



Rapporto di ricerca

La proiezione politica, economica e culturale dell'Italia in Albania, Serbia e Bosnia-Erzegovina: Tra interesse nazionale ed interesse europeo

Dario D'Urso

Marzo 2020

Realizzato con il contributo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ai sensi dell'art. 23- bis del DPR 18/1967

SOMMARIO

1. INTRODUZIONE – QUADRO DI RIFERIMENTO.....	3
2. OBIETTIVI E METODOLOGIA DELLA RICERCA.....	4
3. L’ITALIA E I BALCANI OCCIDENTALI: LA NECESSITÀ DI UNA MIGLIORE MESSA A FUOCO	5
4. UN’OTTIMA INTUIZIONE IN CERCA DI SIGNIFICATO: INCE E IAI	6
5. IL RUOLO DELL’ITALIA IN SERBIA	8
5.1. STRATEGIA E RELAZIONI IN AMBITO ECONOMICO TRA ITALIA E SERBIA	9
5.2. STRATEGIA E RELAZIONI IN AMBITO CULTURALE TRA ITALIA E SERBIA.....	10
6. IL RUOLO DELL’ITALIA IN ALBANIA	12
6.1. STRATEGIA E RELAZIONI IN AMBITO ECONOMICO TRA ITALIA E ALBANIA	13
6.2. STRATEGIA E RELAZIONI IN AMBITO CULTURALE TRA ITALIA E ALBANIA.....	14
7. IL RUOLO DELL’ITALIA IN BOSNIA-ERZEGOVINA	16
7.1. STRATEGIA E RELAZIONI IN AMBITO ECONOMICO TRA ITALIA E BOSNIA-ERZEGOVINA.....	19
7.2. STRATEGIA E RELAZIONI IN AMBITO CULTURALE TRA ITALIA E BOSNIA-ERZEGOVINA	21
8. IL RUOLO DELL’ITALIA NELLA REGIONE: LA SFIDA DEL COORDINAMENTO E LA NECESSITÀ DI UNA STRATEGIA.....	22
9. CONCLUSIONI E POLICY RECOMMENDATIONS	24
BIBLIOGRAFIA	26

Questo paper fa parte del rapporto di ricerca “La prospettiva bilaterale tra Italia e Balcani Occidentali: evoluzione e raccomandazioni per il rilancio”, elaborato dal CeSPI e da Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa grazie al contributo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ex art. 23-bis del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967 n.18. Nell’ambito dello stesso progetto di ricerca è stato predisposto dal CeSPI il paper di Elisa Del Negro “L’evoluzione delle relazioni economiche tra Italia e Balcani Occidentali (Albania, Bosnia Erzegovina, Serbia) 2004-2018”, scaricabile sul sito www.cespi.it, che presenta un approfondimento e una lettura dinamica di dati a supporto dell’analisi e delle proposte contenute in questo paper. Si ringraziano tutte le persone intervistate per la loro disponibilità.

Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente dell’autore e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

LA PROIEZIONE POLITICA, ECONOMICA E CULTURALE DELL'ITALIA IN ALBANIA, SERBIA E BOSNIA-ERZEGOVINA TRA INTERESSE NAZIONALE ED INTERESSE EUROPEO

Dario D'Urso, CeSPI

1. INTRODUZIONE – QUADRO DI RIFERIMENTO

L'Unione Europea sta attraversando uno dei momenti più difficili dalla sua costituzione. La crisi finanziaria, l'instabilità dell'euro, la crisi migratoria e l'incapacità di soluzioni strutturali in sede europea, il processo di uscita del Regno Unito dall'Unione e l'ascesa in molti Stati membri di partiti populisti ed euroskeptici, contribuiscono ad una messa in discussione complessiva dell'apparato comunitario, con immediati risvolti su quello che da molti viene visto come uno dei più importanti successi di Bruxelles – il processo di allargamento. Dopo lo storico allargamento del 2004 con l'ingresso simultaneo di 10 Stati membri, le espansioni del 2007 (Bulgaria e Romania) e del 2013 (Croazia) hanno mostrato i limiti di paesi ancora non del tutto capaci di assorbire l'imponente *acquis* comunitario e di allinearsi agli standard europei, soprattutto in settori strategici come quello del *rule of law*. Allo stesso tempo, la mancanza di volontà politica degli Stati membri di assorbire nuovi componenti – la cosiddetta *enlargement fatigue* – mascherando spesso l'allargamento come mero processo tecnocratico, sta lasciando nella sala d'attesa di Bruxelles i paesi dei Balcani Occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Serbia, Montenegro, Kosovo), la cui prospettiva europea è stata sancita sin dal 2003 dalla Dichiarazione di Salonicco e ribadita varie volte nel corso degli anni. Questi paesi, che si trovano attualmente in posizioni diverse nel processo di allargamento (Serbia e Montenegro paesi candidati con negoziati di accesso già aperti, Albania e Macedonia del Nord paesi candidati con apertura dei negoziati approvata nel 2020 e Bosnia-Erzegovina e Kosovo senza ancora lo status di candidati), possono diventare – e, in taluni casi, sono già diventati – terreno di forte interesse per una serie di *players* globali (come Russia, Turchia, Arabia Saudita e paesi del Golfo), la cui influenza economica, culturale e politica è spesso in contrasto con 'l'ancoraggio' europeo dei Balcani Occidentali. Il progetto europeo nella regione sta così perdendo di attrattività in larghe fasce della popolazione locale, non solo per un percepito immobilismo, ma anche per la tendenza da parte delle istituzioni comunitarie a preferire la stabilità dell'area nonostante il crescente autoritarismo manifestato da alcuni governi, favorito anche dalla loro continua esposizione a modelli di leadership, come quello russo e turco, lontani dall'esperienza europea.

In un contesto di generale stanchezza e disillusione verso il progetto comunitario come quello appena descritto, la strada di un crescente protagonismo di singoli Stati membri e di una crescita del bilateralismo nella relazione con i paesi balcanici può rappresentare un importante elemento per mantenere rapporti commerciali e politici privilegiati tra il blocco europeo e i paesi della regione. Pur rimanendo centrale la dimensione multilaterale, infatti, relazioni tra Stati membri e paesi balcanici a geometria variabile, costruite anche sulla base degli interessi di specifici paesi, possono risultare particolarmente efficaci e positive. Un esempio di questo tipo di approccio può essere rinvenuto anche nel processo di Berlino, lanciato dal governo tedesco nel 2014 per mantenere vive le relazioni UE - Balcani Occidentali in una fase di stallo del processo di allargamento. Pur riconoscendo il quadro europeo come imprescindibile e pur mantenendo una dimensione multilaterale, al processo hanno di fatto aderito solo quei paesi UE particolarmente interessati alla regione.

In questo quadro, l'Italia può aspirare a giocare un ruolo da protagonista, alla luce delle storiche relazioni sociali, economiche e culturali che la legano ai paesi della Regione. Una crescita del

bilateralismo può offrire un’occasione per l’Italia per rilanciare i rapporti con una regione strategica sotto vari punti di vista – politico, securitario, economico, culturale – riprendendo un tradizionale ambito di politica estera in cui il nostro paese si è particolarmente distinto negli anni ’90 e fino ai primi anni 2000. Le iniziative del governo italiano dovrebbero inoltre essere inquadrate nelle numerose relazioni economiche, sociali e politiche che legano l’Italia ai paesi balcanici, e che possono contribuire a orientare e nutrire questo rilancio.

Obiettivo della ricerca è quello di comprendere lo stato dei rapporti bilaterali tra l’Italia ed un gruppo selezionato di paesi della regione in differenti fasi del loro processo di avvicinamento all’Unione Europea – Serbia, Albania, Bosnia-Erzegovina – al fine di mettere in evidenza il bagaglio acquisito e le potenzialità future per una cooperazione rinnovata nel quadro del progetto europeo. La ricerca si conclude con l’elaborazione di specifiche *policy recommendations*, anche in chiave comparativa tra i diversi paesi oggetto di indagine.

2. OBIETTIVI E METODOLOGIA DELLA RICERCA

La ricerca ha come obiettivo la mappatura della presenza politica, economica e culturale dell’Italia in un gruppo di paesi dei Balcani Occidentali – Serbia, Albania e Bosnia-Erzegovina – rappresentativo sia per la loro vicinanza storica al nostro paese che per l’essere, alla stesura di questo paper, su gradini diversi nel loro processo di integrazione europea¹. Tale mappatura ha permesso l’identificazione di punti di forza e di debolezza nella rappresentazione del cosiddetto ‘Sistema Paese’ italiano nei Balcani Occidentali, sullo sfondo della valutazione della coincidenza tra interesse nazionale ed interesse europeo nella regione.

I dati e le analisi proposte in questa sede provengono da interviste condotte nei mesi di dicembre 2019, gennaio e febbraio 2020 con il personale delle Ambasciate d’Italia a Belgrado, Tirana e Sarajevo che si occupano di affari politici, economici e culturali, e degli uffici locali dell’Istituto per il Commercio Estero² e dell’Istituto di Cultura, ove presenti. Sono state inoltre condotte interviste con attori della società civile basati nelle capitali sopramenzionate, sia locali che italiani, che hanno fornito un’angolatura complementare all’analisi della proiezione italiana nella regione.

Come prodromo ai capitoli dedicati a Serbia, Albania e Bosnia-Erzegovina, è stata realizzata un’analisi sugli strumenti multilaterali, ma con una forte impronta bilaterale, messi in campo dall’Italia nella regione balcanica a partire dai primissimi anni ’90 – l’Iniziativa Centro Europea (InCE) e l’Iniziativa Adriatico-Ionica (IAI) – sulla base sia di una ricerca bibliografica che di elementi emersi durante le interviste presso le Ambasciate italiane sopraccitate.

Un ulteriore capitolo è stato dedicato alla questione del coordinamento orizzontale e verticale tra le varie articolazioni della proiezione istituzionale italiana nei Balcani Occidentali intesa a livello regionale, specie in termini di elaborazione di strategie politiche, economiche e culturali comuni a tutti i paesi della regione. Anche in questo caso, i contributi maggiormente informativi sono derivati dalle interviste in loco. L’analisi e la valutazione del materiale raccolto ha poi permesso l’elaborazione di una serie di raccomandazioni, rivolte al decisore politico, mirate alla razionalizzazione e al miglioramento della proiezione italiana nei Balcani Occidentali.

¹ La stesura del paper è avvenuta tra la bocciatura all’apertura dei negoziati per Albania e Macedonia del Nord da parte del Consiglio Europeo dell’ottobre 2019 e la sua approvazione al Consiglio Europeo del marzo 2020.

² Una disanima più approfondita sui dati economici relativi alle relazioni commerciali tra Italia e Serbia, Albania e Bosnia-Erzegovina per lo stesso arco temporale di riferimento può essere trovata in Elisa del Negro, “L’evoluzione delle relazioni economiche tra l’italia e i paesi considerati (Albania, Bosnia Erzegovina, Serbia) 2004-2018”, disponibile sul sito www.cespi.it

3. L'ITALIA E I BALCANI OCCIDENTALI: LA NECESSITÀ DI UNA MIGLIORE MESSA A FUOCO

In un contesto di generale apatia per la politica estera e di proiezione internazionale dell'Italia da parte della classe politica e istituzionale del nostro paese, la regione dei Balcani Occidentali rappresenta una importante eccezione. La vicinanza geografica, i rapporti storici e la necessità di intervenire in prima persona all'indomani dell'implosione dell'ex Jugoslavia e del quasi collasso dell'Albania all'inizio degli anni '90 del secolo scorso, hanno spinto l'Italia, attraverso le sue istituzioni politiche e militari, la cooperazione allo sviluppo, il comparto economico e la società civile, ad occuparsi in maniera crescente dei Balcani Occidentali, proiettando una 'potenza di fuoco' di *soft power* che pochi altri attori europei hanno avuto modo di applicare.

Con il lancio ufficiale della 'prospettiva europea' per la regione al vertice UE-Balcani Occidentali tenutosi a Salonicco nel giugno 2003, l'Italia si è però progressivamente appiattita su quello che all'epoca veniva considerato quasi inevitabilmente il futuro dei paesi al di là dell'Adriatico. L'aver assunto tale prospettiva acriticamente come un mantra, se, da un lato, ha reso onore all'Italia come campione dell'integrazione europea dei Balcani sia nelle capitali della regione che a Bruxelles, dall'altro ha indebolito politicamente un impulso che, seppure spesso senza approccio di sistema e strategia, aveva fatto del nostro Paese una presenza indiscussa e di riferimento nella regione, sia in chiave bilaterale che con processi all'epoca lungimiranti come l'Iniziativa Centro-Europea (InCE) e l'Iniziativa Adriatico Ionica (IAI). La difesa della prospettiva europea dei Balcani Occidentali ha quindi, per certi versi, cristallizzato il dibattito politico interno italiano sulla regione, prospettando una completa identificazione tra interesse nazionale ed interesse europeo che, nei fatti, non ha giovato alla definizione e all'evoluzione strategica del ruolo dell'Italia come Sistema Paese in quell'area.

