

### 3. LE RELAZIONI POLITICHE E L'APPLICAZIONE DEGLI STRUMENTI DI COOPERAZIONE DEL SISTEMA ITALIA CON I BALCANI OCCIDENTALI

*Di Emilio Cocco e Pietro Paolo Proto<sup>1</sup>*

#### INTRODUZIONE

Questo capitolo analizza il quadro dei rapporti politici e diplomatici tra l'Italia e i paesi dei Balcani Occidentali, mettendo in rilievo l'evoluzione che tali rapporti hanno avuto negli anni più recenti della cosiddetta fase di democratizzazione – a partire quindi dal conflitto in Kosovo del 1999 e dalla svolta democratica croata del gennaio 2000. In particolare, l'aspetto dinamico delle relazioni tra l'Italia e i Balcani occidentali viene sondato in termini di riconoscimento e presenza di una logica sistemica e strategica che possa o meno aver guidato le forme di proiezione, penetrazione, collegamento e coordinamento istituzionale tra i soggetti politici, economici e sociali italiani nei Balcani occidentali. In altri termini, si cerca di fornire una valutazione della qualità della performance collettiva italiana nei Balcani a fronte di una indubbia ed importante presenza di molti soggetti italiani in diversi settori e di un buon numero di storie di successo nella relazioni di autonomie locali, soggetti economici e organismi non governativi.

Lo sviluppo a lungo termine e la relativa progettazione strategica rimandano ad un insieme di compiti e funzioni che ricadono principalmente nelle responsabilità istituzionali degli stati nazione e delle loro capacità di dialogo multilaterale. Infatti, senza il funzionamento del livello centrale risulta difficile portare una pur fervida attività spontanea di cooperazione economica, sociale e territoriale transfrontaliera ad un salto qualitativo che consenta di incanalare queste tendenze positive all'interno di una logica sistemica in grado di moltiplicare gli effetti per lo sviluppo dell'area.

L'organizzazione o meno della presenza italiana secondo un'ottica sistemica rappresenta inoltre una variabile strettamente interdipendente con le dinamiche evolutive delle relazioni politiche e diplomatiche dell'area adriatico-balcanica. L'analisi seguente esprime un'attenzione implicita alle interazioni sviluppatasi negli ultimi anni tra le politiche nazionali italiane e quelle dei paesi balcanici, considerando allo stesso tempo il quadro internazionale di riferimento nel quale tali dinamiche interattive si sono sviluppate. Nello specifico, il processo di integrazione europeo, quello di allargamento ad Est dell'Unione e la politica di prossimità. E' opinione degli autori che le debolezze e i punti di forza emergenti dall'insieme dei rapporti bilaterali e multilaterali tra l'Italia e gli stati balcanici, siano in grado di ipotecare seriamente il futuro della regione, andando ad incidere in maniera positiva o negativa sulla costituzione di un contesto internazionale favorevole alla stabilità e allo sviluppo regionale.

In altre parole, le prospettive di sviluppo regionale dipendono anche dalla capacità di trasformare la proiezione politica, economica e culturale dell'Italia nei confronti dell'area balcanica in senso sistemico, ossia creando le condizioni di continuità, stabilità e selezione strategica. La presenza o meno di un aspetto qualitativo nelle relazioni tra Italia e Balcani non deve essere interpretata solo in funzione di dipendenza dal quadro politico internazionale, comunitario o Euro-atlantico. Al contrario, una azione sistemica da parte dell'Italia nei confronti della regione in questione rappresenta anche una variabile interagente, capace di sostanziare e rendere metodica l'azione multinazionale nei confronti dell'area, fornendo prospettive di medio periodo che ne valorizzino il ruolo geopolitico e la visibilità internazionale.

---

<sup>1</sup> Emilio Cocco è responsabile dell'introduzione e per i paragrafi: 1; 1.1; 1.2 e 4.1. Pietro Paolo Proto è responsabile per i paragrafi: 2; 3. Il paragrafo 1.3, 4.2 e 4.3 è stato curato da entrambi gli autori.

I Balcani infatti, sebbene siano usciti dalla fase di crisi tipica degli anni Novanta stentano ancora a trovare i meccanismi regionali condivisi e i percorsi di stabilizzazione e di crescita al di fuori del binomio "Integrazione Euro-atlantica" o "Isolamento Internazionale". Scoprendo peraltro il fianco a dinamiche di destabilizzazione piuttosto pericolose come quelle derivanti dalla mancanza di prospettive chiare di crescita e sviluppo a medio termine, che aprono la strada a possibili strumentalizzazioni delle frustrazioni collettive in senso nazionalista, fondamentalista e isolazionista. Quindi, sono proprio l'ambiguità istituzionale e l'incertezza del futuro prossimo, troppo spesso dipendente dalle contingenze internazionali e dalla fluttuazione degli interessi delle grandi potenze, che rendono necessaria l'articolazione sistemica di una presenza nell'area; se non altro per l'impatto che gli scenari negativi potrebbero avere sulla penisola italiana e di rimando sul continente europeo.

D'altra parte, chiusa militarmente la partita del Kosovo è capitato troppo spesso in ambito internazionale che a fronte della quantità degli impegni e delle azioni intraprese nei confronti dei Balcani si facesse poca attenzione alla definizione delle priorità strategiche condivise, specialmente in ambito comunitario, lasciando che ogni paese europeo procedesse per conto proprio sotto il velo sottile di un'adesione ai valori della democrazia, del libero mercato e del rispetto dei diritti umani.

Tutt'oggi le dinamiche di europeizzazione dell'area balcanica, rilanciate con forza dall'Italia dopo l'adesione di Bulgaria e Romania, sono spesso oggetto di letture eccessivamente ottimistiche, che tendono a coprire attraverso l'intensità delle reti economiche, culturali e politiche (locali) una sostanziale mancanza di spinta nei confronti di ulteriori allargamenti. Il che rende ancora più evidente come, a fronte dello spostamento degli interessi americani verso altre aree calde del pianeta e dello scetticismo franco-tedesco, l'assenza di processi sistemici in atto nella regione renda molto difficile il rilancio strategico della causa balcanica.

Al di là della retorica, a circa sette anni dai bombardamenti in Kosovo le iniziative regionali di ispirazione euro-atlantica rivolte ai Balcani hanno portato all'istituzionalizzazione di routine e prassi ma non ad una strategia per i Balcani, che presupporrebbe una piattaforma condivisa dagli stati coinvolti e una serie di obiettivi comuni legati alla stabilizzazione regionale. In queste condizioni, i Balcani si trovano nella condizione di accettare e riconoscere i valori politici e culturali di riferimento comune, ma senza poter agganciare i suddetti valori a dei percorsi stabiliti. Il capitolo rileva come le iniziative italiane quali l'Iniziativa Adriatico-Ionica (IAI) e l'Iniziativa Centro Europea (InCE) si siano progressivamente svuotate di contenuti e si siano spesso sovrapposte senza coordinarsi ad altre importanti azioni internazionali quali il Patto di Stabilità, la NATO Partnership for Peace e ad altre iniziative politiche quali l'Adriatic Charter. Quest'ultima promossa dal governo USA, mira a creare nei Balcani Occidentali le basi di un complesso regionale di sicurezza e sviluppo democratico-liberale sul modello di quanto già sperimentato nella regione Baltica. Nessuna di queste azioni multilaterali ha saputo per ora mantenere gli obiettivi preposti, rimanendo intrappolata tra la gestione delle contingenze e la riproposizione dei miraggi di benessere e sicurezza dati da una definitiva integrazione euro-atlantica, sempre troppo lontana.

Viene dato frequentemente per scontato che le dinamiche di europeizzazione dell'area balcanica, rappresentino processi irreversibili e consolidati, basando tali opinioni sul riconoscimento della quantità delle interazioni economiche, politiche e culturali realizzate nell'area. Tuttavia la dimensione qualitativa, relativa all'esistenza di strategie internazionali condivise, priorità articolate, coordinamento intersettoriale e programmabilità degli sviluppi istituzionali, resta troppo spesso defilata. Pertanto, senza voler mettere in discussione la stabilità dei valori politico-culturali delle democrazie balcaniche, per le quali non esistono attualmente alternative all'integrazione europea ed euro-atlantica, non sembra che il percorso di avvicinamento dei Balcani all'UE possa realizzarsi con successo se non agganciandosi ad azioni di sistema, che trasformino in senso operativo (leggibile) gli stimoli spesso contraddittori e ambivalenti provenienti dall'Unione. Ed è essenzialmente in questa prospettiva che l'Italia viene chiamata a svolgere un compito cruciale per contribuire a traghettare la regione balcanica fuori dalla fase emergenziale, caratterizzata dalla

gestione della crisi, a quella della stabilità e dello sviluppo, nella quale diventano essenziali la definizione di metodo e priorità.

In sintonia con quanto sopra, l'analisi proposta riserva un'attenzione particolare agli strumenti principali attraverso cui l'Italia, innanzitutto come stato-nazione e potenzialmente come sistema paese riconoscibile, definisce e regola le proprie relazioni con l'area adriatica e balcanica. Pertanto, la riflessione critica sulle vicende connesse alle leggi 84/2001 ("Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo di Paesi dell'area balcanica") e 49/1987 ("Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo") figurano in questo contesto come elemento essenziale e cruciale di ogni valutazione del «sistema Italia». In particolare, la legge 84 si distingue da tutti gli altri strumenti di cooperazione e proiezione istituzionale nell'area balcanica proprio per la sua natura strategica e di raccordo. Essa infatti era stata pensata sulla scia dell'intervento NATO in Kosovo come dispositivo capace di sostenere e finanziare un'azione italiana nei Balcani con caratteristiche non più emergenziali ma strutturali e continuative. In altre parole, la legge 84 si distingueva per essere uno strumento potenzialmente in grado di fornire una regia unica alle diverse forme di intervento nell'area sulla base di un coordinamento delle istituzioni statali e sub-statali. Pertanto, ad essa sarà dedicato uno spazio ampio nel capitolo

## **1. RI-ORGANIZZAZIONE DELLA PRESENZA ITALIANA NEI BALCANI. UNA RISPOSTA ALLA COMPLESSITÀ.**

Le interviste a testimoni privilegiati hanno sottolineato il ruolo di primo piano avuto dall'Italia in termini di fondi erogati (oltre un miliardo di euro in progetti sia di cooperazione che di leggi di spesa dedicate alla regione balcanica); essa mantiene, inoltre, contingenti militari di dimensioni pari a quelli presenti nei principali scacchieri di crisi internazionale. In varie misure e modalità, il nostro paese è stato presente in Bosnia-Erzegovina per sostenerne la ripresa all'indomani della stagione delle guerre civili, in Kosovo dopo la campagna Nato del 1999, in Serbia dopo la caduta di Milosevic. A partire dagli anni Novanta, i Balcani hanno rappresentato per l'Italia una delle occasioni più importanti per dimostrare le proprie capacità in materia di politica estera *tout court*. Da più parti si è giustamente sottolineata la necessità di esprimere una politica organica e di ampio respiro nei confronti della regione, che potesse bilanciare il dialogo politico-diplomatico, il sostegno economico-finanziario ed una attenzione particolare ai rapporti culturali.

Conseguentemente, nel corso di tutti gli anni Novanta l'area balcanica è stata il "bersaglio" di numerose iniziative di aiuto, sostegno e cooperazione di natura emergenziale e solidaristica che rispondevano ad uno scenario bellico e post-bellico apertosi sulla regione in maniera per molti aspetti inaspettata. I protagonisti di questa molteplicità di interventi includevano attori pubblici locali, non governativi, del privato sociale e realtà associative legate al mondo dell'economia. In questa fase, il ruolo della politica estera italiana era in sintonia con l'approccio europeo all'area e non ha portato a differenziazioni significative nelle tipologie di intervento né tanto meno ad una visione articolata e specifica dell'azione italiana nell'area.

I bombardamenti NATO contro Milosevic e la guerra del Kosovo segnano una svolta per la partecipazione diretta dell'Italia e per il ruolo che essa ha iniziato a svolgere nell'immediato dopoguerra quale forza politica e militare di pacificazione e controllo. Ma il Kosovo ha aperto anche il dibattito politico sulla natura della partecipazione italiana a medio e lungo termine alla ricostruzione, stabilizzazione e sviluppo della regione balcanica, specialmente quella occidentale. Infatti, i Balcani sono stati in qualche modo lo strumento di riscoperta dell'interesse nazionale e già a partire dall'intervento in Albania del 1997 (operazione "Alba") si cominciava a profilare un fenomeno nuovo per il dibattito politico italiano, che nel caso del Kosovo non fece che ripresentarsi in maniera ancora più radicale. Si tratta della spaccatura profonda creatasi all'interno del mondo della sinistra, che vede i partiti più radicali opporsi alle scelte interventiste in politica estera,

specialmente quando esse prevedono un coinvolgimento militare. Pertanto, nel caso del Kosovo come già in quello albanese, il governo guidato da D'Alema ha dovuto appoggiarsi trasversalmente ai voti dell'opposizione, sostanziando l'approccio cosiddetto *bipartisan* alle scelte di politica estera (sui Balcani ma non solo). In questo senso il caso del Kosovo da una parte ha confermato la riscoperta dell'interesse nazionale nella Seconda Repubblica, ma dall'altra ha evidenziato una profonda spaccatura interna alla politica italiana, mai verificatasi in proporzioni tali nel periodo della Prima Repubblica (soprattutto per il condizionamento del codice della Guerra Fredda che rendeva le coalizioni di governo piuttosto coese)<sup>2</sup>.

Peraltro tale spaccatura interna alla politica ne riflette anche un'altra, forse ancora più preoccupante, ossia quella tra il sistema politico e la parte della società civile più impegnata nella cooperazione. Quest'ultima, in molti settori non ha mai accettato una definizione dell'impegno italiano nei Balcani che non fosse di tipo puramente civile e cooperativo, rigettando ogni tipo di presenza militare. Anche per questo, la ridefinizione dell'interesse nazionale nei confronti dell'area balcanica, che ha tradizionalmente rappresentando un punto di attrazione e di riferimento per la politica estera italiana, non ha trovato nel dopo-Kosovo una facile traduzione in termini operativi.

Con la fine dei bombardamenti, si è profilata una duplice esigenza: scongiurare uno scenario fatto di iniziative estemporanee-velleitarie, e impostare allo stesso tempo metodi e strumenti di una presenza italiana nell'area che riflettesse le molteplici pressioni provenienti dalla società civile e dall'economia. Quindi, chiudendo la fase "emergenziale", a livello governativo si è postulata la formulazione di una strategia di coordinamento e raccordo politico delle varie iniziative rivolte all'area balcanica che rispondesse alla creazione di un sistema paese articolato capace di esprimere un interesse nazionale dal punto di vista politico, economico e sociale. Ed è in questa prospettiva, ad esempio, che uno strumento come la legge 84 si era proposto di fornire un dispositivo pratico capace di rispondere alla complessità territoriale dell'area balcanica e alla molteplicità degli interessi italiani in questa regione.

Proprio per scongiurare la possibilità di una linea politica basata sull'improvvisazione, a partire dal 2000, la politica estera italiana si è proiettata verso l'area dell'Europa orientale, ed in particolare modo verso i Balcani attraverso due strumenti fondamentali quali l'Iniziativa Adriatico Ionica (IAI) e l'Iniziativa Centro Europea (InCE): i due veri e propri pilastri dell'iniziativa politico-diplomatica del sistema Italia<sup>3</sup>. Il primo, nasce ufficialmente ad Ancona il 19 e 20 Maggio 2000 alla presenza dei Ministri degli Esteri dei sei paesi rivieraschi (Italia, Grecia, Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Albania, con il Montenegro come invitato). Il secondo, più ampio e trasversale, include ben 17 paesi, dalla Polonia alla Bulgaria, inclusi Bielorussia, Moldavia ed Ucraina (nonché la Serbia, dopo la caduta di Milosevic). Tanto l'InCE quanto l'IAI si caratterizzano per essere iniziative di matrice italiana ma di ispirazione prettamente europea: infatti, non è un caso che fin dalla loro fondazione tanto l'InCE che la IAI vedano coinvolti fra i paesi partner due stati membri dell'Unione, ossia l'Austria nel primo caso e la Grecia nel secondo. Pertanto, le iniziative non si fanno portatrici di un interesse nazionale esclusivo dell'Italia sulla regione e al contrario sembrano affermare la compatibilità tra la tutela degli interessi italiani e la progressiva "europeizzazione" dell'area, in termini di maggiore stabilità derivante da pratiche di collaborazione trasversale.

