A mia madre e mio padre, che credono in me,
e a mio fratello, la cui presenza al mondo mi rende forte.

RINGRAZIAMENTI

Voglio ringraziare la professoressa Milica Uvalic che ha seguito il lavoro di ricerca, mettendo a mia disposizione le sue conoscenze in materia. Un ringraziamento è dovuto alla dott.ssa Paola Simone, che, a Bruxelles, mi ha aiutato nel lavoro di ricerca, dandomi la possibilità di incontrare funzionari della Commissione e del Consiglio UE che seguono i negoziati di allargamento e l'assistenza finanziaria per i Balcani Occidentali.

Ma, questo lavoro non sarebbe mai stato concluso in tempo se non fosse stato per il supporto delle persone che in questi ultimi mesi hanno sopportato i miei umori, comprendendo l'ansia e la tensione di trasmettere in forma scritta delle conoscenze e di concludere un ciclo della vita così prezioso.

Voglio ringraziare Stefania e Simona, che hanno accettato le mie assenze e mi hanno sostenuto nei bisogni di tutti i giorni.

Un grazie particolare va a Lina, con la quale ho trascorso l'ultimo anno "in coppia", per le lunghe chiacchierate utilizzate da valvola di sfogo e da ricarica di grinta.

Un grazie davvero speciale va a Gianmaria, che mi è stato sempre accanto dandomi un prezioso supporto tecnico e soprattutto morale, tollerando le mie intemperanze e riuscendo sempre ad allontanare da me l'angelo dello tristezza.

Un ringraziamento sentito è soprattutto per mia madre che pretende sempre tanto da me stimolandomi a superare i miei limiti, e a mio padre, che riesce sempre a dire la cosa giusta per tranquillizzarmi.

Questo lavoro è il traguardo di un percorso di cinque anni. Un ringraziamento non può che andare anche alle tante persone il cui cammino si è incrociato con il mio. Abbiamo affrontato tratti, più o meno lunghi, di strada insieme, ricevendo quasi sempre conforto e sostegno.

Con alcune persone ho condiviso poco più di un incrocio, con tante altre le vie si sono separate, con altre probabilmente si separeranno e con molte altre ancora, forse, non si separeranno mai. Tutte porterò sempre con me con grande stima ed affetto.

Perugia, novembre 2009

Sara Bagnato

INDICE

INTRODUZIONE…….... **p. 13**

CAPITOLO I: L'UE E I BALCANI - DALL'AIUTO UMANITARIO ALLA PROSPETTIVA EUROPEA …..... **p. 17**

1.1 Instabilità e dissoluzione della Federazione jugoslava: la risposta europea

1.1.1. Crisi e i suoi effetti economici…… **p. 17**

1.1.2. La risposta europea: aiuto umanitario e assistenza d' emergenza ……. **p. 25**

1.1.3. Disgregazione e cooperazione regionale …… **p. 29**

1.2 La svolta del 1999

1.2.1 Il Patto di Stabilità per il sud-est Europa……. **p. 35**

1.2.2 Il Processo di stabilizzazione e associazione…… **p. 41**

1.2.3 La promessa europea:l'Agenda di Salonicco…… **p. 46**

1.3 La prospettiva europea

1.3.1 La capacità di assorbimento dell'Unione e il Pacchetto Allargamento……. **p. 49**

1.3.2 Situazione attuale…… **p. 53**

CAPITOLO II: PROGRAMMI COMUNITARI DI ASSISTENZA PER I BALCANI OCCIDENTALI .....……. **p. 65**

2.1 Assistenza umanitaria e di emergenza

2.1.1 Il programma PHARE per i Balcani Occidentali……..... **p. 66**

2.2.2 Un programma per i Balcani: OBNOVA …….. **p. 75**

2.2.3 Gli strumenti di pre-adesione PHARE, ISPA e SAPARD…….. **p. 79**

2.2 Ricostruzione

2.2.1 Il programma CARDS..…… **p. 81**

2.2.2 Programmazione strategica e allocazione delle risorse……. **p. 86**

2.2.3 Modalità di gestione e l'Agenzia Europea per la Ricostruzione ……. **p. 90**

2.3 Pre-adesione

2.3.1 Il Programma IPA…….. **p. 98**

2.3.2 Programmazione strategica e allocazione delle risorse……. **p. 103**

CAPITOLO III: IMPLEMENTAZIONE DELL'ASSISTENZA DI PRE-ADESIONE……. **p. 113**

3.1 Gestione accentrata e decentrata
3.1.1 Il Sistema d'Implementazione Decentrato…… **p. 115**
3.1.2 Strumento di pre-adesione come precursore dei fondi Strutturali ……. **p. 119**
3.1.3 Capacità di assorbimento, selezione e cofinanziamento dei progetti…..……. **p. 124**

3.3 L'allargamento 2004 e 2007 e l'Assistenza pre-adesione per i Balcani Occidentali
3.3.1 Caratteristiche dell'assistenza di pre-adesione verso l'Europa Centrale ed Orientale…..…….…… **p. 130**
3.3.2 Confronto fra IPA e i precedenti strumenti di assistenza pre-adesione…..……..... **p. 135**
3.3.3 Perché IPA dovrebbe essere cambiato?..... **p. 139**

CONCLUSIONI……. **p. 145**

ALLEGATO: quadro economico generale dei Paesi ..... **p. 151**

BIBLIOGRAFIA …….. **p. 165**

INDICE TABELLE

- Tabella n. 1 Principali indicatori macroeconomici, 1995. p. 21
- Tabella n. 2 Indicatori macroeconomici di base, 1998. p. 23
- Tabella n.3 Indicatori macroeconomici di base, 2000. p. 24
- Tabella n. 4 Assistenza UE ai Balcani Occidentali, 1991-1999. p. 27
- Tabella n. 5 Commercio delle Repubbliche jugoslave per destinazione, 1987 (% del PIL) p. 29
- Tabella n. 6 Indici totale dei commercio fra i paesi del sud est europeo (SEE) e l'UE e i paesi del SEE (in %del totale), 1998 p. 31
- Tabella n. 7 Numero e dazi delle esportazioni dei Balcani Occidentali verso l'UE nel 1999 e 2002 p. 45
- Tabella n. 8 Avanzamento dei Balcani Occidentali lungo la *roadmap* per l'adesione p. 59
- Tabella n. 9 Inflazione 2006-2009 p. 61
- Tabella n. 10 Conto delle partite correnti 2006-2009 (in % del PIL) p. 62
- Tabella n. 11 Deficit pubblico 2006-2009 (in % del PIL) p. 62
- Tabella n. 12 Disoccupazione 2006-2008 (in %) p. 62
- Tabella n. 13 IED 2006-2009 (in milioni di $) p. 63
- Tabella n. 14 Crescita del PIL (in %) anno 2006-2009 (1) (in parentesi PIL in % 1989=100) p. 63
- Tabella n. 15 Allocazione PHARE per settore in Albania, 1990-1997 (in milioni di ECU) p. 69
- Tabella n. 16 Allocazione PHARE per settore in Bosnia-Erzegovina, 1990-1997 (in milioni di ECU) p. 71
- Tabella n. 17 Allocazione PHARE per settore in Macedonia, 1990-1997 (in milioni di ECU) p. 72
- Tabella n. 18 Allocazione PHARE per paese e anno, 1990-2000 (in

milioni di euro) p. 73
Tabella n. 19 Allocazione OBNOVA per paese e anno, 1996-2000 (in milioni di euro) p. 77
- Tabella n. 20 Assistenza UE ai Balcani Occidentali 1991-2000 (in milioni di euro) p. 78
- Tabella n. 21 Allocazione Programma CARDS per il 2000-2006 (milioni di euro) p. 86
- Tabella n. 22 Allocazione CARDS per settore e paese, 2002-4 (in milioni di euro) p. 89
- Tabella n. 23 Allocazione CARDS per settore e paese, 2005-6 (in milioni di euro) p. 88
- Tabella n. 24 Prestazioni dell'AER 1998-2008 (in miliardi di euro) p. 94
- Tabella n. 25 MIFF 2008-20012 (in milioni di euro) p. 105
- Tabella n. 26 Allocazione CARDS 2006 per paese (in milioni di euro) p. 105
- Tabella n. 27 Allocazione dell'Assistenza UE pro capite 2002-2012 (in euro) p. 106
- Tabella n. 28 Percentuali di aggiudicazioni (A) e pagamenti (B) delle risorse CARDS gestite dall'AER p. 125
- Tabella n. 29 Percentuali di aggiudicazioni delle risorse CARDS in Croazia p. 125
- Tabella n. 30 Allocazione PHARE, ISPA e SAPARD per paese e anno 1999-2003 (in milioni di euro) p. 134
- Tabella n. 31 Allocazione PHARE, ISPA e SAPARD per paese, 2005-2006 (in milioni di euro) p. 134
- Tabella n. 32 Allocazione IPA per i Balcani Occidentali 2007-2012 (in milioni di euro) p. 136
(in milioni di euro) p. 136
- Tabella n. 33 Assistenza IPA verso i Balcani Occidentali pro capite p. 136
- Tabella n. 34 Assistenza pre-adesione verso i PECO pro capite
- Tabella n. 35 impegni CES espressi in percentuale dei programmi p. 138

nazionali PHARE 2000-2002
- Tabella n. 36 Previsioni ESI allocazione IPA per candidati effettivi e potenziali (in milioni di euro) p. 140
- Tabella n.37 Allocazione IPA per candidati effettivi e potenziali 2007-2012 p.141

INDICE GRAFICI

- Grafico n° 1 Consensi all'allargamento 2000-2006 p. 49
- Grafico n° 2 Percentuale di aggiudicazione dei contratti nei paesi CARDS, impegni 2002-2004, contratti nell'arco di un anno p. 90
- Grafico n° 3 Percentuale di progetti di rafforzamento istituzionale gestiti dalle delegazioni e dall'AER, per anno di programmazione p. 93
- Grafico n° 4 Allocazione IPA per Croazia e Macedonia per componente 2007-2012 (in milioni di euro) p. 105
- Grafico n° 5 Allocazione IPA per Montenegro, Albania, Bosnia-Erzegovina, Serbia e Kosovo per componenti 2007-2012 (in milioni di euro) p. 106
- Grafico n° 6 Allocazione IPA per componenti 2008-2012 (in % del totale) p. 120

INDICE RIGUADRI

-Riquadro n.1 Principali conclusioni della valutazione sulla realizzazione del regolamento 2666/2000 (CARDS), 2004 p. 94
-Riquadro 2: Raccomandazioni della Corte dei Conti, in relazione alle conclusioni della valutazione sulla gestione del programma CARDS da parte della Commissione, 2007: p. 95
- Riquadro 3: programma annuale IPA 2007 per l'Albania p. 108
- Riquadro 4: Organigramma SO componente IIIc, Croazia. p. 119
p. 124

- Riquadro n. 5: Iter di valutazione di un progetto p. 140
- Riquadro n.6 IPA- Frequently Asked Questions

ABBREVIAZIONI

AER	Agenzia Europea per la Ricostruzione
ATM	*Autonomus Trade Mesures*
ASA	Accordo di Stabilizzazione e Associazione
BEI	Banca Europea degli Investimenti
BERS	Banca Europea per la Ricostruzione e Sviluppo
CAG	Consiglio Affari Generali
CAGRE	Consiglio Affari Generali e Relazioni Estere
CAO	Competent Accrediting Officer
CARDS	Assistenza Comunitaria per la Ricostruzione, lo Sviluppo e la Stabilità
CCR	Consiglio di Cooperazione Regionale
CEFTA	*Central European Free Trade Area*
CEPS	*Centre for European Policy Studies*
COMECON	Consiglio di Aiuto Mutuo Economico
CBC	Cooperazione Trans-Frontaliera
CE	Comunità Europea
CEI	*Central European Initiative*
CFCU	*Central Financing Contracting Unit*
DG	Direzione Generale
EACES	*European Association for Comparative Economic Studies*

ECHO	Ufficio Umanitario della Comunità Europea
ERR	Tasso Interno di Rendimento Economico
ESI	Iniziativa di Stabilità Europea
FC	Fondo di Coesione
FEARS	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FESR	Fondo Europea di Sviluppo Regionale
FMI	Fondo Monetario Internazionale
FRR	Tasso Finanziario di Ritorno Interno
FSE	Fondo Sociale Europeo
FYROM	Ex-Repubblica Jugoslavia di Macedonia
FRJ	Ex-Repubblica di Jugoslavia
GATT	*General Agreement on Tariff and Trade*
ICTY	*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*
IED	Investimenti Esteri Diretti
ISPA	Strumento Strutturale di Pre-Adesione
IPA	Strumento di Assistenza di pre-adesione
MIPD	Documento di Programmazione Indicativa Pluriennale
MIFF	Quadro Finanziario Indicativo Pluriennale
NAO	*National Authorising Officer*
NATO	Organizzazione del Trattato Nord Atlantico
NIPAC	Coordinatore Nazionale IPA
OBNOVA	Assistenza per i Paesi dell'ex-Jugoslavia
ODA	*Official Development Assistance*
ODF	*Official Development Finance*
ONG	Organizzazione non Governativa
OS	Struttura Operativa
OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la

	Cooperazione in Europa
PA	Pubblica Amministrazione
PAC	Politica Agricola Comune
PECO	Paesi dell'Europa Centro Orientale
PESC	Politica Estera e di Sicurezza Comune
PESD	Politica Estera e di Difesa Comune
PHARE	Assistenza per la Ricostruzione Economica di Polonia e Ungheria
PIP	Programma Indicativo Pluriennale
PSA	Processo di Stabilizzazione e Associazione
SA	Stabilizzazione e Associazione
SAPARD	Programma Speciale di pre-adesione per lo
SEE	Sviluppo Agricolo e Rurale
SECI	*Southeast European Initiative*
SECP	*Southeast European Cooperation Process*
SEI	*Sussex European Institute*
SID	Sistema di Implementazione Decentrato
SM	Stato Membro
TAIEX	*Technical Assistance Information Exchange*
UE	Unione Europea
UEO	Unione Europea Occidentale
UNHCR	*United Nations Commission on Human Rights*
UNOPROFOR	*United Nations Protection Force*
UNMIK	*United Nations Mission in Kosovo*
VNP	Valore Finanziario Netto al Presente dell'investimento
WTO	*World Trade Organisation*

INTRODUZIONE

Questo lavoro nasce dall'interesse per le tematiche legate all'Unione Europea, in particolare per le sue attività di relazioni esterne. L'UE ha rappresentato un modello per il modo in cui ha costruito la sua dimensione interna. La fine della guerra fredda e dell'equilibrio dei due blocchi le ha aperto la possibilità di affermarsi come potenza internazionale. La prima sfida che le si è presentata è stata quella di garantire la transizione pacifica degli Stati nati in seguito alla caduta del muro di Berlino. Poco dopo l'UE ha dovuto fronteggiare la crisi nella penisola balcanica in seguito alla turbolenta dissoluzione della Jugoslavia. In quell'occasione l'Unione ha dovuto dimostrare di essere in grado di prevenire un disastro umanitario, ma anche di scongiurare il rischio della *balcanizzazione* dell'intero est Europa, ovvero il dilagare della disgregazione, dell'instabilità e dell'insorgere di governi autoritari negli Stati confinanti.

La stabilità dell'area Balcanica rappresenta una priorità per l'Unione, sia perché essa è strettamente collegata alla stabilità del vecchio Continente, sia perché la credibilità dell'UE, come attore internazionale, dipende in larga misura dal successo della sua azione nella regione. "Per essere un soggetto influente ed autorevole anche lontano dai propri confini, l' UE deve dimostrare di poter fare la

differenza anzitutto nel suo cortile di casa" [1]. L'importanza strategica del successo dell'azione nei Balcani per l'UE, è dimostrata dal fatto che "in nessun altra area l'Unione ha attivato l'intero spettro delle sue politiche e dei suoi strumenti di relazioni esterne"[2]. Un'importante strumento dell'UE, per assicurare la stabilità e lo sviluppo sociale ed economico dell'area balcanica, così come dell'est Europa in generale, è stata la promessa dell'adesione all'Unione.

Il presente lavoro è incentrato in particolare sugli Stati dei cosiddetti "Balcani Occidentali", ovvero l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Croazia, il Kosovo, la Macedonia[3], il Montenegro e la Serbia. A differenza dei loro vicini, in particolare la Slovenia, la Romania e la Bulgaria, ai quali è stato riconosciuto lo status di membri associati sin dalla metà degli anni '90, i Balcani Occidentali hanno visto concretizzarsi la prospettiva di adesione all'UE solo fra il 2000 e il 2003.

Nel primo capitolo l'analisi è incentrata sulle principali iniziative promosse dall'Unione Europea a favore dei Balcani Occidentali dagli anni '90 ad oggi, per cercare di comprende perché e come è maturata la prospettiva europea per la Regione.

Nel secondo e terzo capitolo l'attenzione si focalizzerà su un aspetto specifico della politica europea verso i Balcani, ovvero sui programmi di assistenza adottati dall'Unione a supporto delle sue politiche verso la Regione. Tale analisi permetterà di comprendere in concreto la portata dell'impegno UE nell'area.

---

[1] Cfr. Javier Solana, (2007), Prefazione a Gori Luca *L'unione Europea e i Balcani Occidentali: la prospettiva europea della regione (1996-2007)* Rubbettino.

[2] *Ibidem*

[3] Sul nome Macedonia esiste una disputa fra la Skopje ed Atene. Quest'ultima, infatti, sostiene che tale nome è legittimamente applicato ad una sua regione settentrionale le cui origini risalgono ad Alessandro Magno. La Grecia si rifiuta, pertanto, di riconoscere il nome costituzionale di "Repubblica di Macedonia". Dopo l'indipendenza di Skopje il Paese è stato riconosciuto membro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite con il nome provvisorio di ex-repubblica Jugoslava di Macedonia (in inglese *former Yugoslav republic of Macedonia* siglato FYR Macedonia) in attesa della risoluzione della controversia. Nel presente lavoro si userà, per praticità, il nome di Macedonia, senza con ciò voler prendere parte alla contesa.

Nel secondo capitolo l'attenzione si soffermerà sulle caratteristiche di tali programmi con particolare attenzione alla programmazione strategica, alle strutture di attuazione e all'allocazione delle risorse. La descrizione, in prospettiva storica, permetterà di mettere in evidenza come la qualità dell'assistenza UE si sia perfezionata.

Nell'ultimo capitolo vengono analizzati alcuni aspetti dell'assistenza di pre-adesione dell'UE, legati all'attuazione ed ai principali vantaggi che essa ha rispetto ad altre forme di assistenza. Di grande interesse è, quindi, il paragone fra i programmi di pre-adesione rivolti ai paesi dell'Europa Centrale ed Orientale e lo strumento di pre-adesione per i Balcani Occidentali (IPA), tanto in termini quantitativi che qualitativi. Vengono infine esposte le principali critiche che sono state fatte a IPA.

