Parlamento europeo
2024-2029

Commissione per gli affari esteri

2025/2252(INI)

6.3.2026

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla relazione 2025 della Commissione sul Kosovo
(2025/2252(INI))

Commissione per gli affari esteri

Relatore: Riho Terras

PR_INI

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

MOTIVAZIONE 10

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla relazione 2025 della Commissione sul Kosovo
(2025/2252(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], in vigore dal 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) 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[4], per quanto riguarda il Kosovo, che consente l'esenzione dal visto per i titolari di passaporto biometrico del Kosovo dal 1° gennaio 2024,

– 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[5],

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

– visti i vertici UE-Balcani occidentali tenutisi a Sofia, Zagabria e Brdo pri Kranju rispettivamente nel 2018, 2020 e 2021 e le dichiarazioni che ne sono scaturite,

– 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,

[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 110 del 25.4.2023, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/850/oj.
[5] GU L, 2024/1449, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.

– 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, tenutosi il 22 ottobre 2025,

– 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 "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 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 "Kosovo 2025 Report" (Relazione 2025 sul Kosovo) (SWD(2024)0752),

– visto il trattato che istituisce la Comunità dell'energia, firmato ad Atene il 25 ottobre 2005, che mira a estendere le norme del mercato interno dell'energia dell'UE all'Europa sudorientale,

– 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,

– visto l'allineamento costante del Kosovo alla politica estera e di sicurezza comune dell'UE;

– visti il primo accordo sui principi che disciplinano la normalizzazione delle relazioni tra la Serbia e il 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,

– visti la costante presenza e il mandato della Forza per il Kosovo (KFOR) guidata dalla NATO, che continua a contribuire al mantenimento di un ambiente sicuro e protetto e della libertà di circolazione in Kosovo,

– vista la decisione (PESC) 2025/1161 del Consiglio, del 5 giugno 2025, che modifica l'azione comune 2008/124/PESC, relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo, EULEX Kosovo[6], che ha prorogato il mandato della missione fino

[6] GU L, 2025/1161, 6.6.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/1161/oj.

al 14 giugno 2027,

– vista la relazione finale della missione di osservazione elettorale dell'Unione europea sulle elezioni parlamentari svoltesi in Kosovo nel 2025,

– 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 2025 di Transparency International,

– visto l'indice 2025 sulla libertà di stampa nel mondo di Reporter senza frontiere,

– visto l'articolo 55 del suo regolamento,

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

A. considerando che la politica di allargamento è uno degli strumenti più efficaci della politica estera dell'UE e un investimento geopolitico strategico a lungo termine nella pace, nella stabilità e nella sicurezza del continente;

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

C. considerando che ciascun paese dell'allargamento è valutato in base ai propri meriti; che sono l'attuazione delle riforme necessarie e il rispetto della serie di criteri e dei valori comuni europei a determinare il calendario e i progressi dell'adesione;

D. considerando che il percorso del Kosovo verso l'adesione all'UE dipende anche dalla normalizzazione delle relazioni con la Serbia;

Impegno a favore dell'adesione all'UE

1. elogia l'impegno costante del Kosovo a favore dell'adesione all'UE, che riflette una scelta geopolitica strategica chiara, e l'elevato livello di sostegno pubblico a favore del percorso europeo del Kosovo;

2. ribadisce la sua ferma convinzione che il futuro del Kosovo sia nell'UE, in particolare alla luce delle attuali dinamiche geopolitiche nella regione, dei rapidi e importanti cambiamenti nella politica mondiale e della crescente concorrenza con i regimi autoritari;

3. accoglie con favore la formazione della nuova Assemblea e del nuovo governo del Kosovo il 12 febbraio 2026, a seguito delle elezioni parlamentari anticipate tenutesi nel dicembre 2025 e dopo oltre un anno di stallo politico; deplora, tuttavia, la paralisi del processo politico nel 2025, che ha portato il Kosovo a "perdere un anno"; deplora inoltre il fatto che l'Assemblea non abbia eletto un nuovo presidente entro il termine costituzionale, spingendo in tal modo il paese verso nuove elezioni; prende atto dello scioglimento dell'Assemblea mediante decreto presidenziale il 6 marzo 2026;

4. accoglie inoltre con favore la ratifica da parte dell'Assemblea del Kosovo, in data 13 febbraio 2026, degli accordi nell'ambito dello strumento per le riforme e la crescita;

