Parlamento europeo
2024-2029

Commissione per gli affari esteri

2025/2255(INI)

6.3.2026

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla relazione 2025 della Commissione sulla Serbia
(2025/2255(INI))

Commissione per gli affari esteri

Relatore: Tonino Picula

PR_INI

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

MOTIVAZIONE 9

ALLEGATO: DICHIARAZIONE DEI CONTRIBUTI 10

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla relazione 2025 della Commissione sulla Serbia
(2025/2255(INI))

Il Parlamento europeo,

– visto l'accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Serbia, dall'altra[1], entrato in vigore il 1º settembre 2013,

– vista la domanda di adesione all'UE presentata dalla Serbia il 19 dicembre 2009,

– visti il parere della Commissione del 12 ottobre 2011 sulla domanda di adesione della Serbia all'Unione europea (COM(2011)0668), la decisione del Consiglio europeo del 1° marzo 2012 di concedere alla Serbia lo status di paese candidato e la decisione del Consiglio europeo del 28 giugno 2013 di avviare i negoziati di adesione all'Unione europea con la Serbia,

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

– 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)[2],

– 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[3],

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

– vista la riunione dei leader dei Balcani occidentali del 1º luglio 2025 a Skopje, Macedonia del Nord, sul piano di crescita per i Balcani occidentali,

– vista la dichiarazione del vertice UE-Balcani occidentali del 17 dicembre 2025,

– viste le conclusioni della Presidenza del 16 dicembre 2025 sull'allargamento,

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

– viste le conclusioni della presidenza del vertice del 2025 sul processo di Berlino del 22 ottobre 2025,

– vista la comunicazione della Commissione del 6 ottobre 2020, dal titolo "Un piano

[1] GU L 278 del 18.10.2013, pag. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2013/490/oj.
[2] GU L 330 del 20.9.2021, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj.
[3] GU L, 2024/1449, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.

economico e di investimenti per i Balcani occidentali" (COM(2020)0641),

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

– visti la comunicazione della Commissione, dell'8 luglio 2025, dal titolo "Relazione sullo Stato di diritto 2025 – La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea" (COM(2025)0900) accompagnata dal documento di lavoro dei servizi della Commissione intitolato "2025 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Serbia" (Relazione sullo Stato di diritto 2025 – Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Serbia) (SWD(2025)0931),

– vista la comunicazione della Commissione del 4 novembre 2025 dal titolo "Comunicazione 2025 sulla politica di allargamento dell'UE" (COM(2025)0690), accompagnata dal documento di lavoro dei servizi della Commissione intitolato "Serbia 2025 Report" (Relazione 2025 sulla Serbia) (SWD(2025)0755),

— 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,

– vista la relazione finale della missione di osservazione elettorale dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa/Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) sulle elezioni parlamentari e presidenziali anticipate del 3 aprile 2022 in Serbia, pubblicata il 19 agosto 2022,

– vista la relazione finale della missione di osservazione elettorale OSCE/ODIHR sulle elezioni parlamentari anticipate del 17 dicembre 2023 in Serbia, pubblicata il 28 febbraio 2024,

– viste le conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2006, le conclusioni del Consiglio del marzo 2020 e le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993, note anche come i criteri di Copenaghen,

– viste le sue precedenti risoluzioni sulla Serbia, in particolare quella del 22 ottobre 2025 sulla polarizzazione e la crescente repressione in Serbia a un anno dalla tragedia di Novi Sad[4],

– vista la missione della sua commissione per gli affari esteri in Serbia tenutasi dal 22 al 24 gennaio 2026,

– visto l'articolo 55 del suo regolamento,

– vista la relazione della commissione per gli affari esteri (A10-0000/2026),

A. considerando che l'allargamento rappresenta uno strumento fondamentale della politica estera dell'UE e un investimento geopolitico strategico nella pace, nella sicurezza e nella prosperità a lungo termine;

[4] Testi approvati, P10_TA(2025)0248.