Le scosse di assestamento che la regione balcanica ha affrontato dal 2003 ad oggi – indipendenza del Montenegro dalla confederazione con la Serbia nel 2006, dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo nel 2008 – non hanno permesso di liberare quelle energie necessarie a livello politico, economico e sociale per accelerare il cammino dei Balcani Occidentali verso l'Unione Europea, che è rimasto lungo, tortuoso e tendenzialmente a costante rischio di stallo. I cosiddetti *frontrunners* del processo di allargamento, Montenegro e Serbia, hanno ottenuto lo status di candidati, rispettivamente, nel 2010 e nel 2012, ed hanno iniziato i negoziati sui capitoli dell'*acquis* nel 2012 e nel 2014 apprendone, rispettivamente, 32 e 16 sui 35 e chiudendone, nell'ordine, 3 e 2. In posizione mediana troviamo Macedonia del Nord e Albania, candidati dal 2005 e dal 2014 e con l'apertura dei negoziati approvata nel 2020; fanalino di coda, Bosnia-Erzegovina e Kosovo, con la prima che non ha ancora ricevuto lo status di candidato e il secondo legato alla UE da un semplice Accordo di Stabilizzazione e Associazione, in attesa di una rivitalizzazione del processo di normalizzazione dei rapporti con Belgrado. L'unica storia di successo dell'ultimo decennio, l'ingresso della Croazia nel 2013, non è stata esente da un processo di adesione più lungo del previsto, considerando i tredici anni passati dalla concessione dello status di candidato alla *membership*.

Il distanziarsi della prospettiva europea ha in parte contribuito a far sì che i paesi nell'anticamera di Bruxelles vivessero fenomeni di vera e propria regressione democratica. In Serbia, Aleksandar Vučić (al potere dal 2014 prima come premier e dal 2017 come presidente) ha ridotto sostanzialmente gli spazi per l'opposizione e per la libertà di stampa. In Montenegro, Milo Đukanović è al potere ininterrottamente dal 1991, alternando le cariche di primo ministro e di presidente. In Macedonia del Nord, Nikola Gruevski, premier dal 2006 al 2016, ha esteso il controllo del proprio partito, il VMRO-DPMNE, sui vari apparati dello Stato, arrivando ad intercettare decine di migliaia di cittadini e di oppositori politici, uno scandalo che ha poi portato alla sua caduta e alla sua successiva fuga in Ungheria per sfuggire alla magistratura macedone. In

Albania, il premier Edi Rama ha provato a limitare gli spazi della stampa, cercando di fare approvare due leggi antidiffamazione alla fine del 2019 che avrebbero posto i giornalisti sotto una sorta di scrutinio statale. Tali processi di decadenza democratica sono, allo stesso tempo, causa ed effetto di un processo di integrazione che, anche nel caso dei paesi maggiormente avanzati, si è trasformato in un esercizio burocratico privo di qualsiasi valore trasformativo sulle società e sulle istituzioni che aspirano all'ingresso nell'Unione Europea³. Anche se superato nel marzo 2020, l'iniziale *non* francese all'apertura dei negoziati con la Macedonia del Nord e (insieme a Danimarca e Paesi Bassi) all'Albania al Consiglio Europeo dell'ottobre 2019 ha mostrato tutti i limiti dell'attuale impostazione, e, indirettamente, ha colpito l'Italia nella sua identificazione tra interesse nazionale ed interesse europeo nei Balcani, mostrandone i limiti nelle sue capacità di influenza a Bruxelles sul dossier dell'allargamento.

4. UN'OTTIMA INTUIZIONE IN CERCA DI SIGNIFICATO: INCE E IAI

Nell'analizzare l'evoluzione e lo stato attuale dei rapporti bilaterali tra l'Italia e tre realtà particolarmente rappresentative dell'area balcanica, è necessaria una premessa su quelle che, a detta di vari interlocutori privilegiati, sono state due intuizioni particolarmente felici della politica estera italiana degli anni '90 e 2000, in un periodo di particolare ridefinizione degli assetti europei – l'Iniziativa Centro Europea (InCE) e l'Iniziativa Adriatico-Ionica, esempi importanti del “bimultilateralismo” italiano nell'area danubiana e adriatica.

L'InCE, nata come Quadrangolare nel novembre 1989 su impulso dell'allora ministro degli esteri Gianni de Michelis, ha rappresentato il tentativo, in concomitanza con il crollo dei regimi comunisti dell'est europeo, di ancorare paesi che si avviavano ad una difficile fase di transizione politica ed economica ad una prospettiva più vicina agli standard dell'Europa occidentale, mettendo inizialmente insieme Italia, Austria, Ungheria (questi due paesi avevano appena rimosso le barriere fisiche tra i loro confini) e Jugoslavia. Il formato si allargò successivamente nel 1990 alla Cecoslovacchia (Pentagonale) e alla Polonia nel 1991 (Esagonale). Con l'inizio della disgregazione jugoslava, l'organizzazione mutò il proprio nome in Iniziativa Centro Europea nel 1992, ammettendo Croazia, Slovenia e Bosnia-Erzegovina. Nel 1996, l'InCE ha continuato ad espandersi, diversificando ancor di più la sua *membership* con alcune repubbliche ex-sovietiche, includendo, oltre ad Albania, Bulgaria e Romania anche Bielorussia, Moldova e Ucraina. Nel 2000, l'ingresso di Serbia e Montenegro e la riammissione di quest'ultimo nel 2006 dopo la sua dichiarazione di indipendenza ha completato l'attuale elenco di Stati membri⁴. L'InCE, che ha un segretariato permanente a Trieste, fornisce essenzialmente un forum di dialogo regionale su alcune tematiche operative, come le infrastrutture per la connettività, lo sviluppo economico, la cooperazione scientifica, la protezione ambientale, potendo avvalersi di due fondi – uno a cui contribuiscono tutti gli Stati membri, un altro a cui partecipa solo l'Italia e gestito dalla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS) – per progetti di assistenza tecnica⁵.

La IAI nasce nel 2000, anche in questo caso su impulso italiano, mettendo insieme sei paesi rivieraschi – Italia, Albania, Bosnia-Erzegovina, Grecia, Italia, Croazia e Slovenia, a cui si sono poi unite nel 2002 la Serbia e Montenegro (poi confluite nel 2006 nell'organizzazione come Stati separati), e la Macedonia del Nord nel 2018, allo scopo di promuovere la stabilità politica ed

³ Jasmin Mujanović, “Hunger and Fury: The Crisis of Democracy in the Balkans”, marzo 2018

⁴ Gerardo Pelosi, “L'iniziativa centroeuropea compie 30 anni. Domani la firma della dichiarazione di Trieste”, Il Sole 24 Ore, 11 giugno 2019

⁵ Teresa Polara, “L'iniziativa Centro-Europea: una scheda tecnica”, Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, 16 gennaio 2001

economica dell'area⁶. L'Iniziativa ha ricalcato le idee in sede europea per la creazione di una Macroregione Adriatico-Ionica, poi confluita nella Strategia UE per la Regione Adriatico-Ionica (EUSAIR) lanciata nel 2014 e strutturata intorno a quattro assi: crescita blu-cooperazione marittima, connettività, sostenibilità ambientale e qualità dell'ambiente, e turismo sostenibile. Pur ricalcando il profilo dell'InCE in termini di piattaforma per la cooperazione politica, economica e accademica attraverso forum che coinvolgono le camere di commercio, le università e i comuni dell'area adriatico-ionica, la IAI, che dal 2008 ha il suo segretariato permanente ad Ancona, mantiene una dimensione da rete politica, limitandosi soprattutto ad essere un forum multidimensionale di confronto e discussione tra i paesi membri, avendo di fatto lasciato tutta la parte operativa all'EUSAIR (di cui la IAI fa parte come membro del Governing Board).

Pur avendo un senso politico rilevante al momento della loro nascita, permettendo all'Italia di coniugare due importanti direttive della propria politica estera – quella danubiana e quella adriatica – ad una logica di integrazione europea, oggi InCE e IAI hanno in parte perso la propria carica innovativa. Tali strumenti sono in un certo senso rimasti vittime delle contingenze storiche (l'adesione all'UE di molti dei suoi membri originari soprattutto nel caso della prima), della reciproca sovrapposizione geografica e della duplicazione con altri strumenti regionali, nonché con la stessa agenda comunitaria, ormai preminente a prescindere dalle sue implicazioni. Nel caso dell'InCE, poi, la diversità e l'eterogeneità di prospettive dei paesi che ne fanno parte – degli attuali 17 Stati membri, 9 sono membri UE (Bulgaria, Croazia, Italia, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria), 5 sono inclusi nelle future prospettive di allargamento (Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia) e 3 sono beneficiari di politiche di vicinato (Bielorussia, Moldova e Ucraina) – rende difficile fornire contenuti e strumenti efficaci a tale contenitore. Il fatto che l'Austria, uno dei paesi fondatori dell'Iniziativa, abbia deciso di abbandonarla nel 2018, adducendo come motivazione il fatto che il formato di tale organizzazione non fosse più adatto alle attuali sfide europee⁷, rende l'idea della necessità di un ripensamento dell'organizzazione per salvaguardarne l'efficacia, anche nell'ottica di una generale ricalibratura degli strumenti di proiezione dell'Italia nel Balcani. La IAI, parimenti, soffre degli stessi problemi, pur focalizzandosi su un'area più omogenea: l'arrivo dell'EUSAIR ha poi in un certo senso svuotato di operatività e impatto tale Iniziativa, che offre poco più di un forum di confronto su certe tematiche. L'arrivo di nuovi formati, come quello a trazione tedesca del Processo di Berlino, a cui l'Italia partecipa, ha contribuito all'invecchiamento delle intuizioni d'avanguardia che il governo italiano mise in atto nel 1989 e nel 2000. Come sollevato dai testimoni intervistati, l'azione politica dell'Italia rischia di restare invischiata in una pletora di strumenti a cui non corrisponde però una strategia a monte, consumando risorse, producendo accavallamenti e non dedicando abbastanza attenzione al follow-up delle iniziative lanciate. Nel quadro del rilancio del ruolo bilaterale dell'Italia, un ripensamento di questi due strumenti appare auspicabile: mentre l'InCE ha geograficamente perso nel corso degli anni una sua visione, pur mantenendo strumenti importanti come il fondo presso la BERS, il respiro regionale della IAI resta più coerente, ma svuotato di mezzi che possano renderne incisiva l'azione. Convogliare il meglio dalle due Iniziative in uno strumento focalizzato geograficamente sui Balcani Occidentali e con strumenti finanziari e strategici adeguati potrebbe rilanciare il 'bi-multilateralismo' italiano. Non si tratterebbe quindi di creare un ennesimo strumento in una platea abbastanza affollata, ma di sfruttare le *lessons learned* e le *best practices* accumulate negli ultimi vent'anni in un'area dove la domanda di Italia, come evidenziato da vari attori, resta molto forte.

⁶ Emilio Cocco e Pietro Paolo Proto, "Le relazioni politiche e l'applicazione degli strumenti di cooperazione del sistema Italia con i Balcani occidentali", in CeSPI-CeMISS, "Alla ricerca del Sistema Italia nei Balcani", marzo 2007

⁷ Tanjug, "What's happening in the EU? Austria leaves CEI", 12 giugno 2018

5. IL RUOLO DELL'ITALIA IN SERBIA

Dalle interviste agli attori privilegiati italiani presenti in Serbia, emerge un quadro di forte vicinanza politica, economica e culturale tra Roma e Belgrado, nel solco della tradizione che ha visto il paese, insieme all’Albania, come uno degli assi portanti della proiezione balcanica dell’Italia. Il nostro paese resta uno dei principali sponsor dell’integrazione europea della Serbia, e più volte è stato fatto notare come il contraccolpo dell’iniziale no francese all’apertura dei negoziati con Albania e Macedonia del Nord abbia danneggiato non solo l’immagine dell’Unione Europea in un paese che ha comunque già aperto alcuni capitoli negoziali, ma anche quella dell’Italia, percepita dalle controparti locali come non del tutto capace di far sentire la propria voce a Bruxelles. In Serbia, l’interesse italiano e quello europeo coincidono, anche se l’Italia ha avuto modo in vari ambiti, specie quello economico e di sicurezza, di far pesare il proprio peso in chiave bilaterale. Il nostro paese è stato tra i primi ad accompagnare e sostenere la transizione democratica serba dopo la caduta del regime di Milošević nell’ottobre 2000, pur restando cosciente delle difficoltà e degli ostacoli che tale processo incontra tuttora: i testimoni intervistati hanno, infatti, evidenziato la graduale restrizione degli spazi per l’opposizione e per la stampa libera negli ultimi anni, auspicando il ritorno ad un maggiore pluralismo.