CAPITOLO I

L'UE E I BALCANI: DALL'AIUTO UMANITARIO ALLA PROSPETTIVA EUROPEA

Gli anni '90 sono stati una fase molto importate per l'Unione Europa. In un decennio essa ha dovuto mettersi alla prova per affermarsi come potenza a livello internazionale. Con il crollo del blocco comunista, le veniva affidato il compito di stabilire e garantire la pace sul continente europeo. Significava in quel frangente guidare e vigilare sul processo di transizione dei paesi che uscivano dalla sfera comunista. Ancora una volta il riassetto europeo doveva però fare i conti con le turbolenze della Regione balcanica. L'apertura all'economia di mercato delle Repubbliche balcaniche, portò alla dissoluzione violenta della Jugoslavia e al tracollo politico dell'Albania. La gestione di quella situazione era una sfida che l'Europa non poteva che raccogliere. Era il momento di testare la sua capacità

operativa, ma soprattutto di confermare la volontà della sua esistenza e rafforzare i valori sui quali si fonda. "Questa è l'ora dell'Europa. Non è l'ora degli americani". La celebre frase del Ministro degli Esteri lussemburghese, Jacques Poos, Presidente di turno della Comunità Europea, purtroppo più che un dato di fatto si rivelò essere una infelice profezia. L'UE almeno per tutti gli anni '90 si dimostrò infatti incapace di "reagire prontamente alla disgregazione della Jugoslavia, di prevenire i conflitti che la dilaniarono e di elaborare una strategia politica che consentisse di arrestarli"[4]. All'indomani del conflitto in Bosnia-Erzegovina la sfida però non era ancora data per vinta e l'Unione si è fatta promotrice, fra il 1995 e il 1996, di iniziative che, pur con i loro limiti, dimostravano la presa di coscienza della necessità di una strategia politica complessa per restaurare e garantire la stabilità nei Balcani. Lo scoppio di due nuove crisi, quella in Albania nel 1997 e quella in Kosovo nel 1999, convinsero i leader europei che era però necessario fare molto di più. Fra il gennaio e il marzo del 1999, sotto il rumore delle bombe, cominciò così a farsi avanti l'idea di una prospettiva europea per i Balcani Occidentali. L'idea trovò definitiva conferma, al Vertice di Salonicco nel 2003, in una promessa di futura integrazione europea. Restavano però da definire modi e tempi. Dieci anni di guerre e caos politico avevano segnato pesantemente questi paesi. Per poter entrare nell'Unione era necessario riformarne l'assetto istituzionale e ricostruirne la base economica (Blockmans, 2007). Questo processo avrebbe avuto bisogno di una strategia complessa, di notevoli risorse finanziarie e soprattutto di tempo.

1. Instabilità e dissoluzione della Federazione jugoslava e la risposta europea

1.1.1. Crisi e suoi effetti economici

[4] Cfr. Gori (2007).

Riteniamo che, per meglio comprendere la portata delle iniziative europee nei Balcani durante la "fase calda" della crisi, sia opportuno ricordare, per sommi capi, i principali eventi che l'hanno segnata non perdendo di vista il quadro di riferimento sugli effetti dell'economia del Paese. Dopo la caduta del muro di Berlino nel novembre 1989 le Repubbliche balcaniche hanno adottato riforme economiche utili al loro inserimento nel mercato. Mentre la transizione è avvenuta pacificamente negli Stati dell'Europa Centrale ed Orientale (PECO), in Jugoslavia[5] e in Albania questo processo è stato un fattore fortemente destabilizzante. In Albania la transizione verso un'economia di mercato si è accompagnata all'adozione di nuove politiche economiche appoggiate dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale. Tali riforme non riuscirono però a sollevare il Paese dalla recessione. Nel 1997, il crollo dei fondi piramidali sponsorizzati dal governo, causò violente manifestazioni di piazza che gettarono il Paese nel caos. Anche in Jugoslavia le riforme economiche dei primi anni '80[6] e poi le riforme liberiste avviate nei primi anni '90 sotto il Governo di Ante Markovic, non riuscirono a far superare al Paese la stagnazione economica arrivata dopo la crescita del decennio precedente. La riforma monetaria, l'avvio della privatizzazione e la parziale apertura al mercato compiuti da Markovic, nel breve periodo portarono ad un'alta inflazione e al tracollo del settore industriale del Paese.

La crisi scoppiò quando, il 25 giugno 1991, la Slovenia e la Croazia proclamarono l'indipendenza. Benchè la Costituzione della Federazione jugoslava contemplasse la possibilità unilaterale di secessione, l'annuncio scatenò la reazione di Belgrado che intervenne militarmente prima contro Lubiana e poi contro Zagabria. Il 3 marzo del 1992 fu la Bosnia-Erzegovina a proclamare l'indipendenza. Il conflitto si spostò dalla Croazia sul territorio bosniaco. Se il

[5] La Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia si componeva delle Repubbliche di Croazia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Macedonia, Serbia, Slovenia più le due regioni autonome serbe del Kosovo e della Vojvodina.

[6] Nel 1983 il primo Ministro, la croata Milka Planic, lanciò un grande piano per la stabilizzazione, sottoposto al controllo tecnico del FMI, con l'obiettivo di contenere l'inflazione, diminuire la disoccupazione e contenere il debito pubblico.

conflitto in Slovenia si risolse velocemente[7], lo scontro sul territorio Croato e soprattutto bosniaco continuò fino al 1995 e fu contraddistinto da enormi perdite di vite umane, da deportazioni forzate di massa e da atti di pulizia etnica. La ragione di tali eventi va cercata nel riemergere, dopo cinquanta anni di stabilità e unità[8], delle pressioni nazionalistiche che storicamente caratterizzano quest'area. La morte di Tito e la stagnazione economica, infatti, portarono durante gli anni '80 alla salita al potere di leader nazionalisti e anti-comunisti[9]. La fase armata del conflitto si concluse con la firma degli accordi di Dayton, nell'Ohio. In tali accordi si confermava l'indipendenza di Slovenia e Croazia e veniva codificata la spartizione della Bosnia-Erzegovina in due entità, la parte musulmano-croata (la Federazione di Bosnia Erzegovina) e quella filo-serba (la Repubblica di Srpska)[10]. La pace non resse che pochi anni. Gli accordi lasciavano, infatti, irrisolte molte questioni quali quella dell'autonomia della regione del Kosovo e della Vojvodina. Dopo anni di conflitto a freddo, gli atti di protesta del gruppo di liberazione del Kosovo (UCK), provocarono la violenta reazione di Belgrado – il punto di non ritorno può essere fissato nel marzo 1998, quando l'UCK uccise due poliziotti serbi (Gori, 2007) - che sfociò nella strage di Drenica. L'escalation del conflitto etnico ebbe il suo epilogo, dopo il massacro di Račak nel gennaio del 1999 e nei raid aerei della NATO decisi nel marzo dello stesso anno. Quasi 10 anni di conflitto e isolamento lasciavano questa terra martoriata in una situazione

[7] Gli accordi di pace furono firmati l'8 luglio dello stesso anno a Brioni e sancivano l'indipendenza della Slovenia. La guerra si concluse in poco più di una settimana, in parte grazie alla compattezza della nazione slovena, in parte grazie all'appoggio del Vaticano che intervenne in suo favore sia in chiave anti-comunista sia in difesa della comunità cristiana presente in Slovenia.

[8] La Repubblica Federale di Jugoslavia è nata, grazie all'appoggio delle forze alleate, nel 1943 dall'iniziativa del partigiano Josip Broz Tito. Tito riuscì a sedare le forze nazionalistiche che erano rifiorite e avevano dilaniato la regione durante il conflitto mondiale, grazie all'instaurazione di un forte perno centrale, il partito comunista, ad una massiccia propaganda mirata a identificare lo stato jugoslavo come erede della lotta partigiana che accumunava tutte le popolazioni nonostante la diversa estrazione etnica, e grazie alla costruzione di uno stato federale con ampie autonomie.

[9] Nel 1987 veniva eletto a Presidente della Repubblica Socialista di Serbia Slobodan Milosevic. Nel maggio del 1990 in Croazia vinse le elezioni l'Unione Democratica Croata, partito anti-comunista di centro destra, guidata da Franjo Tudjman. Nello stesso anno in Montenegro salì al potere il filo-serbo Momir Bulatovic.

[10] La Repubblica Socialista di Macedonia, rinominata Repubblica di Macedonia, aveva ottenuto pacificamente l'indipendenza nel 1991. Serbia e Montenegro rimasero Repubbliche federate con il nome di Repubblica Federale di Jugoslavia.

economica disastrosa. Qualsiasi discorso sulla ricostruzione e stabilizzazione doveva fare i conti con i drammatici effetti della disintegrazione, della guerra e delle sanzioni[11]. All'indomani della firma degli accordi di Dayton, le aree maggiormente colpite dal disastro erano quelle coinvolte dal conflitto, ovvero Serbia, Montenegro, Croazia e ovviamente la Bosnia-Erzegovina. In tutta l'area balcanica si registrava un pesante crollo del PIL e della produzione industriale, un enorme tasso di disoccupazione e alta inflazione[12] (vedi tabella n.1).

Tabella n.1 Principali indicatori macroeconomici, 1995

	PIL (%)	Produzione industriale (%)	Disoccupazione (%)	Inflazione
Albania	86,9	58		6
Croazia	50	50	19.5	8
Macedonia	67	30	35	9
RFJ	25	30	35	74,1(1)
Slovenia	90	-	14.5	16

Note: il PIL e la Produzione Industriale sono calcolati come indici in cui 1989=100 (1) tassi di crescita medi dei prezzi al consumo/dettaglio
Fonte: Bojicic, Kaldor, Vejvoda 1995, basati su dati dell' Economist Intelligence Unit e Uvalic (2001b)

Ovviamente i danni più ingenti si riscontrarono in Bosnia-Erzegovina. Forse una descrizione qualitativa, piuttosto che quantitativa, della distruzione può dare un'idea più efficace degli effetti del conflitto (Bojicic, Kaldor, Vejvoda, 1995). In Bosnia-Erzegovina bisognava confrontarsi in particolare con tre tipi di problemi. Innanzi tutto con il crollo del sistema legale federale e di tutte le strutture

[11] I dati relativi agli effetti di ciascuno dei tre fattori è difficilmente reperibile, frammentaria e spesso incompleta. Cfr. Bojicic, Kaldor, Vejvoda, (1995). Si preferisce dunque qui rifarsi ad una descrizione generale degli effetti delle crisi nella regione balcanica. Ad ogni modo, per avere un idea degli effetti dovuti alla disintegrazione si possono guardare i dati relativi alle relazioni commerciali nella regione, su questo tema si veda il paragrafo 1.1.3. Per quanto riguarda le perdite dovute alle sanzioni, queste erano stimate in Serbia - Montenegro a 45 miliardi di dollari nel 1994, mentre in Macedonia si parla di 4.5 miliardi di dollari dovute alla combinazione sanzioni/ blocco greco (Bojicic, Kaldor, Vejvoda, 1995). Le conseguenze principali della guerra sono la distruzione fisica, l'elevato numero di morti e le ingenti masse di rifugiati. Da questi derivano un vasta serie di conseguenze indirette.

[12] Per la descrizione e i dati sulle condizioni della Bosnia-Erzegovina e della regione balcanica si veda Bojicic Vesna, Kaldor Mary, Vejvoda Ivan (1995), "Post-war Reconstruction in the Balkans: a Backgroud Report Prepared for the European Commission", Sussex European Institute, SEI Working Paper No.14. Cfr. anche Papic, Zarko (2001), *International Support Policies to South-east Europe Counties- Lessons (Not) Learned in B-H,* Sarajevo, Muller.

amministrative ammorbate dalla corruzione, dall'irresponsabilità politica e dal clientelismo. In secondo luogo bisognava fare i conti con la distruzione fisica: in seguito al conflitto andò distrutto circa il 45% dell'apparato industriale, il 75% se si considera il solo settore di lavorazione del petrolio. Inoltre a causa delle difficoltà di approvvigionamento delle materie prime e della distruzione e/o danneggiamento di macchinari ed equipaggiamenti, le imprese lavoravano al 5-6% della loro capacità. Ma i danni più gravi erano quelli inferti alle infrastrutture: dei circa 1.030 km di ferrovie attive prima della guerra, rimanevano utilizzabili solo 300 km; si valutarono danni alla rete autostradale per circa 350 milioni di dollari; le comunicazioni telefoniche erano razionate a causa della distruzione di 26 sistemi di trasmissione (danno valutato circa 500 milioni di dollari) e il sistema postale era inesistente. Il sistema di produzione energetica (tanto di elettricità che di gas) era pressoché totalmente distrutto a causa della disintegrazione della rete elettrica unificata della Repubblica Federale di Jugoslavia e per i danni apportati agli impianti delle centrali elettriche e idroelettriche. Ingenti erano i danni al sistema sanitario nazionale: circa 440.000 mq di strutture erano stati distrutte o danneggiate. Oltre al crollo del sistema politico e alla distruzione fisica bisognava fare i conti con l'interruzione delle normali funzioni della vita urbana, dovuta ai danni arrecati ai siti storici e culturali e soprattutto alle ingenti perdite di vite umane. La popolazione della Bosnia-Erzegovina nel 1995 ammontava, secondo le stime ufficiali, a 3.437.708 milioni, cioè circa un milione e mezzo in meno dall'inizio del conflitto.

Assenza di infrastrutture politiche, legali e amministrative, distruzione fisica degli impianti produttivi e delle infrastrutture, deficit di bilancio, disoccupazione ed inflazione furono problemi da affrontare anche dopo il 1999 in Kosovo[13]. Come per il conflitto in Bosnia, anche questa nuova crisi ebbe ripercussioni su tutta la regione balcanica, infierendo su una situazione che, come abbiamo visto,

[13] Cfr. Ellis Mark S. (2000) "The Consequences of the Kosovo Conflict on Southern Europe", *The International Lawyer*, v. 34, n.4, pp 1193-11221.

era già molto difficile[14]. Oltre alle perdite riconducibili alla distruzione fisica, al calo degli investimenti (interni ed esterni) e dei consumi, le conseguenze più durevoli erano date dai fattori legati alla crescita (Gligorov, Kaldor, Tsoukalis, 1999). In tutta l'area, infatti, si registravano deboli indicatori macroeconomici (tabella n.2) e ancor più deboli indicatori microeconomici. Dal punto di vista macroeconomico si manifestavano in particolare tre disequilibri[15]:

1. Disequilibrio esterno. In quasi tutti i paesi della regione balcanica si registravano deficit nella bilancia dei conti correnti, che superavano la soglia della sostenibilità. Se ricorrere al disavanzo esterno può essere uno strumento di crescita e sviluppo, in questo caso sarebbe stato sintomo della dipendenza esterna e rappresentava un fattore di forte instabilità e di crisi;

2. Disequilibrio interno. Come si può vedere dalla tabella, in tutti i paesi dei Balcani c'erano alti tassi di disoccupazione. Questi erano in parte dovuti alla de-industrializzazione e in parte alla crescita del mercato nero, soprattutto nel settore agricolo;

3. Disequilibrio fiscale. In molti di questi paesi si registrava un vertiginosa crescita del debito pubblico che, nella data situazione, era sintomo della bancarotta dello Stato. I servizi sociali stavano difatti collassando e gli Stati avevano bisogno degli aiuti esterni per onorare le proprie obbligazioni.

Le caratteristiche microeconomiche della regione risentivano dei cambiamenti strutturali dovuti alla de-industrializzazione, della debolezza del sistema finanziario e della bassa qualità delle istituzioni.

[14] Oltre alle disastrose conseguenze dei conflitti in Croazia e in Bosnia-Erzegovina, ricordiamo che l'Albania era scivolata nel caos in seguito alle numerose rivolte di piazza del 1997 scoppiate per denunciare il crollo dei fondi piramidali sponsorizzati dal governo.

[15] Si veda Gligorov Vladimir, Kaldor Mary, Tsoukalis Loukas (1999) *Balkan reconstruction and integration*, LSE, WIIW, ottobre.

Tabella n.2 Indicatori macroeconomici di base (1998)					
	PIL	**Produzione Industriale**	**Prezzi al Consumo**	**Disoccupazione**	**Conto delle Partite Correnti**
Albania	89	28	20	18	-12
Bosnia-Erzegovina	40	9	16	40	-50
Croazia	78	57	6	19	-7
FYR Macedonia	71	47	1	35	-8
FR Jugoslavia	52	46	30	27	-8
Note: il PIL e la Produzione Industriale sono presentati come indici in cui 1989=100. Il saldo di bilancio è calcolato come % del PIL					
Fonte: Gligorov, Kaldor, Tsoukalis (1999), basati su statistiche nazionali e database WIIW					

Tabella n. 3 Indicatori macroeconomici di base (2000)					
	PIL	**Inflazione**	**Settore industriale in % del PIL**	**Disoccupazione**	**Conto delle partite correnti**
Albania	103	0,1	25.4	16,9	-6,9
Bosnia-Erzegovina	40	1,9/14.7	29.4	39,4	-21,2
Croazia	80	6.2	31.6	22,2	-2,1
Macedonia	77	9.2	31.1	11,0	-8,4
FR Jugoslavia	27	37.1	38.9	18,1	-9,6
Note: il PIL presentato come indice in cui 1989=100. il Settore Privato si riferisce alla metà del 2001. Il saldo di bilancio è calcolato come % del PIL					
Fonte: Uvalic, (2003)					

Per quanto riguarda i cambiamenti strutturali, come riportano Gligorov, Kaldor e Tsoukalis, la partecipazione della produzione industriale sul totale del PIL era diminuita a favore del settore agricolo e dei servizi. Per quanto riguarda il settore finanziario, esso soffriva della mancanza di fiducia e credibilità e necessitava di una profonda ristrutturazione. Anche il processo di privatizzazione doveva affrontare complessi problemi dovuti alle conseguenze del sistema corporativo. In molte situazioni era, ad esempio, difficile rintracciare la proprietà di un'impresa[16], ma soprattutto la sfida più grossa era quella della loro depoliticizzazione. Durante il regime, infatti molti ruoli manageriali erano affidati a personalità politiche, per

[16] Il sistema di gestione delle imprese si basava, infatti, sul sistema della autogestione.

garantire il controllo delle attività economiche da parte dei gruppi di potere (Gligorov, Kaldor, Tsoukalis:1999).

I disequilibri macroeconomici e le debolezze microeconomiche rappresentavano fattori di instabilità. Questa situazione era aggravata dalla fragilità delle strutture statali. La sicurezza era tutt'altro che una condizione certa. Essa era minacciata soprattutto da due fattori: l'assenza di confini ben definiti e la debole applicazione dello stato di diritto. Questi due fattori si combinavano in una miscela esplosiva con la permanenza al potere dei partiti nazionalisti, protagonisti delle recenti tragiche vicende. In più l'intervento della NATO aveva lasciato in sospeso molte fondamentali questioni quali lo *status* del Kosovo e i rapporti istituzionali fra Serbia e Montenegro.

1.1.2 La risposta europea: aiuto umanitario e assistenza d'emergenza

Gli eventi catastrofici che sconvolsero la regione balcanica, non potevano lasciare indifferenti gli Stati europei. Storicamente la stabilità del Vecchio Continente era legata a doppio filo a quella della Penisola. In tale momento storico non si rischiava l'esportazione del conflitto in Europa. Il processo di integrazione europea rendeva, infatti, remota una tale possibilità. La capacità di intervento in quel frangente, però, rappresentava per la Comunità Europea un importante test di maturità e di capacità di tenuta (Gori 2007:39)[17]. Proprio nel 1991 si stava avviando il processo di Maastricht che avrebbe portato alla trasformazione della Comunità Europea in Unione[18]. Una sfida ambiziosa che

[17] Nonostante la remota possibilità che il conflitto si potesse estendere in Europa, una situazione di crisi alle porte di casa comportava il dover affrontare dei fattori destabilizzanti legati a quella crisi. Ad esempio l'arrivo di rifugiati; o l'estensione in Europa delle reti criminali che originavano nei Balcani e prosperavano in tempo di caos politico.

[18] Il trattato sull'Unione Europea è stato firmato a Maastricht il 7 febbraio del 1992. Mantenendo il corpo del trattato di Roma del 1957, che istituiva la Comunità Economica Europea, il trattato di Maastricht introduce, affianco alla cooperazione economica che costituisce il I pilastro, la Politica Estera e di Sicurezza Comune (II pilastro) e la cooperazione nei settori Giustizia e Affari interni (III Pilastro). Nell'ambito del II Pilastro, l'art.14J accenna anche ad una futura, possibile, difesa comune.

poteva essere minacciata dall'incapacità dell'Europa di parlare ad una sola voce, lasciando spazio alle iniziative unilaterali dei singoli Stati Membri. Soprattutto, in gioco c'era la sua credibilità di potenza internazionale. La fine della Guerra Fredda e la caduta del Blocco Comunista, avevano aperto all'Unione importanti occasioni per affermarsi come attore di primo piano sullo scacchiere internazionale; l'Unione Europea si presentava infatti come un'alternativa ad un possibile protettorato americano o russo. Lo scoppio della crisi in Jugoslavia, offriva all'Unione l'occasione di affrancarsi definitivamente dall'autorità di Washington, dimostrando la sua capacità in campo di difesa e gestione delle crisi.

