

2. IL QUADRO EUROPEO E LO STRUMENTO DI PRE-ADESIONE: UNA NUOVA STRUTTURA DI OPPORTUNITÀ PER IL SISTEMA ITALIA

Di Alessandro Rotta

Introduzione

L'indagine sul ruolo dell'Italia nei Balcani deve necessariamente comprendere uno sguardo alla dimensione europea, e ai rapporti che i diversi soggetti e livelli che compongono il mosaico del sistema italiano intrattengono con le politiche europee verso la regione balcanica.

Le relazioni bilaterali politiche e diplomatiche tra il governo italiano e i governi dei paesi balcanici trovano un quadro di riferimento necessario nell'azione europea verso la regione, in particolare dal 1999 e con la fine della guerra del Kosovo, quando le politiche europee nella regione hanno ricevuto un impulso significativo e sono state sostanzialmente ridisegnate. L'Italia partecipa al processo decisionale europeo e si muove in un'ottica di coordinamento con gli altri paesi membri e con le istituzioni comunitarie.

Gli attori sub-statali, le organizzazioni non governative e i soggetti economici italiani accedono spesso a finanziamenti europei, e quindi spesso orientano la propria azione secondo le priorità individuate dalla programmazione comunitaria. Fino alla riforma dell'assistenza esterna dell'Unione europea,¹ questo significava utilizzare i fondi e i programmi rivolti ai territori dentro l'UE, come INTERREG, a sostegno di attività nei paesi terzi. La riforma dell'assistenza esterna, perseguendo un maggiore coordinamento tra i diversi strumenti finanziari comunitari sembra concedere maggior spazio agli attori sub-statali europei anche nella politica estera, e quindi anche nell'area balcanica e nei paesi in preadesione.

Il quadro europeo rappresenta quindi un livello che si sovrappone e si interseca ai diversi livelli in cui si struttura il sistema Italia oggetto di questa ricerca. Questo breve capitolo ricostruisce lo sviluppo delle strategie dell'Unione europea verso la regione dei Balcani occidentali e ne descrive la strumentazione politica e finanziaria. In particolare, il capitolo si concentra sul recente dibattito sulla capacità di assorbimento dell'Unione europea come limite all'allargamento verso l'area balcanica, e sulle caratteristiche del nuovo Strumento per l'assistenza alla pre-adesione. Alla luce di questa analisi, il capitolo infine descrive il ruolo dell'Italia nel policy making europeo sui Balcani, delineando i possibili spazi e opportunità per il sistema Italia a livello europeo.

I dilemmi dell'allargamento a sud est

Le politiche europee verso i Balcani hanno conosciuto un notevole impulso dopo la fine della guerra del Kosovo. Dopo avere assistito per quasi un decennio alla disgregazione della federazione jugoslava e avere lasciato ad altri e diversi attori (Stati Uniti, Gruppo di contatto e NATO) il ruolo decisivo, l'Unione europea ha sviluppato, a partire dal 1999, un approccio coordinato e attivo verso la regione balcanica. Prima con il lancio del Patto di stabilità per l'Europa sud orientale, nel giugno del 1999 e su iniziativa del governo tedesco, attraverso cui fu proposto un nuovo approccio alla

¹ L'assistenza esterna dell'Unione europea, precedentemente regolamentata da diversi programmi e regolamenti tematici e geografici, è stata profondamente riformata, sulla base di una proposta della Commissione europea, riducendo il numero di strumenti finanziari a sei: lo Strumento di assistenza alla pre-adesione, lo Strumento di partenariato e vicinato, lo Strumento di cooperazione economica e allo sviluppo, lo Strumento di stabilità, lo Strumento di assistenza macrofinanziaria, lo Strumento di aiuto umanitario. Cfr.

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/reform/intro/index.htm

risoluzione dei conflitti nell'area balcanica, con una visione di lungo periodo e di intervento simultaneo nei diversi settori della sicurezza, dell'economia e dello sviluppo democratico, nella convinzione che queste dimensioni fossero fortemente interconnesse. Quasi contemporaneamente è stato disegnato e lanciato il Processo di associazione e stabilizzazione (PSA), a tutt'oggi la cornice principale dei rapporti tra Unione europea e Balcani occidentali.

Sia il Patto di stabilità sia il PSA contengono riferimenti alla "prospettiva europea" dei Balcani occidentali. L'origine di questo riferimento è la premessa del ripensamento delle politiche europee verso la regione. Da un lato, gli eventi degli anni novanta (conflitti, movimenti di popolazione forzati e migrazioni volontarie, transizioni difficili) hanno dimostrato come il territorio dell'Unione europea sia necessariamente legato alla regione balcanica da una stretta interdipendenza, e come gli effetti di questa interdipendenza non possano essere affrontati con mere politiche di intervento militare e umanitario, che seguono una logica settoriale, di contenimento e sostanzialmente reattiva. Per questo l'Unione europea ha sviluppato un approccio guidato da una logica integrazionista contrapposta a quella interventista, di lungo periodo e centrata sulla prospettiva appunto di integrazione tra i paesi balcanici e Unione europea.²

L'assunto teorico alla base del nuovo approccio, che ha avuto una conferma pratica nel caso dell'allargamento ai paesi dell'Europa centrale e orientale, è che la prospettiva di adesione all'Unione europea possa costituire uno stimolo decisivo per trasformare, in senso favorevole alla stabilità europea, le dinamiche istituzionali, economiche, politiche e sociali del paese a cui è offerta tale prospettiva.³

