

# Balkan FOCUS

Centro Studi  
di Politica  
Internazionale  
**CeSPI**

Brief n. 3/Ottobre 2022

## Serbia e Kosovo, non solo targhe: il dialogo alla prova della verità

***Michael L. Giffoni***

*Già Ambasciatore d'Italia in Kosovo*

*In collaboration with*

FEPS  
FOUNDATION FOR EUROPEAN  
PROGRESSIVE STUDIES



FMS  
Foundation Max van der Stoep

Fondation  
Jean Jaurès

RI **Renner**Institut

### ***Una calda e inquieta estate balcanica***

È stata un'estate calda in tutti i sensi, inquieta e carica di ansie e apprensioni, nella penisola balcanica, l'area del continente europeo diventata sinonimo d'instabilità conflittuale e da secoli associata all'immagine della "pentola a pressione", nei momenti meno drammatici, o della "polveriera", in quelli più sanguinosi. Inquietudine e nervosismo hanno contraddistinto la situazione politica di tutti i paesi balcanici, ma le tensioni più aspre e allarmanti si sono avvertite in Bosnia-Erzegovina e in Kosovo, le realtà post-jugoslave ove restano tuttora aperte e profonde le ferite della guerra e per le quali, a più di due decenni dalla fine della "guerra dei 10 anni" seguita alla violenta disintegrazione jugoslava, non si può ancora parlare né di stabilizzazione né di normalizzazione e neanche di un lineare e promettente processo di avvicinamento all'Unione Europea. Non a caso, la Bosnia-Erzegovina e il Kosovo vengono definiti nel linguaggio diplomatico, e talvolta in quello mediatico, come gli "*un-finished Balkans' businesses*". È vero che queste tensioni - a bassa, media ovvero elevata intensità - sono state una costante degli ultimi decenni ma è altrettanto vero che l'invasione russa dell'Ucraina, che ha azzerato in un colpo solo, a partire dalla data fatidica del 24 febbraio, tutte le equazioni di sicurezza, cooperazione e benessere dell'intero continente, vi ha inevitabilmente proiettato una lunga e pesante ombra. È tuttavia innegabile che le crisi recenti siano il risultato di fattori locali ed endogeni, frutto in massima parte delle logiche e delle scelte delle dirigenze etno-nazionaliste locali che continuano a utilizzare la leva del risentimento etnico per conservare e consolidare il potere, aggravate dall'incapacità della comunità internazionale di trovare soluzioni di lungo periodo e compromessi efficaci e durevoli. In quest'ottica, risultano sempre più evidenti i limiti di Bruxelles e dei paesi membri dell'UE nell'azione di stabilizzazione e integrazione dell'area, che fino a qualche anno fa era definita come una "missione storica" attraverso la "prospettiva europea dei Balcani Occidentali", un processo che appare ora moribondo, una stanca ripetizione di vaghe promesse e disarticolate richieste senza un preciso disegno concettuale, un piano d'azione fattibile e soprattutto una linea comune accettata dai 27, facendo amaramente concludere che nel tentativo di "europeizzare i Balcani", l'UE abbia finito per balcanizzare sé stessa.

### ***Il caso delle targhe e i documenti della discordia***

È proprio nella cornice degli "*un-finished Balkans' businesses*" che si inquadra il riacutizzarsi della disputa sulla sovranità tra Belgrado e Pristina, con la cosiddetta "crisi delle targhe" di questa estate. Le tensioni si sono manifestate con blocchi stradali, barricate e qualche scaramuccia più verbale che fattuale, nella striscia di terra del Kosovo del nord solcata dal fiume Ibar - un territorio meno esteso dell'area metropolitana di Roma e abitato in tutto da circa 50.000 cittadini per la stragrande maggioranza di etnia serba (i serbo-kosovari nell'intero Kosovo sono circa 140.000, pari al 7-8% della popolazione totale) residenti nelle quattro municipalità di Mitrovica Nord (l'unica città europea divisa in 2 parti e non da un muro, bensì da un ponte), Zvečan, Zubin Potok e Leposavic.