Per quanto riguarda il rapporto tra le due iniziative e le possibili sinergie fra loro, va notato come entrambe recuperino due tradizionali assi di orientamento della politica italiana verso l'Europa orientale e balcanica: quello Danubiano e quello Mediterraneo. Infatti, l'InCe inserisce i Balcani all'interno di una prospettiva di cooperazione tra i paesi dell'Europa centrale e tra alcuni paesi della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI). Pertanto, si profila come uno strumento ad ampio raggio di azione e capace di proiettare la cooperazione verso spazi geopoliticamente eterogenei. D'altra parte, la situazione attuale e il futuro prossimo dell'InCE si presentano complessi per le medesime

---

<sup>2</sup> Mammarella G., Cacace P., p. 286

<sup>3</sup> Bianchini S. 2001, p. 49

ragioni, poichè l'InCE allo stato attuale è la più grande iniziativa di cooperazione regionale europea e proprio il fatto di essersi espansa così tanto l'ha resa priva di coesione. L'InCe infatti annovera al suo interno almeno cinque categorie diverse di paesi: due “vecchi” paesi membri dell'UE (Italia e Austria), 5 paesi entrati nell'ultima fase di allargamento (Rep. Ceca, Slovacchia, Ungheria, Slovenia, Polonia), 2 paesi che sono entrati nel 2007 (Romania e Bulgaria), 6 paesi inclusi nel Patto di Stabilità e ai quali è stata offerta la prospettiva di integrazione nell'UE (Croazia, Bosnia-Erzegovina, Serbia, Montenegro, Macedonia, Albania) e 3 paesi che allo stato attuale sembrano essere esclusi da qualsiasi possibilità di allargamento dell'UE (Bielorussia, Moldavia, Ucraina). Pertanto, se per molti versi sembra essere difficile capire cosa possa unire l'Albania alla Polonia o la Moldavia alla Slovenia, è altresì possibile, secondo le intenzioni politico-diplomatiche, che proprio una struttura grande ed eterogenea come l'InCE possa rispondere al meglio ad alcune grandi sfide politiche del prossimo futuro, tenuto conto sia delle categorie dei paesi affiliati che dei tempi differenziati con i quali procede l'allargamento europeo. Si pensi ad esempio alle politiche infrastrutturali o all'approvvigionamento energetico, temi sui quali tanto la dimensione regionale che quella europea devono inevitabilmente rapportarsi ai rapporti con i paesi extra-europei.

Al contrario, l'IAI rispetto all'InCE costituisce in un certo senso una forma di cooperazione rafforzata e specifica, poiché privilegia un gruppo di paesi InCE (oltre alla Grecia che dell'InCE non è membro) e appartenenti ad un bacino marittimo attiguo alle coste orientali e meridionali della penisola italiana, caratterizzato dalla condivisione di un importante patrimonio culturale ed ambientale nonché da forti spinte destabilizzanti e da tensioni di natura economico-sociale. In particolare, problemi sui quali le opinioni pubbliche europea ed italiana sono particolarmente sensibili, come la permeabilità delle frontiere da parte dell'immigrazione clandestina e dei traffici illeciti, il rischio ecologico e la problematicità dello sviluppo locale. Pertanto, l'IAI si presenta sicuramente più coesa dell'InCE sotto il profilo culturale e fortemente interdipendente sul piano politico, economico e sociale. Strutturalmente, si articola in quattro tavole rotonde di cui una è espressamente dedicata alla lotta contro il crimine organizzato (con la creazione di uffici di collegamento fra le diverse forze di polizia), mentre le altre tre riguardano la protezione ambientale (con riferimento allo stato dei mari), la cooperazione economica e quella inter-universitaria. Quest'ultima dimensione, ripresa anche in sede InCE con la promozione di iniziative accademiche tra i paesi membri, costituisce un elemento di originalità poiché da una parte è l'Italia a proporsi come promotore di forme di elaborazione e promozione culturale nella regione (recuperando un ruolo che internazionalmente viene spesso riconosciuto al nostro paese), e dall'altra perchè la dimensione culturale rappresenta un aspetto per molti versi negletto delle strategie di intervento internazionale nella regione, che in generale hanno privilegiato una concentrazione delle risorse in favore della crescita economica o, nelle situazioni particolarmente conflittuali, dell'intervento militare e del pattugliamento sul terreno.

Inoltre, grazie a queste due iniziative multilaterali il governo italiano ha cercato di recuperare alcune delle istituzioni e delle linee di azione delineate dal Ministro degli Esteri De Michelis tra il 1989 e il 1990 e successivamente abbandonate anche a causa delle vicende politiche interne italiane. In particolare, l'InCE e l'IAI hanno rappresentato gli strumenti principali di cooperazione multilaterale italiana verso l'area dell'Europa Orientale per la volontà di riunire diverse ispirazioni: una cultura europea favorevole all'integrazione, il rafforzamento della dimensione regionale, il contrasto al separatismo nazionalista e, allo stesso tempo la “protezione” dell'interesse nazionale italiano. In questa prospettiva, la dimensione multilaterale e il taglio multidisciplinare del lavoro svolto all'interno delle iniziative assumono di per sé un'importanza particolare, per la capacità di ridimensionare l'approccio tradizionale alla “questione orientale”, basato su rapporti bilaterali privilegiati e su bilanciamenti a tavolino, molto convenienti alle culture nazionaliste più radicali. Al contrario, tanto nell'InCe che nell'IAI, l'idea è di mobilitare diversi gruppi di paesi attorno a tematiche distinte ma comuni, nell'interesse di favorire la cooperazione internazionale e, attraverso questa, il processo di allargamento europeo. Dischiudendo nel frattempo un potenziale ricco di

implicazioni per il ruolo internazionale dell'Italia, con particolare riferimento alla molteplicità di interessi economico-commerciali. Pertanto, la visione della politica estera italiana nei confronti dei Balcani rimanda all'esigenza di recuperare coerenza e continuità d'azione in una prospettiva di riacciamento dei rapporti bilaterali e degli interessi settoriali nel quadro di una regionalizzazione ed europeizzazione dell'area.

Non sembra tuttavia che questi obiettivi, rispondenti anche ad ruolo specifico dell'Italia quale promotore di un'integrazione europea della regione balcanica, siano stati completamente raggiunti. In particolare, non si rileva un particolare coordinamento tra la dimensione dei rapporti multilaterali (IAI e InCE) e quella delle relazioni bilaterali tra Italia e paesi balcanici e tra gli stessi paesi balcanici. Questi due ambiti appaiono piuttosto separati, nonostante l'insistenza italiana sulla dimensione europea e regionale del rapporto con i Balcani occidentali. Seppur i tavoli di lavoro forniti dall'Iniziativa Centro Europea ed Adriatico-Ionica abbiano fornito un supporto importante all'elaborazione di idee e linee politiche condivise, l'Italia in particolare non sembra aver giocato per il momento un ruolo cruciale nell'orchestrazione della ricomposizione di una nuova stabilità regionale con un baricentro sul bacino adriatico-ionico. Quindi, tali iniziative per quanto ambiziose, non appaiono concrete e di spessore, anche perchè si sono caricate di aspettative eccessive. Da una parte la proliferazione quantitativa dei gruppi di lavoro e delle iniziative ha portato alla dispersione delle energie senza che vi fossero importanti seguiti operativi. Dall'altra lo scarso collegamento delle attività InCE con analoghe iniziative regionali e nazionali ha influito negativamente sulle possibili convergenze operative, creando anche paradossali sovrapposizioni tra l'InCe e l'Unione Europea. In altre parole, la politica estera italiana si è appoggiata eccessivamente a queste proiezioni regionali senza fornire un adeguato supporto strategico nazionale, facendo sì che gli investimenti e le istituzioni createsi procedessero per inerzia fino ad uno sostanziale svuotamento.

Nel caso dell'InCe è sintomatico per esempio come le riunioni annuali tra primi ministri si siano trasformate molto spesso in incontri tra sottosegretari (con importanti eccezioni, come quella di Skopje del 2002), che lasciavano inoltre intravedere una natura molto burocratica e poco politica dell'iniziativa. Ad oggi, appare quanto mai necessario un riposizionamento dell'InCE e delle strategie che ne sono state all'origine, al fine di ottenerne un rilancio significativo in termini realmente regionali. E ciò comporta senz'altro un intervento della politica nazionale, soprattutto nei confronti dei paesi partner e dell'Unione Europea, poichè l'Italia non può continuare a sostenere da sola gli oneri finanziari dell'iniziativa. In questa prospettiva, emergono numerose indicazioni e stimoli affinché la nuova InCE possa ricalibrare le proprie priorità politiche e programmatiche sulla sub-regione balcanica, aprendo dei canali di collaborazione tanto con la IAI che con il Patto di Stabilità, nei confronti dei quali erano prevalse logiche di sovrapposizione e diffidenza. Inoltre, occorrerebbe ripensare il rapporto con l'Unione Europea in termini di collegamenti diretti: per esempio includendo la UE tra gli organismi partner o promuovendo un ruolo dell'InCE nella gestione e nell'attuazione delle politiche di cooperazione transfrontaliera e di prossimità (e dei relativi di finanziamenti).

In questo senso, uno degli elementi più interessanti dal punto di vista geopolitico, con particolare riferimento all'IAI, è sicuramente la prospettiva di una Euroregione "marittima" adriatica quale spazio di cooperazione trans-frontaliera e di integrazione europea (si veda lo studio di caso nel quarto capitolo). Tale prospettiva non è peraltro unica o isolata in quanto per metodi e principi ispiratori si avvicina per esempio alle dinamiche di cooperazione evolutesi nell'area baltica a partire dall'inizio degli anni Novanta e che, progressivamente, hanno portato al consolidamento ed al riconoscimento di una realtà istituzionale importante quale la *Baltic Sea Region*. Quest'ultima è stata un veicolo importante nel processo di avvicinamento e integrazione europea non solo delle tre Repubbliche baltiche ma anche di paesi quali la Polonia o la Repubblica Ceca. Al contrario, nel caso Adriatico-Ionica, le dinamiche appaiono differenti e la politica estera italiana, ossia del promotore della IAI, si è molto spesso allineata alle tradizionali chiavi di lettura „continentali“ della regione balcanica, che ne fanno un'appendice continentale del Centro Europa (escludendo spesso la

dimensione mediterranea). La stagnazione sostanziale di progetti quali il Corridoio Adriatico, che rappresenta una priorità strategica per l'allacciamento dei porti italiani e balcanici ai circuiti commerciali mediterranei ed oceanici, è in questa prospettiva piuttosto eloquente. Sulla costa adriatica orientale la politica portuale segue ancora le linee degli antagonismi nazionali e anche sul versante italiano la mancanza di una strategia nazionale lascia le questioni connesse al traffico marittimo e alle infrastrutture portuali in balia delle logiche locali e regionali. Allo stesso tempo, le linee di sviluppo dei corridoi transeuropei numero 5 e 8 rischiano di tagliare fuori l'Italia dai circuiti di collegamento via terra Est-Ovest.

La mancanza di una prospettiva strategica che privilegi alcuni settori o determinati paesi ha pesato negativamente sulla performance di consorzi multinazionali tanto estesi quanto diversificati. Le difficoltà di coordinamento, sia all'interno che tra le due iniziative, rimandano pertanto non solo a limiti di tipo gestionale e organizzativo (che vengono fatti rilevare dai testimoni intervistati), ma anche all'impossibilità di stabilizzare e concretizzare percorsi collaborativi in mancanza di una definizione certa delle priorità nazionali.

Al contrario, altri paesi, ed in particolare l'Austria, si sono mossi dopo il 2000 in maniera più efficace, basando la propria politica su azioni strategiche conformi all'interesse nazionale e facendo leva su cornici geopolitiche funzionali e capaci di suscitare una forte attrazione su basi storico-culturali (per esempio lo spazio dell'Ex Impero Austro-Ungarico). Già nel 2001 ad esempio, l'Austria ha fatto di tutto per agganciarsi al gruppo di Visegrad, forse a quel tempo l'esempio più importante di cooperazione e collaborazione a livello interstatale tra i paesi dell'Europa Centro-Orientale (fondato nel 1991 da Ungheria, Polonia, Cecoslovacchia: poi Repubblica Ceca e Slovacca). Su proposta del Ministro degli Esteri Ferrero-Waldner il gruppo si è infatti allargato ad Austria e Slovenia, divenendo così il V4+2, ridenominato *Regional Partnership*. Nell'Ottobre 1995, i Ministri degli Esteri del V4+2 riuniti a Budapest hanno individuato nella stabilità e lo sviluppo dei Balcani gli obiettivi prioritari del gruppo e della politica di allargamento dell'UE. Inoltre, il governo austriaco avrebbe anche voluto mutare il nome del gruppo in *strategic partnership*, in modo da sostanziare il significato programmatico dello strumento di cooperazione, anche se ha dovuto rinunciare per le resistenze slovene e polacche ad una proposta in qualche modo troppo riduttiva degli spazi di manovra verso altri ambiti (come quello atlantico). Così, l'Austria ha lavorato e sta lavorando al fine di far convergere le piattaforme multinazionali di cooperazione verso le aree e i settori conformi al proprio interesse nazionale<sup>4</sup>. In questo senso va anche l'impegno specifico austriaco nella cooperazione nel campo dell'energia elettrica, attraverso consulenze e trasferimento di know-how nei paesi dello spazio ex-austro-ungarico, i quali ospitano a turno ogni anno le "Giornate austriache dell'energia".

L'incapacità italiana di operare in maniera strategica nell'area balcanica ed in particolar modo nei Balcani occidentali esprime pertanto una difficoltà di gestione politica continuativa e di pianificazione selettiva delle azioni. Se infatti la strategia austriaca è quella di saltare sul treno in corsa per prenderne in qualche modo il controllo e guidarlo verso la realizzazione dei propri interessi in un contesto di cooperazione e sviluppo regionale, l'Italia al contrario ha investito in prima persona per creare dei contenitori di indubbio interesse, quali l'InCE e la IAI, che però vengono lasciati senza la continuità di una guida politica capace di mettere a frutto l'eterogeneità storica, economica e geografica dei componenti. La buona volontà delle singole presidenze di turno non è infatti stata sufficiente per ottenere risultati di rilievo e, soprattutto, funzionali agli interessi italiani; i quali sono stati lasciati alla mercè di una pianificazione incapace di proiettarsi sul lungo periodo a causa di fragilità istituzionali, assenza di scelte politiche selettive a livello nazionale e dominanza di prospettive locali troppo anguste e quindi inadatte ad aprire soluzioni di ampio respiro.

---

<sup>4</sup> Gaiser L, "Vienna riscopre la geopolitica dell'impero", in *Limes*: pp.117-119

In questo contesto, la strategia austriaca esprime un orientamento sistemico in quanto sfrutta gli strumenti esistenti a proprio vantaggio, pur in maniera *soft* ed in un contesto cooperativo, attraverso forme di coordinamento e definizione delle priorità chiare. E la prova è l'importanza con la quale i governi di Vienna si applicano ad azioni di lobbying finalizzati a piazzare i propri rappresentanti in posizioni chiave all'interno di organizzazioni internazionali. Tra questi spicca naturalmente Ehrhard Busek (ex Ministro Federale e Vice Cancelliere), coordinatore speciale del patto di stabilità per i Balcani, che per estendere l'influenza austriaca nell'area ha favorito la creazione nel 2002 della cooperazione Danubiana: una rete a guida austriaca finalizzata ad armonizzare lo sviluppo economico dei paesi partner dell'Europa Centro-Orientale e Balcanica.