5. sottolinea che un allargamento credibile richiede uno slancio di riforma sostenuto e invita il Kosovo a intensificare i progressi nell'attuazione delle riforme connesse all'UE, in particolare nel settore dello Stato di diritto e delle libertà fondamentali; sottolinea che è necessario ridefinire le priorità di tali riforme affinché il Kosovo si rimetta in carreggiata verso l'adesione all'UE;

6. sostiene la domanda di adesione all'UE presentata dal Kosovo nel dicembre 2022, invita i cinque Stati membri che non riconoscono il Kosovo a procedere al suo riconoscimento, consentendo al paese di avanzare su un piano di parità con gli altri candidati;

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

8. elogia il costante e pieno allineamento del Kosovo alla politica estera e di sicurezza comune dell'UE, compresa la continua attuazione delle misure restrittive dell'UE nei confronti della Russia e della Bielorussia, e la sua chiara condanna della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina;

9. accoglie con favore la graduale revoca delle misure dell'UE nei confronti del Kosovo dal maggio 2025 e chiede l'immediata revoca delle restanti misure, che non sono più giustificate e continuano ad avere un impatto negativo sulla società kosovara; osserva che tale impatto è visibile in tutta la società e ha colpito in particolare le comunità locali, le organizzazioni della società civile e le piccole e medie imprese (PMI);

Democrazia e Stato di diritto

10. accoglie con favore la valutazione complessivamente positiva dello svolgimento delle elezioni parlamentari e locali nel 2025, osservando che si sono svolte in modo pacifico, competitivo e inclusivo;

11. accoglie con favore la partecipazione dei serbi del Kosovo alle elezioni parlamentari e locali del 2025 e la nomina dei quattro nuovi sindaci serbi che sono subentrati ai loro predecessori albanesi nei comuni a maggioranza serba;

12. deplora i continui tentativi di politicizzare le istituzioni indipendenti, comprese le pressioni sulla commissione elettorale centrale, e le carenze in materia di governance all'interno della commissione indipendente per i media;

13. continua a nutrire preoccupazione per la limitata attuazione della strategia sullo Stato di diritto e per l'insufficiente seguito dato alle riforme, per la composizione incompleta del Consiglio della magistratura e del Consiglio delle procure del Kosovo e per i ritardi nell'attuazione delle riforme della giustizia;

14. esprime preoccupazione per i progressi limitati nella lotta alla corruzione in generale; prende atto con preoccupazione della discesa del Kosovo nell'indice globale sulla

corruzione per il 2025, dove si colloca al 76° posto su 182 paesi e territori, tre posti più in basso rispetto al 2024, invertendo una precedente tendenza al graduale miglioramento;

15. accoglie con favore il fatto che siano stati compiuti alcuni progressi nella lotta contro la criminalità organizzata; chiede la rapida adozione di una strategia nazionale e di un piano d'azione contro la criminalità organizzata;

16. elogia il costante ruolo di EULEX nell'assistere le autorità kosovare nella creazione di istituzioni dello Stato di diritto sostenibili e indipendenti;

Libertà fondamentali e diritti umani

17. osserva che, sebbene il quadro giuridico e istituzionale per i diritti umani sia ampiamente in vigore, l'attuazione rimane insufficiente;

18. sottolinea la necessità di rafforzare l'attuazione della legislazione a tutela dei diritti delle persone appartenenti a comunità non maggioritarie;

19. prende atto del panorama mediatico pluralista del Kosovo, ma deplora la mancanza di progressi nel garantire la libertà di espressione; deplora che nella classifica per la libertà dei media il Kosovo sia sceso di 24 posti, attestandosi al 99° posto nell'indice 2025 sulla libertà di stampa nel mondo;

20. ribadisce la sua preoccupazione per gli attacchi e le minacce contro giornalisti e operatori dei media; chiede una migliore risposta in termini di azione penale e l'allineamento della legislazione in materia di mezzi di comunicazione all'acquis dell'UE e ad altre norme internazionali pertinenti;

21. sottolinea la necessità di garantire il finanziamento sostenibile e l'indipendenza dell'emittente pubblica; chiede un controllo di vigilanza equilibrato e rappresentativo della radiotelevisione del Kosovo, l'emittente pubblica kosovara;

22. esprime preoccupazione per la crescente disinformazione sulle tensioni interetniche diffusa da attori stranieri, in particolare durante i periodi elettorali; chiede una risposta istituzionale rafforzata e una migliore alfabetizzazione mediatica;