La questione delle regole per l'immatricolazione degli autoveicoli (e quindi per le relative targhe automobilistiche ammesse in circolazione), unita a quella dei documenti d'identità richiesti per il transito da un Paese all'altro, hanno agito da catalizzatore della crisi, come già era avvenuto un anno fa, e non era la prima volta, potendosi ben affermare che da 14 anni e mezzo, vale a dire dall'indipendenza del Kosovo si è assistito al periodico riattizzarsi della "crisi delle targhe". Quest'anno la crisi è stata esageratamente promossa al rango di "guerra

delle targhe” dalle opposte propagande di Belgrado e Pristina con i rispettivi alleati - Mosca per Belgrado, in primo luogo, con toni roboanti e minacciosi - e da molti media, anche internazionali, alla ricerca di titoli facili suggestivi nonché di slogan strumentali.

### ***Il dialogo tecnico del 2011***

L'affaire delle targhe appartiene a quel novero di questioni affrontate sin dal 2011 nel c.d. “dialogo tecnico” tra Belgrado e Pristina mediato da Bruxelles che, con gli auspici dell'Assemblea Generale dell'ONU, doveva tentare di sbloccare l'impasse successiva al rifiuto di Belgrado di accettare il parere della Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja (non vincolante, ma richiesto proprio da Belgrado) che aveva definito la dichiarazione d'indipendenza kosovara non contraria alla Risoluzione ONU 1244/99 né al diritto internazionale. Riconosciuta ancora una volta l'impossibilità di giungere a un accordo “politico” tra le due parti sul c.d. “status”, su forte spinta di Bruxelles e di Washington, venne deciso di avviare almeno un “dialogo” focalizzato su questioni concrete in modo da migliorare le condizioni di vita di coloro che dalla disputa soffrivano i maggiori disagi, vale a dire i cittadini kosovari di qualsiasi gruppo etnico e condizione sociale. Si trattava di raggiungere accordi “*on technical issues of primary importance for citizens' daily lives*”: tra queste “*technical issues*” (quali il registro catastale, l'anagrafe, il mutuo riconoscimento dei diplomi scolastici, e così via) di vitale importanza era la questione delle targhe per tentare di porre fine a quello che gli operatori sul terreno definivano il “Far West delle targhe”. Chi scrive ben ricorda le scene di cittadini kosovari di ogni etnia che, pur di transitare con un certo livello di sicurezza tra una zona e l'altra del paese a maggioranza etnica diversa (per quei rapporti che ben persistevano a livello personale, nonostante le rigidità delle contrapposte dirigenze etno-nazionaliste) viaggiavano tenendo a portata di mano nell'automobile targhe di ogni tipo (oltre a quelle kosovare ufficiali, le targhe prodotte a suo tempo dall'amministrazione UNMIK, targhe serbe e finanche quelle jugoslave pre-belliche) per cambiarle “on the spot” all'occorrenza, scene che spesso raggiungevano punte sublimi di grottesco surrealismo balcanico.

Nel 2011 una soluzione, pur transitoria (valida per 5 anni) venne raggiunta: le autorità di Pristina concessero ai serbi in Kosovo di usare targhe con la sigla “KS” piuttosto che quella “RKS” per la Repubblica del Kosovo (dato che quella “R” per Belgrado era inaccettabile) mentre Belgrado a sua volta concesse di far transitare sul suo territorio auto con targhe kosovare, ma solo a condizione che ai valichi di frontiera venisse apposto, sulla fascetta blu che riporta la sigla nazionale, uno “sticker” adesivo che coprisse la famigerata “R” (conseguentemente uno sticker sulla sigla serba sarebbe stato apposto sulle targhe serbe all'ingresso in Kosovo). L'intesa venne completata da un accordo sui documenti d'identità per la libertà di circolazione e il transito da un paese all'altro, dal momento che ai cittadini kosovari non era consentito entrare in Serbia con documenti rilasciati dallo stato kosovaro: di conseguenza, ai cittadini con documenti d'identità rilasciati in Serbia venne concessa la piena libera circolazione all'interno del territorio kosovaro.