Da qui il riferimento alla prospettiva europea come perno delle nuove politiche. Rispetto a quanto accaduto nel caso dei paesi dell'Europa centrale e orientale, la concessione di una chiara possibilità di adesione per i paesi dei Balcani occidentali è stata molto più cauta e progressiva. Mentre Romania e Bulgaria sono rientrate, pur con il ruolo di fanalini di coda, nell'ondata di allargamento dell'Europa centrale e orientale, ed entreranno nell'Unione il 1 gennaio 2007, il gruppo dei Balcani occidentali, che comprende Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia, Montenegro e Serbia, ha seguito una parabola diversa. La prima formulazione del PSA, nella proposta della Commissione del 1999, conteneva già un riferimento alla prospettiva europea, ma è con il Consiglio europeo di Feira, a seguito delle svolte democratiche a Zagabria e Belgrado, nell'ottobre del 2000, che ai paesi balcanici occidentali viene conferita la qualifica di candidati potenziali. In seguito, nel giugno del 2003, il Consiglio europeo di Salonicco rilanciò la questione dei rapporti tra Unione europea e Balcani occidentali, affermando, nella Dichiarazione detta appunto di Salonicco che "il futuro dei Balcani occidentali è nell'Unione europea", aggiungendo che il processo di allargamento non sarebbe stato completo fino quando non avesse incluso anche i Balcani occidentali. Sempre a Salonicco, il PSA fu arricchito con elementi del processo di allargamento e vennero introdotti alcuni nuovi strumenti, come i Partenariati europei, e l'estensione agli stessi paesi di alcuni programmi comunitari.

A Salonicco la prospettiva europea dei Balcani occidentali assunse il valore di un chiaro impegno politico da parte dell'Unione europea, che fu successivamente rafforzato da alcuni importanti sviluppi istituzionali. Nell'autunno del 2004 infatti si attuò da un lato il trasferimento delle responsabilità del dossier PSA e sui Balcani occidentali dalla Direzione generale Relazioni esterne

² Sui presupposti teorici e politici dell'azione dell'Unione europea nei Balcani cfr. D. Phinnemore and P. Siani-Davies, "Beyond Intervention? The Balkans, the Stability Pact and the European Union", in P. Siani-Davies (a cura di), *International Intervention in the Balkans since 1995*, London and New York: Routledge, 2003.

³ Per un'analisi esaustiva della teoria e della prassi del potere di trasformazione dell'Unione europea attraverso la politica di allargamento vedi Heather Grabbe, *The EU's Transformative power: Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006

della Commissione europea alla Direzione generale allargamento, dall'altro fu definito, nell'ambito della riorganizzazione dell'assistenza esterna dell'Unione europea, di uno Strumento di assistenza alla preadesione per regolamentare l'assistenza ai Balcani occidentali dopo il 2007. Questa evoluzione istituzionale rivestiva in primo luogo un elevato valore simbolico e politico, in quanto confermava l'impegno dell'Unione europea ad abbracciare i paesi PSA, ma doveva necessariamente sortire effetti positivi anche dal punto di vista del funzionamento istituzionale, allineando maggiormente filosofia e meccanismi delle politiche verso i Balcani alla prassi seguita durante l'ultimo allargamento. In seguito, la Croazia, primo tra i paesi PSA, si è prima vista riconoscere lo status di candidato, e ha in seguito avviato i negoziati per l'adesione (nell'ottobre 2005). Anche alla Macedonia è stato riconosciuto lo status di paese candidato, sebbene una data per l'inizio dei negoziati non sia, ad oggi, ancora stata fissata. Il caso di questi due paesi dimostra che il passaggio da paese PSA a paese candidato è realistico, o almeno tecnicamente possibile, per quanto in particolare la Croazia goda di una situazione socioeconomica decisamente più favorevole dei vicini e questo abbia influenzato notevolmente il suo percorso.

Oltre ad aprire i negoziati per l'adesione con la Croazia e a riconoscere lo status di candidato alla Macedonia, tra l'autunno del 2005 e il febbraio del 2006 l'UE ha dato il via ai negoziati per un accordo di stabilizzazione e associazione con l'allora Serbia e Montenegro (in seguito i negoziati sono stati sospesi a causa dell'insufficiente collaborazione con il Tribunale dei crimini nella ex Jugoslavia e ne è stata annunciata la ripresa con il solo Montenegro dopo che questo ha raggiunto l'indipendenza) e con la Bosnia Erzegovina, e ha chiuso gli stessi negoziati con l'Albania, che (dopo un periodo negoziale lungo tre anni e spesso problematico) ha firmato l'accordo nel febbraio 2006. Gli impegni di Salonicco sono stati ribaditi a Salisburgo in un vertice informale tra Unione europea e Balcani.

Sulla carta, la prospettiva di adesione all'Unione europea si è venuta negli anni, esplicitando, per i paesi balcanici, e le decisioni prese tra il 2005 e il 2006 hanno generalmente "promosso" tutti i paesi, spesso con un giudizio generoso sul livello di attuazione delle riforme previste⁴ e confidando nel valore della condizionalità positiva come stimolo per ulteriori cambiamenti. A essere cambiato in direzione opposta è il clima politico, in particolare in alcuni paesi membri. La mancata approvazione del Trattato costituzionale in Francia e nei Paesi Bassi, nel 2005, è stata, spesso pretestuosamente, messa in relazione con una crescente insoddisfazione dell'opinione pubblica nei confronti del progetto europeo nel suo complesso e in particolare con determinate ripercussioni negative dell'ultimo allargamento, e di conseguenza, un'insofferenza rispetto alla prospettiva di ulteriori, futuri allargamenti.

