

La strategia italiana per i Balcani: nuovi strumenti per nuovi scenari

BALKAN

LO SCENARIO BALCANICO

I Balcani rappresentano una tradizionale direttrice della politica estera italiana e il ruolo da ricoprire nella regione ha sempre rivestito un carattere preminente per i decisori, dati gli interessi geopolitici, di sicurezza ed economico-commerciali che vi si collegano.

Stereotipo o no, è sostanzialmente corretto annoverare i Balcani tra le aree di massima priorità per l'azione internazionale dell'Italia. La contiguità geografica; i temibili aspetti legati alla sicurezza prima, ma anche dopo la guerra fredda (si pensi all'immigrazione clandestina); la penetrazione economico-commerciale per gli imprenditori italiani; il contestuale sviluppo di una crescente ed agguerrita concorrenza di altri *partners* europei; il sorgere, come risposta nazionale al crollo del muro di Berlino, di sempre più articolate forme di cooperazione regionale (a geometria variabile) contro le paventate disgregazioni territoriali; tutto ciò è servito all'Italia per consolidare la propria presenza in un'area che l'ha vista da sempre recitare una parte di protagonista.

Eppure, a dispetto della vicinanza geografica, non è facile 'stare' nei Balcani e soprattutto starci in maniera autorevole, per essere adeguatamente considerati. Occorre in altri termini fare i conti con una regione del mondo dove gli assetti cambiano con maggiore frequenza rispetto ad altrove; dove essere presenti vuol dire fronteggiare molti problemi irrisolti e, forse, irrisolvibili; dove la competizione e le sfide globali sono decisive e dove si scontrano intricatissimi conflitti interetnici, storici e culturali. Andare ad incidere nei Balcani, quasi in modo chirurgico, implica una preventiva, capillare conoscenza delle complesse realtà locali.

L'Italia, in questi anni, non è stata a guardare. Si è data da fare, ha elaborato una politica di aiuti e di cooperazione che aveva ed ha come essenziale obiettivo la ricostruzione e la stabilizzazione dell'area. È stata presente nelle varie fasi di assistenza militare, politica, economica e di cooperazione, nel settore della sicurezza e del controllo del traffico di esseri umani; nella ricostituzione dello Stato di drit-

to e nella ridefinizione delle magistrature locali. Una presenza, indubbiamente, a 360 gradi.

Tutto bene dunque? Le cose, purtroppo, non stanno esattamente così. Soprattutto perché in questi anni anche altri Paesi, non solo gli europei (principali e non), si sono rimboccati le maniche e hanno saputo guadagnare diverse posizioni: fino forse a sopravanzare l'Italia nella complessiva azione a livello di 'sistema Paese' che – bisogna dirlo – in questi anni si è mossa sì, ma molto spesso in maniera non propriamente coordinata.

Risultato finale? Paesi non certo 'vicini' ai Balcani – anche per chiara lontananza geografica (si guardi, ad esempio, ai Paesi scandinavi) – oggi sono in prima linea nella regione, per non parlare di austriaci e tedeschi, tradizionali 'avversari' dell'Italia nell'area. Ma anche Olanda e Regno Unito, insieme alla Francia dimostrano di avere una presenza sempre più crescente ed efficace nell'area.

Si dirà: ma l'Italia mantiene un indiscusso primato in molti di questi Paesi, essendo se non al primo, almeno tra i primissimi posti in termini di interscambio economico-commerciale. E questo è sicuramente vero; ma fermarsi ad una lettura così marginale, per quanto importante, può rivelarsi a volte ingannevole, o quanto meno insufficiente. Questo macro-dato deve, poi, essere scomposto e analizzato più in profondità. E quello che se ne può desumere potrebbe risultare non del tutto piacevole allorquando ci si accorgesse che, a fronte di un indubbio crescente volume di scambi in senso assoluto, l'Italia non primeggia in quanto ad investimenti diretti nel Paese; sovente le migliori commesse sono aggiudicate ad altri *contractors* europei; sul regime delle concessioni locali l'Italia è ancora molto indietro e sfavorita; le agevolazioni fiscali non sono, per così dire, proprio favorevoli agli imprenditori italiani; i contenziosi economico-commerciali in cui sono coinvolti industriali italiani sono ancora troppo elevati.