Al contrario, l'Italia ha manifestato negli ultimi anni un'inspiegabile debolezza proprio nella capacità di collocare in maniera strategica il proprio personale diplomatico o gli esperti nazionali in posizioni di responsabilità nell'area balcanica. Il che negli ambienti diplomatici internazionali viene normalmente interpretato come segnale importante della mancanza di continuità e di una strategia condivisa da parte del governo italiano. Ad esempio, si ricorda quando allo scadere del mandato Unmik (United Nation Mission in Kosovo) di Bernard Koucher, i vertici ONU auspicassero la nomina di un rappresentante italiano, senza trovare un riscontro adeguato alla Farnesina.

In questo senso, vi è una consapevolezza interna piuttosto diffusa a livello diplomatico che al di là della retorica non vi sia tuttora una politica nazionale italiana verso i Balcani. Anche dal punto di vista degli strumenti predisposti, come si mostrerà in seguito con l'analisi della legge 84, la mancanza di continuità e le lentezze burocratiche rappresentano una costante negativa della proiezione del sistema Italia, che perde in questo modo di efficacia ed in termini di impatto. Ad esempio, manca a livello nazionale la divisione funzionale tra un livello di pronto intervento, che necessita di strumenti *ad hoc* militari e civili, e quella di medio-lungo termine per la quale invece sarebbe opportuna la creazione di istituzioni permanenti quali un "Ufficio unico per i Balcani" o un Rappresentante permanente del governo, capace di imporre la sua forza negoziale anche a Bruxelles, dove troppo spesso l'appiattimento sulle posizioni contingenti dell'Unione rappresenta l'unico mezzo per portare avanti la politica nazionale verso i Balcani. Non a caso, il momento maggiormente propositivo della politica nazionale italiana verso i Balcani ha coinciso con la presidenza italiana della Commissione Europea, lasciando però aperta la questione degli strumenti per la prosecuzione di tale politica.

Un altro dato significativo in linea con quanto sopra, si evince dal numero e tipologia di incontri bilaterali e multilaterali tra i rappresentanti governativi italiani e dei paesi balcanici. Si può notare innanzitutto una certa discontinuità nei rapporti diplomatici che rivela come questi, al di là delle prospettive di medio-lungo periodo, siano molto soggetti alle variazioni interne della politica italiana e alla volontà degli esponenti governativi, così come a quelle dei diversi paesi balcanici coinvolti. Questi ultimi peraltro agiscono in maniera molto pragmatica cercando di guadagnare il maggior numero di posizioni possibili all'interno delle iniziative multilaterali di ispirazione euro-atlantica. E questo al fine di promuovere la causa di una più rapida integrazione nell'Unione, senza che ciò corrisponda necessariamente alla condivisone di priorità strategiche, poichè normalmente i paesi balcanici vogliono mantenere la possibilità di giocare le proprie carte anche individualmente su più tavoli.

Un'altra questione rilevante afferisce alle affiliazioni politiche e personali tra i primi ministri che spesso vengono a contare più delle strategie comuni, che vengono normalmente annacquate nella retorica di un auspicato allargamento dell'Unione Europea. Capita che, come nel caso delle relazioni con la Croazia, all'indomani delle elezioni croate del 2000, che hanno visto trionfare la coalizione di centro-sinistra, l'allora Presidente della Commissione Europea Romano Prodi si sia immediatamente mosso con molta convinzione per sostenere il processo di integrazione europea della Croazia post-nazionalista e che il Presidente del Consiglio d'Alena sia stato il primo leader europeo a visitare il suo collega Ivica Racan. Tuttavia, gli sforzi diplomatici che hanno portato infine alla visita del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi nell'ottobre 2001 sono stati

compromessi da una serie di polemiche seguite all'assegnazione da parte dello stesso di una medaglia al valor militare alla città di Zara, per le sofferenze patite a causa dei bombardamenti del 1943. Tanto da portare ad una sostanziale interruzione dei rapporti di vertice, tra presidenti del consiglio o ministri degli esteri, fino al 2004. Senza giungere poi ad un momento di chiarimento reciproco relativamente alle questioni della Seconda Guerra Mondiale, relative all'occupazione fascista della Croazia, all'irredentismo e alla lotta partigiana, che tuttora gravano pericolosamente sullo sviluppo di relazioni amichevoli e durature tra i due paesi.

Nel caso della Bosnia-Erzegovina e della Macedonia (FYROM) non si registrano addirittura visite da parte di presidenti del consiglio italiano ad alte cariche istituzionali locali, cosa che sorprende visti gli interessi economici e il dispiegamento militare in questi paesi; rendendo tra l'altro particolarmente arduo il lavoro delle ambasciate nella promozione di interessi italiani nell'area. Lo stesso discorso *mutatis mutandis* si potrebbe fare per il Montenegro ed il Kosovo, le relazioni diplomatiche e di politica estera italiana passano ancora attraverso Belgrado, nonostante molti altri paesi europei si siano negli ultimi anni affrettati a riorganizzare la loro presenza diplomatica a Pristina e Podgorica, promuovendo presenze più stabili e mirate.

Una situazione diversa si riscontra nel caso della Serbia e dell'Albania, paesi verso i quali l'attività diplomatica e la presenza politica italiana sono state più coerenti e in qualche modo più sostanziali. In Albania tuttavia si nota una particolare asimmetria tra l'entità della presenza economico-militare italiana e il coinvolgimento strategico del paese balcanico nella politica estera italiana. Anche in questo caso, superata la fase della crisi, non sembra che la politica italiana verso l'Albania riesca a proiettarsi oltre la soglia della gestione dell'emergenza, cercando ad esempio nel "paese delle aquile" un partner strategico per la stabilità e lo sviluppo regionale. Per quanto difficile questo possa essere nel breve periodo.

Sarebbe quasi lecito domandarsi ad un certo punto se non sia più opportuno riconoscere l'esistenza di settori e paesi prioritari per l'Italia nei Balcani (e su questi lavorare in maniera selettiva), piuttosto che investire su modelli ed aspettative sistemiche nei confronti della regione che rimandano ad un insieme eterogeneo e difficilmente gestibile di processi. Per il momento la scarsa coerenza interna del sistema Italia si riflette sulle sue proiezioni esterne, producendo fenomeni di scollamento e di sovrapposizione, come nel caso del ruolo giocato dall'Italia all'interno del Patto di Stabilità, che è stato visto più di una volta in termini concorrenziali rispetto ad altre iniziative regionali di ispirazione nazionale, quali la IAI e l'InCE. Va detto che lo svuotamento progressivo del Patto di Stabilità e la relativa perdita di interesse dell'Italia non sono da ascrivere solo alle incongruenze della nostra politica nazionale. Tanto l'Unione Europea quanto i grandi paesi che hanno investito più direttamente nei Balcani negli ultimi anni sono progressivamente scivolati su posizioni individualistiche e ambigue, nei confronti di una visione programmatica europea percepita molto frequentemente come troppo rigida o eccessivamente costrittiva nei confronti dell'interesse nazionale.

Pertanto, possiamo sintetizzare la risposta italiana alla complessità balcanica in termini di deficit strategico: l'Italia c'è ma non riesce ad articolare la propria presenza e quindi fallisce nel proiettare azioni coordinate e suddivise per priorità di medio e lungo periodo. Il sistema paese è in qualche modo riuscito a far fronte alla crisi dei Balcani, investendo risorse e dispiegando forze militari e civili; tuttavia, l'Italia non riesce a superare la soglia della fase emergenziale poiché le iniziative politiche e sociali si attivano principalmente come risposta a situazioni di emergenza, mettendo in movimento una serie di flussi ed interessi segmentati, ma senza giungere alla formulazione di priorità e di strategie di coordinamento. In questa prospettiva, sarebbe anche opportuno chiedersi fino a che punto sia legittimo parlare di un sistema Italia e non invece di una serie di molteplici iniziative regionali e settoriali poco connesse tra loro.

## 1.1. Alcuni tra i principali incontri politico-diplomatici multilaterali tra Italia e paesi balcanici e tra i paesi balcanici

- 24 Ottobre 2000 Incontro a Skopje, FYROM, dei capi di stato e di governo balcanici per promuovere la collaborazione e lo sviluppo nella regione
- 29 Ottobre 2002 Si tiene a Trieste una riunione informale tra i ministri degli Affari Esteri dell'Iniziativa Adriatico-Ionica, di cui l'Italia detiene la presidenza di turno
- 17 Gennaio 2003 Si tiene a Zagabria un summit della cosiddetta "Quadrilaterale". All'incontro hanno partecipato i Primi Ministri di Italia, Croazia, Slovenia e Ungheria che hanno unanimamente espresso pieno sostegno all'adesione della Croazia all'Unione Europea.
- 29 Aprile 2003 A Sarajevo i Ministri degli Esteri di Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Italia firmano un documento congiunto per il lancio del nuovo programma europeo Interreg III.
- 01 Luglio 2003 Incontro tra i Ministri degli Esteri della Macedonia, Albania, Bulgaria, Turchia e Italia per rilanciare la cooperazione economica e culturale nei paesi membri del corridoio 8
- 19 Settembre 2003 I Ministri dei trasporti dei paesi coinvolti nella costruzione del corridoio 8 si riuniscono a Bari per sottoscrivere una dichiarazione che apre la possibilità di nuovi investimenti attraverso la Banca Europea degli Investimenti (EBI)
- 29 Marzo 2004 Il segretario generale del Consiglio dell'Unione Europea, alto rappresentante della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), Javier Solana, ha nominato il diplomatico italiano Fernando Gentilini suo rappresentante personale in Kosovo.
- 25 maggio 2004 - Si tengono a Portorose (Slovenia) le riunioni ministeriali dell'InCE (Iniziativa Centro Europea) e della IAI (Iniziativa Adriatico Ionica), entrambe sotto la Presidenza di turno slovena.

## 1.2. Incontri di capi di stato, premier e Ministri degli Esteri di Italia e paesi dei Balcani Occidentali

ITALIA con  CROAZIA	<p>17 Febbraio 2000 – Il Premier italiano D'Alema è il primo leader europeo a recarsi nella Croazia del dopo Tadjman</p> <p>02 Marzo 2000 – Il Ministro per il Commercio Estero Fassino in visita a Zagabria</p> <p>19 Maggio 2000 – Italia e Croazia firmano ad Ancona un accordo di collaborazione militare</p> <p>11 Settembre 2001 – Visita a Zagabria del Ministro degli Esteri italiano Ruggero</p> <p>9-10 Ottobre 2001 - Visita in Croazia del Presidente Carlo Azeglio Ciampi accompagnato dal Ministro degli Affari Esteri Renato Ruggiero</p> <p>16 Giugno 2004 - Il Ministro degli Esteri Franco Frattini ha incontrato a Roma, a Villa Madama, il Ministro degli Esteri della Croazia Miomir Zuzul.</p> <p>17 Febbraio 2005 - Il Vice Presidente del Consiglio e Ministro degli Esteri Gianfranco Fini ha incontrato, alla Farnesina, il Vice Ministro degli Esteri della Croazia, Hidajet Biscevic, in visita a Roma su invito italiano</p>
---------------------------	---

<p>BOSNIA-ERZEGOVINA</p>	<p>23 Ottobre 2000 – Il Sottosegretario agli Esteri Ranieri si reca in visita a Banja Luka, capitale della Repubblica Serba.</p>
<p>SERBIA-MONTENEGRO MACEDONIA, BOSNIA-ERZEGOVINA</p>	<p>23-25 Febbraio 2005 - Il Ministro degli Esteri Gianfranco Fini si reca dal 23 al 25 febbraio in visita in Serbia e Montenegro, in Kosovo, nell'ex-Repubblica Jugoslava di Macedonia e in Bosnia-Erzegovina.</p>
<p>SERBIA-MONTENEGRO</p>	<p>08 Marzo 2001 – Incontro a Roma tra il vice primo ministro e ministro dell'economia jugoslavo Labus, e il presidente del Consiglio Amato ed il Ministro degli Esteri italiano Dini</p> <p>17-18 Gennaio 2002 – Visita a Belgrado del Presidente della Repubblica italiana Carlo Azeglio Ciampi</p> <p>28 Aprile 2003 - Il Ministro degli Esteri Franco Frattini è in visita ufficiale a Belgrado.</p> <p>15 Aprile 2004 - Il Ministro degli Esteri Franco Frattini, con il Sottosegretario Antonione, ha ricevuto, alla Farnesina il vice primo ministro della Repubblica di Serbia Labus, in Italia su invito dello stesso ministro.</p> <p>11 Maggio 2005 - Il Vice Presidente del Consiglio e Ministro degli Esteri Fini ha incontrato alla Farnesina il Presidente della Repubblica di Serbia Tadic.</p> <p>21 Gennaio 2006 - Il Sottosegretario agli Esteri Bettamio - ha incontrato, il Vice Primo Ministro della Serbia Labus.</p> <p>05 Luglio 2006 - Il Vice Presidente del Consiglio e Ministro degli Affari Esteri, D'Alema, si è intrattenuto a colloquio alla Farnesina con il Primo Ministro serbo Kostunica, in visita in Italia</p>
<p>ALBANIA</p>	<p>29 Giugno 2000 – Il Ministro del Commercio Estero italiano Letta visita l'Albania</p> <p>28 Luglio 2000 – Il Presidente del Consiglio Amato si reca in visita ufficiale in Albania</p> <p>09 Aprile 2002 – Firma del protocollo d'intesa con l'Italia per la cooperazione economica, commerciale e tecnica del settore energetico</p> <p>21 Ottobre 2002 – Il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi compie una visita lampo a Tirana</p>

### 1.3. La presenza italiana nell'area

La politica estera italiana nei Balcani esce affaticata dagli sforzi compiuti. Se negli ultimi anni il livello di interesse generale per l'area va diminuendo, la prospettiva europea rimane l'unica chiave di lettura oggi possibile per decifrare il futuro dell'area. La posizione italiana nella regione, che ha visto il suo apice ancora 6-7 anni fa, si è raffreddata, a causa, in particolare, della mancanza di una visione di lungo periodo. Tuttavia, l'Italia rimane uno dei primi donatori nell'area e ha continuato a partecipare all'azione internazionale nei Balcani. La cospicua presenza militare e l'impegno

economico testimoniano l'importanza dei Balcani per la politica estera italiana. Al 15 settembre 2001, all'indomani degli attacchi terroristici di Al-Quaeda su New York e Washington, su 8.525 uomini impiegati in missioni internazionali dall'Italia, ben 8.618 erano schierati nei Balcani tra Bosnia (1.408), Albania (650), Macedonia (740), Kosovo (5.193) più circa 15 uomini nella European Union Monitor Mission (Eumm, già Ecmm)<sup>5</sup>. Anche nel mutato scenario internazionale, con la partecipazione italiana alle missioni in Iraq ed Afghanistan, il livello di coinvolgimento militare nei Balcani è rimasto molto elevato e non ha espresso un disinteresse materiale italiano verso l'area, che tuttavia sembrava aver perso il potere di attrazione politico e l'impatto mediatico a favore di altre zone calde del pianeta.

Quindi, nonostante le discontinuità nei rapporti diplomatici con i paesi dei Balcani occidentali, di certo l'orientamento della politica estera italiana nei confronti della regione ha profondamente metabolizzato la dimensione di complessità dell'area. In questo senso, i percorsi di sviluppo e ricostruzione si associano oramai in maniera indissolubile alle questioni dei conflitti etno-nazionali e alle loro ricadute sociali (p.es. le questioni dei rifugiati, delle migrazioni e dei traffici illeciti, ecc.), segnando anche il superamento di certe letture monodimensionali e troppo semplicistiche delle turbolenze balcaniche quali conflitti prettamente a matrice religiosa, di classe o di natura secessionistica *tout court*. D'altra parte, la difficoltà di lettura complessiva dei processi di transizione balcanica riflette tuttora la preoccupazione crescente per lo stato di disagio socio-economico continuo e diffuso in un'area così prossima all'Italia. Pertanto, la percezione dell'esistenza di una molteplicità di minacce, reali e potenziali, ha contribuito non poco alla creazione di politiche e strumenti potenzialmente in grado di manifestare una presenza costante e riconoscibile dell'Italia nella regione balcanica.