Per quanto i termini di questo dibattito fossero mal posti e confusi -la bocciatura del Trattato costituzionale nei due paesi era riconducibile a una molteplicità di fattori, alcuni di mera politica interna, e le presunte implicazioni dell'allargamento avevano a che fare più in generale con la globalizzazione e non con l'allargamento ad est- e per quanto la Commissione europea avesse dimostrato come, dal punto di vista economico, l'allargamento del 2004 fosse stato un successo e fautore di benefici per tutta l'Unione europea,⁵ i concetti di *enlargement fatigue* e di capacità di assorbimento hanno iniziato a prendere forma, diventando il fulcro della discussione sui futuri allargamenti.

⁴ Il giudizio controverso sui paesi in questione emerge dalla serie dei *Progress Reports* sui diversi paesi della Commissione Europea.

⁵ Cfr. European Commission, *Enlargement, Two Years After-An Economic Success*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2006) 200, 3.05.2006, e European Commission-Bureau of European Policy Advisers and Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Enlargement, two years after. An economic evaluation*, Occasional Paper n. 24, May 2006.

Tra i due concetti, l'*enlargement fatigue* è più vago e indeterminato, e fa riferimento a un sentimento politico che percorrerebbe l'opinione pubblica e i governi dei paesi membri, "affaticati" dall'espansione a dieci e ora, con l'ingresso di Romania e Bulgaria, dodici nuovi membri, e necessiterebbe di una pausa di riflessione prima di procedere all'ammissione dei nuovi candidati.

La capacità di assorbimento vorrebbe essere un concetto più preciso e riferito alla capacità da parte dell'Unione europea di continuare a funzionare anche incorporando nuovi membri, e quindi rimanda anche alla necessità di riformare le istituzioni europee (e di conseguenza approvare il Trattato costituzionale) prima di ulteriori allargamenti.⁶

Su richiesta del Consiglio europeo del giugno 2006, la Commissione ha elaborato un rapporto speciale sulla capacità dell'Unione di integrare nuovi membri, pubblicato assieme alla strategia sull'allargamento e ai *progress report* sui diversi paesi candidati e potenziali candidati l'8 novembre 2006. Nel rapporto la Commissione afferma che l'attuale strategia di allargamento si fonda su tre principi fondamentali: il consolidamento, la condizionalità e la comunicazione. L'Unione europea deve perciò onorare gli impegni assunti con i paesi già all'interno del processo (la Turchia e i Balcani occidentali) ed essere molto cauta nell'assumere nuovi impegni, assicurare che i paesi candidati rispettino le condizioni necessarie, e comunicare in modo più efficace ai propri cittadini i benefici e le sfide dell'allargamento. La capacità di integrazione dell'Unione europea viene scomposta e analizzata dalla Commissione in diverse dimensioni. In primo luogo, la capacità di mantenere la spinta dell'integrazione europea nel momento in cui si amplia, dal punto di vista istituzionale, delle politiche e del budget europeo. Poiché il Trattato di Nizza copre il funzionamento di un'Unione europea fino a 27 membri, la Commissione ritiene necessarie riforme sulla composizione della Commissione, l'allocatione dei seggi al parlamento europeo e il peso dei voti nel Consiglio prima che il prossimo candidato, la Croazia, sia pronto all'ingresso. Dal punto di vista delle politiche, la Commissione mette in evidenza la necessità dell'Unione europea di continuare a sviluppare e approfondire le politiche comuni anche allargandosi a nuovi paesi, e si propone di esaminare l'impatto delle diverse candidature sulle politiche comuni. Al tempo stesso, la Commissione prevede di includere, nelle sue opinioni sull'applicazione dei singoli candidati, una valutazione dell'impatto sul bilancio dell'Unione europea. Dal punto di vista della condizionalità, la Commissione sottolinea l'efficacia degli strumenti a disposizione, dallo screening all'interno dei negoziati, ai Partenariati per l'adesione ed europei, agli accordi di associazione, che permettono di seguire e monitorare i progressi da parte dei paesi candidati e il loro rispetto delle condizioni previste. La Commissione propone, per il futuro, un legame più stretto tra progresso nei negoziati per l'adesione e riforme politiche ed economiche, ed infine suggerisce che l'Unione europea dovrebbe astenersi da fissare date per l'adesione di singoli paesi prima che i negoziati siano prossimi alla conclusione. Infine, la terza componente riguarda una migliore comunicazione al pubblico delle tematiche dell'allargamento, mediante la collaborazione dei paesi membri e dei paesi candidati e attraverso una maggiore trasparenza pubblicando tutti i documenti relativi al percorso di adesione.⁷

Il documento della Commissione ha il merito di precisare il concetto di capacità di assorbimento, definita in modo più felice capacità di integrazione, chiarendone i contorni, la natura processuale e

⁶ Sulla capacità di assorbimento cfr. M. Emerson et alii, *Just what is this 'absorption capacity' of the European Union?*, CEPS Policy Brief n. 113, September 2006, in www.ceps.be; G. Durand, A. Missiroli, *Absorption capacity: new wine in old bottles?*, EPC Policy Brief, September 2006 in http://www.theepc.be/TEWN/pdf/850239634_Absorption.pdf; K. Barysch, *Absorption capacity-the wrong debate*, November 9 2006, centreforeuropeanreform.blogspot.com

⁷ Cfr. Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007 comprendente una relazione speciale sulla capacità dell'Unione europea di accogliere nuovi Stati membri*, COM (2006) 649 definitivo, Bruxelles 8.11.2006.

non statica, e suggerendo l'incorporazione di valutazioni su di essa all'interno degli strumenti esistenti, senza creare un criterio aggiuntivo oltre alle diverse forme di condizionalità già esistenti.