È certamente l'altra faccia della medaglia di un attivismo pur marcato e significativo da parte italiana, ma che se non ben supportato a livello istituzionale e coordinato nella sua applicazione rischia, in fin dei conti, di subire – come ha subito – seri colpi. A tutto vantaggio dei Paesi concorrenti che – come si è visto – non hanno esattamente privilegiato posizioni attendiste. Pertanto, se in un contesto sempre più globalizzato si confrontano i dati attuali, provando ad azzardare qualche proiezione futura, arriveremmo alla conclusione che nel giro di pochi anni l'Italia potrebbe precipitare nella graduatoria dei Paesi presenti nell'area.

Sembra, questa, un'analisi a tinte fosche, ma corrisponde, nel suo insieme, alla realtà attuale. Del resto, non è forse meglio conoscere a fondo gli ostacoli – per quanto poco piacevoli – sul cammino, per cercare di superarli con scioltezza, piuttosto che farsi trovare impreparati?

E, per scendere nel dettaglio, occorre partire da una visione seppur solo brevemente accennata di quanto succede oggi nei Balcani. Così, dopo aver tratteggiato la situazione sul terreno, si vedrà che forse la scelta migliore da compiere per l'Italia è di effettuare un cambio di linea strategica, adattandola alle mutate condizioni. È, infatti, auspicabile che gli strumenti di cui dispone l'Italia – soprattutto nel settore della ricostruzione e della stabilizzazione, quelli cioè di medio-lungo periodo – debbano essere ricalibrati.

Tanto più se consideriamo che la Bulgaria e la Romania sono ormai entrate, dal 1 gennaio scorso, nell'UE; la Croazia ha avviato i negoziati di adesione all'UE e la collaborazione con il Tribunale penale internazionale ha accelerato notevolmente la discussione del suo accesso in Europa; la frammentazione della ex Jugoslavia di fatto è ancora in atto: il Montenegro attraverso un *referendum* popolare si è definitivamente staccato da quella che veniva chiamata Unione di Serbia e Montenegro; la questione del Kosovo è ancora complicata ed irta di difficoltà; e in ogni caso, la probabile indipendenza del Kosovo non sarà esente da rischi per la stabilità non solo dell'area balcanica, ma anche di quella caucasica, dove la presenza dei fermenti etnici in Abchasia ed Ossetia viene considerata con estrema attenzione da Mosca; la Serbia vede il suo territorio nazionale diminuire sempre di più e allo stesso tempo cerca di isolare al suo interno le spinte radicali-nazionaliste che si moltiplicano in alcune zone del Paese, soprattutto in quelle rurali; la Bosnia-Erzegovina dopo gli accordi di Dayton vive una condizione di staticità al suo interno, senza cambiamenti territoriali o geo-strategici, ma con quella netta demarcazione territoriale che la contraddistingue rispetto agli altri Paesi confinanti e che potrà creare diversi problemi in futuro.

La prima chiave di lettura interpretativa, in senso generale, di questo scenario in continuo fermento è sicuramente quella europea. Infatti, è sempre più vero che per frenare – o cercare di eliminare – queste pericolose spinte centrifughe il più semplice strumento, o via di uscita, per tutti i Paesi all'interno dell'area consiste nell'ancoraggio europeo. Al fine di stabilizzare la regione, l'Europa sembra l'unico mezzo di contrattazione o strumento di potere e di persuasione per tutti i Paesi balcanici.

Dopo Slovenia, Bulgaria e Romania, anche Croazia e Macedonia, Albania e Montenegro si muovono in tale direzione. Sarà così anche per la Serbia.

Maggiore il numero di Paesi dell'area che ottiene un riconoscimento dall'UE, maggiore risulta il prezzo in termini di credibilità e possibilità di sviluppo per chi rimane fuori. L'UE, inoltre, potrebbe rappresentare un elemento di attenuazione delle tensioni e di stabilizzazione anche per il diverso ruolo che attribuisce a Stati e regioni al-

l'interno della cornice europea. L'appartenenza all'Unione, infatti, comporta lo sbiadirsi dei confini nazionali e al contempo il rafforzamento di quelli regionali e della cooperazione inter-regionale. Un tipo di architettura che nel lungo periodo potrebbe rivelarsi particolarmente adatto ai Balcani.

