

La centralità strategica dei Balcani: quali sfide per la politica estera italiana?

Laris Gaiser

A systemic and coordinated reading of the *Western Balkan Democracy and Prosperity Act 2025*, the *National Security Strategy* released in November 2025, and the publicly known elements of the classified *Interim National Security Guidance* reveals that the United States assigns fundamental importance to the Balkans for the stability and security of the transatlantic space. Even as the Trump administration identifies deterrence toward China and national security as its primary external priorities, it nonetheless emerges unequivocally that Washington views the Balkan region as a strategic nexus essential to European stability, to competition with Russia and China, and to the credibility of Nato. Although the 2025 *National Security Strategy* does not devote a standalone section to the Balkans, it incorporates the region into a broader EuroAtlantic security architecture, emphasizing stability, deterrence, and the containment of adversarial influence. This article examines the sociopolitical challenges and persistent tensions that continue to shape the Balkan region, with particular attention to Italy's role and its strategic posture, with the aim of offering analytical insights conducive to the pursuit of a systemicpolitical solution.

Keywords: Great Balkans, conflicts, economy, stability.

DOI: 10.82024/RSP.02.26.02

Introduzione

L'analisi sistemica e coordinata del *Western Balkan Democracy and Prosperity Act 2025*¹, della *National Security Strategy*² pubblicata a novembre 2025 e degli elementi noti della classificata *Interim Natio-*

¹ US Congress, *Western Balkans Democracy and Prosperity Act*, H.R. 5274, Washington 119th Congress (2025-2026).

² White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington 2025.

*nal Security Guidance*³ evidenzia come gli Stati Uniti attribuiscano ai Balcani un'importanza fondamentale per la stabilità e la sicurezza del mondo transatlantico. Nel momento stesso in cui la presidenza Trump fissa nella deterrenza contro la Cina e nella sicurezza nazionale le proprie priorità esterne, emerge in maniera inconfutabile che Washington considera la regione balcanica un nodo strategico essenziale per la stabilità europea, la competizione con Russia e Cina, e la credibilità della Nato. La *National Security Strategy* del 2025, pur non dedicando una sezione autonoma ai Balcani, integra la regione in una più ampia architettura di sicurezza euroatlantica, enfatizzando stabilità, deterrenza e contenimento delle influenze avversarie. In tal senso, l'attuale amministrazione denota assoluta continuità con la precedente amministrazione Biden e le posizioni ribadite nel 2023 dal Senato Usa, per il quale i Balcani rappresentano un test cruciale per la capacità americana di mantenere un ordine internazionale favorevole agli interessi occidentali, dato che i Balcani sono un corridoio strategico Nato tra Europa centrale, Mediterraneo e Mar Nero⁴. La regione è un teatro di competizione geopolitica con Russia e Cina, le quali sfruttano fragilità istituzionali e tensioni etniche e pertanto la stabilità dei Balcani deve essere considerata quale moltiplicatore di sicurezza europea ovvero nordatlantica. Nei documenti statunitensi tuttavia si trova una novità semantica e strategica di non poco conto: l'intenzione di transitare da un approccio basato sulla condivisione degli oneri (*burden sharing*) ad un approccio fondato sullo spostamento degli oneri (*burden shifting*) in relazione ai partner europei: cioè passare da un principio di solidarietà ad uno di responsabilità. Washington ha deciso di garantire, preferibilmente sulla base di relazioni bilaterali, un partenariato strategico nel campo dell'energia e delle infrastrutture a tutti i Paesi della regione nella speranza di poter affidare il rimanente sforzo di stabilizzazione e sviluppo ai partner europei. È la cristallizzazione di quanto rappresentato personalmente nel giugno 2019 da Rick Perry, allora Segretario Usa all'energia, al vertice dei Tre Mari a Lubiana parlando a nome di

³ White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, Casa Bianca, Washington 11 marzo 2025.

⁴ US Government Publishing Office, *Assessing U.S. Foreign Policy Toward Western Balkans*, Washington 2023.

Donald Trump⁵. In questo quadro di riposizionamento operativo si inserisce l'urgenza di definire l'approccio e la postura strategica italiana.

La portata geopolitica dei Grandi Balcani

La categoria analitica di Balcani Occidentali, utilizzata per identificare i paesi dell'ex Jugoslavia e l'Albania, si è sempre rivelata una scelta semantica problematica per chi conosce la storia e la complessità geopolitica della regione. Alla luce degli sviluppi recenti, tale definizione dovrebbe apparire chiaramente superata: l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa ha riportato al centro del dibattito concettuale la storica "Questione d'Oriente", rendendo obsoleti i costrutti terminologici di matrice tecnocratica. Per comprendere uno spazio geopolitico in cui i nazionalismi locali – spesso piccoli ma potenzialmente destabilizzanti – intrecciano con le dinamiche delle grandi potenze, appare più utile ricorrere alla nozione di Balcani Allargati, già implicitamente evocata in altri documenti strategici relativi al Mediterraneo⁶ o, ancor più propriamente, di "Grandi Balcani".