Purtroppo l'Europa non si presentò preparata nel momento delle dichiarazioni di indipendenza di Lubiana e Zagabria. Nel giugno del 1991 l'UE si assunse la responsabilità di agire in prima persona, ma in realtà si dimostrò divisa e incerta. I leader europei, infatti, avevano opinioni diverse sulle indipendenze, sull'atteggiamento da tenere verso Milosevic e sulla necessità di ricorrere all'Unione Europea Occidentale (UEO). L'Unione si fece promotrice di due Conferenze di Pace, prima all'Aja e poi a Ginevra, assieme alle Nazioni Unite, ma i suoi sforzi portarono ad un nulla di fatto[19]. Piano piano l'Unione lasciò il posto alle Nazioni Unite, alla NATO, al Gruppo di Contatto[20] e agli Stati Uniti. Mantenne un alto profilo solo nell'ambito degli aiuti umanitari. Anche dopo la firma degli accordi di Dayton, l'Unione Europea non si dimostrò capace di dotarsi di strategie efficaci né per gestire la crisi, né per guidare il processo di ricostruzione e stabilizzazione[21].

Anche in occasione della crisi albanese nel 1997, l'Unione si defilò da un ruolo di *leadership* preferendo operare nel quadro del coordinamento affidato all'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) e

[19] Questo fallimento è stato dettato da varie ragioni: alla non comprensione delle reali cause della crisi e della sua portata, alla riluttanza ad esercitare una minaccia militare e a complicazioni istituzionali e negoziali dovute al processo di trasformazione della Comunità che era in atto a Maastricht (Gori 2007).

[20] Il Gruppo di Contatto nacque nel 1994 su iniziativa russa. Il suo principale obiettivo era di rafforzare il processo negoziale sulla Bosnia-Erzegovina. Era composto da Russia, Stati Uniti, Germania, Francia e Gran Bretagna. L'Italia entrò a farne parte solo successivamente. Cfr. Gori (2007)

[21] Cfr. il paragrafo 1.1.3

impegnandosi a rispettare i termini dell'accordo di cooperazione del 1992[22]. Solo in seguito alla crisi in Kosovo l'impegno UE fece un salto qualitativo importante[23].

Durante gli anni '90 l'Unione fu il principale donatore di assistenza verso la Regione. L'Assistenza finanziaria europea veniva offerta principalmente in forma di aiuti umanitari, di donazioni tramite programmi di assistenza finanziaria, prestiti della Banca Europea degli Investimenti, e di assistenza macrofinanziaria temporanea. L'Unione Europea è stata il principale contribuente ai programmi dell'UNHCR (United Nations Commission on Human Rights); nel solo periodo 1991-1994 ha speso in aiuti umanitari (programmi ECHO e UNOPROFOR[24]), nella ex – Jugoslavia, 2,4 miliardi di dollari, circa un terzo del totale speso nel Paese (Bojicic, Kaldor, Vejvoda 1995). Complessivamente, nel periodo 1991-99 l'UE ha impiegato ingenti somme nei Balcani. Come si vede nella tabella n.3, l'Unione ha esteso ai Balcani Occidentali il programma PHARE[25], lo strumento finanziario ideato inizialmente per Polonia ed Ungheria e poi esteso ai paesi dell'Europa Centrale ed Orientale (PECO).

[22] Venivano ivi previsti l'avvio di un dialogo politico e l'impegno di intervenire nei settori dell'aiuto umanitario, dell'assistenza economica e finanziaria e della preparazione delle elezioni.
[23] Cfr. par 1.2.
[24] ECHO è l' European Community Humanitarian Office. Per tutti gli anni '90 fu la DG responsabile dei programmi e delle politiche comunitarie verso i Balcani. UNOPROFOR è l'acronimo di United Nation Protection Force, istituita dal Consiglio di Sicurezza il 21 febbraio 1992 con il compito di «creare le condizioni di pace e sicurezza necessarie per raggiungere una soluzione complessiva della crisi jugoslava».UNOPROFOR è stata operativa fino al 1995.
[25] PHARE è l'acronimo di Pholand and Hungay: Assistance for the Restructuring of the Economy. Fra I Balcani Occidentali solo l'Albania e, dopo il 1996, la Bosnia-Erzegovina e la Macedonia hanno beneficiato dell'assistenza PHARE. Nel 1996 venne creato un programma apposta per i Balcani, OBNOVA. Per l'analisi dettagliata dei due strumenti cfr. cap.II.

Tabella n.4 Assistenza UE ai Balcani Occidentali, 1991-1999 (milioni di euro)						
	Albania	Bosnia-Erzegovina	Croazia	Jugoslavia	Macedonia	Totale (1)
PHARE + Obnova	616.4	754.5	49.6	49.6	236.7	1,708.6
Aiuto Umanitario	41.2	1,032.1	290.8	262.8	45.7	1,908.7
Aiuto alimentare	16.5	-	-	-	-	16.5
Bilancia dei pagamenti	20.00	60.0	-	-	40.0	120.0
BEI	46.0	-	-	-	-	46.0
Altri	122.8	221.2	9.3	17.5	2.0	385.1
Totale	862.9	2,067.8	349.7	322.0	324.4	4,184.9
UE bilaterale (2)	712.8	507.9	1,165.9	712.4	178.2	3,277.2
Gran totale	1,575.7	2,575.7	1,515,6	1,034.4	502.4	7,462.1
BERS	68.0	70.0	70.0	511.0	143.0	792.0
Note: (1) Inclusi programmi multi beneficiari (totale 258.2 milioni di Euro); (2) 1990-97 Fonte : Uvalic (2001)						

Ma la maggior parte degli aiuti è stata data in ambito umanitario, sotto forma di programmi ECHO, confluiti soprattutto in Bosnia-Erzegovina. Minimo è stato il contributo in investimenti offerto tramite la BEI, la quale è intervenuta soltanto in Albania con un finanziamento complessivo di 46 milioni di euro.

Come argomenta efficacemente Laza Kekic[26], il contributo di queste forme di assistenza di emergenza alla crescita è minimo. Rifacendosi alla vasta letteratura sulle interrelazioni fra aiuti e crescita economica, Kekic mette in evidenza come le somme donate, in forma di prestiti, doni o obbligazioni[27] ai Balcani hanno contribuito mediamente di 5 punti percentuali al complessivo aumento dell'output fra il 1989 e il 1998. Come si evince dalla letteratura sul tema, infatti, l'efficacia degli aiuti è strettamente legata alle condizioni istituzionali e alle politiche adottate dallo stato beneficiario. Gli aiuti possono

[26] Kekic Laza (2001)"Aid to the Balkans: addicts and Pushers" in Daianu e Veremis (a cura di), pp.12-20.

[27] Nel suo articolo Kekic distingue tre definizioni di assistenza: 1) Official Development Assistance (ODA), che include donazioni e prestiti al netto dei rimborsi; 2) Official Development Finance (ODF), che comprendono la somma dagli ODA bilaterali, tutti i flussi multilaterali e altri flussi bilaterali eccetto i crediti commerciali; 3) obbligazioni.

effettivamente instaurare dei circoli virtuosi di crescita economica solo laddove esistono le condizioni per un loro utilizzo efficiente. Ad esempio, è questo il caso degli aiuti erogati dal piano Marshall. Contrariamente all'Europa del secondo dopo guerra, nei Balcani erano ancora in piedi governi nazionalisti e autoritari. Le istituzioni erano indebolite dalla corruzione, dal clientelismo, dall'assenza di responsabilità. Non vi erano politiche efficaci per guidare la ricostruzione e la transizione. Le reti criminali erano molto forti ed estese. Degli aiuti erogati nei Balcani, parte veniva (mal) gestita dalle autorità, parte finiva per alimentare gli affari del mercato nero (Bojicic, Kaldor, Vejvoda, 1995).

Nella relazione fra aiuti e crescita è dunque necessario inserire la variabile istituzionale. Il problema è che non è possibile dimostrare empiricamente alcun tipo di interrelazione positiva fra aiuto e riforme politiche (Kekic, 2001). Anzi, questo tipo di assistenza tende a creare rapporti di dipendenza, oltre che fungere da disincentivo alla produzione e all'(ri)elaborazione delle politiche economiche (Bojicic, Kaldor, Vejvoda, 1995).

1.1.3 Disintegrazione e cooperazione regionale

Da quanto detto sinora si evince che la ricostruzione e la stabilizzazione in questo momento non potevano prescindere dai cambiamenti istituzionali radicali, e dalla caduta dei presenti governi nazionalisti. Una condizione necessaria affinché tali riforme potessero avere luogo era rilanciare le relazioni fra gli Stati coinvolti e promuovere la cooperazione regionale. La disintegrazione aveva, infatti, avuto pesanti ripercussioni sull'economia della Regione e i motivi che ne erano stati la causa continuavano a rappresentare le principali minacce alla stabilità. Per avere un'idea del livello di integrazione dell'area si può far riferimento ai rapporti commerciali fra le Repubbliche[28].

[28] Cfr. Uvalic (2001a) "Regional Co-operation in Southeast Europe" in Veremis et Daianu, pp.55-73

Tabella n. 5 Commercio delle Repubbliche jugoslave per destinazione, 1987 (% del PIL)			
Repubbliche della RFY	Distribuzione al mercato locale	Distribuzione al mercato delle altre repubbliche	Distribuzione all'estero (Esportazioni)
Bosnia-Erzegovina	56.1	24.2	19.8
Croazia	67	18.7	14.3
Macedonia	60.8	21.4	17.8
Montenegro	57.5	25.0	17.5
Serbia (con K e V)	69.0	13.4	17.6
Serbia	62.3	17.4	20.3
Kosovo	64.6	24.0	11.4
Vojvodina	58.1	28.8	13.1
Slovenia	57.5	20.3	22.2
Fonte: Uvalic (2001a)			

L'Albania da quando aveva deciso, all'inizio degli anni '60, di abbandonare il COMECON (il Consiglio di Aiuto Mutuo Economico)[29], perseguiva la sua strategia di sviluppo autarchico ed aveva pochissimi rapporti commerciali con l'estero.

Il mercato della ex - Jugoslavia, che pure era l'area più integrata fra i paesi del sud est europeo (SEE), era frammentato e caratterizzato dall'autarchia regionale[30] (Uvalic, 2001). Nonostante ciò, il commercio fra le Repubbliche costituiva una parte consistente del complesso dei rapporti commerciali ed era, per tutti gli Stati della Penisola, più importante di quello con il resto del mondo (vedi tabella n.5).

In seguito all'apertura al mercato, alla disgregazione della ex- Jugoslavia e alla crisi albanese, il livello di integrazione dell'area si era ulteriormente indebolito. L'Unione Europea era divenuta il primo partner commerciale per tutti gli Stati dei Balcani Occidentali (vedi tabella n.6). Solo per la Bosnia-Erzegovina le relazioni all'interno degli Stati SEE costituivano più della metà del totale dei suoi traffici commerciali. Le ragioni di ciò vanno ricercate nelle cause storiche e

[29] Il COMECON fu creato nel 1949 con l'obiettivo di coordinare la collaborazione economica, l'assistenza tecnica e l'aiuto finanziario tra i paesi socialisti dell'Europa, l'Unione Sovietica, la Mongolia, il Vietnam e Cuba. Ha operato fino al 1991.

[30] In realtà alcuni studi sul tema hanno messo in evidenza come il livello di integrazione fra le Repubbliche jugoslave era paragonabile a quello di un mercato comune quale la Comunità Europea, smentendo la tesi di una crescente frammentazione del mercato. Cfr. Uvalic (2001).

politiche che abbiamo sin qui richiamato (conflitto etnico, nazionalismo, guerra etc…).

Una maggiore integrazione regionale era una condizione necessaria per garantire la stabilità ed avviare le necessarie riforme istituzionali ed economiche, ed era anche un passo necessario per avvicinare la Penisola all'Unione. Durante il corso degli anni '90 sono state lanciate diverse iniziative volte a promuovere la cooperazione regionale[31]. Ai fini del nostro lavoro ci interessa ricordare quelle di cui l'Unione Europea si è fatta promotrice: il processo di Royaumont e l'Approccio Regionale[32].

Tabella n.6 Indici totale del commercio fra i paesi del sud est europeo (SEE) e l'UE e i paesi del SEE (in %del totale), 1998

Paese (e fonte)	Indici UE in		Indici SEE in	
	Esportazioni	importazioni	Esportazioni	importazioni
Albania (FMI, B-E esclusa)	88.8	77.9	3.0	7.2
Bosnia-Erzegovina (Banca Centrale e FMI)	21.9	29.5	66.6	52.8
Bulgaria (FMI)	51.7	46.5	7.7	3.4
Croazia (FMI escluse Albania e FRJ)	48.7	62.6	25.2	12.2
Macedonia (FMI)	50.3	46.4	23.4	32.8
Romania FMI esclusa FRJ)	64.6	57.9	1.9	1.0
Slovenia (FMI esclusa FRJ e exp.da Croazia)	65.5	69.5	15.1	1.9
FRJ (statistiche jugoslave e FMI)	32.9	38.7	35.1	16.3
Fonte: Uvalic (2001)				

Il primo nacque sulla scia del Patto di Stabilità in Europa (Ehrhart, 1998). Questa iniziativa, nata dalla proposta fatta nel 1993 dal ministro francese

[31] Le prime furono l' Organizzazione della Cooperazione economica nel Mar Nero e l'Iniziativa Centro Europea (Central European Initiative, CEI) nate rispettivamente nel febbraio e nel luglio del 1992. Nel 1996, su iniziativa statunitense nacque la Southeast European Cooperative Initiative (SECI).

[32] Cfr. Ehrhart Hans-Georg (1998), "Prevention and Regional Security: the Royaumont Process and the Stabilisation of South-Eastern Europe", 4 OSCE Yearbook, pp 327-346

Balladur, fu adottata dall'Alto Rappresentante UE come la prima azione comune nell'ambito della PESD. Essa aspirava a svolgere un'azione preventiva nel garantire la stabilità in Europa, rafforzando il processo di democratizzazione, garantendo l'inviolabilità delle frontiere, tutelando le minoranze e promuovendo la cooperazione regionale. Siglata nel 1995 sotto l'egida dell'OSCE, il Patto di Stabilità in Europa si rivolgeva ai Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale ed agli Stati Baltici. I Balcani furono volutamente lasciati fuori. Nel periodo in cui si condussero le trattative, infatti, già era iniziata l'*escalation* di violenze in Bosnia-Erzegovina. La stabilità nei Balcani ed il ruolo dell'UE nel garantirla, rimaneva però una questione aperta. Sulla base di un'idea francese, nell'Unione Europea si cominciò così a discutere di un nuovo Patto di Stabilità. Nel progetto furono coinvolti la Russia, gli Stati Uniti, il Consiglio d'Europa e l'OSCE. Il 13 dicembre 1995 (poco prima della firma degli accordi di pace a Dayton) sulle basi della piattaforma presentata dall'UE fu adottata la "Dichiarazione sul processo di stabilità e buon vicinato" che dava il via al processo di Royaumont. Questo processo avrebbe avuto un ruolo integrativo degli accordi di pace, con il compito di assicurarne l'applicazione e il rispetto, al fine di garantire "il miglioramento e la restaurazione del dialogo e della fiducia, la prevenzione di tensioni e crisi, la riconciliazione, la cooperazione regionale, la ricostruzione economica e i rapporti di buon vicinato"[33]. Non veniva contemplata l'intenzione di fornire assistenza per la ricostruzione economica o la promozione di progetti infrastrutturali. Il processo di Royaumont offriva più che altro un quadro politico che aspirava alla normalizzazione dei rapporti fra gli Stati nati dalla dissoluzione della ex – Jugoslavia e al sostegno della società civile. Esso funzionò più che altro come tavolo di raccordo e di scambio di informazioni con le altre iniziative regionali. Le limitate risorse[34] a sua disposizione non lasciavano auspicare che esso sarebbe potuto essere molto di più[35].

[33] Cfr. la "Dichiarazione sul processo di stabilità e buon vicinato", Royaumont, 13 dicembre 1995.
[34] Le risorse si basavano sul contributo volontario degli Stati Membri. Nel 1998 solo Grecia, Olanda e Lussemburgo avevano impegnato delle risorse finanziarie. L'Unione Europea concorreva

Parallelamente allo sviluppo del processo di Royaumont, al Consiglio dei Ministri dell'Unione del 23 ottobre 1995, si convenne sull'opportunità di elaborare un piano regionale a lungo termine che offrisse un quadro politico ampio in cui inquadrare le iniziative rivolte alla Regione. Sulla base di quella decisione, il 26 febbraio 1996, il Consiglio lanciò l'iniziativa denominata Approccio Regionale, suggerita dalla Commissione nella Comunicazione "Le prospettive di sviluppo della cooperazione regionale per i Paesi sorti dalla dissoluzione della ex - Jugoslavia e i mezzi della Comunità per favorire tale cooperazione"[36]. L'obiettivo di fondo era quello di contribuire alla stabilità e alla normalizzazione dei rapporti fra gli Stati balcanici attraverso la promozione della "cooperazione fra questi Paesi, fra di loro e gli Stati vicini e con l'Unione Europea"[37]. L'approccio regionale era visto come un modo per conciliare in un unico piano gli obiettivi politici ed economici (Ehrhart, 1999). Politicamente ci si prefiggeva la ricostruzione della struttura di Governo, la promozione della Democrazia e dello Stato di Diritto. Gli obiettivi economici erano la ricostruzione, il rinnovamento delle infrastrutture e la transizione all'economia di mercato. Il funzionamento dell'Approccio Regionale si basava sulla promessa di allacciare relazioni contrattuali con l'UE e di fornire una sostanziosa assistenza tecnica e finanziaria. Quest'ultima sarebbe stata concessa nell'ambito del programma PHARE, dei progetti ECHO in ambito di assistenza umanitaria e da programmi di ricostruzione materiale da concordare e cofinanziare con le competenti Istituzioni

---

con le risorse di PHARE, ma il complicato sistema di allocazione di queste risorse rendeva spesso difficile il loro utilizzo. Cfr. Ehrhart (1998)

[35] Dei risultati positivi si ottennero durante il V e il VI incontro, che ebbero luogo rispettivamente nel 1997 e nel 1998. Fu infatti istituito il ruolo di Coordinatore, con il compito di coordinare, selezionare e elaborare progetti di cooperazione transfrontaliera, incrementare le relazioni con le altre iniziative e con le parti coinvolte. In occasione del VI incontro si aprirono le porte alla società civile, adottando un approccio botton-up. Furono infatti coinvolti nei tavoli di discussioni ONG greche, macedoni e bosniache e le associazioni di giornalisti e si decise di finanziare 35 progetti a loro presentati.

[36] Cfr. il Documento SEC (96) 252 del 14-2-1996. Cfr. anche le Conclusioni del CAG del 26-2-1996.

[37] Cfr. le Conclusioni del CAG del 26-2-1996

Internazionali[38]. Per quanto riguarda le relazioni contrattuali[39] si proponeva la stipula di accordi di prima generazione[40], con contenuto prevalentemente economico-commerciale, che includessero anche misure preferenziali unilaterali per le esportazioni balcaniche nel mercato comunitario, e una clausola evolutiva verso un accordo di associazione. Per quanto riguarda l'applicazione geografica si faceva una distinzione a seconda se gli Stati avessero partecipato al conflitto, e dunque erano parti degli accordi di pace, o se fossero già parte di accordi commerciali con l'UE. Si distinsero così due gruppi: da una parte Albania e Macedonia e dall'altra Bosnia-Erzegovina, Croazia ed ex- Jugoslavia. La possibilità di stipulare un accordo era rivolta solo a questi ultimi. Tirana e Skopje, infatti, avevano già siglato un accordo commerciale con l'UE (rispettivamente nel 1992 e nel 1996) che comprendeva una clausola evolutiva verso un accordo di associazione. Il progredire delle relazioni commerciali era condizionato dalla capacità di "questi Stati di cooperare con i loro vicini e di sviluppare progetti transfrontalieri in tutti gli ambiti coperti dagli accordi[41]". A tal proposito, parte dell'assistenza finanziaria, soprattutto nell'ambito del programma PHARE sarebbe stata dedicata a progetti di cooperazione transfrontaliera.