Ma questi aspetti positivi, assieme alla riaffermazione della prospettiva europea e al richiamo agli impegni assunti dall'Unione rispetto ai paesi balcanici, non bastano a ribaltare il sentimento di chiusura prevalente e l'enfasi sulla capacità di assorbimento come limite a ulteriori allargamenti. Posto in questi termini, il dibattito ha una connotazione essenzialmente negativa, in cui i paesi candidati sono rappresentati come un peso morto che l'Unione si dovrebbe accollare, mentre non vengono presi in considerazione i vantaggi derivanti dagli allargamenti passati e futuri in termini di stabilità politica e crescita economica del continente.⁸ L'innalzamento della soglia di ingresso all'Unione europea non in virtù di una condizionalità rigorosa ma di considerazioni politiche prevalentemente "interne" sta già alterando pericolosamente l'equilibrio tra condizionalità e incentivi su cui poggia l'influenza dell'Unione europea nei paesi balcanici. Il dibattito sulla capacità di assorbimento ha una vasta eco nelle capitali dell'Europa del sud est, dove rischia di alimentare la sensazione che, per quanto i governi rispettino le condizioni imposte da Bruxelles, la porta rimarrà chiusa comunque e l'ingresso soggetto agli umori politici delle élite politiche e degli elettorati europei.⁹ L'esperienza dei paesi dell'Europa centrale e orientale evidenzia che sono l'attuazione degli accordi con l'Unione e il percorso dei negoziati veri e propri a trasformare profondamente il sistema politico e amministrativo di un paese. L'applicazione di una condizionalità troppo stretta rispetto all'accesso a questi strumenti, impedisce quindi alla prospettiva europea di dispiegare i suoi effetti positivi, e nega alla base il presupposto delle politiche europee nei Balcani basato sulla maggiore efficacia di un'integrazione progressiva rispetto a una stabilizzazione operata dall'esterno.

L'Unione europea nei Balcani: la strumentazione politica

Il gruppo dei Balcani occidentali comprende due paesi candidati, Croazia e Macedonia, e quattro paesi candidati potenziali, Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia. Gli strumenti principali rivolti a entrambi i gruppi di paesi sono il PSA, i Partenariati europei e il Partenariato per l'adesione (per la Croazia). Per la Croazia, unico paese ad avere iniziato i negoziati per l'adesione, questi rappresentano la cornice principale dei rapporti con l'Unione europea.

Il PSA disegna un "partenariato progressivo in cui l'Unione europea offre [ai paesi balcanici occidentali] una miscela di concessioni commerciali, assistenza economica e finanziaria e relazioni contrattuali"¹⁰. Il Processo si incentra sulla prospettiva, la negoziazione, la firma e l'attuazione di un Accordo di associazione e stabilizzazione (ASA), che impegna i firmatari a completare in un periodo di transizione definito all'interno dell'accordo stesso, un'associazione formale con l'Unione europea, basata sulla graduale attuazione di un'area di libero scambio e sull'adozione di riforme che hanno l'obiettivo di facilitare il raggiungimento degli standard europei e avvicinare i singoli paesi all'Unione europea. Gli ASA si concentrano sul rispetto dei principi democratici e sugli elementi centrali del mercato interno dell'Unione europea, e coprono le seguenti aree: dialogo politico, cooperazione regionale, le quattro libertà (di circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali) e la creazione dell'area di libero scambio, l'adattamento alla legislazione comunitaria; nei settori in cui non ci sono obblighi derivanti dall'*acquis* comunitario, gli accordi prevedono meccanismi di cooperazione e discussione che avvicinano la situazione nei singoli paesi agli standard dell'Unione. L'ASA prevede alcune istituzioni comuni per governare l'associazione: il Consiglio di associazione e stabilizzazione, che opera a livello ministeriale, il Comitato di associazione e

⁸ Cfr. K. Barysch, *Absorption* cit.

⁹ Dopo la fallita approvazione del Trattato costituzionale europeo, la Francia ha inserito nella propria costituzione la previsione di un referendum sui futuri allargamenti (esiste ampio consenso sul fatto che la regola verrà applicata dall'ingresso della Croazia in poi).

¹⁰ The Stabilisation and Association Process, in <http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/sap.htm>

stabilizzazione, che opera a livello di alti funzionari, e diversi Sottocomitati, che operano a livello tecnico nei diversi settori coperti dall'Accordo.