In tale prospettiva, la fondazione Nato Defense College ha da qualche tempo adottato nelle proprie analisi l'espressione regione Balcani-Mar Nero: una scelta terminologica volta a richiamare l'attenzione delle istituzioni e dell'opinione pubblica sul fatto che, già prima del conflitto ucraino, le problematiche sociali, politiche ed economiche accomunavano le sponde del Mar Nero e dell'Adriatico in un intreccio di vulnerabilità e fragilità geopolitiche, amplificate dalle interferenze degli attori globali⁷.

Recuperare la categoria di Questione d'Oriente implicherebbe la necessità di superare l'approccio riduzionista che considera come unico punto di partenza interpretativo la dissoluzione della Jugoslavia e la fine del comunismo nell'Europa orientale, invitando invece a una rilettura storica di più lungo periodo.

⁵ L'autore dell'articolo era presente personalmente al Summit dei Tre Mari tenutosi a Lubiana (Slovenia), 5-6 giugno 2019.

⁶ Ministero della Difesa, *Strategia di sicurezza e difesa del Mediterraneo*, Roma 2022, p. 5.

⁷ S. Giantin, A. Politi, *Background policy paper in Balkan and Black Sea perspectives 2022*, Ledizioni, Milano 2023.

Le conseguenze della Prima guerra mondiale hanno profondamente frammentato l'assetto politico di un'area in cui, fino ad allora, l'ordine e il bilanciamento dei poteri erano garantiti dagli imperi austro-ungarico, ottomano e zarista. Se nel 1850, nel triangolo compreso tra Stettino, Atene e Odessa, si contavano quattro entità statali, oggi se ne registrano diciotto. Nessuno, fino a questo momento, ha risolto le problematiche generate dalle diverse ondate di frammentazione ispirate ai principi wilsoniani, né ha attenuato le dinamiche che già nel XIX secolo spingevano le grandi potenze a confrontarsi tra Balcani e Mar Nero, dal Congresso di Vienna fino all'attentato di Sarajevo⁸.

L'analisi delle frizioni che investono la regione richiede una disamina lineare degli interessi delle principali potenze coinvolte, a partire dall'Unione Europea, per passare poi al ruolo post-Brexit del Regno Unito e, infine, alla proiezione strategica dell'Italia.

L'invasione russa dell'Ucraina ha privato l'Unione Europea della possibilità di procrastinare l'integrazione regionale. I paesi dell'area rappresentano un nodo strategico che il sistema euroatlantico impone di affrontare per consolidare il retroterra del fianco orientale dell'Ue e della Nato. Le carenze strutturali locali, la corruzione e le tensioni interetniche non possono più costituire alibi per ulteriori rinvii. Se la priorità securitaria impone di proiettare verso Mosca un'immagine di compattezza, la conseguente promessa di una prospettiva europea a Kiev obbliga di riconsiderare con urgenza la posizione di Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Albania, Serbia e Kosovo, ai quali va garantito un adeguato sostegno finanziario e politico per evitare l'insorgere di frustrazioni destabilizzanti⁹. Non è difatti sostenibile ipotizzare una via di integrazione preferenziale per un paese in conflitto, territorialmente imponente, con alti tassi di corruzione e una democrazia di guerra, ignorando i decenni di adeguamento legislativo ed economico compiuti dagli Stati balcanici sotto lo scrutinio dei capitoli di adesione¹⁰.

In secondo luogo, la Brexit – conseguenza anche della gestione tedesca della crisi migratoria – ha spinto il Regno Unito a riadottare

⁸ L. Gaiser, *Replacing Self-Determinism: Finding a Way beyond Central Europe's Frictions and its Slovenian Legacy*, «Res Novae», 3/2018.

⁹ L. Gaiser, *I Balcani allargati sono un problema italiano*, «Limes», 2/2024.

¹⁰ Consiglio Europeo, *European Council meeting (26 June 2025) – Conclusions*, Bruxelles giugno 2025.

strumenti geopolitici di matrice ottocentesca¹¹. Venuta meno la capacità di influenzare dall'interno le dinamiche continentali, Londra esercita la propria influenza dall'esterno per prevenire la formazione di un blocco continentale coeso. Il tradizionale sostegno alla Turchia, le tensioni con la Russia e il rinnovato attivismo nei Balcani ricalcano linee strategiche storiche, finalizzate a riaffermare il ruolo del Foreign Office all'interno dell'architettura internazionale dominata dalle strutture statunitensi cui, nel 1946, Winston Churchill consegnò simbolicamente la staffetta imperiale nel discorso di Fulton¹².