B. considerando che ciascun paese candidato nel processo di allargamento è valutato in base ai propri meriti nel soddisfare i criteri di Copenaghen;

C. considerando che le riforme connesse all'UE in Serbia hanno subito un notevole rallentamento o hanno registrato un regresso in diversi settori chiave, in particolare per quanto riguarda gli elementi fondamentali del processo di adesione, quali lo Stato di diritto e la libertà dei media;

D. considerando che negli ultimi anni i diritti politici e le libertà civili sono stati oggetto di un'erosione costante in Serbia, e che si sono esercitate pressioni sui media indipendenti, sul mondo accademico, sull'opposizione politica e sulle organizzazioni della società civile;

E. considerando che l'UE rimane il principale partner commerciale della Serbia, la sua principale fonte di investimenti e il principale donatore;

Impegno a favore dell'adesione all'UE

1. sottolinea che i progressi nel percorso verso l'adesione all'UE, che è un processo realmente meritocratico, sono subordinati al pieno rispetto dei valori dell'UE, nonché al rispetto della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, e il tutto è sancito dai criteri di Copenaghen; sottolinea che ciò comporta non solo l'adozione di riforme, ma anche la loro piena e completa attuazione;

2. ricorda l'impegno dichiarato della Serbia secondo cui l'adesione all'UE rappresenta il suo obiettivo strategico, ma osserva che gli impegni dichiarati spesso non trovano riscontro nella pratica, come evidenziato dal fatto che i massimi rappresentanti serbi non hanno partecipato al vertice UE-Balcani occidentali del dicembre 2025;

3. ribadisce la necessità che la Serbia dimostri in modo chiaro e coerente il suo orientamento geopolitico verso l'UE, anche allineandosi pienamente alla politica estera e di sicurezza comune dell'UE, con particolare riferimento alle misure restrittive adottate dall'UE nel contesto della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina;

4. deplora il fatto che la Serbia abbia compiuto progressi limitati o nulli nel soddisfare i parametri di riferimento per l'adesione all'UE in molti altri capitoli negoziali; ribadisce che i negoziati di adesione all'UE con la Serbia dovrebbero progredire solo subordinatamente al compimento di progressi misurabili e sostenibili nel gruppo di capitoli sulle questioni fondamentali, in particolare lo Stato di diritto, la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, l'indipendenza della magistratura, la libertà dei media e la riforma della pubblica amministrazione;

5. ribadisce il suo invito alla Serbia a compiere progressi credibili e a intensificare gli sforzi per far fronte alla manipolazione delle informazioni e alle ingerenze da parte di attori stranieri, comprese la disinformazione e la retorica anti-UE;

6. respinge con forza tutte le insinuazioni dei funzionari serbi secondo cui l'UE e alcuni dei suoi Stati membri sarebbero stati coinvolti nell'organizzazione delle proteste studentesche, che hanno luogo dal novembre 2024, al fine di innescare una "rivoluzione colorata"; ribadisce la sua ferma condanna dell'arresto e dell'espulsione illegali di

cittadini dell'UE che hanno rilasciato dichiarazioni a sostegno degli studenti che protestano;

7. condanna il comportamento inaccettabile, gli insulti e la retorica negativa nei confronti dei deputati al Parlamento europeo e di altri attori politici, compresi i membri della missione della commissione per gli affari esteri in Serbia nel gennaio 2026;

Democrazia e Stato di diritto

8. esprime preoccupazione per l'aggravarsi della crisi politica in Serbia nel contesto delle proteste di massa che hanno luogo in tutto il paese dal novembre 2024 e che riflettono la reazione del popolo serbo alla corruzione sistemica e alla mancanza percepita di responsabilità e trasparenza nel paese;

9. osserva che le indagini relative al crollo della pensilina della stazione ferroviaria di Novi Sad sono ancora in corso e non sono state ancora concluse; chiede ancora una volta la piena trasparenza, responsabilità e l'indipendenza della magistratura nei procedimenti;