Riconciliazione e relazioni di buon vicinato

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

24. 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;

25. 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;

26. 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;

27. prende atto del destino irrisolto di fino a 1 590 persone scomparse, e osserva che tra aprile 2024 e settembre 2025 sono stati risolti solo 26 casi;

28. ribadisce l'importanza della KFOR ed elogia i suoi sforzi costanti volti a garantire un ambiente sicuro in Kosovo e nella regione dei Balcani occidentali in generale;

Riforme socioeconomiche

29. osserva che il Kosovo è moderatamente preparato nei settori della politica economica e monetaria e della competitività; sottolinea che il paese deve allineare il suo quadro di bilancio all'acquis dell'UE e affrontare le carenze strutturali, tra cui una base manifatturiera ristretta e un difficile accesso ai finanziamenti per le PMI;

30. osserva che il Kosovo ha compiuto alcuni progressi nella preparazione alla trasformazione digitale, anche per quanto riguarda l'espansione dei servizi online e della copertura 5G; deplora che solo il 10 % dei servizi pubblici sia attualmente offerto online e che la digitalizzazione rimanga frammentata;

Energia, ambiente, sviluppo sostenibile e connettività

31. osserva che il Kosovo continua a dipendere fortemente da centrali elettriche a carbone obsolete e deve accelerare gli investimenti nell'efficienza energetica;

32. incoraggia il Kosovo a rafforzare la sua capacità istituzionale e amministrativa di attuare progetti infrastrutturali strategici e a continuare ad attuare i progetti di connettività nei settori dei trasporti e dell'energia in sospeso;

33. esorta il Kosovo a garantire che siano adottate misure adeguate per gestire le aree protette, a modificare la legge sulla gestione dei rifiuti e ad attuare la legge sui cambiamenti climatici;

°

° °

34. 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 segue da vicino gli sviluppi politici e socioeconomici in Kosovo. Con la presente relazione si intende fornire la valutazione del Parlamento sulla situazione in Kosovo e, in aggiunta alla relazione 2025 della Commissione europea sui progressi compiuti, anche la valutazione politica del Parlamento per il periodo in esame in Kosovo. In sintesi, il 2025 deve essere considerato un anno perso per il Kosovo, in quanto dopo le regolari elezioni per l'Assemblea nazionale di febbraio non è stato possibile formare né un organo legislativo né un governo. Sebbene tutte e tre le elezioni tenutesi in Kosovo nel 2025, due parlamentari e una locale, si siano svolte pacificamente e in modo ordinato, il normale processo politico è stato profondamente perturbato. Di conseguenza, diverse riforme politiche ed economiche hanno subito effetti negativi e non è stato possibile attuare il piano di crescita per i Balcani occidentali.

Come sottolineato in precedenti relazioni del Parlamento europeo, il Kosovo ha compiuto notevoli progressi per quanto riguarda le riforme elettorali, la resilienza economica e la 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. Il dialogo è rimasto sostanzialmente in stato latente nel 2025. Ciò è dovuto anche al fatto che il Kosovo non disponeva di un governo dotato di mandato e autorità e che i negoziati in tale forma non hanno prospettive. La 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 proroga del mandato del rappresentante speciale Peter Sørensen fino al febbraio 2028 è pertanto accolta con grande 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.

L'integrazione europea del Kosovo è un processo bidirezionale. Per poter realizzare le riforme necessarie, il Kosovo necessita dell'assistenza dell'Unione europea. La liberalizzazione dei visti ha ulteriormente rafforzato i contatti interpersonali e la prospettiva europea dei cittadini del Kosovo. Tuttavia, le misure punitive introdotte nel 2023 hanno avuto un impatto molto negativo sui progressi del Kosovo verso l'Europa. Sebbene le misure dell'UE abbiano gradualmente iniziato ad essere allentate, il loro impatto sulla società rimane molto preoccupante. Varie organizzazioni della società civile, minoranze nazionali e piccole e medie imprese, che hanno ricevuto un significativo sostegno operativo dai programmi dell'UE, sono particolarmente colpite dalle misure. Le misure hanno anche un potenziale impatto negativo sulla credibilità

dell'Unione europea tra la popolazione del Kosovo. Sebbene il sostegno all'Unione europea sia rimasto molto elevato, vi è ancora il rischio che possa diminuire a seguito delle misure.

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, tra l'altro, le organizzazioni della società civile, rappresentanti delle minoranze nazionali e rappresentanti delle imprese.