L'accordo transitorio per le targhe venne rinnovato per altri 5 anni nel 2016, ma le cose si erano complicate. In primo luogo, da parte serba non era mai stata data applicazione all'accordo sulla libertà di circolazione e ai kosovari giunti ai valichi era rilasciato un permesso di transito e soggiorno temporaneo dietro pagamento di un “pedaggio”. Inoltre, Belgrado aveva ripreso intensivamente la produzione di targhe con l'indicazione delle città

kosovare, in primo luogo Mitrovica, provocando ulteriori attriti. Allo scadere della proroga, nel settembre 2021, il premier kosovaro Albin Kurti richiese pertanto l'applicazione della reciprocità, annunciando l'adozione di una legge sulla ri-registrazione di tutte le targhe con la sigla KS, rendendo la sigla "RKS" obbligatoria per tutti. Nel Nord si scatenarono proteste, si eressero barricate e vennero bloccati i valichi: per evitare una escalation incendiaria, la diplomazia europea e quella americana intervennero con tempismo da pompieri facendo forti pressioni su Kurti e inducendolo a sospendere le misure per un anno, in attesa di un accordo complessivo che si impegnarono a favorire: ma un anno è trascorso senza alcun passo da una parte e dall'altra.

### ***Cronaca di una crisi annunciata: la situazione oggi***

Lo scenario si è ripetuto puntualmente nel mezzo di questa estate, complici anche le conseguenze della guerra in Ucraina e il deterioramento del contesto generale: spento l'incendio, la brace era rimasta accesa, pronta a infiammarsi. A fine giugno, il governo kosovaro ha annunciato l'introduzione, dal 1° agosto, non solo delle misure sulle targhe ma anche del rilascio di documenti provvisori per coloro che, entrando dal confine con la Serbia, avessero mostrato documenti d'identità serbi, mossa motivata in nome della "reciprocità" alle politiche belgradesi. L'annuncio ha scatenato subito l'ira del Presidente serbo Aleksandar Vucic, "l'uomo forte di Belgrado", che è giunto ad accusare Pristina di pianificare "un attacco generale al nord del Kosovo, al più tardi entro il 1° ottobre" e di voler "fare una nuova Tempesta", con un chiaro rimando all'operazione Oluja attuata dall'esercito croato in Krajina nel 1995. Chi ha vissuto e operato nei paesi balcanici e post-jugoslavi negli ultimi decenni sa bene che, essendo i fantasmi del passato, remoto e recente, ancora nell'aria e quasi tangibili, quando si ricorre all'evocazione di fatti come quelli evocati da Vucic, allora la tempesta può scoppiare davvero.

Non è stata questa sensazione, ma forse solo l'urgenza di calmare le acque, data anche la pressione di Mosca che ha pesantemente strumentalizzato la vicenda per i propri fini propagandistici, a determinare il nuovo intervento da pompieri di Bruxelles e Washington, spingendo il governo kosovaro a sospendere le misure fino al 1° settembre e intavolando un'intensa attività diplomatica estiva, una "*shuttle diplomacy*". Ciò ha portato anche ad un "faccia a faccia" tra Kurti e Vucic a Bruxelles il 20 agosto, alla presenza dell'Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell, risultato però tutt'altro che conclusivo. Alla fine, il 27 agosto, Borrell ha annunciato con un tweet il raggiungimento di un'intesa tra le parti, seppur parziale e solo verbale, che prevede l'abolizione dei documenti di entrata e di uscita in entrambe le direzioni del confine tra Kosovo e Serbia, sia per i cittadini con documenti kosovari che per quelli con documenti serbi. Per la questione delle targhe, invece, se ne dovrà riparlare ancora, con la misura che è entrata comunque in vigore il 1° settembre, pur con 2 mesi di tempo per la sua attuazione.