Nelle conclusioni del CAG (Consiglio degli Affari Generali) del 26 febbraio 1996 si faceva inoltre riferimento al principio di condizionalità. Oltre alla cooperazione regionale in ambito politico ed economico-commerciale, per poter beneficiare delle misure previste dall'Approccio Regionale, i Paesi coinvolti dovevano impegnarsi ad attuare gli accordi di Dayton; a rispettare i diritti dell'uomo e delle minoranze; ad operare per lo sviluppo dello Stato Democratico; a cooperare con il Tribunale Penale Internazionale per la ex - Jugoslavia. Il

[38] Per un quadro sintetico dell'assistenza UE ai Balcani cfr. il paragrafo 1.1.2. Per un'analisi approfondita dell'uso di PHARE verso i Balcani Occidentali cfr. il capitolo 2.
[39] Cfr. la Comunicazione della Commissione dal titolo "Principi Comuni per futuri rapporti contrattuali con alcuni paesi dell'Europa sud-orientale", COM(96)474, del 2-10-1996.
[40] Gli accordi di prima generazione sono accordi di cooperazione con contenuto prevalentemente economico-commerciale. Quelli di seconda generazione, detti accordi di associazione includono delle disposizioni per il progressivo recepimento dell'*acquis comunitarie*. Sono ad esempio accordi di questo tipo gli Accordi Europei rivolti ai paesi PECO. Questi prevedevano espressamente la prospettiva di adesione all'Unione.
[41] Art. 45 dell'Accordo di Cooperazione

meccanismo delle condizionalità fu perfezionato nell'aprile 1997[42] quando il Consiglio dell'Unione Europea elaborò in maniera organica una strategia per la condizionalità per i Balcani Occidentali. In pratica si richiamavano le condizioni già espresse nei Consigli del 1995 e del 1996 e si ribadiva l'importanza della cooperazione regionale. Fu introdotto un meccanismo per cui le condizioni da rispettare divenivano tanto più impegnative quanto più un Paese si avvicinava all'UE.

Come gli eventi hanno tristemente dimostrato, la strategia adottata dall'Unione non si dimostrò adeguata ad affrontare la crisi albanese del 1997, ne ad evitare lo scoppio di un nuovo conflitto (quello in Kosovo). Essa mostrava diversi limiti: a dispetto della sua denominazione, continuava ad agire in un'ottica ancora troppo bilaterale lasciando sullo sfondo quella regionale; disponeva di risorse limitate rispetto all'ambizione degli obiettivi che si proponeva; offriva pochi incentivi a perseguire i suoi obiettivi, discostandosi troppo poco dalle tipologia di relazioni che già esistevano fra Bruxelles e la Jugoslavia prima del 1991; era stato adottato in maniera tardiva e basandosi su un'analisi superficiale delle cause che avevano condotto al conflitto.

1.2 La svolta del 1999

1.2.1 Il Patto di Stabilità per il sud est Europa

Allo scoppio del conflitto fra Serbia e Kosovo, l'Unione cercò di ritagliarsi un ruolo più rilevante nella gestione crisi (Gori,2007). Pur non impegnandosi in prima persona nelle operazioni militari attraverso l'UEO[43], essa offrì pieno

[42] Cfr. le Conclusioni del CAG del 24-4-1997, "Conclusioni sul principio di condizionalità che governa lo sviluppo delle relazioni tra l'Unione Europea e alcuni paesi dell'Europa sud-orientale".
[43] Pur avendo introdotto il capitolo sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune, l'Unione non si era ancora dotata degli strumenti operativi necessari alla gestione della crisi. Tali strumenti erano stati introdotti con il trattato di Amsterdam che sarebbe entrato in vigore nel 1999.

sostegno al lavoro della NATO[44]; adottò verso Belgrado sanzioni di carattere prettamente economico, disponendo il divieto di investimenti in Serbia, il congelamento dei capitali del governo della RFJ nelle banche europee, il blocco dei voli delle compagnie aeree jugoslave verso gli Stati Membri dell'UE, l'embargo petrolifero, il divieto dell'erogazione di finanziamenti alle esportazioni da parte del settore privato, il divieto per Belgrado di partecipare a manifestazioni sportive internazionali[45]; confermò il suo impegno a contribuire agli sforzi umanitari , alla soluzione della questione dei profughi e all'identificazione di una soluzione politica per lo *status* del Kosovo. Nonostante gli sforzi, era evidente che la strategia di cui l'Unione si era dotata fra il 1995 e il 1996 era inidonea a offrire una soluzione all'instabilità della Penisola e non era sufficiente a contenere il rischio della *balcanizzazione* dell'intera Regione. Inoltre ancora una volta l'Unione si era dimostrata incapace di gestire autonomamente la crisi, lasciando nuovamente il campo alle iniziative degli Stati Uniti, della NATO e del Gruppo di contatto. La consapevolezza di ciò ebbe due principali conseguenze: da una parte incentivò il rafforzamento degli strumenti PESC e PESD; dall'altra accelerò lo sviluppo della prospettiva europea per i Balcani Occidentali[46] (Gori, 2007).

Concluso il conflitto con la firma dei controversi accordi di Rambuillet[47], l'Unione riprese l'iniziativa politica. Già al Consiglio del 8 aprile 1999 si era convenuto sulla necessità di un Patto di Stabilità per l'Europa sud-orientale[48]. La decisione fu formalmente adottata nel Consiglio del 26 aprile, nel quale si affermò che il Patto di Stabilità "avrebbe offerto una prospettiva concreta di stabilità e di

[44] I singoli Stati Membri dell'UE hanno partecipato, con propri contingenti, alle operazioni militari NATO.
[45] Cfr. le Conclusioni del CAG del 26-4-1999.
[46] Altri Stati del SEE (Romania e Bulgaria e anche la Slovenia) stavano seguendo il loro personale percorso verso l'Unione. Per varie ragioni esse erano riuscite a prendere il treno dell'Allargamento all'Europa Centro-Orientale. Romania e Bulgaria avviarono i negoziati di adesione nel dicembre 1999, la Slovenia nel marzo del 1998
[47] IL 3 giugno dopo un mese di polemiche trattative guidate dagli Stati Uniti, fu firmato il trattato di pace fra la NATO e la Serbia. L' accordo riconosceva l'autonomia del Kosovo, ma non la sua indipendenza. Il 10 giugno il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adottava la risoluzione 1244 che istituiva in Kosovo due amministrazioni, una civile e una militare sotto l'egida dell'ONU.
[48] L'iniziativa, dunque, non è rivolta esclusivamente ai Balcani, ma a tutti gli Stati del sud-est Europa.

integrazione nelle strutture euro atlantiche"[49]. Il Patto di Stabilità fu adottato il 10 giugno 1999 a Colonia e inaugurato il 30 giugno dello stesso anno in occasione dell'incontro a Sarajevo. Il Patto di Stabilità per l'Europa sud-orientale si inserì sulla scia delle iniziative regionali attivate durante gli anni '90 [50], con l'ambizione di ovviare al difetto di coordinamento che ne aveva caratterizzato, e sminuito, la portata delle azioni. All'iniziativa, nata su proposta UE, partecipano più di quaranta fra Stati, Organizzazioni Internazionali, Organismi Finanziari e Iniziative regionali il cui scopo era di favorire la costruzione dei Balcani in una prospettiva regionale[51]. Gli obiettivi perseguiti sono stati la pace, la democrazia, la realizzazione del libero mercato, l'integrazione europea e internazionale, il rafforzamento della società civile e il consolidamento di società multietniche. Molti hanno criticato il fatto che non sia stata data una definizione del concetto fondamentale su cui si basa il Patto, ovvero la stabilità, creando un po' di confusione sugli obiettivi e la strategia perseguita (Joliceur, 2003). Come schematizza efficacemente Gligorov[52], nella strategia del Patto di Stabilità viene sottinteso che la stabilità sarebbe stata assicurata allorché si fossero realizzati gli altri obiettivi. La stabilità invece doveva essere intesa come un fattore fondamentale per assicurare lo sviluppo e la prosperità: obiettivi finali dell'intero processo.

Dal punto di vista operativo, considerata l'ambizione degli intenti ed il grande numero dei partecipanti, l'Organizzazione si è data una struttura complessa[53]. Sono stati istituiti tre Tavoli, più un Tavolo di coordinamento, il Tavolo regionale dell'Europa sudorientale, che aveva il compito di valutare i progetti realizzati dal Patto di Stabilità ed elaborare gli orientamenti strategici. I

[49] Cfr. conclusioni CAG del 26-4-1999 e le Conclusione del Consiglio di Colonia 10 -6-1999.
[50] Cfr. il paragrafo 1.1.3.
[51] Parteciparono gli Stati membri dell'UE, gli Stati dell'Europa sud-orientale, Canada, Giappone, Norvegia, RFJ, Russia, Stati Uniti, Svizzera, le IFIs, la NATO, l'OSCE, BERS, BEI, Consiglio d'Europa, Banca Mondiale, Processo di Royaumont, SECI, CEI, SEECP.
[52] Gligorov, Vladimir, (2001), "Notes on the Stability Pact" in Daianu and Veremis, (a cura di) pp.12-19.
[53] La complessità della struttura è certamente funzionale alla complessità dei compiti assunti e alla eterogeneità delle realtà alle quali si rivolge il Patto, essa però è un forte ostacolo all' efficienza e l'efficacia del suo lavoro. Cfr. Joliceur, 2003, *op.cit.*

tre Tavoli tematici si incentrarono rispettivamente su: democrazia e diritti della persona; ricostruzione economica, sviluppo e cooperazione; sicurezza. La principale funzione del Patto di Stabilità fu quella di strumento per il coordinamento, la realizzazione e l'assistenza nella progettazione delle iniziative promosse dai suoi *partners.* Ciononostante, per dare maggiore visibilità all'iniziativa, si è deciso di individuare dei progetti da realizzare nel breve periodo. Ognuno di questi doveva coinvolgere almeno due Stati, così da favorire la cooperazione regionale. Ogni Tavolo è stato incaricato di proporre un certo numero di progetti, che sono stati raccolti nel *Quick Start Package.* Il pacchetto conteneva 244 progetti, per un costo complessivo di 1,8 miliardi di euro. Alla conferenza dei donatori del marzo del 2000 furono raccolti in totale 2,4 miliardi, più della cifra necessaria per realizzare il *Quick Start Package*. Nella conferenza d'ottobre dell'anno successivo furono resi disponibili altri 3 miliardi, per un totale di 5, 4 miliardi di euro. I fondi furono distribuiti in maniera fortemente diseguale fra i Tavoli di lavoro. Alla conferenza di marzo 1,8 miliardi di euro, cioè l'84% di essi è andato al secondo Tavolo, quello sulla ricostruzione e lo sviluppo economico, mentre solo 280 milioni di euro (12%) al Tavolo su democrazia e diritti umani e 78 (4%) milioni a quello sulla sicurezza. La conferenza regionale di ottobre ha finanziato progetti più o meno nelle stesse proporzioni: 2,4 miliardi di euro (80%) furono devoluti a progetti sulla ricostruzione, 100 milioni (3,3%) agli altri progetti. Un aiuto speciale di 500 milioni di euro (15,7%) fu consacrato in aiuti ai rifugiati[54]. Tale scelta si spiega con l'esigenza di ottenere dei risultati visibili e in poco tempo. Operazioni di ricostruzione, ad esempio di strade o ferrovie, hanno molta più risonanza e visibilità rispetto al consolidamento della democrazia o la lotta alla corruzione (Joliceur 2003).

Diversi sono i successi del Patto di Stabilità. Fra questi, i principali sono nell'ambito della cooperazione regionale. Grazie alle centinaia di incontri (bilaterali e multilaterali) fra capi di Stato, fra Ministri, esperti e amministratori,

[54] Si possono trovare queste ed altre informazioni sul Patto di Stabilità per l'Europa sud orientale sul sito ufficiale dell'iniziativa www.stabilitypact.org.

nell'ambito dei Tavoli di lavoro, il Patto di Stabilità ha saputo rispondere al suo obiettivo di facilitare i contatti fra responsabili politici, uomini d'affari, scienziati, istituzioni internazionali e ONG (Joliceur 2003). Soprattutto esso è riuscito nell'intento di maturare negli Stati della Regione la volontà di sviluppare una migliore cooperazione regionale e delle buone relazioni con i loro vicini. "Nella Regione, i paesi che erano una volta riluttanti a impegnarsi in più strette relazioni, ora chiaramente riconoscono i benefici della cooperazione che sostiene le riforme e migliora le condizioni di salute domestiche […] Cooperare con i propri vicini è ora la regola, non più l'eccezione.[55]

Fra gli altri successi si annoverano, nell'ambito del primo Tavolo, il lancio nel giugno del 2000 dell' "Agenda d'azione regionale" sui rifugiati, che delinea una *roadmap* per risolvere, nell'arco di tre anni, importanti questioni quali l'alloggio e la proprietà; l'adozione della Carta per la libertà dei media, sempre nel giugno del 2000, accettata da tutti gli Stati della regione e in base alla quale essi si impegnano ad avviare riforme interne al fine di garantire la massima libertà di informazione.

Nel campo della ricostruzione economica, oltre alla realizzazione dei progetti del *Quick Start Package*, è stato firmato un memorandum di intesa sulla liberalizzazione e la facilitazione dei commerci[56], che ha portato alla realizzazione nel 2006 della nuova CEFTA[57]. Nel campo della sicurezza il Patto ha sostenuto i programmi di smobilitazione e reintegrazione dei militari nella vita civile in Bulgaria e in Romania ed ha promosso la realizzazione di un centro d'assistenza regionale di verifica e limitazione degli armamenti a Zagabria, al quale partecipano 18 Stati della Regione.

---

[55] Discorso del Coordinatore speciale Erhard Busek in occasione dell'incontro del Tavolo regionale a Sofia il 27 febbraio 2008.

[56] Il memorandum di intesa "Trade Liberalisation and Facilitation" è stato firmato il 27 giugno 2001 a Bruxelles. Vi hanno preso parte l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Bulgaria, la Croazia, la Macedonia, la Repubblica Federale di Jugoslavia e la Romania.

[57] CEFTA (Central European Free Trade Agreement) è un accordo di libero scambio fra l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Croazia, la Macedonia, la Moldavia, il Montenegro, la Serbia. Fino al 2004 ne erano parte anche la Repubblica Ceca, la Polonia, la Slovenia l'Ungheria e, fino al 2007, anche la Bulgaria e la Romania.

Il lancio del Patto di Stabilità ha rappresentato sicuramente un passo molto importante per l'Unione e per la Comunità Internazionale verso i Balcani. Esso infatti è prova della presa di coscienza della necessità di un impegno qualitativamente nuovo verso la Regione, che voleva superare le vecchie concezioni d'intervento legate agli schemi del bipolarismo, secondo i quali i teatri di guerra o instabilità come i Balcani erano terreno di scontro fra i due blocchi. Si cominciava a intendere la questione della sicurezza in maniera del tutto nuova. La parola d'ordine era in quel momento integrazione. Come l'esperienza dell'Europa aveva dimostrato, essa, combinata con ricostruzione e liberalizzazione conduceva allo sviluppo e alla prosperità e questi, a loro volta, alla stabilità. Ma per garantire il successo del Patto di Stabilità non era sufficiente la promessa di una generica "integrazione nelle strutture euro – atlantiche". A Colonia furono enunciati altisonanti obiettivi, ma i mezzi per le soluzioni avanzate per realizzarli erano poco chiari e conducevano a dubbi orizzonti di successo. Come abbiamo visto, il Patto di Stabilità offriva aiuti economici soprattutto in ambito di ricostruzione, spingeva fortemente verso l'abbattimento delle barriere doganali (fra gli Stati dell'area, fra loro e l'UE, fra loro e il resto del mondo) ma offriva pochi incentivi agli investimenti, diceva poco sulle barriere non tariffarie e soprattutto non metteva a disposizione risorse adeguate. Come argomenta efficacemente Gligorov, posto che gli obiettivi principali erano sviluppo e prosperità, affinché le soluzioni proposte fossero efficaci era necessario sviluppo politico. Quest'ultimo aveva bisogno di un forte incentivo. Tale incentivo doveva essere la prospettiva certa di un futuro nell'Unione Europea. Il Patto di Stabilità, diceva troppo poco su questo punto, riferendosi a un avvicinamento della Regione alle strutture euro-atlantiche e menzionando, senza altre specificazione, l'offerta di una prospettiva di adesione all'UE per i suoi interessati[58]. Tale prospettiva arrivò solo nel 2000 al Consiglio di Feira, e si concretizzò in una promessa ufficiale di adesione nel 2003 con l'ufficializzazione della promessa di adesione e l'adozione della Agenda di

[58] Cfr. le Conclusioni del Consiglio Europeo di Colonia il 10-3-1999.

Salonicco[59]. Intanto però l'Unione, assunte definitivamente le sue responsabilità verso questa Regione, si stava muovendo verso questo obiettivo. Parallelamente al Patto di Stabilità, essa lanciò un'altra iniziativa, il Processo di Stabilizzazione e Associazione (Processo di SA), che in sostanza voleva essere una versione aggiornata e più ambiziosa dell'Approccio Regionale, e si muoveva specificatamente verso la prospettiva di integrazione europea. Il Patto di Stabilità finì per essere funzionale al Processo di SA e più genericamente un sostegno al processo di integrazione, svolgendo un ruolo chiave nel settore della cooperazione regionale. Nel 2008 il Patto di Stabilità è stato rinominato Consiglio di Cooperazione Regionale (CCR), con il compito precipuo di garantire l'efficienza delle attività regionali e la loro ulteriore razionalizzazione. La sede è stata trasferita a Sarajevo, con l'obiettivo di rafforzare nei beneficiari il senso di appartenenza dell'assistenza, e far si che la responsabilità autonoma degli Stati balcanici nel'ambito del loro sviluppo politico sia più vigorosa.