Il PSA non è un processo esclusivamente bilaterale ma ha un'importante dimensione regionale, per cui, a differenza di quanto accaduto nel caso dell'allargamento all'Europa centrale e orientale, l'Unione europea attribuisce notevole importanza alla cooperazione *tra* i diversi paesi della regione, e considera l'impegno dei singoli paesi in questo senso come un elemento chiave per valutarne i progressi in termini di avvicinamento alla stessa Unione. Gli ASA contengono un chiaro impegno a favore della cooperazione regionale, vista dall'Unione europea come una risposta ai problemi che originano dal recente passato di conflitti nella regione, dalla questione del ritorno di profughi e sfollati alla riconciliazione e alla costruzione della pace. Secondo la Commissione, gli obiettivi principali di cooperazione regionale nell'area sono di incoraggiare i paesi balcanici occidentali a concepire i loro rapporti reciproci in modo analogo a quello dei membri dell'Unione europea tra loro, di creare una rete di accordi bilaterali di libero scambio compatibili tra loro, di integrare la regione nei network infrastrutturali europei (i cosiddetti Trans-European Networks, TENs) e di convincere i paesi della regione ad affrontare congiuntamente problematiche e sfide a carattere regionale come l'inquinamento ambientale, il crimine organizzato e altro.

Il PSA è stato arricchito, al Consiglio europeo di Salonicco, di elementi derivati dal processo di allargamento tra cui il principale è rappresentato dai Partenariati europei che identificano priorità di riforma a breve e medio termine cui i singoli paesi devono attenersi per avvicinarsi all'Unione europea, e che hanno il duplice scopo di orientare l'assistenza comunitaria e di misurare i progressi dei singoli paesi.

La Croazia, a partire dal 2006, segue le priorità identificate nel Partenariato per l'adesione. I negoziati per l'adesione, aperti nell'ottobre del 2005, si svolgono secondo modalità prestabilite che prevedono l'adozione e la trasposizione nell'ordinamento croato della normativa comunitaria. L'*acquis communautaire* è suddiviso in 35 capitoli distinti, per ragioni di praticità e per garantire un approccio sistematico. Ogni capitolo è sottoposto a una procedura di screening: uno sforzo congiunto da parte di esperti della Commissione e del paese candidato volto ad analizzare e spiegare la normativa comunitaria e a valutare la situazione e il livello di allineamento del paese in questione nel settore corrispondente al capitolo. Per ogni capitolo, il paese candidato presenta una posizione negoziale, in cui spiega la sua strategia di attuazione dell'*acquis*, e l'Unione europea risponde con una posizione comune sullo stesso capitolo. Seguono i negoziati veri e propri e, una volta che tutti i capitoli sono chiusi, la Commissione raccomanda l'adesione.

La Croazia ha ultimato lo screening di tutti i capitoli negoziali, ne ha chiuso uno in via provvisoria (scienza e ricerca).¹¹ I negoziatori croati sostengono che il processo è estremamente impegnativo, non solo per il clima politico più difficile all'interno dell'Unione europea ma anche per l'introduzione di nuovi strumenti, come i benchmark necessari all'apertura dei singoli capitali e l'applicazione, da parte dei paesi membri, di una maggiore discrezionalità rispetto agli allargamenti precedenti.¹²

Lo strumento di assistenza alla pre-adesione

Fino al 2006 l'assistenza finanziaria per i paesi dei Balcani occidentali era veicolata attraverso il programma CARDS¹³, che sosteneva gli obiettivi del PSA. Dal 2007, i paesi candidati e candidati

¹¹ Sui negoziati della Croazia cfr. <http://www.eu-pregovori.hr>

¹² Cfr Institute of European Affairs, *Croatia's accession negotiations: state of play and prospects*, 6.11.06
http://www.iiea.com/images/managed/events_attachments/Drobnjak061106.pdf

¹³ Il regolamento istitutivo del programma CARDS è il No 2666/2000 del 5 dicembre 2000
http://europa.eu.int/comm/enlargement/cards/pdf/general/2666_00_en.pdf

potenziali riceveranno aiuti finanziari attraverso lo Strumento di assistenza alla pre-adesione, IPA secondo l'acronimo inglese. Oltre a CARDS, lo strumento IPA rimpiazza i programmi ISPA (lo Strumento per le politiche strutturali di preadesione), SAPARD (Strumento agricolo di preadesione) e Phare, e lo Strumento per la Turchia. Il regolamento IPA 108/2006, adottato il 16 luglio 2006 regolamento IPA, prevede due gruppi di beneficiari: i paesi candidati, Croazia, Macedonia e Turchia, elencati nell'annesso I, e, nell'annesso II, Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia incluso il Kosovo nei termini della risoluzione 1244. L'unificazione di tutta l'assistenza preadesione in unico strumento, quindi con regole e procedure unificate, dovrebbe, secondo gli auspici della Commissione, migliorare l'impatto e l'efficacia dell'aiuto. Al tempo stesso IPA dovrebbe garantire maggiore flessibilità e capacità di adattamento alle esigenze dei beneficiari, alla loro situazione politica, economica e amministrativa, e al loro diverso grado di avanzamento nel percorso verso l'adesione. Questa è la logica della divisione dei beneficiari in due gruppi e anche dell'organizzazione dell'assistenza in diverse componenti. L'assistenza è infatti declinata in cinque diverse componenti: I) assistenza alla transizione e rafforzamento istituzionale; II) cooperazione regionale e transfrontaliera; III) sviluppo regionale; IV) sviluppo delle risorse umane; V) sviluppo rurale. Di queste, le prime due sono accessibili a entrambi i gruppi di beneficiari, mentre le ultime tre sono pensate specificamente per la preparazione dei paesi candidati alla gestione dei fondi strutturali, delle politiche di coesione e della politica agricola dopo l'ingresso nell'Unione.