Sul piano concreto, l'accordo raggiunto, pur solo verbale, segna indubbiamente un punto a favore di Kurti poiché i cittadini kosovari vedranno riconosciuti per la prima volta i loro documenti d'identità da parte delle autorità serbe. Tuttavia, Vucic si è premurato subito di mettere in chiaro, sottolineando come si tratti solo di un'intesa verbale senza nulla di sottoscritto, che ciò non implica in ogni caso un riconoscimento, neanche implicito, dello stato kosovaro e dell'indipendenza di Pristina.

### ***Un dialogo tra sordi mediato dai ciechi.***

Nonostante si tratti di un accordo parziale e verbale, rimane comunque l'unico piccolo sviluppo positivo negli ultimi anni del più che decennale processo di dialogo tra Kosovo e Serbia che in un'analisi dell'aprile 2021 definivo come un fulgido esempio di "dialogo tra sordi mediato da ciechi". Dopo il promettente avvio a livello tecnico, si era giunti nel 2013 alla firma, da parte di Hashim Thaci (allora primo ministro kosovaro) e dello stesso Vucic, dell'accordo di Bruxelles sulla "normalizzazione delle relazioni", presentato come "storico", assai prematuramente dal momento che i suoi punti essenziali non hanno ricevuto alcuna applicazione.

Si sono susseguiti poi vari tentativi di rivitalizzazione: alcuni poco accorti e forzati, come nel 2015 quando la diplomazia europea, e quella americana di rimbalzo, sembrarono avallare l'ipotesi di uno "scambio di territori" (*land swap*) tra Serbia e Kosovo (un'ipotesi che chiunque conosca i Balcani sa che aprirebbe un "vaso di Pandora" dalle conseguenze devastanti in tutta l'area, e non solo). Altri tentativi sono stati pretenziosi e addirittura goffi, come quello della diplomazia trumpiana che portò nel settembre 2020 alla firma dei c.d. "*White House Agreements*", risultati in una semplice "*photo opportunity*" allo Studio Ovale e in un autentico, inutile e dannoso pasticcio, smentito dagli stessi firmatari, sul quale è bene qui sorvolare.

L'Alto Rappresentante Borrell ha assicurato che l'UE intensificherà da subito gli sforzi per rilanciare il processo e giungere non solo a un accordo definitivo sulle targhe, ma anche a intese sulle questioni rimaste aperte, o inapplicate dopo accordi precedenti, come l'energia elettrica, gli scomparsi (*missing persons*), l'Associazione/Comunità delle municipalità serbe in Kosovo, per riprendere il cammino verso una "normalizzazione delle relazioni" (e gli hanno fatto eco, sullo stesso tono, a Washington). Il fatto è che per poterlo fare credibilmente, s'impone un cambio di passo concettuale, una visione che vada oltre quello che è stato il limite evidente del processo di dialogo, a partire almeno dal suo passaggio, nel 2013, dalla fase tecnica a quella politica, vale a dire l'aver avviato e costruito tutto il processo sulla c.d. "ambiguità costruttiva" ("*constructive ambiguity*").

### ***L'ambiguità costruttiva nell'accordo di Bruxelles del 2013***

Il nocciolo della questione, oltre la "*constructive ambiguity*", sul terreno, ma anche a Bruxelles. L'accordo di Bruxelles firmato il 19 aprile 2013 conteneva l'indicazione di un processo graduale che, tramite intese specifiche su questioni essenziali (prima tra tutte la creazione di una Associazione/Comunità delle municipalità serbe in Kosovo, con un grado di autonomia molto più avanzato rispetto al decentramento previsto dall'attuale ordinamento kosovaro), doveva portare al cosiddetto "*end-game*", vale a dire alla "normalizzazione delle relazioni" tra Belgrado e Pristina. Data la distanza tra le parti, a Bruxelles si preferì però utilizzare un linguaggio vago e tutt'altro che preciso, con una "*constructive ambiguity*" che si sarebbe potuto dettagliare in futuro quando eventuali sviluppi positivi sul campo, e nel processo di integrazione europea di entrambi i paesi, l'avrebbero consentito.