In sintesi, è possibile affermare che l'approccio italiano verso i Balcani ha subito una decisa virata su posizioni difensive, in cui si tende a sottolineare le minacce, in termini di terrorismo e di criminalità, prima ancora che le opportunità. Sulla base di interviste effettuate sia ad esponenti politici che a funzionari ministeriali è possibile individuare, al pari della sicurezza, le altre due priorità per l'Italia: la penetrazione commerciale e l'integrazione regionale ed europea. Gli intervistati hanno, inoltre, evidenziato come, su questi macro obiettivi esistano una consapevolezza ed un accordo sostanzialmente pieni in seno ad entrambi gli schieramenti politici italiani. Nondimeno, la comune identità di vedute scompare nel momento in cui si rende necessario declinare gli obiettivi per renderli più specifici ed applicabili. Innanzitutto, non esiste una visione, e dunque una strategia, di area: gli interessi e le priorità si indirizzano più sui singoli paesi, in particolare su Serbia e Albania, cui sono destinate la maggior parte delle risorse finanziarie (legge 84/2001 e 49/1987). Esiste, inoltre, una discrasia tra confronto politico, obiettivi e strumenti operativi. Infatti, i 3 macro temi sopra individuati non hanno una declinazione operativa precisa ma, piuttosto, si riversano in maniera poco strutturata in particolare nelle due leggi 84 del 2001 e 49 del 1987. La discrasia nasce dal fatto che, nel confronto politico, le priorità sono individuate a livello di singolo paese, almeno in quelli per noi più strategici (giustizia e affari interni e sicurezza per Serbia, trasporti e infrastrutture in Albania), mentre una tale specificità sembra scomparire a livello di documenti operativi. Come, infatti, si vedrà più diffusamente nelle pagine successive, lo strumento strategico principale per l'area, la legge 84, non declina gli ambiti operativi di intervento a livello di paese.

## **2. LA LEGGE 84 DEL 2001**

L'interesse dell'Italia per i Balcani occidentali conosce una sua formalizzazione normativa attraverso la Legge 84 del 2001 "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo di Paesi dell'area balcanica". Con essa, l'Italia si dota di uno

---

<sup>5</sup> Lucarelli 2002, p. 211

strumento *ad hoc* per gestire e finanziare gli interventi in un'area ritenuta "cruciale per gli equilibri geopolitici e snodo fondamentale per la stessa evoluzione della costruzione della casa comune europea"<sup>6</sup> perseguendo sia obiettivi di politica estera nazionali sia di sostegno alle politiche comunitarie e della comunità internazionale. L'idea alla base è quella di uno strumento che possa garantire, attraverso la definizione di obiettivi ed indirizzi strategici, uniformità degli interventi, coerenza realizzativa ed una regia unica che sostenga l'affermazione del sistema paese. In questo senso, uno degli aspetti innovativi della legge 84 è quello di unire gli obiettivi di ricostruzione e stabilizzazione istituzionale con lo sviluppo socio-economico e l'integrazione Europea. L'obiettivo di coordinare le diverse iniziative settoriali, la cooperazione allo sviluppo, la promozione economica, il consolidamento democratico, la sicurezza e la lotta contro il crimine organizzato era infatti in sintonia con l'esigenza di portare allo scoperto e consolidare un'azione integrata nazionale, riconducibile ai caratteri distintivi di un sistema Italia nel quale venissero a cadere i compartimenti stagni tra le diverse realtà istituzionali<sup>7</sup>. Fornendo pertanto un quadro di riferimento politico e normativo alle iniziative di pregio promosse e progettate da una molteplicità di soggetti quali le regioni, le organizzazioni non governative, le associazioni imprenditoriali, le camere di commercio e altri soggetti pubblici e privati. La legge 84 si propone quindi come fulcro di un'azione stabile e riconoscibile dell'Italia nei confronti di una regione travagliata come quella balcanica, capace di orientare mezzi e risorse in funzione di un processo di ricostruzione basato tanto sulla stabilizzazione geopolitica in funzione europea che sull'investimento politico, economico e culturale finalizzato al consolidamento di una proiezione duratura dell'Italia.

L'iter legislativo comincia nel 1999, in concomitanza con l'istituzione del Patto di Stabilità per il Sud est europeo, organo che concretizza la volontà della comunità internazionale e, in particolare, dell'Unione Europea, di avviare un processo di stabilizzazione, sviluppo e ricostruzione nell'area Balcanica. La volontà di inserirsi in un tale contesto è più volte sottolineata nelle relazioni e nei pareri discussi durante le sessioni della Commissione Esteri della Camera dei Deputati tra il 1999 e il 21 marzo 2001 (data in cui il testo di legge è stato approvato definitivamente). La Relazione della III Commissione permanente (affari esteri e comunitari) presentata il 25 novembre 1999 sottolinea come il provvedimento si inserisca "nel contesto delle iniziative internazionali avviate con l'adozione del Patto di stabilità per l'Europa sud-orientale, approvato nella riunione interministeriale di Colonia del 10 giugno scorso [1999]. La legge, dunque, è il passo fondamentale che formalizza l'impegno dell'Italia "soprattutto in relazione al ruolo riconosciute dalla comunità internazionale per le responsabilità assunte rispetto alla crisi dell'Albania e ai recenti avvenimenti del Kosovo". Quindi, la presenza attiva e dinamica dell'Italia, si concretizza, in certa misura, nella legge 84, in sintonia con gli orientamenti della comunità internazionale e dell'UE nei confronti di un'area potenzialmente integrabile e che da una parte richiede stabilizzazione, attraverso politiche di contrasto alla corruzione, alla criminalità e alle derive nazionalistiche, mentre dall'altra presenta tutte le caratteristiche per rispondere alla vocazione internazionale del sistema produttivo, delle autonomie locali e di molti soggetti non governativi italiani<sup>8</sup>.

La natura di coordinamento e raccordo espressa dalla legge 84 si esplica in questo senso anche attraverso la capacità di interagire con le iniziative assunte in sede comunitaria e multilaterale, con gli interventi nazionali, e con le molteplici azioni condotte dai diversi soggetti del sistema paese. Nei Balcani occidentali sono presenti oltre 30 mila imprese italiane<sup>9</sup> che hanno un interesse specifico in una stabilizzazione progressiva e duratura dell'area. Non stupisce, quindi, che le riforme istituzionali e il rafforzamento della sicurezza si affianchino al sostegno alle imprese ed agli investimenti nell'area nello stesso percorso strategico definito dalla legge 84.

I paesi destinatari degli interventi sono Albania, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Croazia, FYROM

---

<sup>6</sup> Progetto di legge N° 6466

<sup>7</sup> Roberto Giachetti, intervento alla seduta parlamentare n. 460 del 3/5/2004.

<sup>8</sup> Umberto Ranieri, intervento alla seduta parlamentare n. 460 del 3/5/2004

<sup>9</sup> Ettore Rosato, intervento alla seduta parlamentare n. 462 del 5/5/2004

(ex Repubblica Jugoslava di Macedonia), Stato di Serbia e Montenegro (ex Repubblica Federale di Jugoslavia), Romania. La legge esprime un interesse strategico e operativo dell'Italia in 3 ambiti specifici, la cooperazione allo sviluppo, la cooperazione economica e la tutela ambientale. Quest'ultima, che riceverà, comunque, una parte esigua rispetto al totale dei fondi messi a disposizione, è una esigenza che nasce in maniera precisa a seguito dell'azione militare e al relativo inquinamento chimico-fisico e radioattivo prodotto nelle aree in oggetto (in particolare, quello legato all'utilizzo di armi ad uranio impoverito durante la guerra in Kosovo): le disposizioni del testo, tuttavia, si limitano a sole azioni di monitoraggio ambientale (art. 8). Di fatto, dunque, la legge si fonda su due priorità, la cooperazione allo sviluppo e quella economica, affidate ai due dicasteri competenti, rispettivamente Ministero Affari Esteri e Ministero Attività Produttive (ora Sviluppo Economico). Onde evitare che le azioni seguano un doppio binario, parallelo e non convergente, l'art. 1 della legge prevede l'istituzione di un organismo insediato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, cui sono affidate funzioni di indirizzo e di coordinamento. Parte delle attività, sia di cooperazione allo sviluppo che di cooperazione economica è, infine, affidata alla cooperazione decentrata (regioni, province e comuni) i cui progetti sono approvati dai due ministeri MAE e MAP (art. 7). In totale, per la realizzazione degli interventi vengono disposti circa 200 milioni di euro (400 miliardi di lire) per il triennio 2001-2003.

La legge crea, dunque, un quadro di riferimento *ad hoc* per gli interventi nei Balcani che, fino ad allora, erano sottoposti al regime, da una parte, della legge 49 del 1987 ("Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo") e, dall'altra, della legge 100/1990 ("Norme sulla promozione della partecipazione a società ed imprese miste all'estero") che disciplina, in particolare, le modalità di gestione dei fondi per gli interventi di sostegno finanziario all'internazionalizzazione delle imprese. Le discussioni in sede di Commissione Esteri hanno inoltre sollevato un tema delicato, che riguarda il confine, talvolta sottile, tra la cooperazione economica, il cui scopo è quello di sostenere lo sviluppo nei paesi partner favorendo, allo stesso tempo, l'internazionalizzazione delle imprese italiane, e la semplice delocalizzazione di attività imprenditoriali in paesi con condizioni produttive e trattamenti fiscali particolarmente favorevoli. Dunque, si sottolinea come sia necessario fare estrema attenzione a che i finanziamenti messi a disposizione dalla legge, in particolare per la parte di promozione e assistenza alle imprese, non vengano utilizzati per sostenere finti processi di internazionalizzazione che mirano principalmente a sfruttare vantaggi di carattere fiscale.

Da un punto di vista organizzativo, la legge 84 ha istituito due organi di indirizzo. Il Comitato dei Ministri è stato creato per deliberare sugli "indirizzi e la destinazione dei fondi tra i Ministeri attuatori". Esso è presieduto dal Presidente del Consiglio (o suo delegato) ed è composto dai ministri: degli affari esteri, dell'interno, dell'economia e delle finanze, della difesa, delle attività produttive e quello per le politiche comunitarie. Il suo ruolo è di definire le linee guida generali, di deliberare sulla ripartizione delle risorse finanziarie e di riferire periodicamente alle Camere sulle priorità seguite e sui risultati ottenuti. Le sedute avvengono periodicamente anche se in maniera non codificata, sulla base di priorità che emergono di volta in volta. Uno dei documenti più rilevanti elaborati dal Comitato è la Delibera del 5 luglio 2002, in cui si definiscono, in maniera più diffusa rispetto al testo di legge, le priorità per settori di intervento. Il documento individua 4 aree: i) cooperazione allo sviluppo, sotto la responsabilità del Ministero Affari Esteri; ii) promozione e assistenza alle imprese, di competenza del Ministero per le Attività Produttive; iii) cooperazione decentrata, affidata a Regioni ed Enti locali; iv) interventi di particolare interesse nazionale. Tali aree ricalcano quanto già indicato nel testo della legge del 2001 ma vengono ulteriormente declinate e definite. Per la prima, cooperazione allo sviluppo, si individuano 5 settori: formazione, assistenza tecnica, crediti d'aiuto, sicurezza e altri settori. La promozione e assistenza alle imprese comprende: informazione e comunicazione, assistenza tecnica, formazione, energia, ambiente, servizi e strutture di pubblica utilità, sviluppo delle PMI, attività di microcredito, turismo e conservazione del patrimonio culturale, artistico e urbano. In ambito di cooperazione decentrata: formazione,

assistenza tecnica e altri settori (tra cui programmi in ambito sanitario e sociale, cooperazione interetnica, tutela e promozione ambientale). Infine, la Delibera individua 5 aree di interesse particolare per la regione balcanica: i corridoi paneuropei V e VIII, il collegamento ferroviario Bar – Belgrado, i porti di Bar e Durazzo, lo spazio aereo superiore comune nell'area dei Balcani, il traffico e trasporto marittimo nel bacino Adriatico – Ionico. Oltre un anno dopo (Delibera 20 novembre 2003), il Comitato dei Ministri specifica ulteriormente le priorità attraverso i seguenti indirizzi strategici: 1) rafforzamento delle istituzioni e della sicurezza; 2) sostegno alla realizzazione delle riforme giuridiche, amministrative ed economiche; 3) sostegno alle attività delle imprese e agli investimenti; 4) sostegno alla cooperazione decentrata (che comprende la tematica ambientale).

L'intento della Legge 84 è stato dunque, quello di fornire un quadro di riferimento normativo per la concretizzazione della politica estera italiana nell'area dei Balcani occidentali. Uno degli elementi più rilevanti è stata la creazione di una struttura con funzioni specifiche di coordinamento e di regia, l'Unità tecnico-operativa sui Balcani – UTOB. La struttura, come si legge nel testo, è composta da 9 membri: 5 esperti con competenze in diversi settori, dalla cooperazione allo sviluppo alla difesa alla promozione ed assistenza alle imprese; 2 rappresentanti della Conferenza Stato Regioni; 1 rappresentante del MAE e 1 del MAP.

Tale struttura ha svolto, innanzitutto, un ruolo di *trait d'union* tra i vari soggetti istituzionali interessati nella gestione di fondi della Legge e quindi Ministero Affari Esteri, Ministero Sviluppo economico (ex Attività Produttive), Ministero dell'Ambiente. Compito della struttura tecnica è stato quello di indicare strategie e priorità di azione, definite attraverso il confronto anche con i partner balcanici, con l'obiettivo di orientare le azioni dei soggetti italiani. In questo processo va tuttavia specificato come fosse il MAE a fornire indicazioni di tipo tecnico sulle priorità di azione essendo questa l'istituzione preposta in tal senso. L'Utob ha quindi rivestito un ruolo soprattutto di raccordo ma anche di sintesi delle indicazioni che, di volta in volta, arrivavano dai diversi soggetti, in particolare dagli Esteri. Dal punto di vista dell'Utob, il coordinamento è stato più agevole con MAE e MAP e meno con il Ministero dell'Ambiente, in generale più indipendente nel perseguire propri indirizzi e strategie, e con i Ministeri della Difesa e degli Interni, più riluttanti a lasciarsi coordinare. E' stato altresì coinvolto il Ministero della Giustizia, dato che anche esso aveva realizzato interventi di assistenza tecnica in paesi dell'area balcanica in ambito di rafforzamento dello stato di diritto (per il futuro, l'Utob si auspica di poter intensificare i rapporti e le collaborazioni con tale dicastero). Altro compito specifico dell'Unità è stato quello del "monitoraggio in ordine alla realizzazione degli indirizzi approvati dal Comitato dei Ministri" mentre il compito di monitorare (e valutare) le azioni specificamente realizzate con i fondi della legge 84 spetta al MAE. Le riunioni plenarie dell'Utob si tengono, in genere, con cadenza mensile.

## **2.1. La gestione dei fondi e l'operatività**

La gestione dei fondi previsti dalla legge è suddivisa tra Ministero degli affari esteri (Cooperazione allo sviluppo) e Ministero delle attività produttive (Promozione e assistenza alle imprese), oltre ad una quota assegnata ad attività di cooperazione decentrata delle autorità locali (Art. 7) e per il monitoraggio ambientale, di competenza del Ministero dell'Ambiente. La tabella seguente mostra la ripartizione delle quote per gli anni 2001-2003.

La legge 84, dunque, assegna fondi a 3 diversi ministeri per la realizzazione di azioni specifiche nell'area balcanica: le procedure seguite sono tuttavia differenti. Di seguito vediamo come il MAE e il MAP abbiano operato in tal senso.