I due diversi livelli di accesso alle componenti dell'assistenza si riflettono anche in una diversa gestione dei fondi da parte dei due gruppi di beneficiari. Nel caso dei paesi candidati infatti si richiede che il paese beneficiario disponga di una struttura preposta, e quindi si presume che abbia una capacità amministrativa adeguata; la gestione, come già accadeva con ISPA e SAPARD è quindi di tipo decentrato. Nel caso dei candidati potenziali, l'attuazione delle misure rimane nelle mani della Commissione, progressivamente affidata alle delegazioni della Commissione e quindi, in gergo UE, deconcentrata.¹⁴

Le diverse componenti si caratterizzano per il coinvolgimento di Direzioni generali differenti della Commissione e per diversi tipi di programmazione. La componente I (Transizione e sostegno istituzionale) è gestita dalla DG Allargamento attraverso programmi nazionali annuali. La componente II (cooperazione regionale e cooperazione transfrontaliera) è gestita dalla DG Allargamento nel caso dei confini tra paesi candidati e potenziali candidati, dalla DG Allargamento e dalla DG Regio nel caso di confini con i paesi membri. La programmazione avviene attraverso Programmi operativi congiunti (pluriennali) e la gestione nel caso della cooperazione con paesi membri è condivisa (shared management) e regolamentata dai cosiddetti accordi di controllo, e prevede il coordinamento di fondi IPA con risorse del Fondo di sviluppo regionale europeo, mentre nel caso della cooperazione tra paesi candidati e potenziali candidati si seguono le regole dell'aiuto esterno. La componente III (sviluppo regionale) è gestita dalla DG Regio attraverso programmi operativi pluriennali, la componente IV (sviluppo delle risorse umane) è gestita dalla DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità attraverso un programma operativo pluriennale e la componente V è gestita dalla DG Agricoltura attraverso un programma di sviluppo rurale pluriennale. Il coinvolgimento di DG "interne" nelle componenti di IPA dedicate esclusivamente ai paesi candidati rivela la natura peculiare dello strumento di pre-adesione, che si trova allo snodo tra assistenza esterna e politiche interne, così come la strategia di allargamento è una strategia di politica estera che gradualmente, man mano che il candidato procede verso l'adesione, trasforma i propri obiettivi in questioni di politica interna.

La dotazione finanziaria complessiva di IPA è di quasi 11,5 miliardi di euro per il periodo 2007-2013. Una prima suddivisione indicativa delle risorse è presentata nel Multi-Annual Indicative

¹⁴ In Macedonia, Serbia e Montenegro l'assistenza CARDS era gestita dalla European Agency for Reconstruction, che terminerà le sue attività entro il 2007 passando le consegne alle delegazioni della Commissione nei tre paesi.

Financial Framework (MIFF), presentato assieme al pacchetto sull'allargamento l'8 novembre 2006, che traduce in termini finanziari le priorità politiche del processo di preadesione, individuate all'interno dei Partenariati europei e di adesione. Il MIFF indica l'allocazione finanziaria per paese e per componente per un periodo di tre anni e costituisce la base finanziaria per la programmazione IPA. Le fasi successive all'individuazione del quadro politico e finanziario consistono nella definizione del Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD), attualmente in corso di redazione anche attraverso la consultazione di partner e beneficiari, per paese e per tutte le componenti, e quindi nella programmazione specifica per paese e per componente, annuale o pluriennale a seconda dei casi. Nel lungo e difficile percorso per l'approvazione del regolamento, lo strumento IPA ha visto ridurre le risorse a disposizione di oltre tre miliardi di euro rispetto alle previsioni iniziali. La Commissione si è impegnata affinché nessun paese beneficiario ricevesse, nel 2007, meno di quanto avesse ricevuto nel 2006, e ogni paese dovrebbe raggiungere la quota di assistenza pro-capite di 23€ ricevuta attraverso il programma CARDS nel periodo 2004-2006, che salgono a 30€ pro-capite dal 2008 per i paesi candidati, Macedonia e Croazia.

Un'analisi comparata della programmazione precedente e di quella attuale evidenzia una sostanziale continuità per quanto riguarda i paesi candidati potenziali, per i quali l'assistenza ricevuta è conforme agli assi principali del programma CARDS: rafforzamento istituzionale e democratizzazione, sviluppo economico e sociale, cooperazione regionale e transfrontaliera e allineamento parziale all'*acquis* comunitario. Esaurita la fase di emergenza e ricostruzione si accentua la tendenza, già presente nella filosofia di CARDS, a privilegiare obiettivi "normali" di sviluppo e rafforzamento istituzionale, con l'orizzonte più o meno distante dell'adattamento agli standard europei e l'adozione dell'*acquis*. Anche l'evoluzione delle modalità di gestione dell'assistenza, con il phasing out dell'European Agency for Reconstruction (EAR) e l'attribuzione delle responsabilità alle delegazioni della Commissione, con l'obiettivo dichiarato di trasferire progressivamente le competenze alle autorità locali, va in questa direzione. La Commissione sostiene che la suddivisione dei beneficiari in due gruppi non dovrebbe creare nuove divisioni, ma che al contrario la previsione di uno strumento unico favorirebbe l'integrazione tra i due gruppi. La procedura per spostare un paese da un gruppo all'altro richiede solo una decisione del Consiglio, e non un nuovo regolamento.

Per i paesi candidati il salto qualitativo rispetto all'assistenza ricevuta tramite CARDS è notevole, soprattutto attraverso l'accesso alle componenti III, IV e V che preparano i paesi in questione alla gestione dei fondi europei in futuro, e attraverso la gestione decentrata dei programmi, che costituisce in sé uno strumento di "formazione" per le autorità locali, e un forte incentivo per i candidati potenziali.