Nel contesto della promozione del percorso europeo della Serbia, all’Italia viene riconosciuto il ruolo fondamentale giocato in sede comunitaria per il lancio del cosiddetto *White Schengen*, ovvero la liberalizzazione del regime dei visti per l’ingresso dei cittadini dei Balcani Occidentali in area Schengen, che per i cittadini serbi è entrata in vigore nel dicembre 2009. Un anno prima, la Serbia aveva vissuto il ‘trauma’ della dichiarazione unilaterale d’indipendenza del Kosovo, e del relativo e repentino riconoscimento del governo di Pristina da parte di Roma. L’ottimo pregresso nelle relazioni bilaterali ha fatto sì che le autorità di Belgrado riconoscessero come la ritorsione adottata – il richiamo dell’ambasciatore serbo a Roma – fosse alla stregua di un atto dovuto, ed effettivamente di breve durata: il ruolo dei soldati italiani impegnati in ambito KFOR⁸ a protezione dei monasteri ortodossi a Decani e nella Metohija e le attività svolte a difesa dei serbi durante i moti albanesi del 2004 hanno contribuito a fare del riconoscimento italiano dell’indipendenza kosovara un incidente di percorso e senza conseguenze nelle relazioni Roma-Belgrado. Il fatto, poi, che ininterrottamente dal 2013 l’Italia abbia il comando di tutta la missione KFOR, a cui contribuisce con il secondo contingente più numeroso (538 soldati, di poco inferiore a quello statunitense), rappresenta un ulteriore elemento bilaterale di fiducia tra i due paesi.

A differenza di altre realtà regionali, la Serbia ha storicamente istituzioni forti e un apparato centralizzato e a tratti dirigista, cosa che limita il grado di interventismo della comunità internazionale nell’orientamento delle scelte di policy in chiave europea delle autorità locali. Seppur in ambiti più limitati, gli attori presenti sul territorio hanno evidenziato un intenso livello di interlocuzioni da parte dell’Ambasciata italiana con la totalità delle istituzioni di vertice serbe, incluse la Presidenza della Repubblica, l’Ufficio del Primo Ministro, il Ministero degli Esteri, il Ministero dell’Integrazione Europea (responsabile per gli aspetti tecnici dei negoziati di adesione) e l’Ufficio per il Kosovo e Metohija, insieme a relazioni a livello tecnico con i Ministeri dell’Interno, Agricoltura, Sanità e Ambiente. L’Italia si è inoltre fatta avanti con importanti progetti Twinning in chiave di pre-adesione con il Ministero dell’Agricoltura, l’Agenzia Anti-Corruzione e l’Autorità per la Concorrenza. Esiste inoltre una strutturata collaborazione con gli organi della magistratura, attraverso l’assistenza della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e della Guardia di Finanza al Ministero della Giustizia serbo.

L’Ambasciata mantiene con le controparti locali un’interlocuzione costruttiva e, come definita da un intervistato, “amichevolemente franca”, rivolgendo sollecitazioni al governo per le riforme

⁸ La Kosovo Force (KFOR) è una missione di peacekeeping della NATO attiva in Kosovo dal 1999. Oggi conta circa 3.500 effettivi da 27 nazioni

necessarie ai cittadini e all'integrazione europea, soprattutto per quel che riguarda i capitoli più sensibili dell'*acquis* – il 23 (Magistratura/Diritti fondamentali) e il 24 (Giustizia/Libertà/Sicurezza). Particolare importanza viene data al tono dei messaggi: in Serbia, come in altre parti della regione, viene riconosciuto all'Italia una maggiore empatia comunicativa, cosa che permette ai rappresentanti italiani di veicolare in maniera più efficace messaggi non sempre facili – nelle parole di un testimone intervistato, il processo di adesione UE consiste nello “smontare e rimontare il paese”.

Alcuni interlocutori hanno evidenziato come, in chiave bilaterale a livello politico ed economico, l'Italia abbia però perso delle posizioni. Ciò è avvenuto sia per l'accresciuta competizione di partner europei (Germania in primis) ed extraeuropei (Turchia, Emirati Arabi Uniti, Cina, Azerbaijan), che per una temporanea uscita della Serbia dal radar della politica estera italiana, che per quasi dieci anni ha fatto sì che nessun capo di governo si recasse in visita a Belgrado – l'ultima visita risaliva a quella dell'allora premier Mario Monti nel 2012. La tendenza sembra essere stata invertita nel 2019, un anno – quello del decennale del Partenariato Strategico Italia-Serbia – che ha visto un forte attivismo politico italo-serbo, con le visite del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte a marzo, del Ministro dell'Ambiente Sergio Costa a ottobre, del Ministro per gli Affari Europei Vincenzo Amendola a dicembre, a cui poi si è aggiunta quella del Ministro degli Esteri e della Cooperazione Internazionale Luigi Di Maio nel febbraio 2020. Dopo tale exploit diplomatico, sarà importante per i vertici istituzionali italiani mantenere la Serbia ben presente nella propria mappa balcanica, facendo seguito anche alla proposta del Ministro degli Esteri serbo Ivica Dačić che ha rilanciato l'idea di continuare con la pratica dei vertici intergovernativi tra Italia e Serbia, interrotta nel 2013, dopo il terzo incontro tenutosi ad Ancona. Allo stesso modo, e in chiave ancor più operativa, l'Italia dovrebbe rilanciare il formato a tre con Serbia e Albania a livello di ministri degli esteri, già sperimentato nel gennaio 2015: solo il nostro paese, in ambito europeo, gode dello stesso livello di intensità di rapporti sia con Belgrado che con Tirana, realtà strategiche necessarie per completare la normalizzazione del quadro balcanico.

5.1. STRATEGIA E RELAZIONI IN AMBITO ECONOMICO TRA ITALIA E SERBIA

Il peso dell'Italia in Serbia si fa sentire anche dal punto di vista economico, con 4 miliardi di euro di interscambio registrati nel 2018, e con lo status di primo importatore (seguita da Germania e Bosnia-Erzegovina) e secondo esportatore (dopo Germania e prima della Cina). La riapertura dello stabilimento Fiat di Kragujevac (FCA Srbija) ha segnato il ritorno dell'azienda di Torino nel paese, dopo che negli anni '60 e fino all'inizio degli anni '90 l'azienda statale Zastava ha prodotto modelli ricalcati su quelli italiani per il mercato dell'Europa dell'est. Nel 2008, Fiat ha siglato un accordo per il controllo della Zastava investendo 700 milioni di euro in cambio del 67% delle azioni, con la rimanente quota per un valore di 100 milioni di euro in mano al governo serbo, dedicando lo stabilimento di Kragujevac alla produzione della 500L. Il volume dell'investimento della Fiat incide fortemente sul versante dell'interscambio Italia-Serbia, pesando per circa il 15% del totale, in trend negativo rispetto al passato, per via dell'approssimarsi della fine del ciclo di vita del modello. In un interessante segnale del crescente interesse di attori extraeuropei sulla Serbia, e sui Balcani più in generale, è interessante notare come FCA Srbija sia stata scalzata dalla posizione di primo esportatore serbo dalle acciaierie Zelezara di Smederevo, in mano alla cinese He Steel dal 2016.

L'Italia è stata tra i primi partner esteri ad investire in Serbia all'indomani della caduta di Milošević, avviando un modello essenzialmente basato sul contoterzismo e sul basso costo della manodopera locale. Una prima fase degli investimenti italiani ha visto l'arrivo di grandi marchi della produzione: oltre al già citato caso della Fiat, sono arrivati importanti gruppi del tessile come Geox, Calzedonia e Benetton, con uno sbocco anche sul mercato interno, e importanti istituti

bancari e assicurativi, come Unicredit, Intesa Sanpaolo – che ha acquistato la locale Delta Banka nel 2005 –, Generali e Unipol SAI. Una seconda fase ha visto l’arrivo di molte piccole e medie imprese del Nord Italia (soprattutto Lombardia, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia) attive nel settore dei macchinari agricoli, del tessile e dell’IT, che si sono concentrate nella zona di Belgrado e in Vojvodina e che attraverso la loro produzione servono anche altri mercati dell’est europeo. È stato proprio grazie al loro intervento che l’export serbo verso l’Italia si è mantenuto alto nonostante il progressivo calo della Fiat.

La presenza italiana in Serbia in ambito di assistenza al settore economico è variegata, con la locale rappresentanza dell’Istituto per il Commercio Estero (ICE) affiancato da un ufficio di Confindustria e una Camera di Commercio Italo-Serba. Tra queste strutture vi è una divisione dei ruoli: mentre le ultime due offrono servizi di assistenza alle realtà italiane o a capitale misto già presenti in Serbia, l’ICE si occupa di attirare imprese dal nostro paese. Questo avviene soprattutto attraverso due tipologie di strumenti: la partecipazione ad eventi promozionali, come le fiere di settore, e l’assistenza specifica alle imprese che intendono affacciarsi al mercato serbo. Tra le prime, va registrato negli ultimi anni il buon livello di presenze di imprese italiane nelle fiere tenutesi in Serbia dedicate al settore delle macchine agricole (a Novi Sad), dell’ambiente, degli integratori alimentari, dell’IT e della grande distribuzione.

A detta di alcuni testimoni intervistati, in un momento di crescente competizione internazionale e di facilità nell’ingresso di attori extraeuropei nel mercato serbo, è necessario che il sistema istituzionale italiano accompagni politicamente, e non soltanto a livello tecnico, le imprese italiane nel loro ingresso in Serbia. Allo stesso tempo, l’apparato politico ed economico italiano deve prendere coscienza del cambiamento avvenuto nella società e nel mercato serbo: il paese ha migliorato i propri standard di vita (peggiorando quelli di governance democratica) e non è più qualificabile come una realtà a basso costo di manodopera. Continuando a pensare alla Serbia ancora in termini di contoterzismo fa male alla proiezione economica dell’Italia, che così non porta le sue aziende più avanzate nel paese, al contrario di quanto stanno facendo Germania e Austria. A fronte della crescente domanda di investimenti ed expertise in settori di eccellenza come quello ambientale, agroalimentare e dell’IT, l’Italia ha un importante ruolo da giocare, che potrebbe anche basarsi sul rinnovato impegno politico mostrato nell’ultimo anno dal governo italiano – un impegno che va coltivato e non lasciato al caso.

5.2. STRATEGIA E RELAZIONI IN AMBITO CULTURALE TRA ITALIA E SERBIA

Vari interlocutori intervistati hanno evidenziato come, anche in anni segnati da un percepito declino dell’interesse politico italiano verso la Serbia, le attività di diplomazia culturale portate avanti dall’Istituto Italiano di Cultura (IIC) di Belgrado hanno consentito all’Italia di avere un’importante proiezione nel paese, confermando tra l’altro quanto emerso anche in altre realtà, ovvero il ruolo della promozione della cultura come uno degli strumenti più efficaci di *soft power* italiano nei Balcani Occidentali. Il ruolo dell’Istituto è quello di promuovere il patrimonio culturale italiano nelle sue diverse espressioni, attraverso iniziative che possano da un lato presentare le molteplici anime della realtà italiana e dall’altro offrire occasioni di incontro e dialogo tra le realtà culturale locale e quella italiana, al fine di una valorizzazione reciproca. Nel corso degli ultimi anni, la programmazione orientata al dialogo e alla collaborazione bilaterale ha permesso di costruire rapporti di fiducia e di collaborazione tra le istituzioni serbe e italiane nel campo della cultura. Le attese del pubblico nei principali settori culturali sono alte, anche alla luce dei festival e degli eventi musicali, cinematografici e teatrali, seguiti da un pubblico composto in misura importante da giovani. Per le manifestazioni concertistiche, per alcune mostre d’arte e per gli eventi di maggior respiro, l’Istituto si avvale della collaborazione delle maggiori istituzioni accademiche, artistiche e

museali locali, quali l'Accademia delle Scienze e delle Arti, il Museo Nazionale, il Museo di Arti Applicate, il Museo di Arte Contemporanea, il Centro Culturale di Belgrado e il polo multifunzionale Sava Centar. L'Istituto collabora inoltre con il Teatro Nazionale, il Teatro del Dramma di Belgrado, il Teatro Bitef e con le principali fondazioni culturali della capitale serba, come la Fondazione Kolarac e, in generale, con le numerose istituzioni dipendenti dal Ministero della Cultura serbo e dal Comune di Belgrado. L'IIC è attivo anche nell'organizzazione di eventi in altre città, sia quelle più culturalmente dinamiche come Novi Sad che in centri più piccoli dove comunque le proposte italiane ricevono un'accoglienza positiva.

L'Istituto organizza gli eventi culturali soprattutto grazie alle entrate aggiuntive provenienti dai corsi di lingua italiana, in crescita negli ultimi quattro anni, insieme ad altre entrate per sponsorizzazioni. Inoltre, la rete degli IIC beneficia dal 2017 delle risorse del programma "Vivere all'Italiana" 2017-20, promosso e sostenuto dal MAECI e da tutta la rete diplomatico-consolare in collaborazione con partner istituzionali e privati per l'organizzazione di eventi ed iniziative promozionali finalizzati al potenziamento e alla valorizzazione – attraverso un approccio integrato – delle componenti economiche, scientifiche, culturali e linguistiche italiane con lo scopo di promuovere l'intero Sistema Paese. Questi fondi hanno, perciò, consentito di ampliare significativamente l'offerta culturale, seguendo le linee di promozione indicate dal MAECI. A livello di risorse umane, l'IIC di Belgrado, responsabile anche per il Montenegro, fa affidamento a due funzionari di ruolo provenienti dal MAECI e sei contrattisti locali. Gli intervistati hanno fatto notare come istituzioni gemelle di altri paesi, come l'Istitut Français, il Goethe Institut e l'Istituto Cervantes, possano contare su un numero di gran lunga superiore in termini di staff, sia di ruolo che contrattisti locali.