### **Tavola 1: allocazione fondi legge 84/2001 (in euro)**

Quota \ Anno	2001	2002	2003	Totale
MAE	20.658.276	20.658.276	20.658.276	61.974.828
MAE-MAP	51.645.690	51.645.690	25.000.000	128.291.380
Decentrata	7.230.397	7.230.397	7.230.397	21.691.191
Min Ambiente	1.342.788	2.065.828	4.131.656	7.540.272
<b>Totale</b>	<b>80.879.152</b>	<b>81.602.193</b>	<b>57.022.332</b>	<b>219.497.671</b>

Fonte: sito ufficiale Legge 84 [www.balcanionline.it](http://www.balcanionline.it)

Il Ministero Affari Esteri è responsabile per la parte relativa alle attività di cooperazione allo sviluppo: all'interno della struttura i compiti di gestione e monitoraggio sono divisi tra due Direzioni Generali, quella per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) e la DG Europa. Di fatto, le procedure di finanziamento delle attività progettuali subiscono difficoltà e ritardi sin da subito. Nel 2001 non si riesce a fare uscire una *call for proposal* con linee guida e obiettivi strategici specifici. Tuttavia, sulla base di quanto indicato nella legge, giungono al MAE numerose proposte progettuali: quelle che si decide di finanziare vengono approvate nel dicembre 2002 e le attività cominciano, concretamente, a partire dal 2003. In questa occasione, i progetti finanziati sono, per la maggior parte, quelli presentati da organismi internazionali. Per quanto riguarda i fondi 2002, questi non vengono impegnati a causa di alcuni ritardi procedurali. Benché con i fondi per il 2003 si verificano nuovamente dei problemi di ordine procedurale, questa volta il MAE riesce a pubblicare una *call for proposal* attraverso cui vengono finanziate una serie di iniziative: l'ultima tornata di progetti così finanziati comincia ad essere realizzata concretamente a partire dal 2006.

I fondi per le attività di cooperazione decentrata sono stati assegnati alle Regioni sulla base delle priorità e delle azioni indicate nell'ambito dei Piani Operativi Integrati – POI. Un POI è un programma in cui ogni Regione compie un'analisi del contesto di riferimento, l'identificazione di assi prioritari di intervento sulla base delle necessità espresse dai singoli territori beneficiari e sulle base delle competenze della Regione, la definizione di obiettivi, risultati attesi e azioni proposte, che devono essere coerenti con le altre iniziative regionali e internazionali e con le priorità espresse nell'ambito della Legge 84. Sono stati approvati 16 POI, alcuni dei quali presentati congiuntamente da 2 regioni, come nel caso di Veneto e Puglia e di Campania e Basilicata. In totale la legge 84 ha cofinanziato 86 progetti individuati nei Piani, apportando un contributo di circa 10,5 milioni di euro: si va dai 216.000 del Molise ai quasi 1,5 milioni per il POI Veneto-Puglia. L'approvazione dei POI è stata effettuata dall'Utob di concerto con MAE e MAP: il finanziamento è avvenuto in un'unica tornata nel 2001 e le azioni sono effettivamente cominciate durante il 2003. Di fatto, la procedura di cofinanziamento si è basata più sui Piani operativi che non sulle singole azioni progettuali presentate nell'ambito degli stessi: il Fondo rotativo per le Regioni, previsto all'art. 7 della Legge 84 è andato a finanziare dei piani, mentre le Regioni hanno poi provveduto a seguire ognuna una propria impostazione per la realizzazione delle attività progettuali. Il Lazio, ad esempio, si è concentrato su due progetti di dimensioni rilevanti mentre Lombardia, Marche ed Emilia Romagna hanno preferito suddividere i fondi tra numerose iniziative di entità più ridotta.

In materia di relazioni economiche, la quota di fondi assegnati al Ministero delle attività produttive (oggi Ministero dello Sviluppo economico) è stata distribuita in capo a diversi soggetti attuatori: Simest, Finest, ICE, Unioncamere, Informest e Fiera del Levante - FDL Servizi. Sebbene la legge non sia stata negli ultimi anni rifinanziata (a partire dal 2003), i fondi assegnati nel triennio di esecutività debbono parzialmente ancora essere impegnati. Dato che una parte dei fondi non è stata ancora spesa a causa di inefficienze procedurali, per tutti i soggetti attuatori della quota MAP la gestione dei finanziamenti ex Legge 84/01 rappresenta ancora il prevalente strumento di cooperazione economica con l'area (per quanto non esclusivo).

Per Informest i Balcani occidentali rappresentano complessivamente circa il 40% del totale delle

attività realizzate; nel 2006 il maggior numero di progetti (in Bulgaria, Croazia, Bosnia Erzegovina, oltre ad alcuni progetti multiregionali legati soprattutto ad attività di *capacity building* e formazione) sono stati realizzati attraverso i fondi della Legge 84 del 2001. A questi si affianca la partecipazione a tre progetti della Regione Friuli Venezia Giulia (a valere sui fondi ex art. 7 della Legge 84/01) ed a progetti finanziati su fondi europei. Informest gestisce infine progetti di ridotte dimensioni finanziati dalla Regione Friuli Venezia Giulia di accompagnamento ai progetti della Legge 84/01.

Anche l'attività di Unioncamere verso i Balcani occidentali è al momento attuale prevalentemente legata alla gestione della quota assegnata dalla legge 84/01, utilizzata per finanziare progetti realizzati da camere di commercio singole o in accordo fra loro, con l'obiettivo di favorire un quadro di riferimento certo per l'azione delle imprese. Con i fondi del 2001 e del 2002 sono state finanziate attività portate avanti dalle singole camere di commercio, improntate alla conoscenza reciproca e, ove possibile, all'esportazione di modelli di gestione italiani nei Paesi dei Balcani occidentali. Per quanto concerne i fondi del 2003, non ancora assegnati a fine 2006, Unioncamere è invece intenzionata ad utilizzarli per un unico macro progetto finalizzato ad attività di assistenza tecnica nel campo infrastrutturale e logistico; in particolare, intende concentrarsi sulla linea ferroviaria Bar-Belgrado e sulla gestione logistica delle merci a Belgrado.

L'ICE (che, come noto, gode di una rete di uffici dislocati nelle capitali di tutti i Paesi dei Balcani occidentali) ha incrementato in modo significativo le proprie attività promozionali verso l'area negli ultimi cinque anni (circa 2500 imprese negli ultimi 20 mesi sono state accompagnate nei Paesi dell'area). Per quanto riguarda la gestione dei fondi Legge 84/01, con quelli del 2001 sono stati distaccati dei funzionari all'interno di amministrazioni dei Paesi Balcanici (sul modello dei progetti *twinning*), mentre con i fondi 2002 e 2003 sono state finanziate proposte provenienti da soggetti esterni. Le proposte a valere sui fondi 2003 (in fase di valutazione durante l'autunno 2006) sono state inserite in obiettivi strategici dell'ICE, tesi a offrire servizi reali alle imprese e una visione di filiera nei diversi settori.

In termini di attività ordinarie, circa il 40% delle operazioni portate avanti dalla SIMEST, attraverso la gestione degli strumenti di supporto all'internazionalizzazione si localizzano in area balcanica: la prossimità geografica rende questi territori naturale area di sbocco per le PMI italiane. All'interno dell'area, l'attenzione verso i Balcani occidentali appare crescente, anche alla luce dell'ingresso nell'UE di Romania e Bulgaria, che renderà in questi Paesi inutilizzabili molti degli strumenti finanziari gestiti dalla Società. Con i fondi della Legge 84/01, la SIMEST ha gestito un Fondo rotativo finalizzato a sostenere gli investimenti delle imprese italiane in Albania, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Romania, Serbia e Montenegro, attraverso l'acquisizione di quote del capitale di rischio in imprese da costituire o già costituite nei Paesi citati.

Nell'ambito della propria attività ordinaria (accompagnamento di progetti di investimento delle imprese del Nord est verso i Paesi definiti dalla sua legge istitutiva), Finest S.p.A. ha visto variare nel tempo gli scenari e la politica di investimento delle aziende nell'ambito dei Paesi di sua competenza. In particolare, l'attenzione si è spostata in maniera coerente con la politica comunitaria. Nel 2006, le priorità delle imprese (e dunque dell'azienda) sono rappresentate da Russia e area Balcanica; in questo ambito, la Romania è ancora il primo paese di azione, ma emerge negli ultimi anni una crescente rilevanza della Croazia (legata al Nord Est italiano da una particolare vicinanza geografica e culturale) e un'attenzione verso Bosnia Erzegovina, Kosovo e Serbia (dove la Finest è presente attraverso la partecipazione al *Liaison Office Belgrado* dello Sportello Regionale per l'internazionalizzazione del Friuli Venezia Giulia). Con i fondi legge 84/01 anche Finest ha costituito un fondo di *venture capital*.

Fiera del Levante Servizi ha prevalentemente utilizzato i fondi per progetti di assistenza tecnica legati al Corridoio VIII, ossia l'asse Mar Adriatico - Mar Nero che, nel suo tracciato principale, si sviluppa lungo la direttrice *Durazzo - Tirana - Skopje - Sofia - Burgas e Varna* con

l'interconnessione marittima verso i porti italiani di Bari e Brindisi ed il Corridoio Adriatico. Il Corridoio VIII è quindi un asse strategico tra il Mare Adriatico e il Mar Nero, che collega le regioni meridionali adriatiche ioniche dell'Italia attraverso i porti di Bari e Brindisi con l'Albania (Durazzo, Tirana), la Macedonia (Skopje) e la Bulgaria (Sofia) con terminali i porti di Burgas e Varna sul Mar Nero.

### **2.1.1. Analisi**

Negli ultimi anni del decennio scorso lo sforzo internazionale congiunto volto a sostenere il processo di ricostruzione e stabilizzazione dell'area balcanica si è concretizzato in una serie di azioni politiche e diplomatiche culminata nella creazione del Patto di Stabilità per il Sud est europeo. L'Italia si inserisce di diritto tra i paesi che maggiormente contribuiscono a tale processo data la naturale e storica vocazione nei confronti dell'area. Nasce, dunque, per l'Italia l'esigenza di dotarsi di una strategia integrata che garantisca un certo livello di coerenza strategica e di coordinamento nell'azione di politica estera. Fino al 2001 le azioni progettuali nei Balcani erano state finanziate attraverso la legge 49 del 1987, che regola però, solo gli interventi di cooperazione allo sviluppo in tutte le aree in cui opera il nostro paese. L'esigenza di creare uno strumento specifico ha portato all'approvazione della legge 84 del 2001. Le Relazioni presentate al Parlamento dalla Commissione esteri della Camera dei Deputati e da altre commissioni hanno di volta in volta sottolineato i due obiettivi generali di tale normativa, inserirsi nel quadro degli sforzi internazionali per la ricostruzione e la stabilizzazione dei Balcani occidentali e dotarsi di una regia a livello nazionale per orientare le azioni di cooperazione.

Un primo elemento di rilievo della legge è il fatto che unisca due diversi approcci, quello economico e quello sociale. Non a caso, essa complementa e rafforza due leggi, la 49 del 1987 sulla cooperazione allo sviluppo e la 100 del 1990, in materia di internazionalizzazione. Ciò appare come segnale di una politica estera matura, capace di sistematizzare le relazioni con un'area specifica in maniera completa, con una raggio d'azione *tout court*.

Il secondo elemento di rilievo è costituito dal fatto che la legge si rivolge a livelli amministrativi diversi (multi-livello): essa assegna parte delle competenze al livello governativo (Utob e quindi Presidenza del Consiglio dei Ministri), alle amministrazioni centrali (MAE, MAP e Ministero dell'Ambiente) e a quelle locali (regioni, province e comuni). In particolare, con la normativa si tocca una questione particolarmente delicata, quella relativa al rapporto Stato-Regioni in termini di competenze su questioni di politica estera: in certa misura, la legge definisce una soluzione operativa funzionale. Infatti, con l'art. 7, le Regioni hanno a disposizione dei fondi che possono gestire con un livello di libertà di iniziativa abbastanza ampio: le azioni progettuali sono, tuttavia, inquadrare nell'ambito di una strategia d'azione strutturata, i Piani operativi integrati. Il tutto, però, dietro approvazione degli stessi POI da parte del MAE e dell'Utob, con il controllo da parte del Comitato dei ministri. Le regioni in questo modo agiscono in maniera abbastanza autonoma sempre, in ogni caso, nell'ambito di un quadro di riferimento nazionale che garantisce: i) che il controllo strategico della politica estera rimanga in mano allo Stato ii) che le regioni possano agire dando, comunque, priorità ai settori di loro maggior competenza e interesse iii) che si favorisca la non sovrapposizione degli interventi delle diverse regioni.

Tuttavia, ciò che era positivo nelle intenzioni non ha funzionato in maniera sempre efficace e l'interazione tra i diversi soggetti, Utob, ministeri e regioni non è stata proficua come doveva essere date le inefficienze che si sono palesate a tutti i livelli. In tal senso, la funzione di indirizzo e controllo strategico del Comitato dei ministri, supportato dall'Utob, non sempre è stata ben articolata e precisa indebolendo la regia; MAE e MAP hanno avuto difficoltà procedurali interne nella gestione dei fondi e dei progetti palesando, altresì, una scarsa vena propositiva in fatto di settori prioritari di intervento; le azioni progettuali proposte dalle Regioni (con comuni e province) hanno, in alcuni casi, dimostrato carenze in termini di coerenza con i contesti di destinazione ed una

scarsa capacità di concentrarsi su ambiti ristretti di intervento palesando in diversi casi un approccio di finanziamento “a pioggia”.

I due elementi evidenziati, l’approccio multi-settore (sociale, economico) e quello multi-livello (Governo, amministrazioni centrali e locali), denotano la volontà della legge di favorire, da una parte, una coerenza strategica di fondo della politica nazionale nei Balcani occidentali e, dall’altra, la ricerca del cosiddetto “sistema paese”. Ciò, per il momento, è stato realizzato solo parzialmente tanto che da più parti si è arrivati a definire la legge come “una occasione persa”: come evidenziato meglio più avanti nel testo, gli effetti di sistema si sono in parte indeboliti a causa di una eccessiva dispersione dei progetti realizzati (troppe aree tematiche), mentre la collaborazione tra i diversi livelli di *governance* coinvolti è stata discontinua e poco efficace nell’incanalare gli interventi verso direttrici strategiche ben definite e coerenti tra loro. Infine, il confronto tra settori è stato pressoché nullo: si è assistito ad un approccio per “compartimenti stagni”, senza una visione comune né interconnessioni, pur nella chiarezza della divisione del lavoro.

Vale la pena a questo punto mettere in evidenza alcuni dei principali punti di forza della legge.