Infine, i Grandi Balcani, estesi idealmente da Trieste fino alla periferia orientale di Luhans'k, si configurano come un'area di primaria rilevanza per l'Italia. Se già i Balcani occidentali ponevano sfide significative alla capacità strategica nazionale, tali sfide risultano amplificate nel nuovo quadro regionale. Ogni evento che coinvolge Kiev produce effetti immediati sulle storiche fratture della penisola balcanica, tradizionalmente esposta a interferenze esterne e incline a crisi ricorrenti alimentate da nazionalismi locali.

Dopo essere stati sostanzialmente accantonati dalla Commissione Juncker, i paesi della regione rappresentano oggi un nodo strategico che il sistema euroatlantico richiede venga affrontato con urgenza¹³. Le lacune dell'allargamento – relative all'Albania e agli Stati successori della Jugoslavia – devono essere colmate rapidamente per consolidare il retroterra del fianco orientale dell'Ue e della Nato, ovvero la linea di confronto con la Russia.

La qualità delle istituzioni locali, la persistenza della corruzione e le tensioni interetniche, pur costituendo elementi problematici, non possono più essere considerati ostacoli sufficienti a giustificare ulteriori rinvii. In un contesto in cui la sicurezza e la stabilità delle retrovie risultano essenziali per sostenere l'Ucraina, la promessa di una pro-

¹¹ M. Kromczyk, N. Khattab, T. Abbas, *The limits of tolerance: before and after Brexit and the German Refugee Crisis*, «Ethnic and Racial Studies», 44/2021.

¹² Per il contenuto del discorso pronunciato all'Università di Fulton si veda: <https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1946-1963-elder-statesman/the-si-news-of-peace/>.

¹³ Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni*, Strasburgo febbraio 2018, p. 1.

spettiva europea a Kiev – più come strumento di deterrenza che come offerta geopolitica compiuta – impone di riconsiderare con urgenza la posizione di Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Albania, Serbia e Kosovo, ai quali deve essere garantito un adeguato sostegno finanziario e politico, evitando l'insorgere di ulteriori tensioni o frustrazioni.

La repentina uscita di scena nel 2023 dell'allora rappresentante statunitense per i Balcani, Gabriel Escobar – convinto sostenitore della capacità dell'economia di produrre trasformazioni politiche nella regione – dimostra che l'*homo balcanicus* continua a essere guidato da istinti geopolitici di natura mitologica e primordiale, con i quali lo sviluppo economico difficilmente può competere. Le popolazioni balcaniche attribuiscono priorità alla realizzazione di un destino percepito come storico e identitario, mentre sul piano materiale sono abituate da secoli a sopravvivere in condizioni economiche difficili. Il Kosovo, pur essendo l'area più povera d'Europa e caratterizzata dal più alto tasso di emigrazione, presenta al contempo una delle più elevate concentrazioni di proprietà immobiliare e beni di lusso del continente.

La Bosnia Erzegovina, protettorato internazionale controllato da un Alto rappresentante, fondato su un trattato internazionale, è governato da decine di primi ministri, centinaia di ministri e parlamenti, mentre la sua popolazione negli ultimi trent'anni si è quasi dimezzata: dai 4,5 milioni d'epoca jugoslava ai circa 2,5 milioni stimati oggi. Sono cittadini di un paese che si mantiene stabile e in pace solamente grazie ai continui flussi di aiuti finanziari internazionali che in gran parte foraggiano anche la corruzione istituzionale e il clientelismo politico¹⁴. Se si togliesse la spina degli aiuti esteri, il paese collasserebbe sul peso delle proprie contraddizioni e dell'inefficienza istituzionale. Secondo le analisi di Moody's, la Bosnia Erzegovina ha un'economia di transizione caratterizzata da limitate riforme di mercato e pesantemente dipendente dall'esportazione di metalli e dalle rimesse della diaspora¹⁵. La Bosnia Erzegovina è in un conflitto congelato tra parti costrette nel 1995 a firmare una tregua, quella di Dayton, che in verità nessuno voleva. Tutto ciò suggerisce che, nel

¹⁴ UNODC, *Corruption in Bosnia Herzegovina: bribery as experienced by population*, Vienna 2011.