In primo luogo, non venne neppure chiarito cosa si intendesse per "normalizzazione delle relazioni": per Pristina, Washington e la maggior parte dei paesi UE ciò significava un riconoscimento del Kosovo da parte serba, almeno "de facto" se non "de iure", mentre per Belgrado equivaleva soltanto a una serie di aggiustamenti pratici sul terreno relativi alla tutela della minoranza serba. La stessa questione della forma di autonomia delle municipalità a

maggioranza serba non fu chiarita e venne adottata la duplice formulazione “Associazione/Comunità” perché Pristina non accettava solo il termine “associazione”, che a suo avviso implicava una vera e propria struttura federale, quasi un “cavallo di Troia” (alla stregua della Republika Srpska in Bosnia-Erzegovina) con effetti deleteri per la governabilità. Non a caso, l’Associazione/Comunità è rimasta solo sulla carta e la Corte Costituzionale del Kosovo ne ha perfino dichiarato la contrarietà alla carta costituzionale.

Il fatto è che da questa ambiguità originaria non si è stati più capaci di uscire, ed essa è risultata tutt’altro che costruttiva, anzi ha reso vani anche quei pochi sviluppi positivi sul terreno: infatti, molte delle intese “tecniche” già raggiunte (come quella sui documenti d’identità per il transito) non sono state applicate da una o entrambe le parti perché le hanno considerate un ostacolo, e non un passo in avanti per il proprio obiettivo finale.

### ***Il nocciolo della questione kosovara***

In sostanza, per ripartire seriamente e credibilmente bisogna tentare di uscire dall’ambiguità e affrontare il nocciolo della questione kosovara, senza il quale non vi sarà mai alcuna “normalizzazione delle relazioni” né mai alcuna vera stabilizzazione della situazione sul terreno. Esso è rappresentato dalle due questioni essenziali per le quali sono necessarie concessioni reciproche e decisive: la prima è il riconoscimento, almeno *de facto* per ora (non ostacolando, ad esempio, la partecipazione del Kosovo alle organizzazioni internazionali) e gradualmente, ma in tempi non biblici, anche *de jure*, dell’indipendenza del Kosovo da parte di Belgrado, uscendo da un’anacronistica e indifendibile posizione che è dannosa per la Serbia stessa. La seconda è l’istituzione effettiva, e non solo sulla carta, da parte kosovara, di una struttura di autonomia per le comunità serbe in Kosovo che vada oltre le generiche forme di decentramento vigenti.

Per poter finalmente avviare il dialogo su basi solide e credibili, bisognerà avere la forza e il coraggio di fare chiarezza: anche tra due sordi ci si può intendere se i segni con i quali si comunica significano la stessa cosa per entrambi, ma è importante che chi media non sia cieco, cioè colga al volo questi segni e aiuti a risolvere i problemi senza assecondare le ambiguità. In questo senso, è la stessa UE che deve uscire dall’ambiguità nei riguardi del Kosovo, di cui è una lampante dimostrazione lo stato languente della prospettiva europea del paese, potenzialmente candidato (nel lontano 2016 è entrato in vigore l’ASA, vale a dire l’Accordo di Stabilizzazione e Associazione) ma senza alcun vero progresso concreto sulla strada dell’integrazione, data l’irriducibile opposizione dei 5 paesi non-recognisers (Spagna, Romania, Slovacchia, Grecia, Cipro) e la malcelata diffidenza di altri. I cittadini kosovari, unici tra tutti i paesi dell’area, sono tuttora soggetti all’obbligo di visto per l’area Schengen essendo negata la liberalizzazione dei visti nonostante la Commissione l’abbia raccomandata da più di 6 anni. Un rilancio del processo di allargamento non può prescindere da una revisione dell’intera politica europea nell’area balcanica, e in questo contesto il Kosovo è prioritario.

Anche a Bruxelles, e nelle capitali europee, e non solo a Pristina e Belgrado, bisognerà quindi avere il coraggio di guardare in faccia la realtà, e soprattutto di uscire da questa distruttiva ambiguità