La promozione dell'insegnamento della lingua locale gioca un ruolo di primo piano nella proiezione del *soft power* italiano: in questo senso, l'IIC offre corsi di apprendimento, sia standard che intesivi, anche rivolti a settori specifici. In Serbia, l'italiano è studiato e conosciuto da un pubblico numeroso, anche come retaggio della forte impronta culturale che il nostro paese ha esercitato sulla Jugoslavia soprattutto negli anni '70 e '80. L'italiano è considerato lingua di cultura ma anche sempre più spesso lingua di uso professionale, in connessione alla presenza diffusa sul territorio di imprese italiane, di un fitto interscambio commerciale e di solidi rapporti bilaterali. A questo proposito vanno segnalate le collaborazioni con istituzioni serbe come il Ministero della Difesa, il Ministero dell'Interno e il Ministero degli Affari Esteri, che inviano propri funzionari ai corsi di lingua italiana presso l'IIC, che fornisce anche corsi *tailor made* ad alcune imprese locali. Le iscrizioni complessive – circa 750 l'anno – ai corsi di lingua e cultura italiana hanno registrato un incremento nel 2019, confermando l'esistenza di un bacino di utenti promettente. Vengono inoltre organizzati corsi di preparazione alle certificazioni di competenza linguistica e seminari di aggiornamento professionale per gli insegnati di italiano. Per quanto riguarda l'offerta formativa al di fuori dell'IIC, la Serbia può vantare un importante bacino di interesse per la lingua italiana nel proprio sistema scolastico e universitario. Nelle scuole serbe, sono circa 35.000 gli studenti che hanno scelto l'italiano come seconda lingua a scelta fra varie. Presso le università vi sono circa 850 studenti iscritti ai corsi di italiano. È presente un Dipartimento di Italianistica presso l'Università di Belgrado, fondato negli anni '40, e nel 2014 ne è stato aperto un secondo nell'Università di Kragujevac – dove, è importante notare la sinergia, ha sede lo stabilimento Fiat. All'Università di Novi Sad esiste una cattedra di lingua italiana. Sul fronte delle borse di studio concesse agli studenti universitari serbi per studiare in Italia, ad oggi i fondi disponibili permettono di finanziarne soltanto otto, a fronte di una richiesta di gran lunga maggiore. Inoltre, dal 2017 l'IIC organizza la Fiera dello Studente, dove le università italiane (12 nel 2019) vengono a promuovere la propria offerta formativa e i programmi riservati agli studenti stranieri.

In Serbia, l'azione culturale beneficia della collaborazione tra il MAECI (da cui dipendono gli IIC) e il Ministero dei Beni Artistici, Culturali e del Turismo (MiBACT), che finanzia corsi di formazione in Italia nel campo della valorizzazione e conservazione del patrimonio artistico, nonché corsi in Serbia da parte di esperti dell'Istituto Superiore per la Conservazione e il Restauro.

6. IL RUOLO DELL'ITALIA IN ALBANIA

La totalità degli attori intervistati evidenzia come l'Italia goda in Albania degli effetti derivanti dalla storica posizione di ‘considerazione’ che il paese ancora detiene qui, in maniera superiore rispetto a qualsiasi altra nazione dei Balcani Occidentali, frutto di una vicinanza geografica, storica, linguistica e culturale che non ha pari nella regione. Tutte le interviste hanno evidenziato come questa posizione di favore sia derivante da fattori più legati a fenomeni sociali, spesso imponderabili, tra cui in particolare la capacità di captare, in alcune zone dell’Albania, le trasmissioni della televisione italiana durante gli anni del regime comunista, facendo sì che l’Italia e la sua lingua diventassero la finestra sul mondo per la popolazione albanese durante gli anni di totale isolamento forzato da parte del regime e veicolando contemporaneamente la nostra cultura e lingua sul territorio⁹. Attualmente, però, tale posizione di favore è a notevole rischio a fronte di una concorrenza sempre più agguerrita da parte di nuovi attori interessati ad entrare in questa area di influenza, sia europei – in particolare Germania – che extraeuropei – come la Turchia. Parallelamente, inoltre, il “modello italiano”, così attrattivo per il popolo albanese negli anni ’90 e negli anni successivi, sta perdendo di attrattività soprattutto dal punto di vista culturale ed economico, quasi certamente a causa della maggiore pervasività del modello statunitense, il che è rilevabile principalmente dal fatto che le nuove generazioni albanesi, a differenza della generazione precedente dei loro genitori, non parlano più l’italiano in maniera corrente come accadeva una volta, ma preferiscono l’inglese come lingua estera veicolare.

In questo contesto, la sovrapposizione dell’interesse nazionale e di quello europeo in Albania è percepita come forte, nonostante l’Italia, attraverso le sue articolazioni istituzionali nel paese, non manchi di far pesare in chiave bilaterale il suo peso e i suoi interessi. L’Albania sta ancora attraversando la sua transizione verso una democrazia compiuta: le istituzioni rimangono ancora deboli e permeabili agli interessi privati, con fattori emotivi che giocano un ruolo molto forte nella gestione politica. Le richieste di intervento verso attori esterni sono quindi molto forti da parte delle istituzioni e dei partiti albanesi, con l’Italia che spesso viene chiamata a svolgere un ruolo di primo piano nella gestione di importanti dossier. Come è stato fatto notare, però, l’interventismo della comunità internazionale cela molte insidie, dato che spesso permette alle istituzioni locali di ‘scaricare’ il peso di decisioni impopolari sugli attori esterni. L’Ambasciata italiana a Tirana, a cui viene riconosciuto una sorta di ruolo da ‘primus inter pares’ in Albania dagli altri attori della comunità internazionale, inclusi gli Stati Uniti, ha nel corso di questi anni impiegato molto tatto nel veicolare messaggi e facilitare processi politici senza cadere nella ‘trappola’ dell’interventismo. L’Italia viene vista dagli interlocutori albanesi come dotata di maggiore empatia rispetto ad altri paesi: il fatto che la stragrande maggioranza delle figure istituzionali padroneggi l’italiano rappresenta un motivo di vicinanza in più, che fornisce all’Italia un *leverage* maggiore. In questo senso, l’Italia si è spesso fatta portavoce dei messaggi provenienti da Tirana presso le istituzioni comunitarie, sempre nella logica di sovrapposizione tra interesse nazionale ed europeo. Tale vicinanza linguistica, però, non comporta necessariamente un ammorbidente della posizione dell’Italia sul cammino democratico e sulle riforme necessarie per il paese – come è stato fatto notare nel corso delle interviste, “parlare la stessa lingua non vuol dire per forza capirsi”.

In un contesto di istituzioni fragili, spesso schiacciate tra la sovrapposizione di interessi pubblici e privati, l’Italia ha giocato un ruolo particolarmente attivo nel rafforzamento dello stato di diritto e negli strumenti di repressione del crimine organizzato, intervenendo su uno dei settori che più hanno rallentato il cammino di Tirana verso l’integrazione europea. La questione della fragilità dell’apparato investigativo e repressivo albanese è stata infatti usata, al Consiglio Europeo dell’ottobre 2019, come giustificazione principale da Francia e Paesi Bassi per non concedere a Tirana l’apertura dei negoziati, con la prima preoccupata per il ruolo dei clan albanesi sul proprio

⁹ Nicola Mai, “Looking for a More Modern Life...’: the Role of Italian Television in the Albanian Migration to Italy”, Westminster Papers in Communication and Culture 1, 2004

territorio e i secondi per l’infiltrazione della mafia locale nelle attività del porto di Rotterdam. Rafforzare lo stato di diritto e la lotta ai traffici illegali e al riciclaggio rappresenta per l’Italia, contemporaneamente, una questione di sicurezza interna, un modo per esercitare il proprio *soft power* su un paese strategicamente fondamentale e una giustificazione per perorare gli interessi di Tirana in sede europea. Su questo versante, il governo italiano ha realizzato importanti sforzi: la Guardia di Finanza è presente dal 1997 con due Nuclei di Frontiera Marittima (NUFROM) nei porti di Durazzo e Valona, con funzioni di lotta al traffico di stupefacenti e al contrabbando in coordinamento con il Ministero degli Interni albanese. I finanzieri, dal 2017, sono anche impegnati in campagne di sorvolo del territorio albanese per l’individuazione di piantagioni di marijuana, che poi vengono segnalate alla polizia albanese che ne effettua la distruzione – come evidenziato dalle interviste, concedere il sorvolo operativo alle forze di polizia di un altro paese rappresenta una cessione di sovranità di carattere sostanziale che aiuta a capire il grado di influenza politica italiana in Albania.

Anche nell’approntare il quadro normativo e amministrativo di riferimento in settori vitali per l’integrazione europea, l’Italia gioca un ruolo importante: l’Albania sta infatti adottando la legislazione italiana per impostare il quadro legale per la lotta alla criminalità, alla corruzione e al narcotraffico, con importanti memorandum sottoscritti tra le autorità albanesi e la Direzione Investigativa Antimafia. Nel 2016, l’Italia è stata in prima linea, insieme agli altri attori della comunità internazionale, nel facilitare la riforma della Costituzione che ha instaurato nuovi organi costituzionali di autocontrollo dell’apparato giudiziario (l’Alto Consiglio della Magistratura e l’Alto Consiglio della Procura) al fine di garantirne l’indipendenza, ha imposto una procedura di rivalutazione (*vetting*) per tutti i giudici e i procuratori albanesi per valutarne il grado di indipendenza dalla politica e l’eventuale arricchimento illecito, e ha creato una Procura Speciale Anti-Corruzione (SPAK nell’acronimo albanese). La spinta per mettere insieme maggioranza di centrosinistra e opposizione di centrodestra nell’approvare questa sostanziale riforma del sistema della giustizia albanese ha visto schierati in primo piano Unione Europea e Stati Uniti, con l’Italia partner molto attivo negli estenuanti negoziati durati un anno e mezzo che hanno consentito il raggiungimento dell’accordo parlamentare tra il Partito Socialista del premier Edi Rama e il Partito Democratico. L’iniziale ‘batosta’ del no del Consiglio Europeo di ottobre 2019 all’apertura dei negoziati per l’adesione e il terremoto che a novembre dello stesso anno ha colpito il nord del paese hanno ricompattato il panorama politico albanese, portando addirittura alla ribalta una possibile riforma condivisa delle legge elettorale; ma le turbolenze politiche, con il sempre latente scontro tra maggioranza e opposizione e tra Rama e il Presidente della Repubblica Ilir Meta, potrebbero continuare a fornire importanti spazi di manovra per il ruolo da mediatore dell’Italia.

6.1. STRATEGIA E RELAZIONI IN AMBITO ECONOMICO TRA ITALIA E ALBANIA

La forte impronta italiana in Albania è visibile anche nel settore economico: il nostro paese resta infatti il primo partner commerciale, come primi importatori e primi esportatori, con un modello che si basa quasi esclusivamente sul contoterzismo nel settore tessile e sull’ancora basso costo della manodopera. L’interscambio Italia-Albania è cresciuto ininterrottamente dal 1997 al 2018, con le uniche eccezioni dovute alla crisi economica nel 2009 e una contrazione delle esportazioni albanesi nel 2015. Nel 2018, l’interscambio totale ha superato il valore di 2,4 miliardi di euro, con esportazioni italiane per un valore di 1,3 miliardi e importazioni di prodotti albanesi in Italia di poco superiori al miliardo di euro. L’Italia resta uno dei primi datori di lavoro per la manodopera albanese, anche se l’emigrazione ha privato il paese di molte risorse, che adesso vengono più contestate che in passato. L’assenza di poli formativi in Albania funge da spinta per l’emigrazione, anche per coloro che dopo un primo periodo di lavoro nel paese poi preferiscono comunque andare via.

Contoterzismo a parte, l'Italia è presente in Albania anche con un'importante fetta di investimenti diretti, soprattutto in campo energetico: nel 2018, SNAM ha firmato con Albgaz, l'ente albanese preposto alle forniture di gas, una joint venture per la gestione dei gasdotti albanesi, inclusa la gestione e manutenzione del tratto del Trans-Adriatic Pipeline (TAP) che si sta realizzando in Albania. Sempre in ambito energetico, le imprese italiane sono in prima fila per la realizzazione e manutenzione di turbine idroelettriche, poi vendute all'operatore pubblico albanese dell'energia, la KESH: in un paese in cronico deficit di energia elettrica, il settore idroelettrico rappresenta uno dei principali punti d'ingresso per gli investimenti diretti italiani.

La diffusione della lingua italiana e il costo più competitivo della manodopera hanno permesso la delocalizzazione di molti servizi di terziario, in particolare call centers e servizi di customer care: le novità introdotte dal Ministero dello Sviluppo Economico nel 2017 – l'obbligo per un operatore di call center collocato in un paese extra UE di offrire subito la possibilità di richiedere che il servizio sia reso da un operatore collocato nel territorio nazionale o nella UE, con immediato trasferimento nel corso della medesima chiamata – hanno spinto gli operatori locali a ridirezionare la propria offerta verso altri settori, come la fornitura di servizi digitali e l'e-commerce. Nel settore bancario, l'acquisizione di Veneto Banca da parte di Intesa Sanpaolo nel 2017 si è tradotta nell'ingresso di quest'ultima nel mercato albanese, dove la prima aveva una controllata. Per quanto riguarda il settore assicurativo Generali sta valutando di entrare in Albania, nonostante la forte concorrenza, soprattutto austriaca.