10. ritiene che il modo migliore per risolvere la crisi politica in Serbia sia lo svolgimento di elezioni libere ed eque; chiede che tutte le raccomandazioni dell'ODIHR siano attuate pienamente, in modo trasparente e inclusivo;

11. ribadisce la sua richiesta di una completa attuazione della legge sul registro elettorale unificato, anche per quanto riguarda il rispetto dei termini di legge e la cooperazione delle istituzioni statali nell'audit del registro;

12. esprime profonda preoccupazione per le modifiche adottate dall'Assemblea nazionale il 28 gennaio 2026 intese a modificare le principali leggi giudiziarie; sottolinea che ciò rappresenta un grave passo indietro nel percorso della Serbia verso l'adesione all'UE, in quanto indebolisce ulteriormente l'indipendenza della magistratura e l'autonomia delle procure; esorta le autorità serbe a sospendere l'attuazione delle modifiche e ne chiede la revisione urgente;

Libertà fondamentali e diritti umani

13. ribadisce il proprio sostegno al diritto di tutto il popolo serbo, compresi gli studenti, di protestare pacificamente per chiedere l'assunzione di responsabilità e riforme democratiche direttamente connesse allo Stato di diritto;

14. denuncia il fatto che nell'ultimo anno manifestanti pacifici, studenti, attivisti e giornalisti sono stati sottoposti a un'ampia gamma di misure repressive, tra cui un uso eccessivo della forza e violenza da parte della polizia, detenzioni e arresti arbitrari, esilio politico e altre forme di intimidazione; chiede sanzioni mirate nei confronti delle persone responsabili di gravi violazioni della legislazione e dei diritti umani in Serbia;

15. chiede l'avvio di indagini urgenti, imparziali e trasparenti su tutte le accuse di ricorso non necessario e sproporzionato alla forza e di sorveglianza illegale dei manifestanti;

16. esprime profonda preoccupazione per l'intensificarsi degli attacchi verbali, delle

campagne diffamatorie e delle pressioni nei confronti delle organizzazioni della società civile che difendono lo Stato di diritto; condanna il deterioramento delle condizioni di lavoro dei giornalisti e dei media; esorta la Serbia a invertire il regresso rispetto alla libertà di espressione;

17. osserva con preoccupazione che l'autorità di regolamentazione serba per i media elettronici (REM) continua a non essere in grado di funzionare a causa della mancanza di un Consiglio legittimo e operativo;

18. sottolinea l'importanza di tutelare la libertà accademica e l'autonomia istituzionale in linea con i principi dello spazio europeo dell'istruzione superiore; esprime profonda preoccupazione per le segnalazioni di pressioni finanziarie, amministrative e fisiche nei confronti del personale accademico e di ingerenze delle misure governative nell'autonomia istituzionale delle università;

Riconciliazione e relazioni di buon vicinato

19. si aspetta che il Kosovo e la Serbia cooperino pienamente e adottino tutte le misure necessarie per 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;

20. ricorda che la normalizzazione delle relazioni con il Kosovo e l'attuazione degli impegni assunti nel quadro del dialogo Belgrado-Pristina rimangono parte integrante della prospettiva europea della Serbia;

21. ribadisce il suo pieno sostegno al dialogo agevolato dall'UE e plaude alla proroga del mandato di Peter Sørensen quale rappresentante speciale dell'Unione per il dialogo tra Belgrado e Pristina fino al 29 febbraio 2028;

22. riafferma l'importanza di un impegno costruttivo da parte delle autorità kosovare e serbe per trovare un accordo di normalizzazione globale e giuridicamente vincolante, basato sul riconoscimento reciproco e in conformità al diritto internazionale; invita sia il Kosovo che la Serbia ad attuare gli accordi di Bruxelles e di Ohrid, compresi l'istituzione dell'associazione/comunità dei comuni a maggioranza serba e il superamento della resistenza serba nei confronti dell'adesione del Kosovo alle organizzazioni regionali e internazionali, e ad astenersi da azioni unilaterali che potrebbero compromettere il processo di dialogo;