1.2.2 Il Processo di stabilizzazione e associazione

Il Processo di stabilizzazione e associazione è stato lanciato, su iniziativa della Commissione Europea[60], il 21-22 giugno del 1999. Come l'Approccio Regionale, il Processo di SA si muove lungo due direttrici: quella dei rapporti bilaterali, poiché esso si basa su un rapporto contrattuale fra Bruxelles e il Paese interessato; quella dei rapporti multilaterali, in quanto si ribadiva la necessità di rafforzare la cooperazione fra gli Stati dell'area e fra questi e l'UE. Rispetto all'Approccio Regionale, il Processo di SA si è dotato di dispositivi più efficienti per offrire degli incentivi maggiori. Al cuore del Processo vi sono lo sviluppo di rapporti commerciali di nuova generazione, gli Accordi di Stabilizzazione e Associazione; l'adozione di misure commerciali autonome preferenziali (ATM) per favorire le esportazioni dei Paesi interessati verso il mercato comunitario;

[59] Cfr. il paragrafo 1.2.2.
[60] Cfr. COM(99)235 finale, 26 maggio 1999.

l'offerta di assistenza economica e finanziaria, con l'obiettivo della ricostruzione, del rafforzamento del quadro macroeconomico e per creare un clima favorevole agli investimenti[61]. Vi sono poi una serie di misure volte al rafforzamento della cooperazione regionale e che includono la cooperazione nel settore della giustizia e affari interni, soprattutto nella lotta alla corruzione, nella gestione dell'immigrazione, nel controllo delle frontiere; lo sviluppo del dialogo politico soprattutto ai fini del rafforzamento della cooperazione regionale; misure di assistenza al potenziamento istituzionale, al fine di rendere più efficiente la pubblica amministrazione e rafforzare la società civile[62]. In materia di condizionalità, il processo di SA recepì le Conclusioni del Consiglio sulla condizionalità del 1997 come quadro di riferimento generale e lo trasferì a tutti i suoi dispositivi [63]. La strategia per la condizionalità elaborata per i Balcani Occidentali combinava una condizionalità positiva, ovvero benefici in cambio di progressi, ed una negativa, ovvero il ritiro delle concessioni (preferenze commerciali, assistenza finanziaria etc.) in caso di violazione di certi criteri. Come già detto sopra, inoltre, esso introduceva un meccanismo di gradualità secondo il quale assistenza finanziaria, preferenze commerciali e rapporti contrattuali venivano sottoposti a un diverso grado di condizionalità. I criteri da soddisfare diventavano tanto più esigenti quanto più lo Stato si avvicinava all'Unione. Sono stati inoltre individuati criteri specifici per ogni Stato e, per mantenere un approccio regionale, condizioni obbligatorie per tutti. Fra queste, fondamentali erano la cooperazione regionale e la collaborazione con il Tribunale

[61] L'assistenza sarebbe stata fornita nell'ambito del nuovo programma CARDS, che aveva sostituito i precedenti programmi OBNOVA e PHARE. Cfr capitoli succesivi.

[62] Cfr. Gori 2007 *op.cit* e Emerson Michael, "Recalibrating EU Policy towards the Western Balkans", CEPS, n° 175 October 2008, pp. 7-27

[63] Sugli Accordi di Stabilizzazione e Associazione e una ricostruzione del principio di condizionalità. Cfr. Blockmans Steven, Adan Lazowski, (2007) *The European Union and its Neighbours: a Legal Appraisal of the Eu'a Policies of Stabilisation, Partnership and Integration*, Asser press/institut; Pippan Christian, (2004) "The Rocky Road to Europe: the EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality", *European Foreign Affairs*, n.9 pp 219-245; Anastasakis, Othon & Bechev, Dimitar (2003),"EU conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process", South East Studies Programme, European Study, Centre St Antony's College, University of Oxford.

Internazionale per i Crimini in Jugoslavia. Alla conclusione è stata allegata una lista di *standards* che mirava a tradurre i principi generali in requisiti più concreti e operativi. L'idea di base a questo approccio era che tali criteri non rappresentavano un modo per ostacolare il cammino della Regione verso l'UE, bensì essi dovevano essere da incentivo all'attivazione delle riforme necessarie per progredire lungo il cammino verso l'UE. Una condizionalità funzionale, dunque, agli obiettivi di crescita, stabilità e integrazione.

Per quanto riguarda i rapporti contrattuali, la Commissione elaborò una nuova tipologia di accordi, gli Accordi di Stabilizzazione e Associazione, che rappresentavano un'alternativa agli Accordi Europei proposti ai Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale, i quali erano espressamente finalizzati al recepimento dell'*acquis* e all'adesione all'UE, e agli Accordi di Amicizia e Cooperazione contratti con i Paesi nati dalla dissoluzione dell'URSS (Blockmans 2007). Gli ASA sono stati pensati per rispondere alle esigenze degli Stati dei Balcani, aspirando principalmente a stabilire un'associazione formale con l'Unione nel periodo di transizione, così da favorire la messa in atto delle riforme normative secondo gli *standards* del Mercato Comune. Gli ASA, infatti, mirano alla progressiva liberalizzazione delle merci; alla libera circolazione dei servizi, dei capitali e dei lavoratori; all'avvicinamento delle legislazioni, soprattutto in materia di contratti pubblici, concorrenza, diritti di proprietà intellettuale, sovvenzioni statali; alla cooperazione in materia di giustizia e affari interni, in particolare sulla reintegrazione dei migranti clandestini.

L'avvio ed il funzionamento degli ASA sono strettamente legati al meccanismo di condizionalità. Per avviare il negoziato è, infatti, necessario che il Paese interessato dimostri d'avere la necessaria capacità amministrativa, politica ed economica per attuare gli impegni che si assume. La Commissione valuta tale capacità sulla base delle Conclusioni del Consiglio del 1997, dando particolare attenzione alla presenza di strutture democratiche, al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, al rafforzamento dello Stato di Diritto e della cooperazione regionale. Le conclusioni della Commissione, elaborate sulla base

degli studi e dei dati presentati dai principali organismi internazionali, vengono pubblicate in un rapporto annuale (rapporto SAP). Solo quando la Commissione ritiene che lo Stato abbia fatto sufficienti progressi, avvia, con approvazione del Consiglio, uno studio di fattibilità. In caso di esito positivo vengono infine avviati i negoziati. Trattandosi di una di quelle materie che prevedono il ricorso alla procedura rafforzata, l'accordo per entrare in vigore deve essere ratificato da tutti gli Stati Membri. Firmando l'ASA lo Stato contraente si impegna a rispettare le condizioni stabilite dal Consiglio del 1997, "le norme e i principi generali del Diritto Internazionale" [64] e il rispetto delle convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo quali la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, la Dichiarazione di Helsinki del 1975 e la Carta di Parigi per una Nuova Europa del 1990. Per assicurare il rispetto di tali condizioni, nell'Accordo fu stata inserita una clausola, la cosiddetta "clausola bulgara" secondo la quale in caso di violazione di una di queste condizioni, l'Unione può adottare delle contro-misure che, a seconda della gravità e della durata della violazione, potevano comportare anche la sospensione dell'ASA. Il monitoraggio sui progressi compiuti e sul rispetto dei criteri stabiliti sarebbe stato garantito dalla pubblicazione di Rapporti Annuali stilati dalla Commissione Europea e dall'avanzamento dei risultati prodotti dai Partenariati Europei istituti nel 2003 dall'Agenda di Salonicco[65].

Riguardo alle misure commerciali, nell'ambito del Processo di SA, furono adottate delle misure autonome preferenziali (ATM). Nel corso del 2000[66] furono abbattuti i dazi e le quote per tutte le esportazioni verso l'UE, inclusi i prodotti industriali sensibili e agricoli. Ne erano esclusi solo alcuni prodotti ittici, la carne di agnello e il vino. Tali misure furono volte a stabilire un sistema uniforme di preferenze commerciali per tutti i Paesi coinvolti dal Processo di SA, prima che essi abbiano concluso l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione. Anche questo dispositivo adottato fu strettamente legato alla condizionalità. Per godere delle misure commerciali offerte dall'UE, lo Stato interessato doveva: rispettare i criteri

[64] Cfr. art.3 Accordo di Stabilizzazione e Associazione fra EU e Croazia, 13 dicembre 2004.
[65] Cfr il paragrafo seguente.
[66] Cfr. il Regolamento del Consiglio (EC) n. 2007/2000

stabiliti al Consiglio del 1997; avviare le riforme economiche necessarie per rafforzare la cooperazione regionale e per avvicinarsi ai requisiti e alle norme previsti dai regolamenti del GATT 1994 e del WTO; assicurare il suo effettivo impegno a collaborare con la Commissione Europea nella prevenzione delle frodi. Una volta che lo Stato avrà concluso l'accordo di stabilizzazione e associazione, le misure preferenziali definite con l'UE saranno incluse nell'ASA.

Secondo quanto emerge dal terzo rapporto della Commissione Europea sul Processo di SA, gli effetti delle misure ATM, a due anni dalla loro adozione, erano alquanto deludenti[67]. Come si vede in tabella, solo Albania e Serbia e Montenegro hanno beneficiato delle misure duty free e quota free su una sostanziosa percentuale delle loro esportazioni. Rispettivamente il 54% e il 48% delle loro esportazioni beneficiava nel 2002 di tassi doganali inferiori a quelli del 1999. Per la Bosnia-Erzegovina, la Croazia, e la Macedonia tale percentuale era, invece, inferiore al 4% . Significativo è inoltre il dato relativo ai prodotti a dazi zero, inferiore al 17% del totale delle esportazioni per tutti i Paesi, tranne che per la Croazia (22%). Con l'eccezione di Albania e Serbia e Montenegro, una percentuale molto alta delle esportazioni era sottoposta alle stesse tariffe del 1999. Nel 2002 erano diminuiti, rispetto al 1999, per tutti gli Stati, il numero di prodotti esportati in Europa.

Tabella n. 7 Numero e dazi delle esportazioni dei Balcani Occidentali verso l'UE nel 1999 e 2002

	Numero di prodotti esportati		Numero di prodotti per i quali la tariffa del 2002 è (% delle esportazioni in parentesi)		
Paese	1999	2002	Zero	Come nel 1999	Meno del 1999
Albania	34	23	7(8%)	2 (6%)	14 (54%)
Bosnia-Erzegovina	44	40	12 (18%)	26 (48%)	1 (1%)
Croazia	128	126	32 (22%)	83 (37%)	3 (2%)
Macedonia	42	37	5 (10%)	27 (48%)	2 (4%)
Serbia e Montenegro	80	70	15 (11%)	0	45 (48%)
Balcani Occidentali	n.d.	n.d.	(16,6%)	(28,3%)	(16,9%)
Fonte : Commissione Europea, terzo Rapporto PSA, 2004					

[67] Cfr. Commissione Europea (2004) "The Stabilisation and Association process for South East Europe Third Annual Report" COM(2004) 202/2 definitivo.

Questi risultati sono dovuti a molteplici fattori[68]. Una forte componente, come sottolineato dalla stessa Commissione nel terzo Rapporto SAP, è la non competitività dei prodotti degli Stati della Penisola e la necessità di diversificare la produzione, riformare i sistemi di *governance* privata e di attrarre investimenti esteri. Vi sono però anche altri fattori da tenere in considerazione: nonostante l'abbattimento dei dazi e delle quote vi è tutta una seria di misure non doganali a protezione del mercato Europeo; inoltre molti dei prodotti esclusi dalle misure ATM erano proprio quei prodotti sui quali i Paesi interessati erano più competitivi.

1.2.3 La promessa europea: l'Agenda di Salonicco

Nel 1999, dopo otto anni dall'inizio della dissoluzione della Jugoslavia, l'Unione Europea era dunque riuscita a dotarsi di una strategia apparentemente coerente e unitaria verso in Balcani, la cui prospettiva di ultimo approdo era l'adesione all'Unione (Gori, 2007). Eppure in quel momento vi erano ancora dei dubbi sulla reali capacità di riuscita di questo nuovo approccio. Innanzi tutto la prospettiva di adesione avanzata dal Patto di Stabilità e dal Processo di SA non si era ancora stata riempita di contenuti, tranne che per la possibilità di contrarre un accordo di SA. Rimaneva perciò ancora in dubbio se la proposta era stata dettata da una consapevole convinzione politica, oppure se essa era stata dettata dalla situazione d'emergenza in seguito allo scoppio della crisi in Kosovo. Inoltre le condizioni politiche dell'area non erano le più favorevoli a programmare un futuro in Europa. Ancora al Governo sedevano i regimi autoritari e nazionalisti protagonisti dei catastrofici eventi degli anni precedenti, governi lontani dai valori

[68] Cfr. Uvalic Milica (2004a) "Future European Union Enlargement?: the Case of the Western Balkans" Paper preparato per l' 8th Conferenza dell'EACES , Belgrado (Serbia e Montenegro), 23-24 settembre.

e dagli *standards* tecnici della "famiglia europea" (Gori, 2007). Il clima cambiò radicalmente fra la fine del 1999 e quella del 2000. Nel dicembre 1999 morì il leader Croato Tudjiman. Alle elezioni parlamentari vinsero le forze democratiche e filoeuropee aprendo una nuova fase nella politica del Paese. Le nuove condizioni politiche permisero alla Croazia di avviare i negoziati per l'ASA nel novembre del 2000. Nell'ottobre di quell'anno a Belgrado fu rovesciato il governo di Milosevic e fu instaurato il governo moderato di Kustunica. L'Unione decise in seguito a tali eventi di sospendere tute le sanzioni economiche verso la RFJ, di integrare il Paese nei programmi di assistenza finanziaria e nelle istituzioni finanziarie internazionali.

La novità più interessante, in termini di prospettiva europea, venne nel giugno del 2000 quando, al Consiglio di Feira, si qualificarono i Balcani Occidentali come "candidati potenziali" all'adesione Europea[69]. Se in effetti tale nozione non definisce e non conferisce alcun interesse legittimo, nella fattispecie all'adesione, esso comunque esprime la convinzione che "il futuro dei Balcani è in Europa" e suona come un impegno dell'Unione ad utilizzare tutti i mezzi a sua disposizione affinché ciò si realizzi. In quell'occasione si decise anche di organizzare un vertice fra l'UE e i paesi della regione per informarli e responsabilizzarli sul Processo di SA. In occasione di tale incontro, che si tenne a Zagabria il 24 novembre del 2000, venne adottata un'Agenda che individuava per ogni singolo Stato Interessato gli obiettivi da realizzare per avanzare nel Processo di SA.

La prospettiva di adesione si riempì di contenuti tre anni dopo quando, al Vertice di Salonicco, il Consiglio Europeo riaffermò "la sua determinazione al pieno e effettivo appoggio alla prospettiva europea dei Balcani Occidentali, i quali diventeranno parte integrante dell'UE" e adottò l'"Agenda di Salonicco per i Balcani Occidentali: procedere verso l'integrazione Europea"[70]. L'Agenda partiva dal presupposto che la strategia verso i Balcani doveva arricchirsi

[69] Cfr. Conclusioni del Consiglio Europeo di Feira del 19/20-6-2000.
[70] Cfr. Conclusioni del CAGRE del 16-6-2003 e del Consiglio Europeo di Salonicco del 19/20-6-2003.

dell'esperienza e della metodologia dell'Allargamento. Si ricordava che l'adesione era condizionata al soddisfacimento dei criteri stabiliti nel 1993 al Consiglio Europeo di Copenhagen sulla base dei requisiti essenziali previsti dagli art.6 e 46 del Trattato sull'Unione Europea, ovvero:

1. la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di Diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela;

2. l'esistenza di un'economia di mercato funzionante e la capacità di far fronte alle forze di mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione;

3. la capacità di far fronte agli obblighi derivanti dall'adesione e, segnatamente, di realizzare gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

Gli Stati interessati dovevano inoltre soddisfare i criteri stabiliti dal Processo di Stabilizzazione e Associazione[71].

L'Agenda ha introdotto una serie di strumenti, ispirati a quelli adottati nella strategia di pre-adesione verso i PECO, che aiutassero tali Paesi ad acquisire i criteri richiesti. Fra questi quelli più importanti sono i Partenariati Europei. Basandosi sui rapporti annuali della Commissione, essi identificano le priorità di breve (uno - due anni) e medio (tre - quattro anni) termine per ciascuno Stato, sulla base delle quali i Governi locali devono modellare la loro Agenda politica e concentrare le risorse di bilancio. Ogni singolo Stato è inoltre "fortemente incoraggiato" ad adottare un Piano Nazionale per il perseguimento delle priorità individuate nel loro Partenariato Europeo. Questo strumento è pensato per incentivare le riforme negli Stati interessati e per essere metro su cui misurare i risultati ottenuti e sulla base del quale l'Unione e gli Stati Membri possono orientare l'assistenza finanziaria. I Partenariati Europei, infatti, riflettono i particolari stadi di sviluppo di ciascuno Stato. Essi contengono anche una clausola di condizionalità: come previsto nel comune punto 5 del Partenariato, il non rispetto dei criteri di Copenhagen del 1993 e la mancanza di progressi verso le

[71] Cfr. il paragrafo 1.2.2.

specifiche priorità individuate, possono comportare la sospensione unilaterale da parte dell'UE dell'assistenza Comunitaria offerta nell'ambito nel Processo di SA. L'Agenda di Salonicco introduce altri strumenti. Nell'ambito dell'*Istitutional Building* vengono estesi a tutti i Paesi parte del Processo di SA i Gemellaggi, da finanziare nell'ambito del Programma di Assistenza CARDS[72]. Nel triennio 2003-2005 ne erano stati attivati 40 per cui gli esperti e i consulenti degli Stati membri vengono distaccati per lunghi periodi di tempo presso le amministrazioni dei soggetti beneficiari al fine di trasferire il proprio bagaglio di esperienza e di *know-how* e contribuire così a migliorare alla capacità amministrativa e istituzionale (Gori 2007); è stata data la possibilità a tutti gli Stati dell'area di partecipare al programma TAIEX (Technical Assistence Information Exchange), che ha il compito di organizzare seminari formativi sulla legislazione UE. Alla fine del 2005 TAIEX aveva espletato più di 300 azioni di assistenza a favore di oltre 60000 funzionari delle amministrazioni balcaniche, delle loro associazioni commerciali, delle amministrazioni giudiziarie e parlamentari (Gori 2007); si decise di istituire una Scuola regionale di Pubblica Amministrazione, la cui attività è iniziata nel maggio del 2006. Per quanto riguarda l'Assistenza finanziaria, l'Agenda promise un aumento del budget di CARDS di 200 milioni di euro per il periodo 2004-2006, sancendo il principio secondo il quale "come i Balcani Occidentali si avvicinano all'UE, l'assistenza comunitaria deve essere rivista di conseguenza"[73]. Per promuovere lo sviluppo economico, nell'Agenda si invitava la Commissione a preparare l'estensione del cumulo diagonale paneuropeo dell'origine[74] a tutti gli Stati della regione; furono resi disponibili a tutti i paesi dei Balcani Occidentali i programmi di assistenza finanziaria di pre-adesione, riservati ai paesi dell'Europa orientale, PHARE ISPA e SAPARD. Riguardo al dialogo politico, venne lanciata l'idea di un tavolo di incontro e

[72] Dal 2007 CARDS è stato sostituito dal Programma di pre-adesione IPA. I Gemellaggi continuano ad essere finanziati nell'ambito di questo strumento.
[73] "As the Western Balkan countries move closer to the EU, Community assistance will have to be adjusted accordingly" p.6.
[74] In virtù del cumulo diagonale, un Paese può trasformare ed esportare nell'Unione un prodotto che beneficia di un trattamento commerciale preferenziale, anche quando le materie prime di quel prodotto sono in parte originarie di un altro Paese beneficiario del regime.

dibattito fra Capi di Stato della regione e le loro controparti europee, l' *EU – Western Balkans forum*.