¹⁵ AA.VV., *Bosnia and Herzegovina - Economic Indicators*, Moody's Analytics, 2023.

momento in cui la prospettiva euroatlantica dei Balcani allargati assume contorni più concreti e si rende necessario individuare soluzioni su molteplici fronti, interni ed esterni, l'Italia debba riconoscere che l'economia, da sola, non costituisce la risposta adeguata. Il contesto internazionale attuale non è più quello della guerra fredda: non esiste più un rapporto lineare di azione-reazione e il *rollback* non rappresenta più un'opzione praticabile. L'area dell'ex Jugoslavia è oggi strettamente connessa a numerose decisioni geopolitiche prese negli ultimi decenni dalla Federazione Russa. Le scelte compiute dalla comunità occidentale nei Balcani negli anni novanta hanno creato precedenti che hanno influenzato gli sviluppi in Nagorno-Karabakh, in Ossezia e in Ucraina. Il caso del Kosovo, in particolare, ha costituito un precedente rilevante per il referendum e l'annessione della Crimea alla Russia. In Bosnia Erzegovina il quadro istituzionale inefficiente e altamente pericoloso per la futura stabilità del Vecchio Continente e per poterlo riformare bisogna metter mano agli Accordi di Dayton. Significa che senza un coinvolgimento di Mosca, difficilmente sarà possibile realizzare riforme in Bosnia-Erzegovina o trovare una soluzione in Kosovo, a meno di non generare ulteriori precedenti, pratica che nei Balcani si è sempre rivelata altamente rischiosa. Anche la Turchia, alla costante ricerca di una rivincita geopolitica e legittimata sul piano interno, è ormai parte integrante del quadro regionale.

L'Italia e i Balcani

Per quanto l'Italia confini direttamente con la regione e ne rappresenti uno dei principali attori securitari e, soprattutto, nonostante le sempre numerose dichiarazioni sull'importanza strategica di Balcani per il nostro paese, il recente libro bianco *Il contrasto alla guerra ibrida: una strategia attiva* non contiene una sezione dedicata esclusivamente ai Balcani. Dal quadro generale si deduce tuttavia che la minaccia ibrida investe l'intero spazio euro-atlantico e che Roma individua nei Balcani una zona cuscinetto e un'area di proiezione naturale per la sicurezza nazionale, cruciale per la gestione dei flussi migratori, dell'approvvigionamento energetico e delle infrastrutture critiche¹⁶. Il documento

¹⁶ Ministero della Difesa, *Il contrasto alla guerra ibrida: una strategia attiva*, Roma 2025.

ribadisce la necessità di una strategia attiva anche oltre i propri confini, in particolare nelle aree dove è già presente con missioni Nato/Ue (come KFOR in Kosovo). Pertanto i Balcani sono considerati un fronte sensibile della guerra ibrida in Europa e l'Italia li vede come parte integrante della propria sicurezza nazionale.

Il quadrante geopolitico balcanico rappresenta da trentacinque anni consecutivi un'area di coinvolgimento del nostro strumento militare. Nessun altro teatro strategico estero ha visto una presenza italiana così prolungata nel tempo. A partire dai primi interventi in Albania nel 1991, la sponda orientale dell'Adriatico è divenuta progressivamente uno dei principali ambiti di proiezione della politica di difesa nazionale, assumendo una funzione quasi identitaria per le Forze armate. Dopo il crollo del bipolarismo, Roma ha investito ingenti risorse nella stabilizzazione regionale, orientate a consolidare il proprio prestigio internazionale e a garantire la sicurezza delle frontiere marittime e terrestri¹⁷. Nonostante decine di caduti, numerosi feriti e ingenti costi economici sostenuti per partecipare alle missioni internazionali e contribuire al mantenimento di un equilibrio regionale intrinsecamente fragile, le ragioni della presenza italiana nei Balcani rimangono ad oggi, dopo trentacinque anni, sostanzialmente immutate. A fronte dell'alto profilo operativo dimostrato sul terreno dal personale militare, non sempre ha fatto seguito un'elaborazione strategica nazionale capace di capitalizzare politicamente lo sforzo profuso. Le numerose iniziative culturali, scientifiche e diplomatiche non hanno generato nella classe dirigente una consapevolezza pienamente matura dell'importanza sistemica della regione, spesso percepita attraverso la lente della gestione contingente piuttosto che di una visione di lungo periodo.

La regione rimane un produttore costante di instabilità, anche perché raramente si è tentato di comprenderne a fondo le dinamiche politiche, culturali e storiche. La curva costi-benefici dell'impegno nazionale appare negativa: gli investimenti italiani non hanno generato ritorni proporzionati né sul piano politico né su quello economico. I dati empirici indicano che la leva militare non ha automaticamente garantito all'Italia una leadership politica incisiva o relazioni bilaterali

¹⁷ Camera dei Deputati, *La partecipazione italiana alle missioni internazionali nei Balcani*, 5 ottobre 2020.

determinanti nel resto della regione, a eccezione dello storico legame privilegiato con l'Albania¹⁸.