In termini quantitativi, la progressiva riduzione delle risorse IPA inizialmente previste ha indotto la Commissione a perseguire obiettivi minimi, garantendo che i candidati potenziali ricevessero un livello di assistenza non inferiore alla media degli anni precedenti, e, per i paesi candidati, che ricevessero un'assistenza analoga a quella dei paesi protagonisti dell'ultimo allargamento.

Le tabelle 1 e 2 presentano nel dettaglio i livelli di assistenza di CARDS e IPA per paese.

Tavola 1: Programma CARDS - allocazione delle risorse per il periodo 2000-2006 (milioni di €)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTALE
Albania	33.4	37.5	44.9	46.5	63.5	44.2	45.5	315.5
Bosnia Erzegovina	90.3	105.2	71.9	63.0	72.0	49.4	51.0	502.8
Croazia (trasferita ai fondi pre-adesione dal 2005)	16.8	60.0	59.0	62.0	81.0	-	-	278.8
Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia	13.0	56.2	41.5	43.5	59.0	45.0	40.0	298.2
Serbia e Montenegro	650.5	385.5	351.6	324.3	307.9	282.5	257.5	2559.8
Amministrazioni civili ad interim	10.0	24.5	33.0	32.0	35.0	36.0	35.0	205.5
Programma Regionale	20.2	20.0	43.5	31.5	23.0	47.9	43.5	229.6
Altro	141.5	118.0	11.0	17.0	22.5	19.7	16.1	345.8
Assistance macro finanziaria (grants)	70.0	120.0	100.0	15.0	16.0	33.0	50.0	404.0
TOTALE	1045.7	926.9	756.4	634.8	679.9	557.7	538.6	5130.2
Croatia, pre-adesione 2005-6						105	140	245
TOTALE inclusa la Croazia, 2005-6						662.7	678.6	5385

Nota1: Le cifre comprendono l'assistenza attraverso Phare e Obnova nel 2000, and attraverso CARDS dal 2001 in poi.

Fonte: Commissione europea, CARDS Financial Statistics, in

http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/cards/statistics2000-2006_en.htm

Tavola 2: Suddivisione risorse IPA per paese (2007-2010) (milioni di euro)

paese	2007	2008	2009	2010
Croazia	138,5	146	151,2	154,2
Ex repubblica jugoslava di Macedonia	58,5	70,2	81,8	92,3
Serbia	186,7	190,9	194,8	198,7
Montenegro	31,4	32,6	33,3	34
Kosovo	63,3	64,7	66,1	67,3
Bosnia Erzegovina	62,1	74,8	89,1	106
Albania	61,0	70,7	81,2	93,2
Totale programmi paese	1098,7	1188,6	1263,9	1399,4
Programmi regionali e orizzontali	100,7	140,7	160	157,7

Fonte: Commissione europea, *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) Multi-annual Indicative Financial Framework for 2008-2010*, Communication from the Commission to the Council and the Parliament, 08.11.06, in

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/countries/ipa_miff_081106_en.pdf

Italia, Europa e Balcani

Il nostro paese rappresenta una sorta di ponte naturale tra Unione europea e Balcani occidentali. Poiché la regione balcanica rappresenta una priorità naturale per la politica estera italiana, è logico attendersi che l'Italia sia in prima linea nella definizione delle politiche europee verso l'area, da un lato mantenendo viva l'attenzione sui Balcani e assicurando risorse adeguate per le politiche di assistenza, dall'altro lato inserendo nel più ampio quadro europeo alcune delle priorità nazionali.

Il ruolo dell'Italia in questo senso è perlomeno controverso, e di difficile interpretazione. Da un lato la partecipazione dell'Italia ai diversi fori decisionali sui Balcani in sede europea, dai Consigli europei al Comitato dei Rappresentanti permanenti (COREPER), ai diversi gruppi di lavoro all'interno del Consiglio, fino agli organi di gestione degli accordi di associazione e stabilizzazione, è ritenuta da diversi osservatori puntuale ed efficace, e le politiche sui Balcani sono viste come uno degli ambiti in cui la voce dell'Italia è più autorevole, anche grazie alla presenza in altre sedi come il Gruppo di Contatto,¹⁵ che permettono un'influenza diretta sulla questione del Kosovo.

Nell'ultimo periodo l'Italia si è distinta per lo sforzo di arginare la prevalenza della cosiddetta capacità di assorbimento dell'Unione come principio guida per i prossimi allargamenti. Assieme a Spagna e Gran Bretagna, l'Italia si è opposta all'assunzione della capacità di assorbimento come un criterio addizionale al Consiglio europeo nel giugno del 2006, come avrebbero voluto Francia, Germania e Paesi Bassi. Coerentemente l'Italia insiste per il rispetto degli impegni di Salonicco e per la piena conferma della prospettiva di adesione per tutti i paesi dei Balcani occidentali, riferimento costante del ministro degli esteri D'Alema. L'impegno in questo senso è evidente anche rispetto ad alcuni casi specifici, come i negoziati per l'Accordo di stabilizzazione e associazione dell'Albania, dove Italia e Grecia hanno attivamente sostenuto i benefici della conclusione dell'accordo contro un atteggiamento spesso più rigido di altri paesi.