Nel breve-medio periodo, tuttavia, si pone il problema di definire rapporti e relazioni con una molteplicità di piccoli Stati, spesso poco coesi, caratterizzati dalla presenza di consistenti minoranze linguistiche o religiose, con una situazione politica ancora non pienamente stabile, problemi di legalità non indifferenti e con interessi spesso divergenti nell'area. Un contesto che, di certo, non facilita il processo di allargamento europeo all'intera penisola balcanica – specialmente in un momento in cui si diffonde il concetto di *enlargement fatigue* –, e che potrebbe determinare situazioni di stallo e rinvii che allontanerebbero ancora di più l'effettiva stabilizzazione dell'area.

La seconda chiave di lettura, quella che interessa più da vicino l'Italia, è capire come collocarsi in questo complesso scenario: fino adesso l'Italia, pur avendo giocato un ruolo cruciale in alcuni momenti (stabilizzazione dell'Albania, conflitto nel Kosovo) e avendo devoluto una quantità di risorse non indifferente a progetti di cooperazione di vario tipo nell'area, ha tuttavia manifestato qualche carenza sotto il profilo di una visione strategica di più ampio respiro, limitandosi spesso al ruolo di *partner* finanziatore. Si tratta dei problemi che sono stati messi in evidenza all'inizio di questo saggio.

Il rilancio passa attraverso due livelli: europeo e nazionale.

A livello europeo l'Italia si è fatta promotrice di una politica attiva nei Balcani, che permettesse da un lato di accelerare il più possibile la definizione di accordi con i diversi Paesi dell'area (associazione e stabilizzazione, adesione) e dall'altro di affrontare il problema della Bosnia-Erzegovina e di promuovere il raggiungimento di uno *status* definitivo per il Kosovo (presumibilmente la sua indipendenza).

A livello nazionale, invece, l'Italia può e deve fare molto di più: in Albania per esempio gli sforzi italiani sotto l'aspetto anche economico sono stati enormi, e risultati concreti sono stati raggiunti (porto di Durazzo, strade, impianti idrici, etc.).

Ma non basta, visto che l'attivismo degli imprenditori albanesi si spinge ormai sempre più verso altri Paesi, tra cui la Grecia. Per questo la strategia deve cambiare radicalmente. Serve di fatto un'azione mirata e settoriale, dove si possano misurare più concretamente le ricadute per le imprese italiane (energia, infrastrutture), ricadute e profitti che altri Paesi sono forse più attivi ed insistenti nel chiedere e nell'ottenere.

Una lucida analisi delle priorità di intervento per i singoli Paesi e soprattutto per i singoli settori consentirà di definire una strategia che

parta dall'alto, ridefinendo ruoli e soggetti che si occupano di cooperazione e di internazionalizzazione, accantonando le logiche di interventi circoscritti, che vanno incontro ad esigenze puramente locali. Questo è quanto servirebbe a livello nazionale per adeguarsi all'agguerrita concorrenza straniera.

GLI STRUMENTI D'AZIONE DELL'ITALIA

Vediamo ora di conoscere meglio quanto già c'è, ciò con cui il Paese ha – tra gli altri – lavorato e lavora a tutt'oggi. La legge 21 marzo 2001, n. 84 sulle iniziative di ricostruzione e stabilizzazione nella regione è nata quale strumento di coordinamento del 'sistema Paese' nell'area balcanica, ed ha in effetti cercato in questi anni di rispondere a questa fondamentale esigenza. Lo ha fatto comportandosi in maniera dignitosa, portando a casa risultati notevoli, poco conosciuti e poco valorizzati. Ma, anche con queste pur positive premesse, la legge mostra sempre più il segno degli anni e soprattutto risente di alcune farraginosità burocratiche che ne inficiano le potenzialità applicative.

La normativa disciplina le forme di partecipazione italiana al processo di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo dei Paesi dell'area balcanica, di concerto con iniziative assunte in sede multilaterale e bilaterale. La legge risponde, dunque, alla priorità di coordinare gli interventi italiani nei Paesi dell'area, nonché di inquadrare l'Italia come 'sistema Paese'.

Il Comitato dei ministri, istituito in base alla normativa presso la Presidenza del Consiglio e presieduto dal presidente del Consiglio, ha definito le linee generali, gli indirizzi strategici, nonché le priorità per aree geografiche e settoriali per la realizzazione coordinata degli interventi nazionali nell'area balcanica per il triennio 2001-2003.