Tale approccio si è sviluppato in una sostanziale disconnessione rispetto allo sforzo militare dispiegato sul terreno e agli investimenti privati italiani, suscitando il rammarico di numerosi ambasciatori che, nel corso degli anni, hanno tentato senza successo di imprimere un cambio di passo alla Farnesina e all'esecutivo. L'impegno costante del ministero della Difesa, pur in assenza di una compiuta visione strategica nazionale, ha comunque contribuito al mantenimento della stabilità e della pace nella regione. La posizione in cui l'Italia si trova oggi riflette una persistente difficoltà nel "fare sistema", difficoltà che si combina con la natura discontinua e talvolta contraddittoria dell'approccio adottato storicamente dai governi e dagli attori economici nazionali nei confronti di uno spazio geografico considerato strategico, ma raramente affrontato attraverso una logica di lungo periodo e un'effettiva coordinazione istituzionale. Mentre l'azione italiana si è frequentemente mossa secondo parametri di ordinaria amministrazione diplomatica, altri attori europei, come la Germania, hanno ottenuto sin dagli anni novanta rilevanti successi commerciali e geopolitici. I governi locali, formati in contesti politici complessi e abituati a logiche negoziali basate sul principio del *do ut des*, tendono a interpretare un approccio basato esclusivamente sulla cortesia istituzionale o privo di esplicite richieste di contropartite come un indicatore di scarsa assertività strategica. I dati statistici ed economici pubblicati dal ministero degli Affari Esteri e dall'ufficio federale di statistica tedesco confermano che la Germania ha sensibilmente incrementato il proprio interscambio con i paesi della regione, superando le quote di mercato italiane in mercati chiave come la Serbia, il Montenegro, la Macedonia del Nord, il Kosovo e, nell'area adriatica, la Slovenia e la Croazia¹⁹.

¹⁸ L. Gaiser, *Cooperazioni regionali rafforzate e sussidiarietà applicata: rigenerare l'Unione Europea stabilizzando il processo d'allargamento ai Balcani Occidentali*, «Quaderni Cespi», 4/2018.

¹⁹ MAECI, Piano Strategico – Regione Adriatico Balcanica, febbraio 2023: https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2023/02/Piano-Regione-Adriatico-Balcanica_DEF-2.pdf.

Segnali di proattività italiana

Un richiamo alla realtà è giunto ai decisori politici italiani nel periodo tra ottobre 2022 e ottobre 2023, anno in cui nella zona del Kosovo si sono registrate tensioni dal potenziale deflagrante che hanno causato il ferimento di 93 militari della missione Nato-KFOR e la morte di un agente di polizia locale. In tale frangente solo la ferma e responsabile azione, costantemente coordinata con i vertici dell'Alleanza atlantica e dell'Unione Europea, del comandante italiano della Kosovo Force, Gen. D. Angelo Michele Ristuccia, ha evitato in almeno tre occasioni il rischio concreto di un ritorno dei Balcani a dinamiche di guerra civile. Dopo che il sistema della difesa italiana ha saputo gestire, nella Piana dei Merli, il periodo più critico in termini di sicurezza e stabilità degli ultimi vent'anni, la Nato è tornata a essere un attore di pari rilevanza all'Unione Europea e agli Stati Uniti nel tentativo di individuare una soluzione alle questioni irrisolte che continuano a caratterizzare le relazioni tra Belgrado e Pristina. Parallelamente, Roma ha avviato un rilancio del proprio ruolo geopolitico per bilanciare l'attivismo franco-tedesco nell'area. Il ministro degli Affari Esteri, Antonio Tajani, d'intesa con il ministro della Difesa, Guido Crosetto, ha promosso una postura più incisiva. Dopo il passaggio, sostenuto dall'Italia, del comando di KFOR alla Turchia²⁰ nell'ottobre 2023 – attore anch'esso stabilmente inserito nelle dinamiche regionali –, l'Italia ha assunto la guida della missione europea EULEX in Kosovo sotto la direzione del Generale dei Carabinieri Giovanni Pietro Barbano, rafforzandone l'efficacia sul terreno. Sul piano diplomatico, l'Italia ha affiancato i rappresentanti di Parigi e Berlino nel facilitare il dialogo guidato dal Rappresentante speciale dell'Ue riaffermandosi come uno dei più convinti sostenitori di una politica orientata a garantire una prospettiva di adesione a tutti i paesi dei Balcani occidentali.