Dalle interviste agli attori italiani impegnati nella promozione economica e commerciale emergono soprattutto però le ombre del sistema albanese. La mancanza di certezza del diritto, di documentazione legale (soprattutto in ambito di diritti di proprietà e catasto) e l'elevato grado di corruzione del sistema giudiziario rende estremamente rischioso l'ingresso di nuove imprese in Albania. Quello che all'inizio appariva come un mix perfetto per gli imprenditori e investitori italiani – bassa regolamentazione e basso costo della manodopera – si è nel corso degli anni trasformato in un boomerang, che rende nuove imprese, soprattutto se di piccole o medie dimensioni, più caute ad entrare nel mercato albanese. In questo senso, la mancata concessione dell'apertura dei negoziati con l'UE a ottobre 2019, benché poi superata, ha instillato un'ulteriore dose di pessimismo tra gli attori economici e tra chi li assiste a livello statale italiano, dato che la mancata ‘certificazione’ del sistema giuridico-economico albanese a livello europeo pesa sulle prospettive di investimento. Allo stesso modo, il processo di *vetting* di procuratori e giudici ha sicuramente fornito speranza agli investitori, ma la sensazione sul terreno è che tale gigantesco sforzo (al novembre 2019, sono stati valutati 185 giudici e procuratori, di cui 76 confermati e 80 rimossi, insieme a 29 che si sono dimessi volontariamente, e ne rimangono 615) possa durare ben al di là del 2021, data prevista per il suo completamento¹⁰.

6.2. STRATEGIA E RELAZIONI IN AMBITO CULTURALE TRA ITALIA E ALBANIA

La cultura e, soprattutto, la lingua italiana, hanno giocato un ruolo molto forte nell'ancorare l'Albania al nostro paese, sin dagli anni del regime comunista di Enver Hoxha, quando la televisione italiana rappresentava l'unica finestra sul mondo per molti albanesi. Come una cartina di tornasole, gli sviluppi legati all'esposizione degli albanesi alla cultura italiana indicano un appannamento del ruolo di prim'ordine finora giocato dal nostro paese in quest'ambito, a fronte di fattori che oggi hanno più presa sulla popolazione locale, specie tra i più giovani. Secondo quanto emerso dalle interviste con attori qualificati, vi sarebbe ormai un processo irreversibile di declino

¹⁰ Filip Lukić, “Vetting process in Albania – the marching failure”, Europe Western Balkans, 13 novembre 2019.

dell'insegnamento e dell'apprendimento della lingua italiana in Albania, legato anche alle scarse prospettive economiche che il nostro paese può offrire, circostanza che rende l'italiano una lingua meno utile a chi cerca lavoro fuori dai confini albanesi, al contrario di altre, prima tra tutte il tedesco. Allo stesso tempo, da parte italiana è necessaria una migliore chiarezza organizzativa, considerata ad esempio la ‘concorrenza’ esistente tra Istituto Italiano di Cultura (IIC) e Società Dante Alighieri per i corsi di lingua italiana, che crea sovrapposizioni e dispersione di risorse e strategie. Rimettere, quindi, l'Istituto al centro della promozione linguistica italiana, con un coordinamento a monte delle attività con altre strutture attive nello stesso ambito, gioverebbe a rafforzare la rendita di posizione di cui sopra, anche stabilendo che chi si rechi dall'Albania in Italia per motivi di studio o di lavoro, ottenga una certificazione di conoscenza dell'italiano riconosciuta dall'IIC.

La sfida dell'Istituto Italiano di Cultura a Tirana è quindi quella di offrire proposte culturali diverse agli albanesi, per diffondere la cultura e la lingua a fronte di un dimezzamento degli studiosi di italiano. Le università locali si stanno adeguando a questo trend: a Scutari è in chiusura la cattedra di italianistica, mentre a Tirana si è passati in pochi anni da 150 a 30 studenti – anche se parzialmente a causa di più stringenti criteri di ammissione. L'unica università che ha reso obbligatorio l'insegnamento dell'italiano è la Polis University, facoltà privata focalizzata su architettura, arte e design e molto proiettata sull'Italia. Secondo gli intervistati, la via da seguire sarebbe quindi rendere l'italiano attraente come lingua veicolare, non soltanto come requisito accademico. È necessario quindi mantenere la rendita di posizione, per quanto minacciata, diversificando l'offerta, nonostante la riduzione costante del capitolo di spesa e i pesanti tagli alla promozione culturale e alle borse di studio da parte del MAECI. Si renderebbe sempre più necessario quindi lavorare con i ragazzi delle università, offrendo percorsi formativi ad esempio in ambito teatrale e delle arti visive e con un programma di residenze artistiche, lavorando più in connessione con le istituzioni locali che, però, a volte mostrano un certo grado di apatia nell'intraprendere progetti educativi condivisi.

In questo senso, un esempio positivo viene fornito dal Progetto Illiria, finalizzato a promuovere e sviluppare l'insegnamento della lingua italiana, come prima lingua straniera, nel sistema scolastico albanese a partire dalla classe III della scuola primaria fino all'ultima classe di quella secondaria di II grado. L'ultimo memorandum d'intesa è stato firmato nel 2012, e prevedeva che l'Albania si impegnasse a favorire e a diffondere l'insegnamento dell'italiano a livello pre-universitario. Rispetto al precedente Memorandum del 2006, quello del 2012 aumentava l'estensione del campo di applicazione dell'intesa a tutto il territorio nazionale albanese e la diffusione del Programma anche nelle scuole tecnico-professionali locali, con moduli in lingua italiana di discipline non linguistiche, anche in considerazione della ramificata presenza di imprese italiane in Albania e della conseguente necessità di reperimento di risorse umane qualificate in loco. Attualmente l'insegnamento dell'Italiano è operativo in 19 distretti, presso 38 scuole di base e 24 scuole superiori e coinvolge circa 17.000 alunni.

Nonostante un quadro di chiaroscuri, l'interesse degli studenti albanesi per le università italiane resta alto, come dimostrato dal successo della fiera organizzata ogni anno dall'IIC per portare queste ultime in Albania, con 48 strutture partecipanti all'edizione del 2019. L'interesse delle università italiane è inoltre legato alla possibilità di poter partecipare all'erogazione dei fondi pre-adesione (IPA), di cui l'Albania beneficia come paese candidato alla *membership* comunitaria.

In un contesto, quindi, politicamente e culturalmente più affollato, l'Italia non può più contare sulla rendita di posizione acquisita vari decenni fa: il mantenimento di un vantaggio ormai minacciato passa soprattutto attraverso la diffusione della lingua e della cultura italiana, che non è più prioritaria per le nuove generazioni attirate, per moda o per necessità economiche, da modelli più efficaci, come quello anglosassone, tedesco e turco. Anche a livello architettonico, la presenza di edifici risalenti agli anni dell'occupazione fascista rappresenta un elemento di legame emotivo degli albanesi con l'Italia che, stando alle opinioni degli intervistati, non viene vissuto come simbolo

coloniale ma come retaggio culturale del paese e della capitale, Tirana. Per questa ragione, la proposta di abbattimento del Teatro Nazionale realizzato nel 1938 in pieno stile razionalista e la costruzione di un nuovo Teatro al suo posto è stata osteggiata da cittadini, artisti e dall'opposizione al premier Rama, che è invece uno dei fautori del nuovo progetto¹¹. In questo senso, l'IIC ha più volte espresso la propria contrarietà ad un eventuale abbattimento, che si affiancherebbe a quello già avvenuto di un'altra opera razionalista, lo Stadio Qemal Stafa, demolito nel 2016 per far posto ad una nuova opera realizzata da uno studio di architettura fiorentino¹². Un'azione concertata a livello centrale da Roma, attraverso il MAECI e il MiBACT, che includa, ad esempio, un progetto di restauro conservativo, potrebbe convincere le autorità albanesi a preservare il Teatro Nazionale, un monumento ormai in egual misura italiano e albanese.

7. IL RUOLO DELL'ITALIA IN BOSNIA-ERZEGOVINA

A ormai 25 anni dalla fine del conflitto, la Bosnia-Erzegovina rimane sostanzialmente intrappolata nelle stesse logiche e governata dalle stesse élite che hanno determinato gli eventi catastrofici del triennio 1992-95. I partiti nazionalisti che fanno riferimento ad ognuno dei tre gruppi etnici del paese (bosgnacchi, serbi, croati) mantengono una concezione privatistica delle istituzioni e delle risorse del paese, foraggiando la paura dell'altro e la logica del ‘tutti contro di noi’ che permette poi loro di incassare il sostegno necessario ad ogni ciclo elettorale dalle loro *constitencies* di riferimento, ormai quasi del tutto segregate come risultato non reversibile della guerra, e redistribuire parte delle risorse pubbliche attraverso un sistema di welfare non ufficiale legato alla fedeltà partitica¹³. La Bosnia-Erzegovina rappresenta oggi un caso quasi totalizzante di *state capture*¹⁴ mascherato da questione plurietnica, con élite che per perpetuare il loro potere usano le stesse narrative usate durante la guerra, ma con possibilità pressoché inesistenti di un nuovo conflitto, che i gruppi al potere a volte invocano più o meno sommessamente ma che per primi vogliono evitare, proprio perché una nuova guerra distruggerebbe l'equilibrio su cui hanno costruito le proprie fortune politiche e personali¹⁵.

In questo contesto, che relega la Bosnia-Erzegovina alle ultime posizioni nel cammino dell'integrazione europea insieme al Kosovo (i due paesi sono gli unici a non avere nemmeno lo status di candidato) e che ha visto un sostanziale fallimento dei meccanismi di condizionalità¹⁶ che sottintendono il processo stesso di allargamento, la comunità internazionale è ormai diventata un attore della scena, più che un osservatore terzo. La Bosnia-Erzegovina rappresenta forse il caso più estremo di trappola dell'interventismo, di cui si era accennato precedentemente nella trattazione del caso albanese. Le principali ambasciate (Stati Uniti, Regno Unito, Italia, Germania, Russia), le missioni delle organizzazioni internazionali (UE, OSCE, agenzie ONU) e l'Ufficio dell'Alto Rappresentante (il supervisore dell'implementazione degli aspetti civili degli accordi di Dayton, oggi figura residuale ma dalla forte carica simbolica) sono quasi quotidianamente coinvolti in un costante ‘gioco delle parti’ tra i vari attori locali, venendo chiamati ad intervenire o intervenendo di loro sponte, a volte in competizione anche tra i più *like-minded*, per risolvere crisi politiche,

¹¹ Gjergj Erebara, “Rama’s Theatre Plan Meets Critical Storm in Albania”, BalkanInsight, 12 marzo 2020

¹² Alessandro Scarano, “Il nuovo stadio “italiano” dice tantissimo di Tirana”, Domusweb, 25 novembre 2019

¹³ Sead Turčalo, “ethno-geo-political entrepreneurs and the creation of internal homelands in Bosnia and Herzegovina”, in Heinrich Boll Stiftung, “Perspectives - Captured states in the Balkans”, Sarajevo, settembre 2019

¹⁴ Jasmin Mušanović, “Dismantling Bosnia and Herzegovina’s fractured authoritarianism”, in Heinrich Boll Stiftung, “Perspectives - Captured states in the Balkans”, Sarajevo, settembre 2019

¹⁵ Kurt W. Bassuener “The Dayton Legacy and the Future of Bosnia and the Western Balkans” Written Statement for the Congressional Record, Democratisation Policy Council, 18 aprile 2018

¹⁶ Vedran Džihic, Angela Wieser, “Incentives for Democratisation? Effects of EU Conditionality on Democracy in Bosnia & Hercegovina”, Europe-Asia Studies, dicembre 2011

proporre leggi che aiutino il paese nel suo accidentato percorso europeo e per prevenire che altre giudicate come nocive vengano adottate.

Nel quadro appena descritto, che si moltiplica per ogni livello istituzionale di cui è composta la Bosnia-Erzegovina (Stato, Entità, Cantoni), l'Italia gioca un ruolo importante, nella piena coscienza delle insidie che l'interventismo può comportare, soprattutto nel deresponsabilizzare una classe politica e nel favorire indirettamente un'emigrazione che non è ormai soltanto economica, ma sempre più politica e sociale. L'Italia è infatti tra i pochi Stati membri dell'UE a poter vantare una continuità di rapporti con la Bosnia-Erzegovina che parte dagli anni della guerra e che si nutre ancora delle relazioni costruite dalle varie espressioni della società civile italiana che in vari modi hanno assistito la popolazione bosniaca durante e dopo il conflitto. L'intrinseca debolezza delle istituzioni, specie quelle a livello centrale, e la perdurante mancanza di un significato condiviso e di una visione comune per il paese, fanno sì che la Bosnia-Erzegovina offra uno spazio per l'interventismo politico di molti paesi, spesso tentati dalla vanità di poter giocare un ruolo financo troppo attivo nel funzionamento di uno Stato.