Tra gli ambiti di intervento previsti: la cooperazione allo sviluppo, da parte del Ministero degli Affari esteri; la promozione ed assistenza alle imprese, da parte del Ministero del Commercio internazionale; e la cooperazione decentrata da parte delle Regioni e delle Province autonome e degli Enti locali.

Gli indirizzi strategici definiti hanno riguardato il rafforzamento della democrazia e della sicurezza nell'area, il sostegno alla realizzazione delle riforme, nonché alle attività delle imprese, agli investimenti e alla creazione di un ambiente favorevole all'insediamento delle aziende. A ciò si è aggiunto il sostegno alla cooperazione decentrata e lo sviluppo di un programma che garantisca un approccio razionale alle tematiche connesse con i servizi di pubblica utilità.

Alla luce dell'esigenza di adottare un approccio regionale integrato sono stati considerati prioritari i seguenti Paesi: Albania, Bosnia-

Erzegovina, Bulgaria, Croazia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Romania, Serbia e Montenegro.

A partire dal gennaio 2002 ha funzionato presso la Presidenza del Consiglio l'Unità tecnica-operativa per i Balcani, Utob, coordinata dal rappresentante speciale per i Balcani del presidente del Consiglio.

L'Unità, di supporto al Comitato dei ministri soprattutto per la formulazione delle proposte e per la definizione delle linee generali e degli indirizzi strategici, è composta da cinque esperti, tre dei quali esterni alle pubbliche amministrazioni e due designati dal ministro dell'Interno e dal ministro della Difesa, e cinque rappresentanti, dei quali uno del Ministero degli Affari esteri, uno del Ministero del Commercio internazionale e tre designati dalla Conferenza unificata Stato-Regioni.

Tra le altre specifiche funzioni dell'Utob: il raccordo tra le pubbliche amministrazioni italiane e quelle dei Paesi dell'area balcanica. Oltre a incontri con i Ministeri attuatori, l'Utob ha avviato tavoli di lavoro settoriali con Università e soggetti del mondo accademico, enti e rappresentanze del mondo economico ed imprenditoriale, soggetti e/o rappresentanze del mondo dell'associazionismo e del volontariato, Regioni e Province autonome.

Anche grazie all'azione di impulso e coordinamento dell'Utob sono stati costituiti i segretariati tecnici con funzione di sostegno alla Presidenza italiana dei corridoi paneuropei multi-modali V e VIII. A tali segretariati è affidato il compito di definire le priorità di intervento, elaborare studi e progetti, reperire finanziamenti nazionali ed internazionali necessari alla realizzazione delle opere. I due segretariati, sono stati collocati, rispettivamente, a Trieste presso la sede dell'Iniziativa centro europea (Ince) e a Bari presso la sede della Fiera del Levante.

Con riferimento al controllo del traffico aereo nel Sud-Est Europa, l'Utob nell'ambito del gruppo di approfondimento di cui fanno parte rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, dell'Ente nazionale dell'aviazione civile (Enac), dell'Ente nazionale per l'assistenza al volo (Enav) e di altri soggetti interessati, sta partecipando alla definizione di un blocco funzionale di spazio aereo (*See Faba*) in linea con quanto previsto dal regolamento comunitario sul *Single European Sky*.

L'Utob ha altresì avviato l'attività di monitoraggio in ordine alla realizzazione degli indirizzi approvati dal Comitato dei ministri. Tale compito viene attuato in stretto raccordo con il Ministero degli Affari esteri e con il Ministero del Commercio internazionale, nel rispetto delle prerogative e degli specifici ambiti di competenza.

Dal gennaio 2002 sono stati finanziati, con i fondi messi a disposizione dalla legge, 170 interventi proposti dal Ministero degli Affari

esteri, dal Ministero del Commercio internazionale, dalle Regioni e dalle Province autonome, per un importo complessivo di oltre 66 milioni di euro, oltre a misure di sostegno ad attività imprenditoriali nell'area attuate tramite Simest S.p.a. e Finest S.p.a., per un importo complessivo di oltre 22 milioni di euro; nonché a un Fondo destinato ad attività di microcredito a sostegno di iniziative imprenditoriali e di forme associative e cooperativistiche locali, per un importo complessivo di oltre 5 milioni di euro.

I Paesi beneficiari dei progetti sono stati:

1. Unione degli Stati di Serbia e Montenegro (26,39%);
2. Bosnia-Erzegovina (19,55%);
3. Croazia (16,83%);
4. Albania (12,06%);
5. ex Repubblica jugoslava di Macedonia (9,40%);
6. Romania (9,10%);
7. Bulgaria (6,67%).