In tale contesto, alla ricerca di una soluzione calmierante delle tensioni regionali, l'Unione Europea ha deciso di licenziare il *Piano di Crescita per i Balcani Occidentali* a novembre 2023 prevedendo di elar-

²⁰ Primo comando di una missione internazionale Nato nella storia della Turchia che è stata successivamente confermata anche per il periodo 2025/26 sempre in ambito KFOR.

gire agli stati balcanici due miliardi di euro in sovvenzioni e quattro in prestiti agevolati al fine di stimolare la crescita economica e la convergenza sociale rafforzando la stabilità politica e la cooperazione regionale²¹. Nel medesimo periodo, il ministero degli Affari Esteri ha dato alle stampe il *Piano Strategico – Regione Adriatico Balcanica*, pregevole documento di sintesi dei rapporti commerciali e delle possibili strategie di sostegno all'imprenditoria italiana nella regione in oggetto, cui si aggiunge nel 2025 la decisione di rafforzare la quota di finanziamento a disposizione dei Balcani Occidentali nel fondo dell'Iniziativa Centro Europa presso la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo. Lodevoli iniziative che però continuano a evidenziare l'approccio economicista nei confronti del caos balcanico e il permanere della mancanza di una sostanziale strategia politica.

Per superare i limiti di un approccio esclusivamente economicista, l'Italia ha assunto una funzione di leadership proattiva nel gruppo "Amici dei Balcani Occidentali", forum istituito nel giugno 2023 e composto anche da Austria, Croazia, Grecia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia. Il vertice svoltosi a Roma il 5 febbraio 2025 su iniziativa del ministro Tajani ha permesso di accelerare il dibattito sui criteri di accesso al Fondo europeo per la Crescita. Successivamente, durante la Settimana di Alto Livello dell'80^a Assemblea Generale delle Nazioni unite, l'Italia ha presieduto un ulteriore incontro ministeriale allargato cui hanno aderito i rappresentanti di Albania, Bosnia ed Erzegovina, Kosovo, Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia, insieme ai delegati di Austria, Repubblica Ceca, Croazia, Grecia, Slovacchia e Slovenia. Nel corso della riunione è stato riaffermato il consolidato impegno dell'Italia a favore della semplificazione e dell'accelerazione del processo di allargamento dell'Unione Europea verso i Balcani occidentali. Il ministro Tajani ha sottolineato che l'integrazione europea rimane un progetto incompleto senza la piena inclusione della regione, definendo tale percorso come il principale investimento strategico per l'Unione. Ha inoltre richiamato i profondi legami storici e politici che uniscono l'Italia ai paesi balcanici, assicurando che essi potranno continuare a contare sul sostegno italiano e su quello dei

²¹ Commissione Europea, *Un nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali*, Bruxelles novembre 2023.

partner impegnati a promuoverne stabilità, prosperità e prospettive europee.

I partecipanti hanno discusso dello stato di avanzamento delle riforme necessarie per accedere alle opportunità offerte dal Piano Ue per la Crescita dei Balcani, con l'obiettivo di evidenziare ai cittadini dei paesi candidati i benefici derivanti dall'adesione al mercato interno europeo. È stato rilevato come una maggiore convergenza socio-economica e l'integrazione dei mercati possano contribuire alla crescita dell'intera regione e offrano ulteriori opportunità alle imprese degli Stati membri. L'Italia ha evidenziando che l'ingresso dei Balcani occidentali nell'Unione Europea rafforzerà la stabilità e la competitività dell'Europa nel suo complesso. Tuttavia, come ricordava il cancelliere Metternich, la stabilità non coincide con l'immobilità. In un contesto caratterizzato da conflitti congelati ma non risolti, la stabilità può essere assicurata solo attraverso una continua ricerca dell'equilibrio e una chiara proiezione verso il futuro. È pertanto necessario elaborare soluzioni capaci di produrre accordi "definitivi", seppur nel peculiare significato che tale termine assume nello spazio balcanico: intese che soddisfino almeno le condizioni minime per una convivenza pluridecennale tra comunità etniche differenti. Prima di ambire a soluzioni di ampia portata, occorre conseguire risultati preliminari che, allo stato attuale, appaiono ancora distanti. In una logica di *burden shifting*, prima di immaginare di trasformare i Balcani attraverso l'economia, il benessere, la transizione energetica, la digitalizzazione o altre dimensioni tipiche dell'agenda occidentale, è indispensabile partire da una comprensione antropologica delle società locali. I modelli cognitivi e culturali della regione divergono profondamente da quelli dell'élite tecnocratiche di Bruxelles, e tale differenza deve essere riconosciuta e compresa.