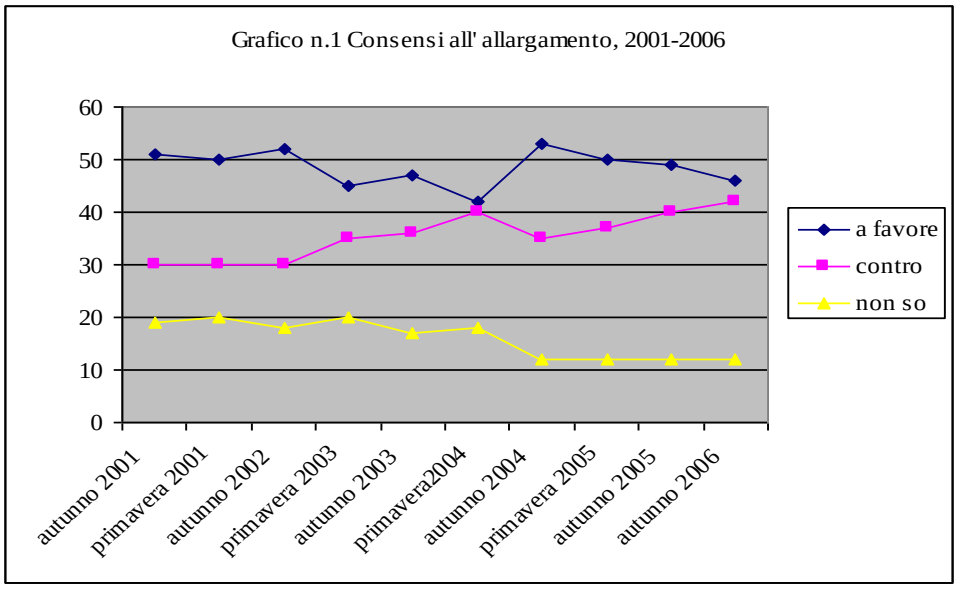
1.3. La prospettiva europea

1.3.1 La capacità di assorbimento dell'Unione e il Pacchetto Allargamento

I falliti referendum sulla costituzione Europea in Francia e in Olanda del 2004, incrinarono in parte la certezza della prospettiva europea per i Balcani Occidentali promessa a Salonicco. Fra le principali ragioni del fallimento referendario vi era, infatti, il timore che il rapido e grande allargamento ad est avrebbe indebolito l'Unione, minandone la capacità operativa e decisionale[75]. Un maggior numero di Stati Membri comportava un aggravamento delle procedure decisionali. In quelle nelle quali è richiesta l'unanimità, un piccolo Stato può bloccare le proposte avanzate. In una decisione a maggioranza qualificata, il voto di 14 paesi con 55 milioni può bloccare una proposta presentata da 13 paesi di 430 milioni di abitanti! (Mayhew, 2007). Sicuramente era necessario, dunque, operare delle riforme che mantengano inalterata l'efficienza delle Istituzioni.

Fonte di maggior preoccupazione, però era la perdita di consensi nell'opinione pubblica circa l'allargamento. Le principali ragioni erano il timore dei flussi migratori, la (conseguente) perdita di posti di lavoro e l'instabilità economica dovuta all'avvicinamento di paesi economicamente più deboli. In realtà i risultati dell'ultimo allargamento dimostrano che esso ha portato benefici all'UE (Mayhew, 2007)[76].

[75] Mayhew, Alan (2007) "A Certain Idea of Europe: Can European integration Survive Eastern Enlargement?", Sussex European Institute, SEI Working Paper n°93.
[76] Sui benefici dell'allargamento cfr. anche Guerrieri, Paolo (2004) "l'allargamento e I suoi benefici economici", *Rivista di economia e politica industriale*,n.2, giugno, pp.241-258.



Fonte : Alan Mayhew (2007).

L'ingresso dei nuovi Stati Membri ha permesso all'Unione di "resistere" meglio alla difficile congiuntura internazionale e ai cambiamenti strutturali delle economie europee in conseguenza della globalizzazione. Come argomenta Alan Mayhew, le principali cause della perdita di consensi nell'allargamento è dovuta alla "confusione fra causa ed effetti".

Durante il CAGRE del 12 dicembre del 2005 Francia ed Olanda ottennero che si aprisse un dibattito sull'Allargamento nel 2006, specificando che bisognava tener conto, nella valutazione di eventuali nuovi ampliamenti, dell'opinione dei cittadini europei, nonché della capacità di assorbimento dell'Unione Europea. Si diffuse il timore che l'Unione avrebbe potuto ridimensionare i suoi impegni politici per i Balcani Occidentali, in particolare per quanto riguardava la promessa di adesione all'UE. Tali dubbi furono allontanati da una serie di eventi manifestatesi nel corso del 2005: l'avvio dei negoziati ASA con la Serbia e Montenegro e la Bosnia-Erzegovina, il riconoscimento dello *status* di candidato alla Macedonia e la discussione sul "pacchetto Allargamento"[77]. Quest'ultimo fu

[77] Cfr. la Comunicazione della Commissione "Documento di strategia del 2005 sull'allargamento" del 9-11-2005 COM(2005)561 definitivo.

adottato nel novembre del 2005 e tracciava la *road map* che i "potenziali candidati" avrebbero dovuto seguire per raggiungere Bruxelles. Nel documento la Commissione, pur facendo riferimento alla necessità di tener conto della capacità di assorbimento dell'UE, affermò che il processo d'allargamento "è fondamentale per promuovere in tutta Europa la pace, la stabilità, la prosperità, la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto"[78]. Ribadì gli impegni assunti verso i Balcani Occidentali[79], sottolineando però che la politica UE verso i Balcani può funzionare solo se è in grado di assortire una forte condizionalità con una chiara prospettiva europea. La Commissione promise rigore nell'applicare la condizionalità e generosità nel riconoscere i progressi compiuti. Essa delineò un meccanismo per il quale, per avanzare lungo la strada verso l'integrazione, bisognava aver prima soddisfatto delle precise condizioni. La Commissione, infine, rinnovò il suo impegno, tramite tutti i dispositivi a sua disposizione, ad aiutare questi paesi ad affrontare tale percorso. A tal proposito, nel 2006, fu adottato un nuovo strumento finanziario di pre-adesione, IPA, che sostituiva i precedenti programmi CARDS, PHARE, ISPA e SAPARD[80].

Il percorso tracciato dalla Commissione prevedeva cinque tappe fondamentali:

1. Avvio della negoziazione dell'ASA, dopo la verifica della Commissione che siano "soddisfatte le condizioni di base, una delle quali è un livello di stabilizzazione sufficiente"[81] ;

2. Conclusione dell'accordo SA, "quando il Paese ha registrato globalmente progressi sufficienti per quanto riguarda le diverse riforme indispensabili per l'applicazione dell'accordo"[82];

3. Presentazione della candidatura, a condizione che l'ASA sia correttamente applicato;

---

[78] *Ibidem.*
[79] Dal 1 gennaio 2005 il dossier "Balcani Occidentali" è stato affidato alla DG Allargamento.
[80] Cfr. il Capitolo II
[81] Cfr. la Comunicazione della Commissione "Documento di strategia del 2005 sull'allargamento" del 9-11-2005 COM(2005)561 definitivo.
[82] *Ibidem.*

4. Conferimento dello *status* di "candidato", se il Paese dimostra di applicare correttamente l'Accordo SA e di impegnarsi nell'implementazione delle riforme necessarie per soddisfare i criteri di Copenhagen. Lo *status* di candidato "consente di utilizzare l'assistenza dell'UE in tutti i settori connessi con la capacità del Paese di assumersi, a termine, gli obblighi che comporta l'adesione, come ad esempio i preparativi per l'applicazione dei fondi strutturali. Non ne consegue, tuttavia, un aumento automatico dell'assistenza finanziaria globale destinata al Paese"[83].

5. Avvio dei negoziati di adesione, una volta che lo Stato ha raggiunto un livello adeguato di conformità con i Criteri di Copenhagen. Quelli politici, compresa la collaborazione con la ICTY, devono essere completamente soddisfatti; quelli economici devono aver fatto registrare progressi significativi.

1.3.2 Situazione attuale

Come ribadito dalla Commissione Europea nel lanciare il Processo di SA, la Commissione valuta i progressi compiuti da ogni singolo Paese balcanico, e ciascuno ha il proprio percorso in direzione dell'integrazione all'UE. Il monitoraggio dei progressi viene fatto dalla Commissione tramite la redazione di *progress report* pubblicati annualmente, nei quali vengono riportati i risultati ottenuti da ciascuno Stato in relazione alla realizzazione delle priorità individuate dal Partenariato Europeo e dall'attuazione dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione. Allo stato attuale il processo di integrazione vede una situazione alquanto articolata, diversa per ciascuno Stato.

Croazia. Dopo la morte di Tudjman e la vittoria elettorale del Partito Popolare Croato di Mesić, si aprì in Croazia una nuova fase politica che ha reso possibile l'avvio dei negoziati ASA già nel novembre del 2000. A poco più di un anno di distanza, nell'ottobre del 2001, la Croazia e l'UE hanno firmato l'accordo,

[83] *Ibidem.*

che è entrato in vigore solo il 1 febbraio del 2005. L'avanzamento della Croazia verso l'Unione fu strettamente vincolato dalle relazioni con il Tribunale Internazionale. La procedura di ratifica dell'ASA[84], infatti, si arrestò in Olanda, Italia e Gran Bretagna, le quali si erano rifiutate di procedere a causa della percezione negativa della volontà della Croazia di collaborare con il Tribunale Internazionale. Il Procuratore dell'ICTY, la svizzera Carla Del Ponte, era incaricata di emettere dei pareri circa la collaborazione con il Tribunale, vincolanti per la Commissione[85]. I pareri negativi formulati dalla Del Ponte, bloccarono i negoziati fino all'ottobre del 2005 quando il Procuratore certificò "la piena collaborazione" della Croazia[86]. La vicenda dà una misura del peso della condizionalità nella realizzazione della prospettiva europea.

Nel frattempo, la Croazia aveva presentato il 21 febbraio 2003, domanda di adesione. La Commissione Europea, nel maggio del 2004, emise, in seguito a un rapporto della Del Ponte, un *avis* positivo per la Croazia, sulla base del quale il Consiglio le concesse lo *status* di Paese candidato. Al CAGRE del 3 ottobre, subito dopo la certificazione della Del Ponte della "piena collaborazione" di Zagabria con l'ICTY, si decise di avviare i negoziati di adesione della Croazia. Il 18 febbraio 2008 è stato adottato il Partenariato di adesione che sostituì il partenariato europeo. A quattro anni dall'apertura dei negoziati sono stati aperti

[84] Come abbiamo ricordato nel paragrafo precedente, per fare entrare in vigore l'Accordo SA è necessaria la ratifica di tutti gli Stati Membri.

[85] In quell'occasione, inoltre, si sollevarono polemiche circa la legittimità di dare in mano ad un organo tecnico quale il procuratore ICTY un così forte potere discrezionale.

[86] Al centro della questione era l'arresto del Generale Gotovina. Nel 2004 il Procuratore svizzero aveva dichiarato che per "piena collaborazione" dovesse intendersi l'arresto e il trasferimento all'Aja del Generale. Successivamente al marzo 2005 la Del Ponte acconsentì ad adottare una definizione più flessibile di "piena collaborazione". Nel 2004 il Procuratore svizzero aveva dichiarato che per "piena collaborazione" dovesse intendersi l'arresto e il trasferimento all'Aja del Generale Gotovina. Successivamente al marzo 2005 la Del Ponte tornò ad offrire un'interpretazione più flessibile del concetto di "piena collaborazione" affermando che Zagabria avrebbe dovuto dimostrare di fare tutto il possibile per localizzare e catturare Gotovina. Il procuratore dichiarò a posteriori che aveva ripiegato su tale posizione in quanto le autorità croate le avevano passato informazioni dettagliate sul luogo in cui si nascondeva il Generale e avendole assicurate che il suo arresto sarebbe avvenuto a breve. Cfr. Gori, 2007.

21 capitoli su 35[87] e ne sono stati chiusi, in via provvisoria, quattro. Prima di concludere i negoziati è necessario risolvere alcune questioni. Le principali riguardano la riforma del sistema giudiziario, e la soluzione del contenzioso su questioni territoriali, aperto con la Slovenia.

Macedonia. Il Consiglio ha adottato le direttive negoziali ASA con la Macedonia nel novembre del 2000. Nell'aprile dell'anno successivo fu firmato l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione. I negoziati fra l'UE e la Macedonia erano stati molto rapidi a causa degli eventi che coinvolsero il Paese nel corso del 2001. Nel febbraio, infatti, si erano accese polemiche con la comunità albanese presente in Macedonia, che portarono alla rappresaglia armata macedone nei confronti del sedicente Esercito di Liberazione Nazionale albanese. L'UE reagì alla situazione, che minacciava di rimettere in discussione la stabilità dell'intera Regione, ed impiegò tutti i dispositivi di cui si era dotata in quel decennio: impiegò gli strumenti PESC; in giugno nominò un rappresentante speciale UE residente a Skopje; in luglio approvò misure di assistenza finanziaria e decretò un *visa ban* verso gli estremisti. Tutte queste misure spianarono la strada verso l'accordo di Ocrida. La firma dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione fu il principale incentivo per la ricomposizione della questione. L'avvicinamento all'UE si dimostrò essere un potente strumento di prevenzione delle crisi. L'accordo ASA entrò in vigore il 24 aprile del 2004[88]. L'anno successivo, l'Unione riconobbe alla Macedonia lo status di Paese candidato, come premio per la corretta attuazione dell'ASA, in particolare del suo accordo commerciale *ad interim,* e l'adozione della legislazione prevista nell'accordo di Ocrida[89]. Considerata la situazione politica ed economica del Paese, si decise, però, di

[87] I negoziati di adesione si compongono di 32 capitoli ognuno dei quali relativi ad una specifica materia, dalla politica di concorrenza all'ambiente. Solo una volta che tutti i capitoli saranno chiusi, l'Unione si pronuncerà in via definitiva sull'adesione del Paese.
[88] La procedura di ratifica fu lenta a causa delle "resistenze" soprattutto Francesi ed Olandesi ad una eccessiva accelerazione dell'avvicinamento della Macedonia all'UE.
[89] Cfr. le Conclusioni del Consiglio Europeo del 15/16-12-2005.

rinviare *sine die* l'apertura dei negoziati di adesione. Il 18 febbraio 2008 è stato adottato il Partenariato di adesione.

Albania. I negoziati ASA con l'Albania si sono aperti il 31 gennaio 2003, ma si sono presto bloccati a causa dei risultati negativi riportati dal Paese. Nel terzo rapporto SAP del 2004 la Commissione sottolineò che l'Albania non stava avanzando in materia di riforme a sostegno dell'attuazione dell'Accordo ASA soprattutto in materia di lotta contro il crimine organizzato, traffici illeciti e corruzione. Le elezioni politiche del luglio 2005 segnarono una svolta importante. La Commissione salutò l'evento come la dimostrazione delle credenziali democratiche del Paese e riaprì i negoziati ASA. L'Accordo fu firmato il nel giugno del 2006. Il 28 aprile 2009, l'Albania ha presentato la domanda di adesione.

Serbia e Montenegro. Dopo l'uscita di scena di Milosevic, la Repubblica Federale di Jugoslavia ha vissuto una crisi istituzionale che ha portato nel 2006 alla definitiva separazione di Serbia e Montenegro. La prima fase di crisi si risolse nel 2003 con l'intervento dell'Alto Rappresentante UE, Javier Solana, il quale si adoperò affinché le due Repubbliche restassero unite, nonostante la richiesta del presidente montenegrino Djukanovic di creare l'Unione di due Stati indipendenti. L'UE, sotto la spinta di Solana fece presente a Belgrado e Podgorica che rimanere insieme sarebbe stato il modo migliore per progredire sulla strada dell'integrazione europea (Gori, 2007). Nacque così, nel febbraio 2003 lo Stato di Serbia e Montenegro quale Stato successore della RFJ. L'UE aveva lavorato a favore dell'Unione per paura che l'indipendenza di Podgorica potesse avere un effetto destabilizzante nell'area, in particolare in Kosovo, in Bosnia-Erzegovina e in Macedonia. Ma il matrimonio fra Serbia e Montenegro non funzionava. Esse non riuscivano ad applicare le riforme necessarie per poter avviare i negoziati ASA, soprattutto per quanto riguardava l'armonizzazione commerciale, condizione considerata fondamentale dall'UE.

Per superare l'*impasse* la Commissione adottò nel 2004 il *twin track approach*: i negoziati sarebbero stati portati avanti con ciascuno Stato nelle materie che le due Repubbliche conducevano separatamente, fra cui il commercio, le politiche economiche e le politiche settoriali, e con lo Stato Federale nelle materie di sua competenza come gli obblighi internazionali, diritti umani etc. Il *twin track approach* segnò un cambio sensibile nella politica europea, permettendo al Paese di riallacciare i rapporti con l'UE e togliendo alle Repubbliche l'alibi secondo cui le riforme interne erano difficilmente realizzabili a causa del malfunzionamento della loro unione. Alla fine del 2005 furono avviati i negoziati ASA.

La convivenza fra Serbia e Montenegro si interruppe definitivamente in seguito al referendum del luglio 2006 in seguito al quale nacquero i due Stati indipendenti di Serbia e Montenegro. L'accordo SA con il Montenegro è stato firmato il 15 ottobre 2007. All'inizio dell'anno l'Unione aveva adottato il Partenariato Europeo. Il 15 dicembre del 2008, il Montenegro ha presentato domanda di adesione. Si attende il parere della Commissione in merito per il 2010.

Per quanto riguarda la Serbia, le sue relazioni con l'UE risentivano fortemente della riluttanza del presidente Kustunica a collaborare con la ICTY. I rapporti sono migliorati in seguito all'arresto dei ricercati Stojan Zuoljanin e Radovan Karadzic e al loro trasferimento all'Aja. Quando il Kosovo, nel febbraio 2008, ha proclamato l'indipendenza, la Serbia ha reagito seguendo le vie giuridiche e diplomatiche per contestare la legalità della dichiarazione, riuscendo a soffocare sul nascere focolai di violenza. Nell'aprile dello stesso hanno è stato firmato l'accordo SA segnando una svolta epocale nei rapporti UE-Serbia.

La Commissione ha proposto, fra aprile e giugno 2009, per entrambi gli Stati la liberalizzazione dei visti.

Bosnia-Erzegovina. La Commissione ha lanciato lo studio di fattibilità nel giugno 2003. Essa individuò sedici priorità che la Bosnia-Erzegovina doveva

perseguire nel campo delle riforme politiche ed economiche. I negoziati ASA sono stati avviati nel novembre 2005 e si sono conclusi nel giugno 2008 come riconoscimento dei progressi compiuti dal Paese nei quattro settori chiave individuati dalla Commissione nel 2005[90]: Attuazione della riforma della polizia; cooperazione totale con la ICTY; adozione e applicazione di tutta la legislazione necessaria per l'emittenza pubblica; sviluppo del quadro legislativo e della capacità amministrativa necessari per la corretta attuazione dell'ASA.

Kosovo. Al vertice di Zagabria si specificò che la prospettiva europea era aperta anche al Kosovo. In questa direzione[91] l'UE adottò, il 6 novembre 2002, il così detto *SAP Tracking mechanism*, un forum in cui Unione Europea, l'UNMIK e il ISG (*International Steering Group)* possono promuovere iniziative a sostegno delle autorità locali per rinforzare le relazioni nell'ambito del Processo di SA. Questo strumento è funzionale anche al monitoraggio dei successi compiuti ed è utile ad orientare l'assistenza finanziaria e le priorità politiche. Il Kosovo ha beneficiato di tutti gli elementi del Processo di SA, in particolare delle misure commerciali preferenziali e dell'assistenza finanziaria, con l'eccezione della possibilità di allacciare delle relazioni contrattuali. Dopo la proclamazione di indipendenza del febbraio del 2008, il Kosovo può sperare di poter concludere un accordo SA con l'UE. I tempi necessari affinché ciò avvenga dipenderanno dal riconoscimento dell'indipendenza dello Stato da parte di alcuni Stati membri UE[92].

L'Unione ha confermato la sua intenzione di sostenere lo sviluppo economico e politico del Kosovo attraverso una chiara prospettiva europea[93]. A tal fine l'UE continua a fornire al Paese l'assistenza finanziaria nell'ambito del Processo di SA. Inoltre ha istituito la missione PESD, EULEX, che offre supporto

[90] Cfr. la Comunicazione della Commissione al PE e al Consiglio "Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2008-2009" del 5-11-2008, COM(2008) 674 definitivo.
[91] L'Unione Europea è responsabile, in base alla risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU 1244, dell'amministrazione civile UNMIK.
[92] Cipro, Grecia, Spagna, Romania e Slovacchia non hanno ancora riconosciuto l'indipendenza del Kosovo.
[93] Cfr. Commissione (2008).

nello sviluppo di istituzioni efficienti soprattutto nei settori di polizia, giustizia e dogane. Il 15 aprile 2009 è stata adottata la costituzione nella quale trovano posto la proclamazione dei diritti economici e sociali oltre che quelli civili e politici. La loro reale tutela, però, è lungi dall'essere garantita dai bassissimi *standards* delle carceri, al basso profilo di garanzia della libertà di espressione e dei diritti di proprietà, dalle procedure a rilento di reinserimento dei profughi, degli sfollati e dei rimpatriati: le autorità kosovare, la comunità internazionale e la società civile devono lavorare ancora molto.

