Unione europea. Il dialogo tra Pristina e Belgrado, avviato per trovare un compromesso accettabile per le parti, non ha purtroppo prodotto i risultati auspicati. La nuova Commissione europea, come pure il Parlamento europeo e gli Stati membri, devono certamente fare tutto il possibile per garantire che il dialogo tra Pristina e Belgrado prosegua con rinnovato vigore. La nomina del nuovo rappresentante speciale, Peter Sörensen, è quindi accolta con favore.

L'allargamento dell'Unione europea è stato uno dei successi più importanti dell'UE e deve continuare. L'obiettivo geopolitico più ampio dell'allargamento è eliminare le cosiddette zone grigie dalla mappa dell'Europa. Gli importanti cambiamenti che hanno avuto luogo nel contesto della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina devono rafforzare la disponibilità dell'Unione europea a confrontarsi con attori autoritari globali concorrenti. Sia la Russia che la Cina hanno dimostrato di avere interessi molto chiari nei Balcani occidentali.

Con la presente relazione, il relatore intende fornire un quadro generale e la valutazione del Parlamento europeo dei risultati e delle sfide più importanti con cui il Kosovo è alle prese oggi e nel prossimo futuro. Tuttavia, in questa sede non è certamente possibile affrontare tutte le sfide e gli ambiti problematici. Uno dei requisiti indispensabili per l'elaborazione della relazione è stata l'opportunità di visitare il Kosovo durante una missione conoscitiva e di incontrare funzionari governativi, leader dell'opposizione e rappresentanti della società civile. L'elaborazione della relazione ha dato luogo a scambi molto utili con rappresentanti di varie istituzioni dell'Unione europea e di organizzazioni internazionali, per i quali il relatore è estremamente grato.

ALLEGATO: ENTITÀ O PERSONE
DA CUI IL RELATORE HA RICEVUTO CONTRIBUTI

Conformemente all'allegato I, articolo 8, del regolamento, il relatore dichiara di aver ricevuto, nel corso dell'elaborazione del progetto di relazione, contributi dalle seguenti entità o persone:

Entità e/o persona
European External Action Service (EEAS)

L'elenco che precede è compilato sotto l'esclusiva responsabilità del relatore.

Quando delle persone fisiche sono identificate nell'elenco con il loro nome, la loro funzione o entrambi, il relatore dichiara di aver sottoposto alle persone fisiche interessate l'informativa del Parlamento europeo sulla protezione dei dati n. 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), che definisce le condizioni applicabili al trattamento dei loro dati personali e i diritti connessi a tale trattamento.