Il Maresciallo Tito, consapevole della natura eterogenea e conflittuale dei popoli jugoslavi, elaborò un collante ideologico fondato sul comunismo e sulla filosofia della "fratellanza e unità"²². Oggi, l'unico progetto politico in grado di esercitare un'attrazione autentica e trasversale sulle popolazioni dei Balcani occidentali è davvero rappresentato dall'Unione Europea. Si tratta dell'unica visione condivisa sia dalle leadership politiche sia dalle società locali, nonché dell'unica

²² D. Rusinov, *The Yugoslavian Experiment 1948-1974*, California University Press, Berkeley 1977.

prospettiva capace di favorire il ritorno di milioni di cittadini emigrati a causa di povertà e corruzione. Tale ritorno potrebbe contribuire a interrompere la spirale nazionalista che l'Ue tende a utilizzare come giustificazione per ritardare il processo di allargamento. La persistente emigrazione, infatti, costituisce uno strumento funzionale all'élite politiche balcaniche per mantenere il controllo del potere: è più agevole influenzare una popolazione composta prevalentemente da sostenitori già convinti o da un numero ridotto di critici rimasti nel paese.

Sebbene le principali capitali dell'Unione Europea abbiano elaborato una narrativa rassicurante secondo cui l'allargamento dell'Unione sarebbe un processo certo e irreversibile, esse hanno informalmente iniziato a sottoporlo a una nuova variabile. Secondo gli attuali approcci diplomatici, l'allargamento potrà concretizzarsi solo dopo una riforma dei meccanismi decisionali e della *governance* istituzionale dell'Ue. Si tratta, dunque, di un allargamento presentato come inevitabile, ma subordinato a una riforma la cui realizzazione rimane incerta e altamente dipendente dalle dinamiche politiche interne all'Unione. Il messaggio per le capitali della regione continua a rimanere, ancora una volta, negativo. In tale quadro qualora nei prossimi due o tre anni si registrassero progressi significativi, l'unico paese che potrebbe realisticamente essere ammesso è il Montenegro. Con una popolazione di poco superiore ai 600.000 abitanti, esso non inciderebbe in modo sostanziale sugli equilibri istituzionali dell'Unione e, anzi, contribuirebbe a proiettare l'immagine di un'Europa ancora aperta all'integrazione, celando al contempo la competizione politica ed economica in atto per il controllo del continente. Anche l'Italia, che si farà certamente sostenitrice anche dell'Albania nel prossimo allargamento, è però attivamente impegnata nella ricerca di consensi volti a superare, nelle future votazioni a Bruxelles, il vincolo dell'unanimità. È un approccio che denota la netta cesura rispetto alle posizioni tradizionali della politica estera italiana e all'eredità concettuale delineata da Franco Frattini. L'ex ministro degli Affari Esteri si era infatti sempre opposto all'idea di un'Europa a due velocità, ritenendo che solo il compromesso costante e il rispetto dell'eguaglianza formale tra gli Stati membri potessero garantire la stabilità del continente nel lungo periodo²³.

²³ F. Frattini, C. Panella, *Cambiamo rotta. La nuova politica estera dell'Italia*, Piemme, Milano 2004.

I Balcani, con le loro dinamiche irrisolte, complesse e spesso conflittuali, continuano a suscitare preoccupazione. Qualora l'Italia intenda sostenere i paesi della regione nel percorso – mai pienamente intrapreso – verso lo Stato di diritto, lo sviluppo economico e la consolidazione democratica, dovrebbe valorizzare al massimo le potenzialità di interscambio e cooperazione. Si tratta di obiettivi pienamente legittimi, così come lo è l'interesse a evitare che, in futuro, la sicurezza nazionale possa essere compromessa dal perdurare dei nazionalismi irrisolti dell'area.

Conclusioni

La Nuova Questione d'Oriente non può essere interpretata attraverso le categorie della guerra fredda. Essa richiede compromessi calibrati e soluzioni elaborate con precisione, lontano dalle pressioni mediatiche e dalle semplificazioni politiche. La stabilità dell'Ucraina è strettamente legata a quella dei Balcani, e viceversa: non sarà possibile raggiungere una pace duratura nelle steppe orientali senza affrontare contestualmente le questioni irrisolte che si manifestano già alle porte di Trieste. È fondamentale comprendere che le questioni dei Grandi Balcani sono strettamente connesse e come tali abbisognano di una soluzione unificata e coordinata tra tutti gli attori influenti della regione.

Il governo italiano ha più volte dichiarato che i Balcani costituiscono una priorità strategica nazionale, ma tali affermazioni non sono state seguite sempre e solo da dichiarazioni di sostegno per il cammino europeo e da approcci economicisti che nei Balcani poco hanno di salvifico.

L'evoluzione dello scenario balcanico impone all'Italia una profonda riflessione strategica che superi la logica dell'intervento d'urgenza o della mera assistenza economica. L'analisi multidimensionale della regione dimostra che i Grandi Balcani costituiscono un sistema di crisi interconnesse la cui risoluzione richiede una chiara e autonoma visione politica nazionale, capace di valorizzare il ruolo di "potenza media" responsabile e autorevole che l'Italia detiene nel quadrante adriatico.