Al tempo stesso, il ruolo e gli sforzi dell'Italia non sembrano sempre pagare in termini di visibilità e di capacità di imporre una propria agenda o veicolare interessi propri (e/o dei paesi balcanici) all'interno delle politiche europee. Un buon test, da questo punto di vista, è rappresentato dalle presidenze di turno dell'Unione europea. Gli altri paesi che hanno un interesse particolare verso l'area balcanica sono riusciti, in modi diversi, a utilizzare il proprio turno di presidenza per mettere al centro dell'attenzione i rapporti tra Unione europea e Balcani, lasciando così un segno importante ma anche probabilmente giovando al proprio prestigio politico sia all'interno dell'Unione europea sia nell'area balcanica, e promovendo la propria agenda economica. E' il caso della presidenza tedesca, nella prima metà del 1999, che con il lancio del Patto di stabilità suggellò l'inizio di una nuova fase politica dell'Unione, ottenendo il posto di Coordinatore speciale del Patto e ponendosi alla fonte dei consistenti investimenti economici associati al lancio del Patto, quindi in una posizione di controllo e di favore. E' interessante notare come se all'inizio degli anni novanta la Germania si era distinta per essersi dissociata dalle posizioni comuni europee sulla crisi jugoslava, rompendo il fragile consenso tra gli altri paesi sulla moratoria all'indipendenza croata e slovena e quindi affossando la prospettiva di una politica europea comune, alla fine degli anni novanta, il governo tedesco riesca a coniugare protagonismo ed europeismo, facendosi promotore di una politica comune proattiva e innovatrice rafforzando, al tempo stesso, la propria posizione.

Il ruolo della Grecia nel rilanciare la prospettiva europea dei Balcani durante il proprio semestre, culminato con il Consiglio europeo e il primo vertice eurobalcanico di Salonicco è stato ribadito più volte. Il merito della presidenza greca è stato di avere creato le condizioni per una ripresa del

¹⁵ Il Gruppo di Contatto è un gruppo informale di paesi che comprende Stati Uniti, Francia, Regno Unito, Germania, Italia e Russia, creato inizialmente per coordinare gli sforzi della comunità internazionale di rispondere alla crisi bosniaca, e che ora riveste un ruolo particolarmente rilevante rispetto alla soluzione dello status del Kosovo.

dibattito sui Balcani in Europa, senza necessariamente attendere un evento specifico o una finestra di opportunità (che nel caso del lancio del Patto di stabilità era stata la fine della guerra del Kosovo e la chiusura del capitolo militare dei conflitti balcanici, che aveva permesso il rilancio dell'azione civile europea). Un'operazione simile è stata condotta più di recente dall'Austria, con il vertice di Salisburgo e con un'attenzione costante ai temi balcanici durante tutta la presidenza, per quanto i risultati, nella difficile congiuntura politica attuale, siano stati meno eclatanti che nel caso del semestre greco e la dichiarazione di Salisburgo sia quasi un passo indietro rispetto a Salonico. In entrambi i casi, oltre allo sforzo di rilanciare le politiche europee, entrambi i governi hanno probabilmente creato un effetto di traino per il proprio sistema paese nei Balcani.

L'Italia al contrario non ha, attraverso la sua presidenza di turno o la sua presenza istituzionale a Bruxelles, dato vita a simili momenti di rottura o creato spazi per decisioni importanti, o opportunità per il proprio sistema paese. D'altra parte la presidenza italiana, nella seconda metà del 2003, seguì la presidenza greca ponendosi in una linea di continuità e dando attuazione a molte delle decisioni adottate a Salonico, come l'istituzione del Forum ministeriale tra Unione europea e Balcani occidentali in materia di giustizia e affari interni, e difficilmente avrebbe potuto ripetere i fasti del semestre precedente.

Possiamo ipotizzare che come viene rilevato un tradizionale deficit di coordinamento all'interno del sistema paese (vedi gli altri capitoli), questo si rifletta in una scarsa rappresentazione dell'Italia come sistema anche nella sua promanazione europea, per cui l'azione politica e diplomatica italiana a Bruxelles non è sostenuta dalla pluralità di attori italiani (economici, sociali, territoriali) che hanno un ruolo importante nella regione balcanica. La presenza italiana in sede europea, autorevole e qualificata, risulterebbe probabilmente più incisiva se vi convergessero più esplicitamente le diverse forze che compongono il mosaico italiano nei Balcani.

Esiste quindi, specularmente alla questione del sistema Italia nei Balcani, una problematica analoga sul versante europeo. Il fronte di Bruxelles, per così dire, assume un'importanza cruciale per lo sviluppo e il consolidamento della strategia paese italiana nell'area del sud est Europa per una serie di ragioni. Innanzitutto, le strategie europee verso la regione sono un quadro di riferimento obbligato per le politiche nazionali. Essere in grado di esercitare il peso politico necessario ad influenzarne lo sviluppo significa evidentemente guadagnare spazi per il proprio sistema, rendere più agevole una convergenza tra le proprie priorità e le linee guida dell'azione europea. In secondo luogo, il livello europeo diventa fondamentale in una situazione di risorse insufficienti come quella che caratterizza attualmente le politiche del nostro paese verso i Balcani.

I diversi attori che compongono il sistema Italia nei Balcani possono cercare spazi e opportunità in sede europea in modo autonomo, allo stesso modo in cui perseguono un proprio portafoglio di relazioni esterne. Regioni e Ministeri settoriali possono agire da snodi delle politiche europee verso i Balcani, tuttavia è necessario articolare il sistema italiano con quello europeo, e il Ministero degli esteri deve assumere da questo punto di vista un ruolo di coordinamento.