- 1 Costituisce una legge quadro per gli interventi nei Balcani, unica area di intervento della cooperazione che possa contare su di una legge apposita (mentre per le altre c’è la 49 del 1987). Essa include sia interventi di natura sociale, di sostegno alla democrazia, alla società civile, ai diritti umani (quindi cooperazione allo sviluppo in senso stretto), sia interventi di sostegno alle piccole e medie imprese che favoriscano la crescita economica nei paesi partner ma anche sul territorio italiano (cooperazione economica).
- 2 Ha favorito la cooperazione decentrata, uno dei valori aggiunti espressi negli anni dal territorio italiano. Infatti, la legge ha definito un quadro per la gestione di rapporti interistituzionali tra livelli amministrativi diversi, ed ha consentito la stipula di accordi di programma, tra Stato e regioni. Ciò può a ben vedere essere inteso come un rilevante passo in avanti nella definizione dei rapporti Stato-Regioni in materia di cooperazione e, in generale, di politica estera, tanto da poter rappresentare un riferimento anche per gli interventi in altre aree geografiche e su altre tematiche. Oltre a ciò, la legge ha costituito per la decentrata una opportunità di lavorare in maniera più autonoma e flessibile. In generale, le procedure sono risultate essere più snelle e più rispondenti alle esigenze degli enti locali, in particolare se paragonate con quelle previste nell’ambito della legge 49 (con la 84, ad esempio, non è necessario anticipare anche la parte di cofinanziamento di competenza MAE). Anche sui controlli contabili viene lasciata maggiore autonomia.
- 3 Ha favorito la definizione dei Piani Operativi Integrati: al di là di una non omogeneità in termini di contenuti e di qualità tra i 16 POI approvati, tale esperienza deve essere considerata in maniera positiva dato che ha fatto sì che le regioni si impegnassero a dotarsi di strategie di azione complesse e declinate per assi e obiettivi. Ciò dovrebbe, in certa misura, favorire la coerenza delle singole azioni progettuali presentate da una stessa regione e, allo stesso tempo, aumentare le capacità di un soggetto attuatore di avere una visione di insieme, a livello di programma e non solo di singolo progetto.
- 4 Ha avuto il merito di mantenere vivo il dibattito e l’interesse per l’area balcanica in un periodo in cui, in maniera naturale, questo andava calando come effetto della fine del periodo di emergenza e di uno spostamento dell’attenzione della comunità internazionale verso altre aree geografiche quali Afghanistan, Iraq, Medio Oriente, Sudan, ma anche Cina e India soprattutto per quanto riguarda le politiche economiche e commerciali. Una legge come l’84 simboleggia, dunque, un interesse dell’Italia verso l’area balcanica che prescinde dal momento storico e che, per questo, rimane vivo durante tutte le fasi, da quelle di emergenza a quelle di ricostruzione, di sviluppo economico e di stabilizzazione in vista di una futura adesione all’Unione europea.

D’altro canto, le interviste concesse da alcuni soggetti direttamente coinvolti nella gestione della

legge 84 hanno consentito di evidenziare anche una serie di criticità.

- 1 Le priorità tematiche indicate nel documento di legge e, successivamente, nella Delibera del Comitato dei ministri del luglio 2002 paiono troppo ampie e onnicomprensive. Ciò ha determinato che le azioni progettuali finanziate si siano dirette sui settori più disparati, dallo sviluppo locale alla veterinaria, all'agricoltura, indipendentemente dai paesi in cui si operava. In tal modo si sono persi i possibili effetti di sistema che si sarebbero potuti ottenere con una maggiore concentrazione degli interventi attraverso, ad esempio, l'indicazione di pochi settori prioritari specifici per ognuno dei paesi.
- 2 Le procedure di implementazione sono state caratterizzate da alcune inefficienze che hanno parzialmente viziato la realizzazione delle azioni, soprattutto da un punto di vista delle tempistiche. Le procedure utilizzate dal MAP si sono, in questo senso, dimostrate un po' più rapide grazie, in particolare: i) ad una organizzazione più snella (quindi meno burocratizzata); ii) alla possibilità di assegnare i fondi direttamente a degli enti già designati dalla stessa legge. Nonostante ciò, il MAP, al pari del MAE, deve ancora spendere parte dei fondi a disposizione.
- 3 Il MAE ha pubblicato una sola *call for proposal* (nel 2003) che non aveva, però, parametri specifici per la presentazione delle proposte progettuali: il risultato è stato l'arrivo di proposte spesso vaghe e senza un orientamento di base lineare coerente. Di fatto, la pubblicazione della *call for proposal* non ha, da questo punto di vista, migliorato la situazione rispetto al 2001, quando le proposte arrivarono solo sulla base delle linee guida della legge.
- 4 Gli interventi si sono caratterizzati per una forte discrasia temporale tra la presentazione, l'approvazione e il loro effettivo avvio. Quando passano 2-3 anni tra la definizione di un progetto ed il suo inizio in molti casi si va a perdere, del tutto o in parte, la rilevanza iniziale soprattutto in contesti in continuo mutamento quali quelli balcanici. Ciò, unito a procedure di spesa troppo lunghe e talvolta poco chiare ha effetti negativi sia in termini di impatto sia, più in generale, sull'immagine e sulla credibilità dell'Italia nella regione.

Gli ultimi fondi a disposizione della legge 84 risalgono ormai al 2003, vale a dire circa 4 anni fa: da allora la legge non è più stata rifinanziata. Tuttavia, bisogna tener conto del fatto che gli ultimi progetti finanziati sono ancora in corso di svolgimento. Pare, dunque, che la legge 84 sia giunta ad una conclusione o, quantomeno, ad una fase di riflessione in cui si possa valutare l'opportunità di continuare sulla strada intrapresa o di interrompere. Premesso che solo una valutazione *ad hoc* può, in maniera oggettiva, evidenziare l'efficacia, l'efficienza e l'impatto di un numero di interventi comunque rilevante, l'analisi svolta in questa sede ha consentito di far emergere alcuni degli elementi più importanti dell'esperienza dell'84 a livello politico e di programma. Ciò ci consente di fare alcune considerazioni circa il futuro della legge.

Tornare indietro sarebbe un errore. Qualora si decidesse di non proseguire con la legge 84 (termine dei progetti in corso di svolgimento poi valutazione e quindi scioglimento degli organi creati, Utob e Comitato dei ministri), sarebbe opportuno pensare, già da ora, ad uno strumento che la possa sostituire. Non farlo avrebbe ripercussioni negative sull'entità e sulla qualità dei rapporti tra l'Italia ed i paesi dei Balcani occidentali: uno strumento normativo di riferimento favorisce le interconnessioni tra i vari livelli di cooperazione, fornisce le basi per una politica estera integrata in una area specifica, favorisce la coerenza degli interventi, ne rafforza gli effetti di sistema. La visibilità del nostro paese nell'area, da qualche anno in calo (a favore di paesi quali Germania, Grecia, Stati Uniti), ne uscirebbe ulteriormente indebolita, con ripercussioni negative soprattutto sui rapporti economici ma anche su quelli culturali e diplomatici. Continuare con la legge 84 o con uno strumento simile appare, dunque, auspicabile.

A questo punto si presentano due scenari. Il primo, e più semplice, è il rifinanziamento della legge senza che ne siano sostanzialmente modificate le linee essenziali, ma con la prospettiva di miglioramenti, almeno a livello gestionale, grazie all'esperienza maturata in questi anni. Il secondo

scenario potrebbe prendere spunto da uno dei principali limiti emersi nel corso dell'analisi, la non sufficiente definizione di obiettivi e settori di intervento sia nei documenti di legge che nei bandi pubblicati per la presentazione delle proposte progettuali. Ciò indurrebbe a rielaborare la strategia e le priorità di intervento: in tal senso, si potrebbe procedere prendendo come esempio il Multi-Annual Indicative Planning Document (MIPD)<sup>10</sup>, il documento che contiene la strategia paese nell'ambito del nuovo strumento assistenza per la pre adesione nell'area Balcanica – IPA<sup>11</sup>. Tenuto conto della diversa entità di fondi a disposizione (oltre 5,5 miliardi di euro per il periodo 2007-2010) e quindi di un dettaglio e di un'ampiezza dei settori di intervento maggiore, sarebbe opportuno prendere a modello tale documento per la prossima programmazione della politica di cooperazione italiana nei Balcani occidentali che, indicativamente, si potrebbe strutturare così:

- i) un primo documento che definisca il quadro strategico pluriennale (5 anni) con obiettivi di lungo termine e settori prioritari d'intervento e che individui, per ogni paese, 2-3 assi specifici, inclusa, almeno a livello orientativo, l'entità delle risorse finanziarie disponibili.
- ii) Documenti di programmazione biennale per ogni paese, in cui siano declinati gli assi prioritari individuati nel quadro strategico pluriennale. Per ogni asse, un numero di interventi da realizzare in cui si specifichi: contesto, collegamento con interventi di altri attori rilevanti (UE, Patto di Stabilità, Banca mondiale ecc), obiettivi, risultati attesi, azioni e indicatori di risultato. Ogni intervento dovrebbe avere un'indicazione di budget (anche provvisoria).
- iii) Gli interventi individuati nei documenti di programmazione biennale dovrebbero essere realizzati sia attraverso la modalità dell'affidamento diretto (in maniera simile a quanto fatto per la componente MAP) sia tramite bandi di gara. Va da se che le procedure di approvazione e inizio dei progetti dovrebbero essere più efficienti rispetto a quanto visto negli anni scorsi.
- iv) Gli interventi di cooperazione decentrata potrebbero continuare ad essere regolati attraverso i POI che, però, dovrebbero risultare coerenti con quanto indicato nella programmazione biennale.

Sia l'organo strategico (Comitato dei ministri) che quello tecnico-operativo (Utob) andrebbero mantenuti e ad essi si richiederebbe una maggiore presenza e capacità di svolgere in maniera efficace il ruolo di *trait d'union* e di coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti. Inoltre, sarebbe auspicabile che il Comitato si possa avvalere, in futuro, anche della presenza del Ministero della Giustizia: la cooperazione in materia di rafforzamento della legalità infatti, prioritaria nell'area, non può prescindere dal coinvolgimento diretto di tale ministero.

### **3. I BALCANI OCCIDENTALI NELLA LEGGE 49 DEL 1987**

Sebbene non sia uno strumento destinato appositamente agli interventi nei Balcani, la normativa italiana che regola la cooperazione allo sviluppo ha, nel corso degli anni, finanziato numerose iniziative nell'area. Lo strumento, suddiviso per aree geografiche, non ne individua una specifica per i Balcani occidentali, ma una più ampia denominata "Europa Orientale e Mediterranea": essa include i paesi SEE individuati dalla legge 84 fatta eccezione per la Bulgaria. Dai dati finanziari contenuti nelle "Relazioni annuali sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo"

---

<sup>10</sup> A proposito si potrebbero prendere in considerazione anche i *Country strategy paper* e i *Multi-annual Indicative Programmes* – MIP, i documenti strategici della Commissione europea utilizzati nell'ambito del CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation), il programma di assistenza comunitario per l'area balcanica per il periodo di programmazione 2000-2006.

<sup>11</sup> Esso comprende paesi candidati (Croazia, Macedonia e Turchia) e potenziali candidati (Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro, Serbia): si veda in particolare il secondo capitolo della presente pubblicazione.

presentate dal Ministero degli affari esteri risulta come, nel periodo 2001-2004, siano stati impegnati quasi 240 milioni di euro ed erogati circa 155 milioni per attività in Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia, Repubblica di Serbia e Montenegro (ex Jugoslavia) e Romania<sup>12</sup>: ammontare di poco superiore a quello messo a disposizione dalla legge 84/01. I dati evidenziano le priorità paese: il 63,5% delle somme impegnate ed il 53% di quelle erogate sono state destinate alla sola Albania; la seconda priorità in termini di finanziamento è rappresentata da Serbia-Montenegro, con quasi il 23% degli impegni ed il 30% delle erogazioni. Come detto, i paesi See rientrano in un più vasto raggruppamento geografico che comprende anche Armenia, Azerbaigian, Ex URSS, Georgia, Lettonia, Moldova, Polonia, Slovenia e Turchia: tuttavia, i Balcani occidentali assorbono quasi il 90% delle risorse destinate a tale area. In termini più generali, l'area dell'Europa Orientale e Mediterranea (e quindi, sostanzialmente, Balcani Occidentali), tra il 2001 e il 2004 ha assorbito l'11% dei finanziamenti erogati (9% nel 2001) in totale dalla Cooperazione Italiana. Ciò denota un livello di interesse per l'area sostanzialmente costante, cosa non sempre vera per altre aree, se si pensa che l'Africa Sub-Sahariana è passata dal 44% del 2001 al 28% dei finanziamenti erogati nel 2004 mentre i paesi del Nord Africa e del vicino e medio oriente hanno visto la loro quota passare dal 19% nel 2001 al 34% del 2004<sup>13</sup>.

A livello operativo, la legge dispone di fondi da erogare o sotto forma di crediti di aiuto o a dono, questi ultimi utilizzati per finanziare progetti direttamente implementati dal MAE oppure per cofinanziare attività promosse da ONG ed enti locali. Sebbene la legge non abbia individuato, a priori, settori di intervento principali, le interviste a testimoni privilegiati hanno permesso di individuare i seguenti<sup>14</sup>: i) supporto istituzionale (*capacity e institutional building*), attività di rafforzamento delle amministrazioni centrali e locali; ii) sviluppo economico; iii) sviluppo sociale, interventi rivolti a fasce deboli: anziani, minori, diversamente abili, progetti di genere e di sostegno al sistema educativo; iv) cooperazione culturale

Tra i quattro settori di intervento, quello relativo allo sviluppo economico appare essere articolato in maniera più dettagliata e specifica rispetto agli altri. Gli interventi realizzati in tale ambito si inseriscono in due filoni principali: i) azioni volte a stimolare la domanda interna dei singoli paesi attraverso un sostegno teso a favorire la produzione e la riorganizzazione del sistema produttivo nel passaggio dalla pianificazione socialista al mercato (in particolare la promozione di processi produttivi più integrati verticalmente all'interno di uno stesso paese) e l'innalzamento nel livello dei salari (assistenza tecnica, formazione); ii) rafforzamento del mercato regionale e, in particolare, delle PMI, attraverso l'attivazione di linee di credito agevolato. In generale, gli interventi si sono intrecciati e, talvolta, anche sovrapposti con quelli ex legge 84. Di fatto, non si può affermare che si sia cercato un coordinamento tra i due strumenti e, la dove si sia verificato un certo livello di complementarità, questo è verosimilmente più il frutto del caso che non di un disegno a monte. Ciò detto, le azioni in campo economico hanno palesato criticità ed inefficienze abbastanza rilevanti: la legge 49 ha finanziato 4 linee di credito (per un ammontare pari a circa 60 milioni di euro) destinate ad Albania, Serbia, Bosnia Erzegovina e Macedonia. Partite nel 2003, l'unica che funziona ancora nel 2006 è quella per la Serbia. Si tratta di crediti legati che prevedono, cioè, che una parte (in genere 80-90%) del credito sia utilizzato per assistenza tecnica, beni e servizi di origine italiana.

---

<sup>12</sup> Tali cifre comprendono sia le quote relative ai doni, sia quelle relative ai crediti di aiuto.

<sup>13</sup> Relazioni annuali sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo anni 2002, 2003, 2004.

<sup>14</sup> Tra i principali programmi e progetti finanziati vale la pena ricordare il Pasarp, un programma pluriennale multi-settore realizzato in Albania attraverso le due agenzie delle Nazioni Unite Ifad e Unops; "Institutional building per il sostegno allo sviluppo economico dell'area di Mostar (BiH)", progetto promosso e realizzato dall'Ong Cospe; il programma "Partecipazione italiana alla ricostruzione della Regione croata subdanubiana", realizzato dalla Regione Friuli Venezia Giulia; il programma per il rientro di sfollati serbi e rom in Kosovo, affidato all'Organizzazione internazionale delle migrazioni - OIM; il programma di sviluppo economico locale "Città - città" in Serbia e Montenegro, affidato all'Unops; il progetto "Eurolink", realizzato dall'Arcs e finalizzato a rafforzare la partecipazione dei giovani e dei media indipendenti alla vita democratica in Serbia; il progetto di sostegno all'inserimento sociale e lavorativo di portatori di handicap" in Montenegro, realizzato da Cosv.

Questo mentre da anni in ambito OCSE/DAC si discute del principio dell'aiuto slegato (la cooperazione legata è molto utilizzata dall'Italia, ma anche da altre cooperazioni, in diverse aree del mondo) che avrebbe il merito di non distorcere il mercato, di stimolare maggiormente la produzione di beni e servizi nei paesi beneficiari nel lungo periodo, di favorire una reale competitività fondata su una leale concorrenza internazionale.