In questo contesto e come già accennato, l'Italia è attiva senza ‘strafare’ (come, secondo alcuni osservatori, è invece il caso di altri attori come gli Stati Uniti e, sin da quando la prospettiva della Brexit si è fatta irreversibile, il Regno Unito). L'Ambasciata italiana ha, per esempio, giocato un ruolo di primo piano nella risoluzione di una delle ultime crisi attraversate dalla Bosnia-Erzegovina, ovvero il negoziato avuto luogo nell'ultimo trimestre del 2019 con i tre membri della Presidenza statale per sbloccare la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e contestualmente inviare un documento sostanziale per i rapporti tra il paese e la NATO, dando così finalmente vita ad un governo dopo oltre un anno dalle elezioni politiche (ottobre 2018). L'Italia ha iniziato un processo nella cornice del Quint¹⁷, lavorando con i gabinetti dei tre membri della Presidenza, forte della reputazione e della stima di cui il nostro Paese gode tra tutte le componenti etniche e politiche bosniache, basata soprattutto sulla capacità che la nostra Ambasciata ha, al contrario di altre, di parlare con tutti gli attori senza pregiudizi. La conferma di un ruolo attivo ma non ‘gridato’ dell'Italia nel paese riguarda anche il settore della sicurezza. La percezione diffusa dentro e fuori il paese della fondamentale importanza degli statunitensi e dei britannici nel garantire militarmente la Bosnia-Erzegovina qualora le tensioni politiche sfociassero nella violenza è erronea, dato che la sicurezza della missione militare EUFOR Althea, oggi ridotta a circa 600 soldati, è garantita dalle forze *over the horizon* della KFOR, dove l'Italia è il secondo paese contributore per truppe (circa 550) e il cui comando è dal 2014 costantemente in mano italiana.

Allo stesso tempo, l'Ambasciata italiana è tra i pochi attori internazionali ad essersi impegnata sul tema della riconciliazione che, nonostante quanto si possa immaginare, è tra quelli meno affrontati nelle dinamiche di intervento esterno sul paese. Nel 2018, come presidente di turno dell'OSCE, l'Italia ha promosso un'iniziativa volta a unire i tre membri della Presidenza bosniaca in una cerimonia di commemorazione per tutte le vittime civili della guerra, senza distinzione di etnia, in un luogo simbolico ma neutrale: la proposta, che ha raccolto il plauso e l'appoggio dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite, non ha però visto la luce per il voto all'ultimo minuto di uno dei tre membri. Ciononostante, l'Italia continua ad insistere sul tema, anche a livello sociale, ad esempio con la creazione della Orkestra Mladih BiH (orchestra dei giovani della Bosnia-Erzegovina), nata nel 2018 su impulso dell'ambasciata mettendo insieme per la prima volta giovani studenti dei conservatori di Sarajevo, Mostar e Banja Luka, le tre “capitali etno-politiche” del paese. Un altro progetto altamente simbolico come la ricostruzione del Ponte Vecchio (*Stari Most*) di Mostar è stato finanziato per metà dall'Italia, con l'allora Presidente della Repubblica Ciampi che posò la prima pietra nel 2002. Il ponte venne ricostruito da un'azienda turca, cosa che porta oggi molti a pensare che sia stata la Turchia a realizzare completamente l'opera, in un piano di recupero dell'architettura ottomana nel paese – risultato imputabile in parte ad una strategia comunicativa non sempre ottimale da parte italiana.

¹⁷ Raggruppamento informale di Stati Uniti, Regno Unito, Italia, Francia, Germania.

L’Ambasciata italiana ha un’interlocuzione costante con la pletora di attori che popolano il panorama politico e istituzionale della Bosnia-Erzegovina, non limitandosi a Sarajevo ma occupandosi anche degli altri centri di potere sparsi nel paese, nella convinzione che per un’azione di mediazione più efficace occorra parlare con tutti. La richiesta di intervento da parte locale è sempre alta, ma, come emerge dalle interviste, la necessità è quella di filtrarla senza che appaia alla stregua di un certo tipo di neocolonialismo, evitando eccessi di protagonismo e di pubblicità, allo scopo di fornire un livello di mediazione che consenta alle élite politiche locali di non aver bisogno di interventi esterni.

I rapporti tra Italia e Bosnia-Erzegovina si nutrono di un contatto umano iniziato durante la guerra degli anni ’90 e mai davvero interrotto, con un associazionismo che in certi casi supera il livello di coinvolgimento politico bilaterale che non ha sempre brillato, come dimostrato dall’esiguità delle visite bilaterali. L’ultima risale al marzo 2017, con l’arrivo dell’allora Ministro degli Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano a Sarajevo per un incontro preparatorio con i primi ministri della regione in vista del vertice di Trieste del Processo di Berlino, mentre in precedenza, nel maggio 2016, si era recato in visita nella capitale bosniaca il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella. A fine novembre 2019 si è realizzata una visita a Sarajevo di una delegazione della Commissione Esteri della Camera dei deputati (la presidente della Commissione Marta Grande, il vicepresidente Piero Fassino e Maurizio Lupi). La visita è stata realizzata nel quadro delle iniziative della Commissione dedicate alla politica di allargamento dell’Unione europea e all’integrazione europea dei Paesi dei Balcani Occidentali. Ha inoltre offerto l’occasione di partecipare al seminario “Italy and Bosnia Herzegovina. The Balkans and the EU from One Century to the Other”, realizzato dall’Ambasciata italiana a Sarajevo in occasione dei 155 dall’apertura del primo Consolato Generale dell’Italia nella città bosniaca, e di riaffermare l’impegno dell’Italia verso un rilancio della strategia di allargamento nei Balcani Occidentali.

L’impatto di un eventuale futuro ingresso bosniaco nella UE, seppure in tempi molto dilatati, per le imprese italiane che da anni investono e producono nel paese, non è mai stato davvero analizzato. La sfida su come gestire l’integrazione senza danneggiare i produttori italiani, evitando quindi un nuovo caso Romania, non è stata per il momento raccolta, mentre altri Stati membri diretti concorrenti dell’Italia nella regione, come la Germania, hanno intrapreso quella che è stata definita un’integrazione dei cittadini e non del paese, focalizzata sull’assorbimento di manodopera qualificata bosniaca in cerca di lavoro.

BOX – Ripensare l’intervento esterno in Bosnia-Erzegovina: la proposta italiana per ricucire il triangolo tra *donors*, governi e cittadini

Come accennato poc’anzi, la Bosnia-Erzegovina rappresenta il caso più emblematico di come gli interventi esterni sulla realtà politica di un paese possano trasformarsi in una “trappola” che deresponsabilizza gli attori locali, li mantiene al potere e non porta benefici alla popolazione, il cui disincanto verso una situazione cronicizzata e il rifiuto all’omologazione contribuisce spesso all’emigrazione. Un caso tipico che spesso viene citato nel paese è quello dell’aumento delle accise sulla benzina votato dal Parlamento nel 2018 per ripagare i mutui della BERS per la costruzione dell’unica autostrada bosniaca, ancora in fase più che embrionale. A causa di un mix tra uno scarso dibattito locale e una considerevole confusione tra i principali attori internazionali, l’opinione pubblica ha affibbiato alla Delegazione UE la responsabilità di tale atto, nonostante quest’ultima non avesse giocato alcun ruolo nella decisione. Come risultato, è stato stabilito un legame negativo nel pubblico tra investimenti internazionali, riforme europee e le ricadute sui cittadini – soprattutto in considerazione dell’estenuante lentezza nella realizzazione dell’opera in questione. Intervenendo attraverso le élites al potere, l’assistenza politica e finanziaria esterna foraggia l’ordine esistente che è il primo responsabile della stagnazione della Bosnia-Erzegovina non solo sul cammino europeo, ma anche sulla via della normalizzazione politica, contribuendo non intenzionalmente al distacco già massiccio tra governanti e governati.

In un interessante e innovativo sforzo di policy, l’Ambasciata italiana a Sarajevo ha proposto una modalità per riallacciare i tre vertici del triangolo *donors*, governo e cittadini, sfruttando l’enorme

capitale di risparmio privato immobilizzato nelle banche commerciali del paese anche per mancanza di fiducia e prospettiva nella situazione politica. La proposta italiana è quella di far partecipare in piccola parte i cittadini bosniaci e la diaspora al finanziamento di alcune opere infrastrutturali fondamentali per la Bosnia-Erzegovina, attraverso l'emissione di buoni da parte delle autorità locali ma ancorati ad una garanzia internazionale, fornita ad esempio dalla BERS, che finanzia la maggior parte di tali progetti nel paese. In questo modo, si innesterebbe un senso di *ownership* dei cittadini verso le infrastrutture strategiche per la Bosnia-Erzegovina, portandoli così ad investire nel proprio paese, incentivando il mercato di capitali e, soprattutto, creando uno spazio economico attraverso cui controllare le proprie autorità, finalmente responsabili per i propri comportamenti. I buoni emessi verrebbero venduti attraverso le banche commerciali del paese, con un interesse anche di poco maggiore a quello offerto sui risparmi, il tutto con la garanzia istituzionale del maggiore investitore internazionale nel paese, la BERS, che dal lancio delle sue operazioni ha investito in Bosnia-Erzegovina più di 2,5 miliardi di euro. L'obiettivo è di presentare ufficialmente tale proposta alla BERS, nonché alla Banca Europea degli Investimenti (BEI), entro la fine del 2020.

7.1. STRATEGIA E RELAZIONI IN AMBITO ECONOMICO TRA ITALIA E BOSNIA-ERZEGOVINA

dati sulla presenza economica italiana in Bosnia Erzegovina (aggiornati al 2018) sono rilevanti e mostrano una radicata e forte presenza sul territorio (si veda a questo proposito il capitolo 4 relativo alle relazioni economiche e i paesi considerati); tuttavia si tratta di dati assolutamente poco conosciuti. Proprio per questo motivo, l'Ambasciata italiana si propone di realizzare una campagna informativa in questo ambito che dia visibilità a questa presenza così forte.

Dal punto di vista prettamente numerico, l'Italia è attualmente il secondo partner commerciale della Bosnia-Erzegovina dopo la Germania, con un trend in crescita costante. In termini di interscambio, il valore complessivo delle operazioni si aggira intorno ai 2 miliardi di euro, con un importante surplus commerciale dell'Italia. In termini comparativi, è abbastanza significativo notare come il valore dell'interscambio che l'Italia ha con la Bosnia-Erzegovina corrisponde a quello che il Regno Unito ha con l'intera regione. Nonostante non sia tra i principali investitori in Bosnia-Erzegovina, l'Italia incide fortemente sulla vita e sull'economia del paese, soprattutto in termini di posti di lavoro. Infatti, le imprese italiane registrate presso l'ICE sono circa 70 (anche se secondo una valutazione dell'Ambasciata potrebbero essere in numero superiore) ed offrono direttamente lavoro a circa 12.000 cittadini bosniaci ed ad ulteriori 3.000 per l'indotto derivante dalla loro presenza. Si tratta, dunque, di un totale di 15.000 posti di lavoro per un paese caratterizzato da una forte emigrazione lavorativa. Sempre ricorrendo ad una comparazione, il numero di impiegati nelle società pubbliche è di circa 80.000 persone. Si tratta di imprese che impiegano prevalentemente personale locale anche in termini di dirigenza.

Il dato dell'interscambio commerciale si incrocia con la presenza produttiva, perché le imprese italiane presenti in Bosnia-Erzegovina coprono i principali settori del made in Italy (settore calzaturiero, settore tessile, settore meccanico, lavorazione del legno, settore energetico). Gli investimenti delle aziende italiane spesso non avvengono attraverso il cosiddetto investimento diretto sul mercato bosniaco, ma tramite la collaborazione e la presenza di un socio locale che consente alla controparte italiana di districarsi nei complessi meccanismi burocratici bosniaci e con le autorità locali. Si tratta in prevalenza di aziende registrate come *d.o.o.*, che corrisponde alla italiana società a responsabilità limitata, istituite secondo il diritto bosniaco. Molte di queste operano per conto terzi: il 95% della produzione è dunque destinata all'esportazione verso l'Italia dove il prodotto è semilavorato, oppure in mercati stranieri per l'esportazione del prodotto finito. Questa forte vocazione all'export e al contoterzismo delle imprese italo-bosniache ha di conseguenza un impatto sui consumi interni in senso negativo, perché non contribuiscono al mercato bosniaco.

C'è da segnalare inoltre la forte presenza italiana anche nel settore bancario, con Unicredit Banka, che è la prima banca del paese, ed Intesa Sanpaolo, che controllano complessivamente circa il 30% del settore finanziario locale. Il fatto che la Bosnia-Erzegovina sia un paese ad alti tassi di risparmio, fa sì che le due banche citate abbiano a disposizione un elevato grado di liquidità che potrebbe essere investita in progetti infrastrutturali, cosa che però non accade perché la BERS agisce come banca commerciale offrendo dei tassi competitivi. In questo senso, l'Ambasciata italiana negli ultimi anni si è particolarmente attivata per cercare di creare uno spazio anche per le banche italiane (vedi box).