Nella tabella sottostante è presentata una sintesi dell'avanzamento dei Balcani Occidentali rispetto alla *roadmap* elaborata dalla Commissione.

Tabella n. 8 Avanzamento dei Balcani Occidentali lungo la *roadmap* per l'adesione

	ASA		CANDITATO		
	firmato	In vigore	domanda	status	Avvio negoziati
Croazia	Nov. 2000	Feb. 2005	Feb. 2003	Giu. 2004	Ott. 2005
Macedonia	Apr. 2001	Apr. 2004	Mar. 2004	Dic. 2005	
Albania	Giu. 2006	Apr. 2009	Apri. 2009	-	-
Bosnia-Erzegovina	Giu. 2008				
Kosovo	-	-	-	-	-
Montenegro	Ott. 2007	-	Dic. 2008		
Serbia	Apr. 2008	-	-	-	-

Nella sua ultima Comunicazione sulla strategia di allargamento[94], la Commissione fa un punto dei risultati raggiunti dai Balcani Occidentali. Essa riconosce che molti sforzi sono stati fatti e si riscontrano dei miglioramenti per quanto riguarda la soddisfazione dei criteri politici ed economici, l'avvicinamento

[94] Cfr. COM(2008) 674 definitivo.

agli *standards* europei e la collaborazione con il tribunale ICTY e con le iniziative regionali. Ciò nonostante, in tutti i paesi c'è una netta discrepanza fra l'adozione della base giuridica, atta a mettere in atto le riforme necessarie all'avanzamento del Paese in direzione dell'Unione, e l'effettiva applicazione di tale legislazione.

In tutta la Regione i migliori risultati sono stati ottenuti in ambito di cooperazione regionale: la Commissione ha salutato con soddisfazione la collaborazione della Serbia con il Tribunale Internazionale ed ha riscontrato un buon livello di collaborazione di tutti gli Stati con l'ICTY e con le iniziative regionali quali il CCR e la CEFTA.

Per quanto riguarda i criteri politici, le principali questioni da affrontare riguardano la riforma della Pubblica Amministrazione (PA), la lotta alla corruzione, la garanzia dei diritti civili e politici e di quelli economici e sociali. In tutti questi ambiti la Commissione riconosce che sono stati fatti degli sforzi importanti, che vanno dal miglioramento dei servizi offerti dalla PA[95], alla creazione di nuovi sistemi investigativi per combattere la corruzione[96], all'implementazione dei programmi di reinserimento dei rifugiati o di integrazione delle minoranze.

Le riforme e le legislazioni adottate in tutti questi ambiti sono però spesso parzialmente attuate. Resta ancora complessivamente molto basso il livello della PA, la quale risente dell'assenza di elementi qualificati e di gravi carenze nella gestione del personale; la corruzione rimane diffusa; la riforma del sistema giudiziario resta una priorità in quasi tutti gli Stati dell'area. La gravità della situazione varia a seconda dei paesi. Mentre la Croazia "soddisfa a pieno tutti i criteri politici" e gode complessivamente di buona salute, la situazione del Kosovo e della Bosnia-Erzegovina sono notevolmente più difficili.

Se si guarda ai criteri economici tutti i paesi soffrono di debolezze strutturali, aggravate dalla crisi finanziaria internazionale. L'inflazione media è di

[95] Ad esempio la Serbia ha l'Ufficio del mediatore di Stato, il quale oltre ad offrire consulenza ai cittadini, propone modifiche dai disegni di legge.

[96] Si veda a titolo di esempio la strategia adottata dalla Croazia che introduce un sistema di coordinamento interministeriale per monitorare i tentativi di combattere la corruzione e potenzia i poteri dell'ufficio per la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata (USKOK).

nuovo in aumento (vedi tabella n. 9). I disavanzi delle partite correnti si sono accentuati (vedi tabella n. 10). In particolare quest'ultimi dimostrano la dipendenza dalle importazioni estere e l'incapacità ad esportare. La debolezza dei conti con l'estero rende ancora più importante la disciplina di bilancio, ma tutti gli Stati risentono delle carenze istituzionali e della necessità di rafforzare lo Stato di Diritto. La disoccupazione continua ad essere molto elevata, anche se in calo (vedi tabella n.12). Il deficit di bilancio medio è in aumento (vedi tabella n.11), a causa della diminuzione del gettito fiscale, a fronte di bilanci di spesa espansionistici. Ma resta un problema l'efficienza della spesa pubblica, soprattutto in settori cruciali quali quello della sanità.

Nel complesso sono stati fatti progressi eterogenei verso la creazione di un'economia di mercato funzionante. I migliori risultati sono stati ottenuti da Montenegro, Macedonia, Albania e Croazia grazie soprattutto all'incremento di afflusso di Investimenti Esteri Diretti (vedi tabella n.13) e all'adozione di una legislazione che facilita le imprese ad entrare/uscire dal mercato. L'aumento di IED sono dovuti e danno un segnale dell'avanzamento del processo di privatizzazione. La Bosnia-Erzegovina soffre della scarsa capacità produttiva e delle rigidità strutturali, soprattutto dei meccanismi distorti di fissazione dei salari e degli ingenti e non mirati trasferimenti sociali. L'aumento dell'afflusso di IED ha però sostenuto la crescita del PIL che, nel 2007, è aumentato di 0.6 punti percentuali rispetto al 2006 (vedi tabella n. 14). La situazione è molto più delicata in Kosovo, dove l'instabilità macroeconomica è aggravata dalle peggiori condizioni di base. La disoccupazione è arrivata al 43% nel 2007. L'inflazione nel 2008 ha toccato il 14%. Il deficit commerciale è salito al 41% del PIL nel 2007, 4 punti percentuali in più rispetto all'anno precedente. La Commissione sottolinea la necessità di investimenti nei settori delle infrastrutture e dell'istruzione per far fronte a lungo termine alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione [97].

[97] Cfr. Commissione Europea " Kosovo (under UNSCR 1244) 2008 Progress Report" SEC (2008) 2697.

In conclusione, quello che emerge è un quadro piuttosto eterogeneo, segnato, a vari livelli, da profonde debolezze strutturali. Basti pensare che solo l'Albania e la Croazia hanno un PIL superiore a quello del 1989 e la Macedonia lo ha equiparato solo nel 2008 (vedi tabella n.14).

Tabella n.9 Inflazione 2006-2009				
	2006	2007	2008 (1)	2009 (2)
Albania	2,4	2,9	3,4	1,7
Bosnia -Erzegovina	6,1	4,9	6,5	3,0
Macedonia	3,2	2,3	8,3	-0,4
Montenegro	3,0	4,2	7,4	1,8
Croazia	3,2	2,9	6,1	2,5
Serbia (3)	12,7	6,7	11,7	8,3
Media	4,5	3,9	7,2	2,8
Note: (1) stima (2) proiezione (3) incluso il Kosovo Fonte: BERS (2008)				

Tabella n. 10 Conto delle partite correnti 2006-2009 (in % del PIL)				
	2006	2007	2008 (1)	2009 (2)
Albania	-11,3	-10,6	-15,1	-14,5
Bosnia -Erzegovina	-8,0	-12,2	-14,7	-9,6
Macedonia	-0,9	-7,5	-12,7	-11,9
Montenegro	-24,7	-29,4	-33,6	-22,8
Croazia	-6,9	-7,5	-8,6	-8,5
Serbia (3)	-10,1	-15,7	-17,2	-12,9
Media (4)	-10,3	-13,8	-16,98	-11,95
Note: (1) stima (2) proiezione (3) incluso il Kosovo (4) non è compresa la Croazia Fonte: BERS (2008)				

Tabella n. 11 Deficit pubblico 2006-2009 (in % del PIL)				
	2006	2007	2008 (1)	2009 (2)
Albania	-3,2	-3,8	-5,5	-5,2
Bosnia -Erzegovina	2,6	1,3	-2,0	-2,1
Macedonia	-0,5	0,6	-1,4	-2,8
Montenegro	4,2	6,3	0,9	-2,9
Serbia (3)	-2,6	-2,4	-2,1	-2,5
Croazia	-2,6	-2,0	-2,0	-0,9
Media(4)	0,2	0,4	-1,7	-2,8
Note: (1) stima (2) proiezione (3)incluso il Kosovo (4) non è compresa la Croazia Fonte: BERS (2008)				

Tabella n. 12 Disoccupazione 2006-2008 (in %)

	2006	2007	2008 (1)
Albania	13,8	13,2	12,9
Bosnia -Erzegovina	44,8	43,2	41,1
Macedonia	36,0	34,9	34,0
Montenegro	20,6	16,8	17,5
Croazia	10,5	9,7	10,0
Serbia (2)	33,2	29,9	31,0
Note: (1) stima (2) incluso il Kosovo . Fonte: BERS (2008)			

Tabella n. 13 IED 2006-2009 (in milioni di $)				
	2006	2007	2008 (1)	2009 (2)
Albania	710	2.023	1.200	400
Bosnia -Erzegovina	424	700	612	300
Macedonia	585	717	783	606
Montenegro	4.264	2.195	2.487	1.400
Serbia (3)	3.212	4.644	4.098	2.633
Croazia	710	2.023	1.200	400
Note: (1) stima (2) proiezione (3) incluso il Kosovo. Fonte: BERS (2008)				

Tabella n. 14 Crescita del PIL (in %) anno 2006-2009 (1) (in parentesi PIL in % 1989=100)				
	2006	2007	2008(2)	2009 (3)
Albania	5,5(142)	6,2 (150)	6,8 (165)	3,0 (169)
Bosnia -Erzegovina	6,7 (72)	6,8 (80)	5,4 (82)	-3,1
Macedonia	4,0 (90)	5,9(95)	5,0 (100)	-1,6
Montenegro	8,6 (90)	10,3(85)	7,0 (90)	-4,1
Croazia	4,7(103)	5,5(109)	2,4 (115)	-5,4
Serbia (4)	5,5 (62)	6,9(68)	5,4 (72)	-4,0
Media	7,0(105)	6,3(115)	6,5(120)	-0,32
Note: (1)I dati sono medie ponderate sulle stime della BERS del PIL nominale in dollari calcolato anno per anno (2) stima (3) proiezione (4) incluso il Kosovo. Fonte: BERS (2008)				

CAPITOLO II

PROGRAMMI COMUNITARI DI ASSISTENZA PER I BALCANI OCCIDENTALI

L'assistenza finanziaria, come abbiamo avuto modo di vedere, rappresenta parte integrante della politica europea verso i Balcani Occidentali. Essa viene fornita dall'UE principalmente in tre forme: prestiti della Banca Europea degli Investimenti, sostegno macroeconomico in via temporanea, doni attraverso programmi finanziari specifici. Nel presente lavoro abbiamo deciso di focalizzare l'attenzione in particolare su questi ultimi.

È possibile dividere il supporto finanziario europeo verso i Balcani in tre periodi[98]. Il primo è quello che va dal 1991 al 1999, nel quale l'assistenza finanziaria rispondeva alle necessità di urgenza dettate dalla crisi. L'Unione fece capo principalmente al programma PHARE, lo strumento adottato verso i Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale, ed a OBNOVA, uno strumento creato per i

[98] Cfr. Szemlér Tamàs (2008) "EU Financial Support for Western-Balkans: Well-Suited to Real Needs?" CEU_ENS Report Budapest, pp.9-23.

Balcani Occidentali nell'ambito dell'Approccio Regionale. Gli strumenti adottati dall'Unione, però, non furono inserirti in una strategia a lungo termine, bensì essi rispondevano piuttosto a delle esigenze (d'urgenza) contingenti. Come abbiamo visto, infatti, l'Unione non era riuscita a dotarsi di una strategia politica completa ed efficace verso la Regione prima del 1999.

Con il lancio del Processo di SA inizia il secondo periodo, che va dal 2000 al 2006, durante il quale l'UE si è dotata di uno strumento finanziario, CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) specificamente dedicato ai Balcani Occidentali. Questo strumento era caratterizzato da un approccio più strutturato rispetto agli strumenti usati nel periodo precedente. In questo periodo la principale esigenza da soddisfare era ancora quella della ricostruzione. L'azione di CARDS, perciò, è stata funzionale a tale esigenza.

Il terzo periodo si apre con il consolidarsi della prospettiva dell'integrazione europea per i Balcani Occidentali. Nel 2007 è stato, in parallelo, adottato lo strumento di pre-adesione, IPA, che sostituiva tutti i precedenti strumenti e si indirizzava sia ai Paesi candidati che potenziali canditati. Il principale scopo di IPA è quello di aiutare tali paesi ad adottare l'*acquis* comunitario e di attuare le riforme necessarie per soddisfare i requisiti richiesti per l'adesione all'Unione.

2.1 Assistenza umanitaria e di emergenza (1991-1999)

2.1.1 Il programma PHARE per i Balcani Occidentali.

Durante il periodo che va dal 1991 al 1999, l'assistenza finanziaria dell'Unione Europea è stata erogata principalmente attraverso il programma PHARE, OBNOVA e i programmi ECHO[99]. Il programma PHARE è stato adottato dall'UE nel 1989, con una dotazione iniziale di 300 milioni di ECU, ed

[99] Cfr. il paragrafo 1.1.2.

era indirizzato originariamente a Polonia e Ungheria. Nel corso degli anni '90 il programma è stato aperto ad altri 10 Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale e del sud- est[100]. Nel periodo fra il 1995 e il 1999 il Consiglio Europeo accordò una spesa di 6.6 miliardi di ECU[101]. In realtà tali cifre sono degli impegni nominali, che non corrispondo alle reali cifre effettivamente utilizzate.

Il regolamento PHARE specifica gli obiettivi dei programmi da finanziare e le linee guida per la loro realizzazione. Gli obiettivi originali erano di permettere all'UE di sostenere il processo di riforma economica e sociale e realizzare gli obiettivi posti negli Accordi commerciali di Ungheria e Polonia[102]. All'art. 3 viene specificato che i progetti devono concentrarsi su azioni di ricostruzione, in particolare nei settori dell'agricoltura, dell'industria, degli investimenti, dell'energia, della formazione, della tutela dell'ambiente, del commercio e dei servizi. Una menzione specifica viene fatta al settore privato. L'anno successivo all'adozione del regolamento PHARE è stato aggiunto che l'assistenza può essere utilizzata anche per azioni di aiuto umanitario[103].

A partire dal 1999, in seguito all'adozione dell'Agenda 2000[104], il programma PHARE è stato trasformato in uno strumento di pre-adesione e, dunque, volto principalmente a guidare i Beneficiari verso l'acquisizione degli *standards* europei[105].

---

[100] Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Estonia, Lituania, Lettonia, Macedonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia.

[101] Per un'analisi dettagliata della politica UE verso i paesi PECO, in particolare degli Accordi Europei e dell'Assistenza Finanziaria ai PECO cfr. Mayhew Alan *Recreating Europe: The European Union's Policy towars Central and Estern Europe*, Cambrige University Press, 1998.

[102] Cfr. Consiglio dell'Unione Europea "Regolamento (CEE) N.3906/89 del Consiglio del 18 dicembre 1989 relativo all'aiuto economico a favore di alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale" Gazzetta Ufficiale L 375, 23.12.1989;

[103] Cfr. art.3.1 come modificato dal Regolamento (CEE) n. 2698/90 del Consiglio del 17 settembre 1990

[104] Commissione Europea 1997.

[105] In realtà già a partire dal Consiglio di Copenhagen del 1993, si era cominciato a pensare PHARE nell'ottica dell'integrazione europea. Con l'adozione delle così dette "facilitazioni di Copenhagen" si dedicava una percentuale maggiore delle risorse PHARE a opere di sviluppo infrastrutturale. Cfr. Mayhew (1998). Sui cambiamenti di PHARE Cfr. il paragrafo 2.1.3.

Come specificato dall'art 3.2 del regolamento PHARE, il programma è *demand-driven*[106]. Questo aspetto è stato particolarmente forte fino al 1999, cioè prima della "riforma" di PHARE e ha fatto si che le scelte degli obiettivi da realizzare fossero dettate dalle richieste dei Paesi beneficiari piuttosto che da una strategia di sviluppo predeterminata. L'assistenza ha forma di dono, ed è volta a finanziare progetti e azioni di cooperazione, coperti interamente dai fondi comunitari o realizzati in cofinanziamento con gli Stati Membri, la BEI, Paesi terzi, organismi internazionali o i Beneficiari.

A partire dal 1996, l'impegno di spesa di PHARE è stato deciso sulla base di una programmazione pluriennale, volta a identificare e realizzare una strategia specifica per il Paese beneficiario.

Per quanto riguarda i Balcani Occidentali, l'UE ha messo a disposizione le risorse PHARE inizialmente solo per l'Albania[107]. In seguito ai catastrofici eventi che hanno portato alla dissoluzione della Jugoslavia, il programma è stato esteso anche alla Bosnia-Erzegovina e alla Macedonia[108].

In tabella è presentata la distribuzione delle risorse PHARE in Albania per settore nel periodo 1990-1997 . La maggior parte delle risorse si è concentrata nel settore "infrastrutture". Nel 1997, in seguito alla crisi istituzionale, l'assistenza PHARE fu interrotta a favore di un impiego massiccio delle programmi ECHO. Si decise in quell'occasione di una riorganizzazione delle priorità dell'assistenza in ordine di aumentare l'efficienza dell'aiuto e promuovere il coordinamento internazionale[109]. Da quel momento le risorse di PHARE si sono concentrare principalmente su quattro settori di intervento: Pubblica Amministrazione e riforme strutturali; sviluppo delle comunità locali; sviluppo delle grandi infrastrutture; agricoltura (Commissione Europea, 1998).

---

[106] L'art 3.2 recita "Le azioni da finanziare a norma del presente regolamento vengono scelte tenendo conto delle preferenze e dei desiderata dei paesi beneficiari".

[107] Nel 1991 era stata ammessa anche la Croazia, ma la sua partecipazione a PHARE fu sospesa nel 1995.

[108] Cfr. Commissione dell'Unione Europea "Il Programma PHARE: relazione annuale 1998" e "The PHARE program: annual report 2000".

[109] Commissione dell'Unione Europea (1999) "The PHARE Program: annual report 1997" Bruxelles 18-05-1999, COM(1999) 234 definitiva.

Tabella n. 15 Allocazione PHARE per settore in Albania, 1990-1997 (in milioni di ECU)						
	1990-1993	1994	1995	1996	1997	total
Amm. Istituzioni pubbliche, appr.lex, protezione consumatori	1.1	4.6	0	8.8	21.2	35.7
Ristrutturazione agraria	25	5	0	1.7	6	37.7
Società civile e democrazia	0	0	0	0	0	0
Aiuto d'emergenza	67.5	7	0	0	0	74.5
Educazione, formazione e ricerca	3.7	2.4	3.5	4	2.5	16.1
Ambiente e sicurezza nucleare	3,.3	0	0	1.5	6.7	1.5
Infrastrutture (energia, trasporti, telecomunicazioni)	4.3	23	34	37	32	130.3
Settore privato, finanziario, misure regionali integrate	77	0	43.5	0	0.5	121
Sviluppo sociale, occupazione, salute pubblica	6	7	0	0	0	13
Altri	3.8	0	7	0	0	10.8
totale	191.8	49	88	53	68.9	450.6
Fonte: Commissione europea, 1999						

Per quanto riguarda il primo ambito, è stata fornita assistenza tecnica in diversi campi, dall' organo superiore di controllo, al dipartimento della Pubblica Amministrazione. Inoltre sono state portate avanti iniziative a sostegno della riforma del sistema giudiziario, nonché attività di consulenza tecnica alla polizia albanese.