Il settore della cooperazione culturale ha ricevuto un'attenzione particolare ed ha portato ad alcuni risultati di rilievo. In particolare, sono state promosse alcune conferenze internazionali che hanno visto la partecipazione dei ministri della cultura provenienti dall'Italia e dai paesi dei Balcani occidentali. Le conferenze si sono svolte nel 2004 a Mostar, in Bosnia Erzegovina (era presente il Ministro della Cultura Urbani), nel 2005 a Venezia (Ministro Buttiglione) e nel 2006 in Macedonia, a Ohrid (con l'attuale Ministro Rutelli). L'iniziativa sarà ripetuta anche nei prossimi anni: a Zagabria e Tirana gli appuntamenti previsti per 2007 e 2008. Pur trattandosi solo di conferenze, resta rilevante il fatto che queste siano riuscite a coinvolgere alti livelli istituzionali del nostro paese con importanti attese di ricaduta per le relazioni dei diversi soggetti culturali.

Questa breve disamina degli interventi finanziati nei Balcani occidentali dalla legge 49 del 1987 evidenzia delle criticità simili a quelle riscontrate per la legge 84/01 e mette in risalto vizi e virtù del *modus operandi* della politica estera italiana. I limiti sono evidenti quando si va ad analizzare l'efficienza amministrativa e le procedure di finanziamento e di selezione dei progetti, i cui meccanismi sono farraginosi e con tempi spesso molto (troppo) lunghi tra l'approvazione e l'effettivo inizio delle attività. Inoltre, la strategia italiana non pare ispirata da una visione di lungo periodo: sostenere l'effettivo rafforzamento delle PMI balcaniche può portare benefici alle imprese italiane, grazie alla creazione di rapporti privilegiati con il nostro paese. Al contrario, l'utilizzo del credito legato porta benefici solo di breve periodo alle nostre imprese: oltre ad essere contestabile da un punto di vista prettamente ideologico per la distorsione della cooperazione allo sviluppo a fini di carattere economico, questo strumento rappresenta una forma di sovvenzione alle imprese italiane che distorce il funzionamento del mercato e della concorrenza.

Tra gli elementi positivi riscontrati si pongono in luce due specifiche valenze tematiche in cui i soggetti italiani hanno un rilevante valore aggiunto da spendere. Innanzitutto gli interventi in ambito sociale e di welfare (si veda a questo proposito il capitolo sesto). Si prendano ad esempio Emilia Romagna, Marche e Puglia, che hanno realizzato diverse iniziative, anche in maniera congiunta, a supporto delle politiche dei minori in Albania (Scutari, Elbasan e Valona), ma anche in tema di reinserimento di minori con disabilità fisica e psichica e promozione di imprenditorialità sociale nel territorio della federazione Bosnia Erzegovina e Repubblica Srpska. In particolare in Albania, tali iniziative si sono affiancate ad altre, realizzate con i fondi della legge 84, in ambito di *welfare mix*, di creazione di imprese sociali e di sostegno di piccole iniziative imprenditoriali delle donne (in particolare ad Elbasan e Scutari). In questo senso è possibile ravvisare come, in tale settore, si sia raggiunta, in qualche modo, una massa critica tale da consentire effetti di sistema soprattutto in contesti territoriali locali circoscritti, oltre ad un certo livello di complementarità tra gli interventi finanziati attraverso le due leggi, 49 e 84. La cooperazione ha dimostrato un valore aggiunto anche nel settore della cultura grazie, in particolare, alle conferenze promosse a partire dal 2004. Le iniziative in questo campo hanno avuto il merito di coinvolgere i ministri competenti, sia balcanici che italiani. Ciò è tanto più significativo a livello istituzionale se si considera la scarsa propensione dimostrata, in particolare negli ultimi anni, dai nostri ministri a presenziare ad eventi di questo genere nei paesi sull'altra sponda dell'Adriatico.

In generale, la legge 49 appare uno strumento strategicamente debole, che manca di un controllo e di una regia di indirizzo. Pensata per sostenere gli interventi di cooperazione nei paesi in via di sviluppo, la legge 49 dimostra limiti soprattutto in contesti che dimostrano uno stadio di sviluppo socio-economico più avanzato. Se da un lato la legge valorizza le competenze, soprattutto in taluni ambiti specifici, di ONG ed enti locali, è anche vero che l'approccio a progetto che traspare qui in maniera così evidente dimostra limiti rilevanti nella misura in cui ad esso si lega anche parte della

nostra strategia industriale e commerciale, ma anche politica e diplomatica. Le interviste a testimoni privilegiati, sia italiani che balcanici, hanno evidenziato come il nostro peso e la nostra influenza politica e culturale nell'area stiano, da alcuni anni, calando a discapito di altri paesi come la Germania e la Grecia che si sono mossi in maniera più organica. In Italia, un progetto, per quanto qualitativamente ineccepibile possa essere, non fa parte di un disegno più grande: le complementarità, quando ci sono, avvengono in maniera casuale. Anche qui, come per la legge 84, sarebbe necessaria una maggiore declinazione per paesi e priorità, con programmi di attività ben delineati a priori. Inoltre, sarebbe auspicabile, almeno nel medio lungo periodo, che si riuscisse a far confluire le risorse finanziarie in un unico strumento di cooperazione *ad hoc* per i Balcani, una sintesi tra la legge 84 e la 49, in cui le 2 componenti, cooperazione sociale e cooperazione economica, fossero distinte e complementari ma coerenti. In tal senso, si potrebbe seguire l'esempio europeo, utilizzando un solo strumento per i Balcani occidentali, coordinato con IPA; viceversa, la legge 49 potrebbe "abbandonare" l'area per concentrarsi solo su paesi vicini, coerentemente con lo strumento di vicinato della Commissione europea (ENPI), oltre che, naturalmente, sulle altre aree tradizionali della cooperazione (Africa, Asia, America Latina).

#### **4. LA PROGETTUALITÀ ALEATORIA DEL SISTEMA ITALIA. INTERESSI CHE CAMBIANO E LIMITI DELLA PROSPETTIVA DI LUNGO PERIODO**

##### **4.1. La difficile progettazione della ricostruzione e stabilizzazione balcanica.**

A partire dal 2000 il processo di cambiamento dello scenario balcanico ha portato a risultati anche insperati. Obiettivi particolarmente positivi sono stati ottenuti in settori chiave quali il turn over politico, la gestione del problema rifugiati, i rapporti con il Tribunale dell'Aia, ed in generale il superamento di posizioni rigidamente nazionaliste e isolazionistiche. Tuttavia, la traiettoria di mutamento non è stata così netta e irreversibile come sperato da molti analisti ed osservatori internazionali. Ad oggi, numerose tensioni interne permangono in ogni paese e la diversità dei livelli raggiunti dai vari attori della regione nel percorso comune verso la democratizzazione e la stabilizzazione sollevano dubbi sull'opportunità del mantenimento dell'approccio "regionale" all'area inizialmente sposato dall'Unione Europea. Lasciando intravedere scenari improbabili ma non impossibili di rinnovata instabilità politica, a partire dai rinnovati antagonismi nazionali e da spinte isolazionistiche.

La consegna di Slobodan Milosevic al Tribunale Penale Internazionale per l'Ex Jugoslavia (TPIJ) il 28 Giugno 2001 (alla vigilia di una conferenza internazionale di donatori) ha sancito la volontà di una parte della classe politica serba di continuare sulla via dell'avvicinamento all'Unione Europea e alla comunità internazionale. Tuttavia, il processo di transizione democratica serba a distanza di cinque anni è tutt'altro che concluso, come dimostrano le posizioni quanto meno ostruzioniste assunte da una parte della leadership serba sulle vicende del Kosovo, della consegna al TPIJ dei generali fuggitivi Mladic e Karadzic, ricercati per crimini di guerra. Inoltre, come tristemente dimostrato dall'assassinio del primo ministro "europeista" Zoran Djindjic, sulla Serbia continuano a gravare, tutt'oggi largamente insolute, problematiche di tipo legale e le anomalie costituzionali ereditate dall'era Milosevic.

Analogamente, seppur senza scontri aperti, la tensione tra Serbia e Montenegro circa il futuro della Federazione jugoslava non è calata fino al 2003, data d'inizio di una convivenza triennale sperimentale sponsorizzata dall'UE. Nel 2006, un referendum ha sancito definitivamente una separazione per molti versi già in corso, lasciando sul terreno numerose questioni delicate connesse all'influenza del crimine organizzato e delle reti della criminalità sui processi di institution building locale, nonché allo status ambiguo di molte proprietà pubbliche.

In Croazia, dopo l'entusiasmo diffusosi in seguito alla morte del Presidente Tudjman e il cambio di governo a favore del Centro sinistra nel 2000, le condizioni economiche disastrose del paese hanno

ri-portato al potere il vecchio partito nazionalista HDZ nel 2004. La coalizione guidata da Racan, oltre a soccombere di fronte all'incapacità di perseguire le necessarie riforme economiche, alla disoccupazione crescente e al debito pubblico galoppante, è rimasta clamorosamente invischiata nelle annosa questione della revisione del processo di privatizzazione. Inoltre, a fronte di un calo della popolarità il governo di centro sinistra ha fatto un uso strumentale del nazionalismo, ostacolando la consegna al TPIJ dei generali croati Bobetko e Gotovina. Il primo è morto nel proprio letto, mentre il secondo è stato assicurato alla giustizia solo nel dicembre 2005 in seguito ad un ultimatum europeo al nuovo governo di centro destra guidato da Ivo Sanader.

Nel corso di primi anni del XXI secolo la Bosnia-Erzegovina scompariva progressivamente dalle pagine dei giornali, riempiendo di soddisfazione molti analisti nonché il ministro degli esteri Mladen Ivanic, che vedeva in questo fatto un positivo segnale del ritorno del paese alla normalità. Tuttavia, dietro un'apparente normalità, la situazione politico-culturale in Bosnia-Erzegovina era tutt'altro che promettente, come significativamente descritto da Alija Izebegovic sul letto di morte: "i serbi sono rimasti serbi, i croati, croati, i musulmani, musulmani, ma tutti dovrebbero diventare anche bosniaci"<sup>15</sup>.

Analoghe difficoltà di instaurazione di una pace duratura tra gruppi etno-nazionali ostili, nel quadro di un protettorato internazionale, si sono riscontrate sia in Kosovo che in Macedonia: paesi legati a doppio filo dalla questione albanese e dallo spettro di una nuova stagione di scontri innescata da forze ribelli disposte a trasformare i Balcani meridionali in una sorta di "Palestina albanese".

Per quanto riguarda l'Albania, la monotona ricorrenza delle sfide tra Fatos Nano e Sali Berisha si è accompagnata alla sostanziale riconferma delle linee guida della politica albanese: l'integrazione crescente nelle strutture dell'UE e della NATO nonché la riconferma dell'amicizia e dell'allineamento ai principi politici dell'amministrazione USA, vista come la sola possibile garante della sicurezza albanese in uno scenario balcanico ancora potenzialmente esplosivo.

In conclusione, a fronte di trasformazioni positive degli assetti balcanici, le cause e i fattori di instabilità della regione rimangono pericolosamente presenti. Sembra pertanto, che fosse probabilmente mal riposta la fiducia in un effetto domino endogeno verso la democratizzazione della regione (così come si era auspicato nella conferenza di Zagabria tra i capi di stato dell'UE e dei paesi balcanici occidentali). Le dinamiche della transizione balcanica si sono rivelate più complesse e meno unidirezionali del previsto, portando allo scoperto le responsabilità del disimpegno politico occidentale e dell'indebolimento di un approccio europeo multilaterale. In altre parole, sembra che i cambiamenti significativi innescati dal coinvolgimento politico e militare americano ed europeo di fine anni Novanta siano stati annacquati dal cambiamento repentino dello scenario internazionale dopo l'11 settembre 2001.

Tuttavia, l'area balcanica riveste ancora per l'Italia un'importanza strategica notevole e la mancata soluzione di molti dei problemi derivanti dalla violenta disgregazione politico-istituzionale dell'Ex-Jugoslavia (specialmente Kosovo e Bosnia-Erzegovina) hanno reso ancora più urgente la definizione di una presenza organica e coordinata dell'Italia in una regione caratterizzata da elementi di grave tensione e turbolenza. A differenza delle aree centro europee e dei Balcani Orientali (Bulgaria e Romania), il passaggio ad una «timida» fase di democratizzazione e di riforma istituzionale a partire dall'anno 2000 non è stato accompagnato in quest'area da una soluzione consensuale di gravi focolai di tensione nazionalistica e di rivendicazione territoriale. Pertanto, negli ultimi anni i Balcani occidentali si sono trovati in una condizione peculiare di sviluppo su basi instabili, che permetteva a questi paesi di proiettarsi al di fuori dell'isolamento internazionale verso obiettivi di integrazione sovranazionale e di crescita socio-economica senza che i rischi e gli strascichi derivanti dalle turbolenze del passato recente fossero effettivamente fuggiti. Tutt'oggi, nonostante il comune riconoscimento di tutti i paesi nella prospettiva di integrazione europea, e nei

---

<sup>15</sup> Pirijevec 2004, p. 269

valori che questa comporta, le culture nazionalistiche e le rivalità mal sopite continuano a compromettere gli sforzi di instaurazione di rapporti multilaterali definitivamente «normalizzati» tra gli stati della regione. Tanto le difficoltà dei rapporti con il Tribunale Penale Internazionale dell'Aia quanto le difficoltà di accesso ai mercati immobiliari per i cittadini dei paesi confianti, sono in questo senso indici di una normalizzazione ancora in corso d'opera.

#### **4.2. Disimpegno istituzionale e molteplicità delle iniziative di breve periodo.**

Nel corso degli ultimi anni l'interesse strategico e politico della comunità internazionale e, in particolare, degli Stati Uniti e della Nato si sono decisamente spostati dai Balcani verso il medio oriente per ovvie e note ragioni. Dal punto di vista strategico, i Balcani e in particolare il Kosovo avevano rappresentato, negli ultimi anni del ventesimo secolo, un terreno di sperimentazione di diplomazia politica e militare e, anche, un'occasione per "salvare la Nato", attraverso un riposizionamento che ne favorisse il passaggio da un approccio militare *hard* ad uno *soft* e di cooperazione. Questa nuova impostazione aveva offerto un'ulteriore legittimazione a quei Governi europei, compreso il nostro, che, all'epoca dell'intervento armato, avevano avuto più problemi ad avallare l'azione militare da un punto di vista politico ed ideologico. Al di là di valutazioni di merito, i Balcani hanno, inoltre, messo in luce il diverso approccio di fondo della politica estera americana rispetto a quella europea ed italiana: gli USA avevano, in maniera chiara, secca e semplificativa, individuato in Milosevic e nella Serbia i colpevoli del conflitto, mentre la nostra posizione è stata sicuramente meno tassativa. Se per gli americani la fine della guerra civile e dell'azione militare Nato hanno, sostanzialmente, decretato anche la fine del loro intervento, per noi e per l'Europa la fine della guerra ha rappresentato un punto di partenza per l'azione politica, diplomatica e di cooperazione. Di fatto, finita l'emergenza e con l'11 settembre 2001, i Balcani hanno perso qualsiasi tipo di priorità per il Governo americano, almeno a livello politico anche se, a livello operativo, la cooperazione americana rimane molto presente nell'area, sia attraverso la proprio agenzia Usaid, sia attraverso gli attori non governativi e privati (Ong e fondazioni) che hanno un peso molto rilevante soprattutto in ambito di democratizzazione (si pensi ad organizzazioni quali Freedom House, Carnegie Endowment ecc). Lo spostamento dell'asse geo-strategico internazionale verso altre aree ha causato una naturale diminuzione di interesse verso i Balcani anche in Italia.