Per evitare che il perdurare di conflitti congelati si traduca in una minaccia diretta alla sicurezza nazionale e alla stabilità del fianco est europeo, l'Italia deve farsi promotrice di una strategia diplomatica di

ampio respiro nelle principali cancellerie internazionali – Washington, Londra, Parigi, Berlino, Varsavia, Ankara, Mosca e Kiev. La credibilità finora acquisita sul terreno attraverso lo strumento militare e la gestione delle missioni d'ordine e stabilità deve essere convertita in capitale politico. Roma ha la necessità di proporre soluzioni sistemiche capaci di comporre i micro-nazionalismi locali all'interno di un quadro di sicurezza regionale integrato, superando il formalismo istituzionale e strutturando un'azione coordinata che metta a sistema diplomazia, forze armate, mondo economico, accademia e *intelligence* economica.

È necessario coordinare la presenza e le capacità di guida nelle varie piattaforme di cooperazione legate alla regione quali l'Iniziativa Centro Europea, l'Iniziativa dei Tre Mari, il Consiglio di Cooperazione Regionale, Il Processo di Berlino, l'Iniziativa per la Cooperazione nel Sudest Europeo (SECI) o il Centro di Cooperazione per la Sicurezza – RACVIAC. Gli Stati che riescono a fare sistema non separano politica, economia, forze armate, università e mondo bancario. Il rispetto nelle grandi cancellerie si conquista adottando i metodi delle potenze maggiori. Solo successivamente sarà possibile proporsi come attore credibile, capace di comprendere le sfumature dei conflitti e di offrire soluzioni e piattaforme di dialogo. L'annessione della Bosnia-Erzegovina da parte dell'Impero austroungarico rappresenta un monito storico: Vienna agì con arroganza, ignorando le posizioni di Serbia, Russia e Turchia, e la mancanza di dialogo e compromesso generò conseguenze disastrose. È dunque urgente recuperare un metodo fondato su deterrenza e dialogo, riscoprendo gli strumenti analitici e diplomatici dell'Ottocento. I vasi comunicanti della questione d'Oriente potrebbero travolgere l'Europa se affrontati con categorie postmoderne. La Cina, forte della propria pazienza strategica, non esiterebbe a trarre vantaggio da un eventuale nuovo errore delle potenze occidentali in una regione storicamente instabile.

I Grandi Balcani sono una regione di conflitti storicamente collegati la cui soluzione va ricercata in maniera coordinata dai diretti interessati e dalle grandi potenze. Trovare soluzioni significa innanzitutto evitare di creare nuovi conflitti congelati che aumentino la potenza dirompente di quelli già esistenti, unitamente alle future possibilità di deflagrazione continentale. Nei Balcani occidentali si sono creati i precedenti internazionali utilizzati da Putin in altri quadranti strate-

gici, come Crimea e Georgia. Aggiungere un'ulteriore non-soluzione in Ucraina al Kosovo e alla Bosnia Erzegovina non farebbe altro che aumentare le minacce alla pace. Trovare una soluzione solo ucraina per poi applicarla al caso kosovaro potrebbe avere effetti deleteri sulla Bosnia e quindi riaprire all'unisono tutte le crisi congelate a est della tangenziale di Trieste. I Grandi Balcani sono tante crisi irrisolte pronte a esplodere con impatto negativo sull'Italia.

In questa prospettiva, l'Italia dovrebbe valutare l'opportunità di promuovere e guidare l'articolazione di una conferenza internazionale che riunisca gli attori regionali e le grandi potenze interessate. Un simile strumento negoziale, radicato nel metodo della diplomazia preventiva e del bilanciamento dei poteri, si rende necessario per ridisegnare un assetto regionale stabile nel medio e lungo termine. Sarà compito della politica estera italiana dimostrare la flessibilità e la lungimiranza necessarie per esercitare questa leadership.

Un approccio concertativo, fondato sulle riconosciute capacità diplomatiche dell'Italia e sui suoi consolidati legami storici con la regione, potrebbe rivelarsi efficace. La storia delle relazioni internazionali dimostra come simili strumenti negoziali siano stati impiegati con efficiente continuità: quando attorno al tavolo sedevano personalità dotate di autorevolezza e visione strategica, i risultati hanno spesso garantito periodi di pace, stabilità e progresso. La Storia suggerisce che la diplomazia preventiva, se esercitata con competenza e legittimità, può evitare esiti ben più traumatici. In assenza di tale approccio, i Balcani rischierebbero di generare un ulteriore precedente storico dalle conseguenze potenzialmente destabilizzanti.