I principali settori di intervento delle iniziative finanziate a valere sui fondi della legge 21 marzo 2001, n. 84 sono stati rispettivamente:

1. sviluppo economico (45,14%);
2. *capacity building* (19,28%);
3. ambiente, servizi di pubblica utilità (10,13%);
4. sviluppo socio-sanitario (6,82%);
5. sicurezza (4,93%);
6. profughi, rifugiati e flussi migratori (4,61%);
7. interventi di particolare interesse nazionale – segretariati tecnici dei corridoi paneuropei multi-modal V e VIII (4,03%);
8. turismo e conservazione del patrimonio artistico culturale e urbano (3,20%);
9. cooperazione interetnica e interculturale (1,86%).

PER UNA STRATEGIA RINNOVATA

A questo punto si pone la domanda: come e in che misura la legge 84/2001 dovrebbe essere aggiornata? Questo strumento legislativo è sicuramente perfetibile, e altrettanto sicuramente emendabile in alcune sue parti, tra l'altro oramai non più applicabili, come nel caso dell'articolo sugli aiuti di Stato.

È, però, vero che la sua filosofia ispiratrice, la sua architettura concettuale mantiene nonostante tutto inalterato il suo valore strategico, per la capacità di potersi adattare – attraverso una formulazione 'senza tempo' – ai profondi e repentini mutamenti che hanno interessato in questi anni, e che continuano ad interessare, l'intera area balcanica. Si pensi, ad esempio, agli indirizzi formulati dal Comitato dei ministri, indirizzi che possono e – aggiungeremo – dovrebbero cam-

biare a seconda delle esigenze e prospettive del momento, ma anche in funzione degli obiettivi correlati alle mutate condizioni geopolitiche, economiche e commerciali sul terreno.

Più che le sue singole disposizioni, dunque, il primo vero punto debole di questo impianto concerne innanzitutto la sua applicazione: traguardo essenziale sarebbe, quindi, di modificare la legge, cercando di collegare ad essa una sorta di 'prontuario operativo', quasi un regolamento di attuazione che dovrebbe consentire di semplificare le procedure di valutazione, istruttoria ed approvazione dei singoli interventi nei confronti di un determinato Paese dell'aerea.

Occorrerebbe, pertanto, curare di più la tempistica procedurale, così come collaudare un nuovo meccanismo di determinazione della fase progettuale e di intervento nell'area. Questi, infatti, sono tra i principali problemi che si sono potuti riscontrare nel recente passato: su tutti, la frequente ed eccessiva discrasia (a volte anche di un biennio) che si è purtroppo registrata tra l'approvazione di un progetto e il suo concreto avvio, cosa che ha pesantemente condizionato in diverse circostanze l'efficacia e l'operatività dell'azione.

Il secondo, importante fattore di squilibrio consiste nel fatto che dal 2001 la legge non è mai stata rifinanziata; così, la progressiva erosione dei fondi inizialmente disponibili ha inevitabilmente ridotto e depotenziato le attività di impulso e di indirizzo nell'area.

Tuttavia, a prescindere dalla seppur fondamentale esigenza di un rifinanziamento della legge, l'Utob ha deciso di avviare la necessaria attività di revisione critica della legge, per individuare una nuova formulazione che si adatti meglio alle condizioni sul terreno, nel frattempo mutate, e renda più snella e più operativa l'applicazione del futuro strumento legislativo.

È così stato convocato, nel novembre scorso, un apposito tavolo di confronto con le amministrazioni interessate, per arrivare auspicabilmente il più rapidamente possibile ad una proposta di revisione della legge. Il lavoro è, in parte, semplificato dal fatto che esiste una piattaforma da cui ripartire, una buona base di partenza che è frutto di una precedente riflessione congiunta, messa a punto due anni fa – quando già si avvertiva l'esigenza di modificare l'impianto normativo – con il concorso di vari Ministeri.

Certo si tratterà di un lavoro che – pur marciando su binari paralleli a quelli del rifinanziamento – avrà logicamente tempi tecnici più lunghi, e quindi non potrà sostituire l'urgenza di disporre di nuove ed immediate risorse finanziarie per portare a buon fine le operazioni già lanciate e in corso.