Ciò detto, crediamo sia opportuno mettere in evidenza 2 punti di debolezza principali che caratterizzano la politica estera italiana nei Balcani occidentali degli ultimi anni. Il primo è un interesse politico-istituzionale decrescente. Come detto, questo deriva innanzitutto da un calo di attenzione generale verso l'area, non più in cima alle agende politiche internazionali com'era nel decennio scorso. Le carenze istituzionali italiane si palesano in due modi. Innanzitutto, con la scarsa presenza delle nostre alte cariche (primi ministri, ministri e loro vice): anche in occasioni in cui si vedono presenti capi di governo e ministri balcanici, l'Italia difficilmente (praticamente mai) viene rappresentata da pari grado (le conferenze dei ministri della cultura rappresentano, in questo senso, un'eccezione). Questo ha chiaramente un impatto negativo sulle relazioni tra il nostro paese ed i vicini Balcanici. La seconda carenza istituzionale italiana è data da una parziale incapacità di valorizzare la propria presenza nelle posizioni chiave all'interno delle organizzazioni internazionali nei Balcani. Rappresentano delle eccezioni la direzione della Missione Osce in Serbia e Montenegro affidata all'Ambasciatore M. Massari per il periodo 2003-2006 ed il comando della Forza di sicurezza in Kosovo (Kfor) affidato al Ten. Gen. F. Mini nel 2003. Tale situazione è sintomatica di una sorta di "pigrizia" del sistema istituzionale italiano che non riesce in effetti ad operare in maniera coordinata per la mancanza di un'adeguata politica di collocamento di persone chiave o di figure strategiche per la progettazione a lungo termine all'interno delle istituzioni internazionali; infatti, anche nel caso in cui tali figure si trovino ad operare nell'area balcanica a livello internazionale e stiano ottenendo buoni risultati, molto spesso si è assistito al loro ricollocamento o trasferimento secondo logiche ministeriali o di carriera che non riflettono però un approccio

strategico verso i Balcani. Un limite tanto più grave se si pensa che l'Italia è uno dei principali donatori dell'area. Oltre alle risorse umane, l'Italia pone poca attenzione ai settori che finanzia in seno alle organizzazioni internazionali, e così, ad esempio, risulta ancora molto rilevante il sostegno dato al dipartimento dei media dell'Osce in Serbia, paese in cui, però, questo non rappresenta più, come era fino a qualche anno fa, un settore prioritario di intervento. Ciò denota una scarsa attenzione alla variazione delle priorità nei diversi contesti. Mentre a livello politico l'interesse pare in diminuzione, il peso dell'area balcanica, in termini di risorse finanziarie, è rimasto sostanzialmente costante nell'ambito della legge 49 (vedi paragrafo precedente). Se è vero che il totale delle risorse finanziarie per la Cooperazione allo sviluppo è diminuito in Italia nel corso degli ultimi anni, è anche vero che dal 2001 la cooperazione nei Balcani ha sofferto di meno grazie ai fondi erogati attraverso la legge 84 e al mantenimento dei fondi per i balcani nella 49. Tuttavia, il non rifinanziamento della legge 84 sottolinea come l'Italia sia più coinvolta a "inseguire" le emergenze (Afghanistan, Iraq, Libano) che non a mantenere degli impegni di medio-lungo periodo in aree ormai parzialmente stabili ma ancora fragili, e che proprio questo hanno bisogno di un'attenzione e di un impegno costante.

Un secondo punto di debolezza della politica italiana nei Balcani è rappresentato da una cooperazione economica che si poggia, essenzialmente su due strumenti, la legge 84 del 2001 e, in parte, anche sulla legge 49, di cui abbiamo analizzato pregi e difetti ma che, in generale, si caratterizzano per carenze dal lato degli indirizzi strategici, della regia e della visione di lungo periodo. A tal proposito si possono fare le seguenti considerazioni:

- L'Italia punta molto, nei rapporti con l'area balcanica, alla cooperazione economica, che trova spazio anche nell'ambito di strumenti come la legge 49, di base più orientata verso la cooperazione allo sviluppo in senso più stretto. Questa maggiore attenzione si traduce, però, in numerose iniziative poco coerenti tra loro e ispirate da un'ottica di breve periodo. Manca, insomma, un quadro strategico coerente con una visione di lungo periodo, che permetta, da una parte, uno sviluppo profondo del tessuto economico regionale balcanico e, dall'altra, di creare e/o rafforzare la posizione del sistema Italia.
- In Italia la distinzione tra cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica/internazionalizzazione non è sempre chiara: ciò si traduce in una commistione di interventi che, alla fine, non favoriscono né l'uno né l'altro approccio. La politica di internazionalizzazione dovrebbe essere sostenuta da una strategia *ad hoc* senza fare ricorso in modo consistente allo strumento dell'aiuto legato.

Dopo il 1999, la strategia di cooperazione economica è stata animata da un approccio molto episodico e settoriale. In alcune occasioni (ad esempio, le linee di credito per le PMI) si è forse badato più a favorire le nostre esportazioni che non a sostenere uno sviluppo economico nei paesi beneficiari. Al contrario, il sostegno a riforme strutturali avrebbe, nel lungo periodo, un impatto più rilevante ai fini della creazione di un ambiente *business friendly* che favorirebbe i nostri investimenti. Ancora una volta, traspare una visione troppo attenta ai benefici di breve periodo.

### **4.3. Le cause della mancanza di progettualità del sistema Italia**

Il Sistema Italia ad oggi è stato in grado di esprimere solo una *progettualità problematica*, ossia incapace di gestire e coordinare a livello nazionale una complessità di ambiti di azione e di strategie geopolitiche locali. L'indice della mancata gestione della complessità emerge in quest'ottica dall'assenza di indirizzi strategici e di priorità condivise, sia geografiche che settoriali. In realtà, esistono documenti di riferimento che specificano le priorità della cooperazione italiana verso i Balcani, come nel caso della già ampiamente discussa legge 84, che prevede delle linee guida. Tuttavia, nella prassi, le esigenze di budget degli enti attuatori e le programmazioni e progettazioni a livello locale si sono rivelate più cogenti delle indicazioni generali dei ministeri degli Esteri e

delle Attività produttive; così in maniera non sorprendente, la legge 84 è stata valutata positivamente come uno strumento importante a livello locale, dagli attori che ne hanno beneficiato economicamente, mentre ha sollevato più di una perplessità negli ambienti ministeriali.

Tra le cause della progettualità parzialmente aleatoria caratterizzante la proiezione della politica estera italiana vanno certamente sottolineate le diversità di approccio settoriale e geografico che rimandano a loro volta a tradizioni e competenze diverse dei soggetti operanti nell'area balcanica. Vi sono ad esempio interessi geo-politici e geo-economici diversi tra l'alto, il medio ed il basso Adriatico. Nonché valori diversi che queste sub-regioni hanno per la politica nazionale. L'alto Adriatico rappresenta uno spazio di cooperazione trans-nazionale ormai consolidato attraverso diverse iniziative multilaterali di ispirazione "centro-europea" quali la Quadrangolare (Italia, Slovenia, Ungheria e Croazia), Alpe-Adria e la Euroregione nord-adriatica in via di creazione sotto la spinta propulsiva del governatore del Friuli Venezia Giulia, Riccardo Illy. Diversamente, il basso e il medio Adriatico non hanno goduto nel passato recente di quadri istituzionali di riferimento analoghi e al di là delle iniziative, anche importanti, di singoli enti territoriali locali è difficile rintracciare linee evolutive e punti di riferimento comuni (una situazione che potrebbe cambiare in positivo con l'istituzione dell'Euroregione Adriatica, come descritto nel quarto capitolo).

Inoltre, il sostanziale disimpegno della politica nazionale dalle iniziative locali e regionali, in termini qualitativi più che quantitativi, si riflette negativamente anche sulle loro possibilità di successo. A questo proposito viene spesso rilevato come gli stati balcanici preferiscano entrare in partenariati nei quali il ruolo dei governi centrali sia decisivo; anche se i Balcani dialogano meglio con le regioni italiane, per questioni di dimensione e interesse comune, non valutano in maniera positiva l'assenza di Roma. È sintomatico come di rimando non vi siano differenziazioni sostanziali nel quadro di riferimento politico e legislativo nazionale relativamente alla cooperazione con i paesi balcanici, ad indicare una scarsa visione strategica dal punto di vista della politica estera nazionale.

Inoltre, è possibile sintetizzare altri tre aspetti cruciali per la comprensione della scarsa capacità di proiezione sistemica della politica estera italiana in un ambiente complesso:

- *Debolezza del sistema Italia nel coordinamento*: tanto a monte quanto a valle, si rileva l'incapacità di creare degli spazi di coordinamento strategico tra i vari strumenti tecnico-finanziari per la cooperazione con in Balcani Occidentali. Ad esempio, tra legge 84, legge 49, Interreg IIIA inter-adriatico, CARDS ed tra questi ed altri strumenti di finanziamento europei.
- *Fattori ambientali sfavorevoli*: in particolare la debolezza e la fragilità istituzionale dei paesi balcanici occidentali, la cui cultura politica pone, specialmente al livello centrale-nazionale, delle difficoltà all'elaborazione di interessi comuni per la frequente strumentalizzazione nazionalistica delle questioni regionali.
- *Vaghezza della visione politico diplomatica*: l'appiattimento sulla dimensione europea o su quella americana, senza capacità di dare contenuti aggiuntivi ed alternativi di carattere nazionale che forniscano peso specifico alla cooperazione con i paesi balcanici

Alla luce delle esperienze degli ultimi anni, il sistema Italia sembra operare in maniera sostanzialmente autoreferenziale. Il caso della legge 84, presentato nel capitolo, mostra chiaramente come le istituzioni centrali abbiano sostanzialmente abdicato alla funzione di orientamento strategico e di sollecitazione a fare sistema, finendo per assumere una accettazione acritica della politica elaborata a livello locale in tema di cooperazione nei confronti dell'area balcanica, nonché con un effettivo riconoscimento di una progettualità nazionale italiana che si attua non solo al di fuori di un efficace coordinamento centrale ma anche a prescindere dalle esigenze dei paesi balcanici. Questi ultimi infatti non vengono quasi mai coinvolti nel processo decisionale e nell'elaborazione partecipata di politiche comuni di sviluppo, al di là dei buoni intendimenti espressi nelle visite diplomatiche. Non solo nelle iniziative sponsorizzate dalla legge 84 ma nel quadro più generale della cooperazione italiana, i paesi dei Balcani occidentali svolgono piuttosto

un ruolo funzionale in quanto necessario all'esistenza stessa dei progetti, ma che al di là delle esigenze e dei contatti espressi a livello locale non rimanda ad un coordinamento con le politiche nazionali di sviluppo dei paesi balcanici. In queste ultime, solo raramente il rapporto con l'Italia e la dimensione trans-adriatica rivestono un ruolo strategico se non in senso strumentale all'ingresso nell'Unione Europea e ad una maggiore integrazione nelle strutture euro-atlantiche.

Va anche detto che lo scenario di cui sopra, per il quale il funzionamento del Sistema Italia avviene per così dire "sulle spalle" dei paesi obiettivo, riflette anche lo scarso sviluppo di una visione politico-strategica regionale dei paesi balcanici occidentali, che tuttora mettono a fuoco con difficoltà le implicazioni derivanti da una collocazione geopolitica di tipo Adriatico-Mediterraneo. Se la dimensione Adriatica ed il rapporto con l'Italia rivestono ormai un ruolo cruciale in settori chiave dei paesi dei Balcani occidentali - quali il turismo, i trasporti e il commercio - uno spazio inter-Adriatico di cooperazione si manifesta soprattutto a livello micro-regionale (rapporti tra realtà locali) senza raggiungere la dimensione meso-regionale che implicherebbe il coordinamento delle politiche nazionali dei paesi Adriatico-Ionici. L'interscambio con il sistema Italia e una politica regionale adriatica coordinata rimangono una dimensione piuttosto implicita della politica internazionale dell'Adriatico orientale.

Più in generale, la politica italiana dovrebbe essere letta essenzialmente nell'ottica dell'allargamento e della politica di prossimità dell'UE, ma attraverso contenuti specifici che caratterizzino una strutturazione regionale (p.es. Adriatica) di lungo periodo dell'interesse nazionale. In questo senso, tra i paesi dell'Unione europea, l'Italia è tra quelli che maggiormente perorano la causa dei Balcani a Bruxelles. Diversamente da essa, paesi meno "like minded" come la Francia e la Germania, vedono un'ulteriore espansione dei confini motivo di instabilità che potrebbe minare le basi di un'Unione europea al momento in affanno da allargamento (come evidenziato nel secondo capitolo). Dall'altra parte, l'Italia vede possibile una stabilizzazione dei Balcani solamente nell'ambito di una (futura) loro adesione all'Unione: se ciò non accadesse, o comunque se tale obiettivo si vedesse allontanare eccessivamente in termini temporali, il rischio sarebbe quello di un'area instabile, minacciosamente vicina ai nostri confini. Ma se, dunque, l'Italia intende continuare a sostenere la stabilizzazione nell'area sostanzialmente in termini di adesione europea, potrebbe allo stesso tempo lavorare anche a delle proposte di riforma funzionali all'adesione dei paesi dei Balcani occidentali. E' necessario, in sostanza, non solo lavorare al *catching up* (istituzioni democratiche, rilancio economico) dei paesi candidati o potenziali candidati, ma anche a riforme istituzionali e normative che possano favorire il funzionamento efficiente dell'impianto comunitario nel momento in cui dovesse accogliere al suo interno i paesi See (ad esempio, sostenendo l'adozione di un corpus normativo omogeneo sulla cooperazione transfrontaliera e, in particolare, sulle euroregioni<sup>16</sup>).

Al momento attuale, il Governo italiano vede come prioritario l'agire con determinazione per far avanzare il processo di allargamento dell'UE verso i paesi del Sud-Est europeo i quali rischiano di essere penalizzati, o peggio ancora esclusi, solo perché bussano a Bruxelles in una congiuntura sfavorevole, in cui vacilla la vocazione europea di alcuni partner comunitari. In questo senso, il nostro paese sottolinea la propria posizione di prima fila a Bruxelles nel perorare la causa dell'allargamento ai Balcani Occidentali. A questa posizione politica dovrebbe però corrispondere una nuova fase di elaborazione strategica e sistemica multi-settoriale e multi-livello più strutturata in modo da dare contenuto e gambe allo sviluppo dell'area.

Questo potrebbe verificarsi se l'Italia impostasse una politica estera nei confronti dei Balcani capace di uscire dai tradizionali appiattimenti sulle politiche formulate dagli organismi multinazionali, *in primis* l'Unione Europea, e cercasse invece di orientare queste politiche verso una strategia di sviluppo regionale. In sostanza, il sistema Italia sarebbe riconosciuto come tale se fosse capace di progettare un'azione di lungo periodo, multisettoriale ma capace anche di fare selezioni

---

<sup>16</sup> Si vedano, in proposito, il secondo capitolo ed il quarto capitolo sulla dimensione territoriale.

sulla base di priorità strategiche; andando incontro così agli interessi dei paesi balcanici e spingendoli in qualche maniera a prendersi le loro responsabilità; per esempio nella formulazione di una politica adriatica di ispirazione europea, che nessun paese dei Balcani Occidentali ha per ora esplicitato veramente se non in termini puramente nazionali.

Allo stesso tempo, appare oggi più che mai importante collocare ai più alti livelli degli organismi internazionali figure chiave che siano in grado di favorire un avvicinamento strategico tra l'interesse nazionale e la gestione dei progetti con i relativi finanziamenti. Favorendo anche un approccio geopolitico diverso, che svincoli l'Albania e la Ex Jugoslavia dal binomio asfissiante Europa Continentale/Balcani profondi, che oramai non ha più molto senso se non quello di rievocare una sorta di imbarazzante cordone sanitario. Tale prospettiva dicotomica, carica di significati simbolici, finisce per influire negativamente sulla cooperazione regionale, favorendo i percorsi individualistici, ed a spingere per un isolamento generale della regione. Al contrario, prospettive meno scontate, come quelle di cooperazione tra spazi marittimi europei come il Baltico e il Mar Nero aprono nuove strade per la cooperazione transfrontaliera e la stabilizzazione regionale. Se l'Italia non riuscirà a collocare i Balcani in visioni di più ampio respiro, difficilmente sarà capace di strutturare un'azione sistemica e di uscire dalla tradizionale discontinuità o tendenza all'improvvisazione.