23. invita la Serbia ad adottare un approccio più attivo per far fronte alla negazione dei crimini di guerra e al revisionismo storico, soprattutto per quanto riguarda le guerre in Croazia, Bosnia-Erzegovina e Kosovo;

24. osserva che i casi irrisolti di "persone scomparse" rimangono una sfida importante; esorta la Serbia a intensificare i suoi sforzi di riconciliazione e ad adottare un approccio più attivo, in particolare per quanto riguarda le persone scomparse;

Riforme socioeconomiche

25. ricorda che il sostegno del piano di riforme e crescita è subordinato al rispetto di

meccanismi democratici efficaci, tra cui un sistema parlamentare multipartitico, elezioni libere ed eque, media pluralistici, una magistratura indipendente, lo Stato di diritto e l'adempimento di tutti gli obblighi in materia di diritti umani; osserva con preoccupazione che nel gennaio 2026 la Commissione ha comunque approvato il primo svincolo di fondi a favore della Serbia nell'ambito dello strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali; invita la Commissione a spiegare in che modo sono state soddisfatte le condizioni preliminari;

Energia, ambiente, sviluppo sostenibile e connettività

26. prende atto degli sviluppi politicamente sensibili riguardanti la società petrolifera e del gas Naftna Industrija Srbije (NIS) e della trasformazione del suo assetto proprietario, nel contesto delle sanzioni imposte dagli Stati Uniti e del fatto che la maggior parte delle quote della NIS sono detenute dalle società russe Gazprom e Gazprom Neft;

27. ribadisce l'importanza di proteggere le norme ambientali in Serbia, in particolare per quanto riguarda i progetti minerari, nel pieno rispetto dei diritti delle comunità locali;

°

° °

28. 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 al presidente, al governo e all'Assemblea nazionale della Serbia.

MOTIVAZIONE

Il presente progetto di relazione fornisce la risposta del Parlamento alla relazione 2025 della Commissione sulla Serbia. Tiene conto degli eventi dello scorso anno e di quelli più recenti, compresa la missione della commissione per gli affari esteri in Serbia tenutasi dal 22 al 24 gennaio 2026.

La Serbia è candidata all'adesione all'UE dal 2012. Dall'avvio dei negoziati di adesione con la Serbia nel gennaio 2014, sono stati aperti 22 capitoli su 35: La Serbia ha accettato la metodologia di allargamento riveduta nel giugno 2021, ma dal dicembre 2021 non ha compiuto progressi nell'apertura di nuovi gruppi di capitoli.

Negli ultimi anni i progressi della Serbia verso l'adesione all'UE si sono arrestati e le preoccupazioni hanno riguardato prevalentemente lo stato della democrazia e lo Stato di diritto. Vi sono molte questioni urgenti da risolvere, in particolare l'aumento della polarizzazione politica e delle tensioni, la necessità di riforme strutturali in materia di Stato di diritto, lotta alla corruzione e altre questioni connesse all'UE, nonché la necessità di raggiungere un accordo globale di normalizzazione con il Kosovo, conseguendo nel contempo il pieno allineamento alla politica estera dell'UE.

Il progetto di relazione affronta inoltre importanti questioni relative all'indipendenza delle istituzioni principali e sottolinea la necessità di attuare tutti gli impegni ancora in sospeso, comprese le raccomandazioni sugli aspetti chiave del processo elettorale, in modo inclusivo e trasparente.

ALLEGATO: DICHIARAZIONE DEI CONTRIBUTI

Il relatore dichiara, sotto la sua esclusiva responsabilità, di non aver incluso nella sua relazione alcun contributo di rappresentanti di interessi che rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio[1], o di rappresentanti delle pubbliche autorità di paesi terzi, incluse le loro missioni diplomatiche e ambasciate, da enumerare nel presente allegato in virtù dell'allegato I, articolo 8, del regolamento.

[1] Accordo interistituzionale del 20 maggio 2021 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea su un registro per la trasparenza obbligatorio (GU L 207 dell'11.6.2021, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).