L'ICE è presente in Bosnia-Erzegovina con un accreditamento di carattere secondario, dato che la sede bosniaca fa capo agli uffici in Croazia, operando quindi attraverso una 'antenna' all'interno dell'Ambasciata italiana, mediante un rapporto di collaborazione con quest'ultima ma in completa autonomia. La situazione è cambiata, così come per tutti gli uffici ICE, a partire dal gennaio 2020, quando la gestione degli Istituti è passata dal MISE al MAECI, cosa che dovrebbe portare l'Ambasciata ad avere un ruolo di supervisione e indirizzo ed un maggiore controllo sulle attività ICE, anche se si è ancora in attesa di avere indicazioni su cosa ciò comporterà in termini funzionali. Le attività organizzate dall'ICE in Bosnia-Erzegovina consistono in prevalenza in assistenza informativa alle imprese (ad esempio attraverso la pubblicazione di informazioni relative ai tender in atto o all'aggiornamento degli operatori economici nazionali in merito alla richiesta di informazioni sul mercato bosniaco) e nell'organizzazione di missioni nel paese per imprenditori provenienti dall'Italia. Un recente esempio di tali missioni risale al 2017, quando l'ICE, in collaborazione con l'Ambasciata italiana e la Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese (DGSP) del MAECI, ha organizzato una missione dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE), al fine di esplorare eventuali condivise opportunità di investimento. L'ICE, inoltre, fornisce un contributo alle categorie imprenditoriali locali, assistendo l'Ambasciata nell'organizzazione di missioni di imprenditori bosniaci verso l'Italia o alla loro partecipazione a manifestazioni fieristiche che si tengono in Italia, allo scopo di rafforzare accordi commerciali e scambi tra i due paesi.

Le maggiori aziende italiane presenti sul territorio bosniaco sono, oltre le banche già citate, la Olip d.o.o. nell'area di Travnik, operante nel comparto del calzaturiero e che impiega attualmente circa 3000 dipendenti locali, e il Gruppo Calzedonia che ha già delle strutture di produzione nel nord del paese vicino agli assi autostradali che collegano Croazia, Slovenia, Serbia e Ungheria, ma sta ampliando la sua presenza attraverso la costruzione di nuovi magazzini e centri di produzione.

In ambito economico, sembra mancare una costante presenza politica a supporto delle attività svolte dall'Ambasciata, circostanza legata chiaramente alla presenza di mercati più ampi contigui alla Bosnia-Erzegovina (come Croazia e Serbia). Per cui accade spesso che la presenza politica da Roma nel paese sia sollecitata dall'Ambasciata a valle di attività svolte in questi altri paesi. Attualmente, purtroppo, non esiste un vero e proprio coordinamento per gli aspetti economici nei Balcani tra ambasciate della regione o con l'Unità per i Balcani e l'Adriatico e/o la DGSP, che sarebbe invece auspicabile per una più consolidata e strutturata strategia di assistenza alla presenza economica italiana nella regione.

La promozione degli interessi economici italiani sul territorio bosniaco ha ricadute positive sull'ambiente economico locale, favorendo l'occupazione di manodopera bosniaca spesso in zone economicamente depresse del territorio. D'altro canto, i ritardi del paese dal punto di vista economico, ed in particolare la gestione dell'apparato burocratico-amministrativo non pienamente trasparente o efficiente, si rivelano essere sempre più un forte problema per le imprese italiane. Per di più, la mancanza di stabilità politica del paese, l'assenza di prospettive per i giovani, ma soprattutto di politiche sociali a fronte di altissimi costi del lavoro (che impediscono alle imprese di garantire adeguate coperture sociali) inducono le fasce della popolazione giovanile ad una forte emigrazione alla ricerca di posti di lavoro migliori, con la conseguenza che le imprese italiane si trovano a dover fronteggiare una costante turnazione dei dipendenti appartenenti a tali fasce di età.

7.2. STRATEGIA E RELAZIONI IN AMBITO CULTURALE TRA ITALIA E BOSNIA-ERZEGOVINA

Il fatto che in Bosnia-Erzegovina non sia mai stato aperto un Istituto di Cultura, a causa sia dei costi che delle ridotte dimensioni del paese, non ha impedito all'Ambasciata di impostare una strategia di promozione culturale che, soprattutto dal 2016 in poi, ha assunto una chiara funzione politica. Nel 2015 è entrato in vigore l'accordo bilaterale di cooperazione nel settore culturale (stipulato nel 2004 a Mostar) che ha sbloccato un numero consistente di fondi MAECI-DGSP per la cooperazione culturale (maggiore rispetto a quanto in genere disponibile per un'ambasciata). Inoltre, nell'ultimo triennio, è stato creato presso il MAECI un Fondo straordinario per la promozione integrata, che ha messo a disposizione delle sedi interessate fondi aggiuntivi per la promozione culturale. A questo fondo attingono sia le Ambasciate che gli Istituti di Cultura (attraverso la presentazione di un piano con proposte che vengono valutate dalla DGSP). Sia per ragioni contingenti (ossia l'entrata in vigore dell'accordo bilaterale di cooperazione nel settore culturale) che per la creazione del fondo straordinario, nell'ultimo quinquennio si sono venute a creare condizioni molto favorevoli allo sviluppo di attività culturali in Bosnia-Erzegovina.

In questo quadro negli ultimi anni, l'Ambasciata in Bosnia-Erzegovina ha voluto accostare alla promozione della cultura e delle eccellenze italiane anche un aspetto politico, ossia la promozione della riconciliazione nazionale attraverso la cultura e la lingua italiana, che godono di un prestigio condiviso tra tutte le comunità etniche del paese e che possono essere utilizzate come innesco per favorire processi di riavvicinamento sociale. Si tratta di una scelta precisa di funzione politica in chiave di stabilizzazione della Bosnia-Erzegovina, alla luce del fatto che la divisione etnica che si rispecchia nel sistema politico è uno dei più grandi freni al suo funzionamento e al suo cammino verso l'integrazione europea.

Le iniziative che l'Italia ha intrapreso hanno come *leitmotiv* quello di ‘mettere insieme’, essendo soprattutto rivolte alla realizzazione di attività collaborative che usino il collante della cultura per fare interagire gli appartenenti ai diversi gruppi etnici che solitamente vivono in realtà separate e con pochissimi momenti di scambio. Oltre al già citato caso della Orkestra Mladih BiH, promossa nell'ottobre 2018 attraverso un bando lanciato dall'Ambasciata, esistono altre iniziative in questo ambito, come la cooperazione universitaria, con un progetto che prevede la possibilità per gli studenti delle Università di Sarajevo e Banja Luka di svolgere un periodo di studi in un paese membro (quindi non solo in Italia) e lo European Regional Master Programme in Democracy and Human Rights in South East Europe (GC SEE / ERMA) cofinanziato dall'Unione Europea e dal MAECI, tramite l'Agenzia Italiana per lo Sviluppo e la Cooperazione (AICS), con il sostegno dell'Ambasciata e il coinvolgimento delle Università di Sarajevo e Bologna.

Sempre in ambito culturale, l'Italia sta portando avanti importanti progetti di carattere turistico-naturalistico, come quelli relativi alla preservazione delle aree naturalistiche e alla valorizzazione turistica di alcune zone della Bosnia-Erzegovina. In questo ambito l'Italia opera sia a livello bilaterale, per esempio con progetti realizzati per la valorizzazione del parco di Konjuh (progetto sviluppato dal Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli - CISP) nella parte nord-orientale del paese, e del parco di Sutjeska nella zona orientale, ma anche a livello multilaterale, come nel progetto per la valorizzazione del percorso naturalistico della Via Dinarica (implementato dallo United Nations Development Program - UNDP) con lo scopo in entrambi di favorire lo sviluppo del turismo e delle attività economiche locali soprattutto nel settore dell'imprenditoria giovanile. In ambito culturale, inoltre, l'Ambasciata e l'AICS stanno svolgendo un ruolo importante per la riattivazione del progetto Ars Aevi, attraverso il finanziamento del progetto esecutivo per la realizzazione del primo museo d'arte contemporanea di Sarajevo, sulla base di un progetto donato al Comune di Sarajevo alcuni anni fa da Renzo Piano.

Per quel che riguarda le politiche linguistiche dell'Ambasciata in Bosnia-Erzegovina, l'insegnamento della lingua italiana viene realizzato soprattutto attraverso l'inserimento di cattedre curriculari di italiano all'interno di scuole locali – primarie, licei e università. Questo è possibile

grazie all'esistenza di un fondo ministeriale per il sostegno alle cattedre che non coinvolge tutte le scuole dove attualmente è insegnato l'italiano, ma che al momento da supporto finanziario a due licei di Sarajevo, ad una scuola nell'area di Trebinje e alle università dove si insegna l'italiano, ossia a Sarajevo, Banja Luka, Mostar e Zenica. Quest'anno è stato inoltre attivato a Banja Luka uno specifico programma ministeriale, 'Laureato per l'italiano', che ha permesso ad un giovane laureato italiano in materia umanistiche e italianistica di insegnare, in veste di lettore, presso l'Università di Banja Luka. L'Ambasciata sta tra l'altro attivamente operando attraverso l'attivazione di progetti 'ibridi' per creare interesse negli studenti al fine di consentire l'ampliamento del numero di scuole in cui viene insegnato l'italiano, e contestualmente ha messo in atto una serie di incontri con i ministri dei cantoni e della Republika Srpska per promuovere in futuro l'inserimento della lingua italiana in un maggiore numero di classi – posto che attualmente le maggiori preferenze nei sondaggi nelle scuole vanno a lingue come il tedesco e il turco. L'Ambasciata ha anche promosso misure di integrazione tra scuole italiane, scuole di Sarajevo e di Sarajevo Est (il comune a maggioranza serba nato dopo la guerra), spingendo le classi di studenti italiani che vengono in gita scolastica a Sarajevo e che chiedono di organizzare incontri con scuole della città dove si insegna l'italiano ad organizzare incontri anche con le scuole nella parte serba, in un'ottica di maggiore integrazione.

Vari interlocutori evidenziano come esista tuttora la percezione di un divario del ruolo politico dell'Italia rispetto ad altri partner internazionali. Nonostante la forte presenza dell'Italia in ambito culturale, il nostro paese viene ancora percepito secondo i tradizionali punti di forza (cinema, gastronomia, lingua), senza che venga apprezzato a sufficienza il significato politico che le attività culturali promosse dall'Ambasciata intendono avere. L'obiettivo dei prossimi anni dovrà, quindi, essere quello di rendere pienamente visibile questo aspetto funzionale. Inoltre per poter rafforzarne al massimo l'efficacia si ritiene necessaria una forte spinta centrale a livello ministeriale, che possa dare, anche attraverso una maggiore sistematizzazione, ulteriore supporto in termini di *guidance* e strategia.

8. IL RUOLO DELL'ITALIA NELLA REGIONE: LA SFIDA DEL COORDINAMENTO E LA NECESSITÀ DI UNA STRATEGIA

Alla base della più volte lamentata assenza di una strategia complessiva dell'Italia nei Balcani Occidentali vi è la mancanza di strumenti di coordinamento e confronto periodico tra le Ambasciate presenti nei paesi della regione. Se da un lato, come fatto osservare dai testimoni privilegiati intervistati, le differenze strutturali tra Serbia, Albania e Bosnia-Erzegovina (per prendere i casi studio analizzati) richiedono un approccio abbastanza cucito addosso al paese, anche per il diverso grado di engagement dell'Italia in loco, le caratteristiche comuni e le questioni che ancora li riguardano in senso regionale – come la connettività, il consolidamento delle istituzioni e dello stato di diritto, la lotta al crimine organizzato, la crisi migratoria, la riconciliazione, gli investimenti strategici e, ovviamente, l'integrazione europea – andrebbero affrontate in un'ottica di ampio respiro costruita anche attraverso il coordinamento tra le sedi diplomatiche sul terreno, l'Unità Balcani e Adriatico all'interno della DG Unione Europea del MAECI e la Rappresentanza Permanente italiana presso l'Unione Europea¹⁸. Da varie parti emerge come le Ambasciate abbiano molta libertà di azione nel gestire questioni politiche locali e nello stabilire il proprio ordine di priorità-paese: ciò rappresenta un indiscutibile *asset*, ma, come sollevato anche da alcuni attori

¹⁸ Andrea Stocchiero, "Le asimmetrie del sistema Italia nei Balcani", in CeSPI-CeMISS, "Alla ricerca del Sistema Italia nei Balcani", marzo 2007

intervistati, la flessibilità operativa non può servire a nascondere una mancanza di strategia politica a monte.

Allo stato attuale, le Ambasciate italiane non organizzano riunioni periodiche formali. Negli ultimi anni, tali occasioni di incontro e scambio si sono verificate in modo irregolare – l'ultima riunione tra gli ambasciatori italiani nei Balcani Occidentali ha avuto luogo nel 2019 a margine dell'annuale riunione degli Ambasciatori alla Farnesina, mentre quella precedente ebbe luogo a Belgrado nel 2017 come incontro preparatorio al vertice di Trieste del Processo di Berlino. La natura sporadica e non strutturata di tali eventi non lascia spazio all'elaborazione di una vera e propria strategia che permetta di identificare gli assi prioritari degli interventi politici, degli investimenti e le sfide alla sicurezza dell'area che l'Italia dovrebbe portare avanti e affrontare in un dato periodo di tempo. La domanda di strategia e di concentrazione degli sforzi e delle risorse emerge con chiarezza dalle interviste con gli attori sul campo, anche a livello di proposte fattuali – come dotare le ambasciate della regione di sistemi di videoconferenza, al momento assenti. Come evidenziato durante le interviste, esistono molti strumenti ma poche strategie, con una proliferazione di programmi, anche in sede europea, che poi risulta difficile coordinare. Quello che avviene, quindi, è che MAECI e ambasciate, invece di gestire i processi, finiscono spesso per avere la sensazione di inseguirli: non esistendo una strategia a monte, non si fissano le priorità e non si decide come arrivarci. Il susseguirsi di iniziative da parte di vari attori, nelle quali andrebbero incluse anche quelle a guida italiana come IncE e IAI, richiede sforzi, anche logistici, enormi, per rivelarsi spesso poco più di *photo opportunities* senza un reale impatto di policy e, nel caso italiano, rischiano di togliere energie e risorse a iniziative più pragmatiche che potrebbero nascere dal maggiore coinvolgimento di altri ministeri, come ad esempio lo Sviluppo Economico, la Difesa e l'Ambiente,

Questo avviene anche in ambito di investimenti: non esistendo una chiara strategia centrale su quali settori prediligere, soprattutto attraverso un impulso politico da Roma e un forte coordinamento tra MAECI e MISE, l'azione italiana su temi d'importanza capitale per la regione balcanica (e non solo) quali trasporti, energia e ambiente risulta frammentata e irrisoria. Ogni ambasciata, quindi, si barcamena tra promozione politica, economica e culturale, ma lo fa in proprio, senza un'accordatura degli strumenti né preventiva né successiva, per una generale mancanza di organizzazione e di tempo, e un impiego non ottimale delle risorse. Assente è anche un vero e proprio *follow-up* su molte delle iniziative intraprese, specie in tema di investimenti. Durante le interviste è stato fatto notare, ad esempio, come l'Italia non riesca a capitalizzare efficacemente gli investimenti versati nel Western Balkans Investment Fund – la struttura creata presso la Commissione Europea e a cui partecipano le principali istituzioni finanziarie europee e mondiali per finanziare progetti nella regione in ambito di connettività, energia, trasporti, ambiente, digitale, sociale e impresa privata.

In questo senso, dalle interviste è emersa la proposta di lanciare un sondaggio collettivo annuale sugli obiettivi comuni, mettendo insieme le Ambasciate italiane nei paesi balcanici, l'Unità Balcani e Adriatico e l'Istituto per il Commercio Estero, anche allo scopo di fornire un marchio di fabbrica alle *policies* italiane nei Balcani e per ovviare alla mancanza di un respiro regionale. Un'iniziativa del genere, ma focalizzata sugli investimenti italiani nei Balcani, era stata proposta da un ex ambasciatore italiano nella regione, rimanendo poi lettera morta. Da più parti è stata evidenziata la necessità di formalizzare un approccio che può risultare troppo autonomo, senza però necessariamente creare nuovi strumenti ma rispolverandone di vecchi che a loro tempo dimostrarono una certa efficacia, come la Legge 84 del 2001 - "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo di Paesi dell'area balcanica". Tale legge ha fornito gli strumenti necessari per promuovere in chiave bilaterale, politica ed economica, l'intervento dell'Italia nei Balcani Occidentali, dando inoltre importanti spazi alla proiezione delle Regioni italiane attraverso la cooperazione decentrata e l'associazionismo, nell'ottica di rafforzare e promuovere le reti tra territori tra le due sponde dell'Adriatico – un vero punto di forza dell'approccio italiano, non riscontrabile in altri paesi europei che interagiscono nell'area.

9. CONCLUSIONI E POLICY RECOMMENDATIONS

Il quadro che emerge dalle interviste agli attori italiani in Albania, Serbia e Bosnia-Erzegovina, così come dall'analisi del materiale bibliografico, è quello di una importante e costante proiezione politica, economica e culturale del nostro paese nei Balcani Occidentali, in linea con le tradizionali priorità della nostra politica estera. Questo è, in un certo senso, il risultato di una rendita di posizione accumulata negli anni, una rendita che troppe volte viene però data per scontata dal decisore politico e che andrebbe invece difesa e rinnovata strategicamente, soprattutto a fronte di una serie di concorrenti, sia europei che extraeuropei, che sempre più spesso si affacciano sulla regione con un *appeal* percepito come più forte di quello italiano.

Dire che l'interesse italiano è vedere i paesi dei Balcani Occidentali entrare a far parte dell'Unione Europea non è più una *policy* sufficiente per giocare un ruolo di prim'ordine nella regione, perché rappresenta la base di ogni ragionamento fatto da qualsiasi attore presente nell'area, inclusi quelli extraeuropei. La prospettiva europea dei Balcani Occidentali rimane sacrosanta, ed effettivamente è l'unico orizzonte strategico possibile per la regione: ma in una fase di oggettiva stanchezza da parte di tutti gli attori coinvolti nel processo di adesione, il rilancio della prospettiva bilaterale appare come un'azione non solo ragionevole, ma necessaria.

L'Italia dispone di tutti gli strumenti necessari per tale rilancio. Anzi, come emerso in varie interviste, essa ha dei vantaggi non di poco conto rispetto ad altri paesi, specie in ambito culturale – la cultura e la lingua italiana rappresentano in certi casi l'ossatura del *soft power* italiano – e nelle reti tra i territori che in alcuni casi traggono origine dalla solidarietà manifestata durante gli anni più bui per la regione. Come detto in precedenza, l'Italia non può però vivere di rendita, ma deve accumularne di nuova. Ciò può accadere solo se il nostro paese darà una forma più coerente e moderna ad una sostanza che in larga parte già esiste, attraverso una razionalizzazione degli strumenti in campo e la messa in atto di meccanismi di coordinamento regolari tra le Ambasciate nella regione, e tra queste e il MAECI e la Rappresentanza italiana presso l'Unione Europea. L'aver portato gli ICE sotto il MAECI può rappresentare, specie per l'area balcanica, un'importante passo verso un miglior coordinamento della nostra proiezione economica. Il capitale politico ed economico necessario per una presenza efficace va incanalato in modo razionale, evitando sovrapposizioni e duplicazioni, preferendo la concentrazione degli sforzi alla loro dispersione. Dopo anni di declino nell'interesse politico di Roma verso i Balcani Occidentali, è stato notato con favore un rifiorire nei rapporti ai più alti livelli, con una serie di visite bilaterali tra esponenti del governo italiano e di quelli dei paesi interessati alla ricerca che lascia ben sperare per il rilancio della prospettiva bilaterale: tale interesse va comunque coltivato, anche con la riproposizione di format come i vertici intergovernativi a scadenza regolare con la Serbia e i trilaterali Italia-Serbia-Albania. Rendere più performante la proiezione italiana nei Balcani non deve quindi passare per l'invenzione di nuovi strumenti, ma attraverso la razionalizzazione di quelli esistenti e con il loro rilancio. Un caso tra tutti è quello della Legge 84 del 2001, strumento di sistema innovativo per l'epoca che, dopo anni di oblio, andrebbe ammodernato e rifinanziato.

La sovrapposizione tra interesse nazionale ed interesse europeo nei Balcani Occidentali esiste, ma non necessariamente a livello temporale: l'allungarsi dei tempi della prospettiva di adesione per i paesi dell'area lascia spazi di intervento politico, economico e culturale di cui l'Italia può e deve approfittare.

In questo quadro complessivo, la ricerca ha consentito di individuare una serie di linee strategiche su cui sarebbe auspicabile concentrare gli sforzi nel prossimo futuro, per rendere il ruolo dell'Italia nella regione più incisivo e rilevante, anche nell'ottica di un mantenimento e possibile avanzamento delle prospettive di integrazione europea.

Tali raccomandazioni possono essere sintetizzate nelle seguenti:

- *Un nuovo strumento per la proiezione italiana nei Balcani Occidentali.* InCE e IAI hanno mostrato la loro utilità ma sono ormai iniziative che non rispondono più alle attuali sfide della regione. L’Italia potrebbe convogliare il meglio di entrambe le esperienze elaborando una piattaforma di coordinamento politico e degli investimenti, che non sia in contrasto con l’obiettivo dell’integrazione europea ma che l’assista, fermo restando gli interessi strategici italiani nell’area. Ciò potrebbe realizzarsi con una graduale sinergia funzionale tra InCE e IAI, che potrebbe esplicitarsi a partire da un protocollo di cooperazione strutturale tra le due organizzazioni, che ne rafforzi l’impronta italiana e ne evidenzi la funzione di forum di pre-adesione per i paesi balcanici.
- *Introdurre meccanismi di coordinamento a cadenza regolare (semestrale) tra le Ambasciate italiane nei Balcani Occidentali.* Seppur nella specificità di ogni paese, alcune questioni mantengono un respiro regionale, e come tali andrebbero pianificate e affrontante. Le Ambasciate italiane hanno bisogno di ‘parlarsi’ più spesso, con il coinvolgimento dell’Unità Balcani e Adriatico e del rappresentante italiano presso il Gruppo “Regione dei Balcani Occidentali” (COWEB) del Consiglio dell’Unione Europea.
- *La Conferenza annuale del Sistema Italia sui Balcani Occidentali.* Un forum organizzato dal nostro paese che metta insieme tutti gli attori che dal nostro paese si interfacciano sulla regione – ministeri (MAECI, MISE, Difesa, Ambiente), amministrazioni locali, cooperazione allo sviluppo, imprese, associazioni di categoria, società civile, ONG – che tracci le linee guida degli interventi italiani nei Balcani Occidentali, con un occhio di riguardo agli investimenti.
- *Rifinanziare la Legge 84/2001.* Vent’anni fa, l’Italia si è dotata di uno strumento normativo all’avanguardia per la propria proiezione sui Balcani Occidentali, con un’enfasi sulla costruzione di partenariati tra territori a livello locale. La legge 84 del 2001 andrebbe quindi rifinanziata, possibilmente dopo una valutazione su quali aspetti debbano essere aggiornati alla realtà contemporanea.
- *Migliorare la comunicazione strategica.* L’Italia fa molto nei Balcani Occidentali, a vari livelli e in vari scenari, ma la percezione del suo ruolo tra gli *stakeholders* locali, la popolazione e gli altri attori della comunità internazionale non è del tutto allineata all’impegno profuso e ai risultati raggiunti. Per questo, il MAECI e le Ambasciate dovranno lavorare ad un piano di comunicazione strategica che renda onore al ruolo di primo piano dell’Italia nei Balcani Occidentali.

BIBLIOGRAFIA

- Teresa Polara, “L'iniziativa Centro-Europea: una scheda tecnica”, Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, 16 gennaio 2001
- Gerardo Pelosi, “L'iniziativa centroeuropea compie 30 anni. Domani la firma della dichiarazione di Trieste”, Il Sole 24 Ore, 11 giugno 2019
- Commissione Europea, “Speech by Commissioner Várhelyi at the Central European Initiative summit: European integration, regional cooperation and business opportunities”, 19 dicembre 2019
- Andrea Stocchiero, “Le asimmetrie del sistema Italia nei Balcani”, in CeSPI-CeMISS, “Alla ricerca del Sistema Italia nei Balcani”, marzo 2007
- Emilio Cocco e Pietro Paolo Proto, “Le relazioni politiche e l'applicazione degli strumenti di cooperazione del sistema Italia con i Balcani occidentali”, in CeSPI-CeMISS, “Alla ricerca del Sistema Italia nei Balcani”, marzo 2007
- Filip Lukić, “Vetting process in Albania – the marching failure”, Europe Western Balkans, 13 novembre 2019
- Nicola Mai, “Looking for a More Modern Life...’: the Role of Italian Television in the Albanian Migration to Italy”, Westminster Papers in Communication and Culture 1, 2004
- Jasmin Mujanović, “Hunger and Fury: The Crisis of Democracy in the Balkans”, marzo 2018
- Jasmin Mujanović, “Dismantling Bosnia and Herzegovina’s fractured authoritarianism”, in Heinrich Boll Stiftung, “Perspectives - Captured states in the Balkans”, Sarajevo, settembre 2019
- Vedran Dzihic, Angela Wieser, “Incentives for Democratisation? Effects of EU Conditionality on Democracy in Bosnia & Hercegovina”, Europe-Asia Studies, dicembre 2011
- Lucia Cucciarelli, L’italiano nella scuola albanese”, Italiano LinguaDue, n1 2019
- Sead Turčalo, “Ethno-geo-political entrepreneurs and the creation of internal homelands in Bosnia and Herzegovina”, in Heinrich Boll Stiftung, “Perspectives - Captured states in the Balkans”, Sarajevo, settembre 2019
- Gjergj Erebara, “Rama’s Theatre Plan Meets Critical Storm in Albania”, BalkanInsight, 12 marzo 2020
- Alessandro Scarano, “Il nuovo stadio “italiano” dice tantissimo di Tirana”, Domusweb, 25 novembre 2019
- Kurt W. Bassuener “The Dayton Legacy and the Future of Bosnia and the Western Balkans” Written Statement for the Congressional Record, Democratisation Policy Council, 18 aprile 2018