Per quanto riguarda il secondo ambito sono stati adottati piani di riqualificazione urbana, che prevedevano opere di impiego di manodopera per la manutenzione di spazi pubblici e di edifici. Per quanto riguarda le infrastrutture, è stata data priorità al settore delle risorse idriche. Nell'ambito di PHARE sono stati finanziati i lavori per il recupero delle reti di approvvigionamento e distribuzione dell'acqua.

Nel settore agrario, le iniziative si sono concentrate su servizi di consulenza, rilevamenti topografici, servizi veterinari e pesca. Trasversalmente ai quattro ambiti prioritari si è dislocata l'azione del programma Tempus, che supporta programmi di alta formazione realizzati in collaborazione fra Stati Membri UE. Solo nel 1998 sono stati impiegati 0,7 milioni di euro. La cifra è più che triplicata nel 2000 quando sono stati commissionati a progetti Tempus 2,5 milioni di euro (Commissione Europea, 2000).

In seguito alla crisi dei fondi piramidali che ha portato al tracollo istituzionale del Paese, i fondi PHARE sono stati in parte utilizzati per istituire la missione di assistenza doganale (CAM). La missione è nata dall'esigenza di aiutare il governo a recuperare la capacità di combattere le frodi e di riscuotere le entrate doganali, oltre che a promuovere interventi di ammodernamento e di trasformazione delle dogane in un servizio autosufficiente (Commissione Europea 1999). La missione ha permesso di portare il livello degli introiti doganali al 150% del livello pre- crisi. Complessivamente fra il 1991 e il 2000 l'Albania ha ricevuto nell'ambito di PHARE più di 500[110] milioni di euro di cui sono stati effettivamente aggiudicati circa l'80%.

La Bosnia-Erzegovina è stata ammessa ai finanziamenti PHARE a partire dal 1996, nella fase post-bellica. Fra il 1991 e il 2000 la Bosnia ha ricevuto un totale di 289 milioni di euro[111]. Considerate le sue condizioni economiche e politiche, la Bosnia-Erzegovina non è stata ammessa alla piena assistenza PHARE. Questa è stata "limitata al finanziamento di progetti a sostegno degli accordi di pace di Dayton, in particolare quelli volti alla creazione di collegamenti interentità e al rientro dei rifugiati" (Commissione Europea, 1998) in accordo con quanto previsto dall'Approccio Regionale lanciato nel febbraio 1996. Il principale impiego di PHARE è stato a favore di progetti volti al rientro dei rifugiati, interventi di emergenza e a programmi mirati a sostegno dello sviluppo economico e istituzionale. Fra quest'ultimi, sono stati intrapresi numerosi progetti di sviluppo istituzionale di ampio respiro, quali lo sviluppo dei sistemi doganali e

[110] Si sono riscontrate delle incoerenze fra i dati presentati dalla Commissione in differenti documenti. In particolare per quanto riguarda l'Albania, in alcuni documenti (ad esempio nel rapporto annuale PHARE 2000) le cifre riportate ammontano a circa 600 milioni. I dati riportati di seguito si riferiscono ai dati della Commissione presentati nel rapporto annuale 1997 del programma PHARE e nel documento di programmazione strategica regionale CARDS 2002-2006. Le relazioni annuali del programma PHARE relative al 1998, 1999, 2000 sono state utilizzate per ricavare l'ammontare dell'assistenza relativo agli anni 1998,1999, 2000, oltreché per elaborare una sintesi dell'assistenza PHARE.
Per le suddette ragioni è possibile riscontrare delle discordanze con i dati della tabella n. 4. Queste discordanze non sono tali da inficiare il ragionamento generale.

[111] Benché la Bosnia-Erzegovina, nonché la Macedonia, sono entrate nel programma PHARE nel 1996, le risorse del programma sono state utilizzate per alcune azioni di emergenza anche negli anni precedenti.

tributari, una banca centrale moderna e mezzi di comunicazione democratici. Nella tabella n.16 sono riportate le allocazioni PHARE nel periodo 1990-1997.

Tabella n. 16 Allocazione PHARE per settore in Bosnia-Erzegovina, 1990-1997 (in milioni di ECU)

	1990-1993	1994	1995	1996	1997	total
Amm. Istituzioni pubbliche, appr.lex, protezione consumatori	0	0	0	9	0	9
Ristrutturazione agraria	0	0	0	0	10	10
Società civile e democrazia	0	0	0	0	2.7	2.7
Aiuto d'emergenza	37.3	0	0	125	0	162.3
Educazione, formazione e ricerca	0	0	0	1	5	6
Ambiente e sicurezza nucleare	0	0	0	0	0	0
Infrastrutture (energia, trasporti, telecomunicazioni)	0	0	0	0	38	38
Settore privato, finanziario, misure regionali integrate	0	0	0	3	0	3
Sviluppo sociale, occupazione, salute pubblica	0	00	0	0	17.3	17.3
Altri	0	0	0	2	0	2
totale	37.3	0	0	140	73	250.3
Fonte: Commissione europea, 1997						

Come confermato nella relazione annuale PHARE per il 2000, nel periodo successivo al 1997 si è continuato ad agire sostanzialmente negli stessi ambiti (cioè principalmente nell'aiuto di emergenza).

Nell'ambito del rientro dei rifugiati, la Commissione ha sviluppato un programma integrato per il rientro dei rifugiati, attuato in prevalenza da Organizzazioni Non Governative (Ong) europee.

Fra le iniziative più interessanti realizzate nell'ambito di PHARE fra il 1999 e il 2000, sono i progetti di assistenza doganale, con la creazione dell'Ufficio di Assistenza Doganale e Fiscale (CAFAO) e la realizzazione del progetto ASYCUDA++. In tutto sono stati impiegati fra il 1996 e il 1999 circa 41 milioni di euro (Commissione Europea, 2000). Il progetto ASYCUDA ++ è un sistema sviluppato dall'UNCTAD (*United Nations Conferences on Trade and Development*) per la computerizzazione della dichiarazione doganale, che permette di processare le importazioni e le esportazioni e di calcolare allo stesso tempo il valore del dazio doganale. Tale sistema è stato introdotto sia nella

Repubblica della Bosnia-Erzegovina che nella federata Repubblica di Srpska, apportando un netto miglioramento in un settore chiave quale quello della gestione delle dogane.

Oltre all'Albania e alla Bosnia-Erzegovina, l'unico altro beneficiario, fra i Balcani Occidentali, di PHARE è stata la Macedonia. Quest'ultima ha ricevuto, fra il 1991 e il 1999[112], 255 milioni di euro, di cui ne sono stati effettivamente impiegati circa 200 milioni, ovvero circa il 90% (Commissione, 2000).

In tabella è presentata l'allocazione delle risorse PHARE per settore.

Tabella n.17 Allocazione PHARE per settore in Macedonia, 1990-1997 (in milioni di ECU)						
	1990-1993	1994	1995	1996	1997	total
Amm. Istituzioni pubbliche, appr.lex, protezione consumatori	0	2	0	4.1	5,8	11,9
Ristrutturazione agraria	0	0	0	3.9	0	3,9
Società civile e democrazia	0	0	0	0	0	0
Aiuto d'emergenza	34,6	22,9	24,9	0	0	82,4
Educazione, formazione e ricerca	0	0	0	2	2	4
Ambiente e sicurezza nucleare	0	0	0	0	2	2
Infrastrutture (energia, trasporti, telecomunicazioni)	0	0	0	10	14	24
Settore privato, finanziario, misure regionali integrate	0	0	0	4,8	7,4	12,2
Sviluppo sociale, occupazione, salute pubblica	0	00	0	0	0	0
Altri	0	0	0	0,2	1,8	2
Totale	**34,6**	**24,9**	**24,9**	**25**	**33**	**142,4**
Fonte: Commissione europea, 1997						

La maggior parte delle risorse sono state impiegate in azioni di urgenza e di riforma istituzionale. I programmi e progetti iniziati fino al 1997 sono stati portati avanti anche fra il 1998 e il 2000 (Commissione, 2000). Gli stanziamenti PHARE a favore della Macedonia sono stati impiegati principalmente per finanziare una serie di programmi e riforme in un'ampia gamma di settori, tra cui lo sviluppo delle PMI la riforma del sistema bancario e dei pagamenti, il ravvicinamento della legislazione economica, il programma di investimenti pubblici, la riforma agricola e fondiaria, l'ambiente, la riforma della pubblica amministrazione, la riforma dell'istruzione, l'ufficio statistico e lo sviluppo culturale. Nell'ambito del

[112] Cfr. nota n. 110

programma di cooperazione transfrontaliera é stato dato sostegno al potenziamento delle strutture ai valichi di frontiera, ad attività ambientali e ad un primo ciclo di piccoli progetti da attuare nelle regioni di confine. Nell'ambito dei progetti infrastrutturali, particolarmente importante è stata la realizzazione del X corridoio trans-europeo, che collega Salonicco, Skopje, Zagabria, Belgrado e Monaco/ Passau. Il progetto è stato concluso grazie al successo del progetto di cooperazione transfrontaliera fra la Macedonia e la Grecia, per la ricostruzione e l'ammodernamento del passaggio doganale. Infine, la Macedonia ha ricevuto una dotazione di 2 milioni di EUR per Tempus, che ha consentito il finanziamento di 12 progetti comuni europei (Commissione Europea, 1998).

Nella tabella che segue è presentata l'allocazione di PHARE per Paese e anno dal 1991 al 1999[113].

Tabella n. 18 Allocazione PHARE per Paese e anno, 1990-2000 (in milioni di euro)

	1990-5	1996	1997	1998	1999	2000	Totale
Albania	240,80	53,00	68,40	42,53	94,05	34,17	532,95
Bosnia-Erzegovina	37,3	140,00	73,00	32,30	3,0	3,83	289,43
Macedonia	82,40	25,00	33,00	24,93	21,68	67,99	255,00
Totale	360,5	218	174,4	99,76	118,73	105,99	1077,38

Fonte: Calcoli propri sulla base dei dai della Commissione Europea (Phare annual reports 1997,1998, 1999, 2000)

Da quanto detto sinora, si evince che l'assistenza fornita da PHARE è stata finalizzata alla realizzazione di progetti *ad hoc*, non inseriti nell'ambito di una strategia articolata e specifica per lo sviluppo dell'area balcanica. La scelta di eleggere solo alcuni paesi all'assistenza finanziaria, inoltre, appare in contraddizione con la visione regionale della questione balcanica, quale si stava affermando fra il 1995-96 e, in effetti, rispondeva più che altro alle necessità di rispondere in urgenza ad una situazione complessa.

Rimandando al paragrafo successivo le considerazioni finali sull'Assistenza finanziaria UE verso i Balcani, riteniamo opportuno fare delle annotazioni sui limiti strutturali di PHARE. A tal proposito riteniamo particolarmente interessanti

[113] Cfr. nota n. 109.

le osservazioni fatte da Alan Mayhew[114]. Egli individua, fra altri, tre problemi particolarmente interessati. Innanzi tutto l'eccessiva centralizzazione della gestione delle risorse PHARE. Il ruolo di primo piano della Commissione, piuttosto che delle Delegazioni UE presso i Paesi beneficiari, ha comportato la perdita di efficienza del processo di realizzazione dei progetti. Il secondo problema è l'assenza di condizionalità. Come abbiamo visto le risorse PHARE sono relativamente di piccola entità. Pertanto esse, da sole, non erano in grado di mettere in moto i processi di riforma necessari allo sviluppo. Mayhew suggeriva proprio di legare l'assistenza PHARE ad altre forme di assistenza comunitaria attraverso un meccanismo di condizionalità. Il terzo punto riguarda la poca importanza data dagli Stati beneficiari a PHARE rispetto ad altri strumenti di assistenza quali ad esempio i prestiti della Banca Mondiale. L'assistenza PHARE è data, come abbiamo detto, sotto forma di dono. Quest'ultimo necessita di un minor impegno da parte del Beneficiario, in quanto non implica una futura voce di spesa sul bilancio. La conseguenza è che il Beneficiario non viene coinvolto adeguatamente nella gestione e nell'implementazione dell'assistenza PHARE, né per quanto riguarda la progettazione e la gestione del progetto, né tantomeno per quanto riguarda la responsabilizzazione dello Stato a intraprendere dei meccanismi virtuosi di aiuti e riforme. Queste considerazioni sono tanto più significative se si pensa all'utilizzo di PHARE nei Balcani Occidentali. Mentre lo strumento di assistenza si trasformava e migliorava le sue prestazioni parallelamente allo sviluppo della strategia di Allargamento verso i paesi Candidati, per i Balcani Occidentali ancora non esisteva una prospettiva europea che stimolasse un utilizzo più efficiente di tale strumento.

[114] Cfr. Mayhew (2008).

2.1.2 Un programma per i Balcani Occidentali: OBNOVA

Nell'ambito dell'Approccio Regionale, lanciato nel febbraio 1996, l'Unione offrì, oltre alla possibilità di stipulare un accordo commerciale di prima generazione, anche Assistenza Finanziaria. Abbiamo già visto che, a tal fine, allargò il programma PHARE ad alcuni paesi della Regione. L'UE, inoltre, creò uno specifico programma di Assistenza Finanziaria rivolto agli Stati nati dalla dissoluzione della Jugoslavia, chiamato OBNOVA[115], che in lingua serbo – croata significa "ricostruzione". Aldilà della denominazione "regionale" dell'approccio adottato dalla UE, dunque, questo strumento distingueva Jugoslavia ed Albania. OBNOVA nasce come sostegno alla ricostruzione nella fase post-conflittuale. Partendo dalla premessa, assunta nell'Approccio Regionale che la pace e la stabilità sono strettamente legati e interdipendenti con lo sviluppo economico, la cooperazione tra le Repubbliche e il ripristino della società civile, l'Unione decise di avviare gli "interventi di ripristino delle infrastrutture, unitamente alle riforme economiche […] prestando particolare attenzione agli interventi con finalità economiche e sociali, che favorissero in particolare l'occupazione, la restaurazione della società civile e il rientro dei rifugiati". L'assistenza offerta nell'ambito di OBNOVA era condizionata al rispetto degli accordi di pace firmati a Dayton e al rispetto dei diritti umani e dei principi democratici; vennero, insomma, riprese le conclusioni del Consiglio del 26 febbraio 1996[116]. Su queste premesse, il regolamento OBNOVA individua (art.4) una serie di settori nei quali concentrare l'assistenza:

- i progetti di cooperazione regionale e di buon vicinato e i progetti transfrontalieri;

- la ricostruzione delle infrastrutture e di altre attrezzature private o collettive danneggiate dalla guerra;

---

[115] Consiglio dell'Unione Europea (1996) "Regolamento (CE) n. 1628/96 del Consiglio del 25 luglio 1996 relativo all'aiuto alla Bosnia-Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Iugoslavia e all'ex Repubblica iugoslava di Macedonia" Gazzetta ufficiale n. L 204 del 14/08/1996 pag. 0001 – 0005.

[116] Cfr. il paragrafo 1.1.

- il consolidamento della democrazia e della società civile;

- il ritorno dei profughi;

- l'inserimento o il reinserimento nella vita professionale dei profughi, degli sfollati e degli ex combattenti;

- la messa a punto dell'apparato produttivo per il rilancio dell'economia;

- lo sviluppo del settore privato, in particolare delle piccole imprese, e la promozione degli investimenti;

- il potenziamento delle organizzazioni non governative, degli istituti culturali e degli istituti d'insegnamento.

Così come PHARE, anche l'assistenza OBNOVA ha forma di aiuto non rimborsabile; i progetti proposti possono essere realizzati interamente con risorse UE o attraverso cofinanziamento; benché fossero previsti delle programmazioni finanziare pluriennali per allocare le risorse disponibili, il programma era essenzialmente *demand-driven*[117]. All'art.5 viene inoltre affermato che il sostegno "è offerto, per quanto possibile, in modo decentralizzato". Ma, in effetti, la gestione di OBNOVA è stata nelle mani della Commissione, anche perché le difficili condizioni istituzionali e amministrative *in loco* non hanno consentito di decentrarne l'attività. La Commissione selezionava i progetti, assistita da un comitato composto dai rappresentanti degli Stati Membri e presieduto dal rappresentante della Commissione (art.12) ed era incaricata di vigilarne l'esecuzione, di verificare "se gli obiettivi definiti durante l'istruzione di tali progetti fossero stati raggiunti e di evincere principi di condotta per aumentare l'efficacia e la percezione delle attività future" (art.13).

La dotazione finanziaria di OBNOVA per il periodo 1996-99 era di 400 milioni di ECU. Tale dotazione è stata integrata da risorse aggiuntive destinate soprattutto alla Bosnia Erzegovina. In seguito alla crisi in Kosovo, nel solo 2000

[117] L'art. 5 del regolamento 1628/96 recita " gli interventi da finanziare costituiscono oggetto di una selezione che si basa segnatamente su una valutazione delle richieste dei potenziali beneficiari, in funzione dell'urgenza, della capacità effettiva degli aiuti, dell'impatto sul ritorno dei profughi e degli sfollati e sulla riconciliazione fra le parti mediante la loro partecipazione congiunta a progetti comuni".

sono stati stanziati nuovi fondi OBNOVA pari a circa il doppio della cifra che era stata spesa fino a quel momento (vedi tabella n.19).

Tabella n. 19 Allocazione OBNOVA per Paese e anno, 1996-2000 (in milioni di euro)						
	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**totale**
Croazia	10,99	8,59	15,00	11,50	18,34	64,42
Bosnia-Erzegovina	88,19	134,07	155,96	115,39	97,02	590.63
Macedonia	-	-	-	-	-	-
Kosovo	-	-	13,16	127,00	439,90	580,06
FRJ	-	-	5,00	26,90	208,95	240,85
Totale	**99.18**	**142,66**	**189,16**	**280,79**	**764,21**	**1476,00**
Fonte: Calcoli propri sulla base dei dati della Commissione Europea (CARDS Regional Strategy Paper 2002, rapporti annuali PHARE 1999 e 2000).						

In qualità di strumento di ricostruzione, i risultati di OBNOVA sono stati insoddisfacenti[118]. Le somme offerte da questo strumento sono state alquanto modeste in relazione alle esigenze dell'area. Fra l'altro la maggior parte delle risorse disponibili sono state impiegate in maniera molto diseguale fra gli Stati. I principali beneficiari dell'assistenza per la ricostruzione sono stati la Bosnia Erzegovina e, fra il 1999 e il 2000, il Kosovo. Questi due Stati da soli hanno assorbito circa l'80% delle risorse. La Macedonia, benché beneficiaria del programma OBNOVA, non ne ha in effetti usufruito, a favore di un maggior impiego dello strumento PHARE. L'allocazione di OBNOVA mette in evidenza come la scelta delle aree in cui agire rispondesse più che altro alle necessità contingenti. Anche le iniziative effettivamente promosse mirarono soprattutto a risolvere questioni di prima urgenza, quali il rientro dei rifugiati e la ricostruzione fisica delle infrastrutture più necessarie[119]. Ad OBNOVA si possono riferire le stesse osservazioni fatte sui limiti di PHARE, in particolare sul basso grado di coinvolgimento e responsabilizzazione delle autorità e istituzioni beneficiarie sull'impiego di tale assistenza, sicuramente dovuta al basso livello di qualificazione e capacità amministrativa, alla centralizzazione a Bruxelles della

[118] Cfr. Commissione Europea 1997, 1998 e 2000.
[119] Cfr. Commissione Europea " CARDS Assistance Programme to the Western Balkans- Regional Strategy Paper 2002-2006" 2002.

gestione dell'assistenza piuttosto che del coinvolgimento delle delegazioni UE *in loco*, al limitato importo offerto, fra l'altro, in forma di dono.

PHARE ed OBNOVA, nei fatti, svolsero una funzione complementare. Volendo dunque guardare al complesso dell'assistenza finanziaria messa a disposizione dall'UE per la ricostruzione e stabilizzazione, essa, specchio della debolezza dell'iniziativa politica, risultò essere inadeguata a stimolare quel rilancio economico ed istituzionale necessario per garantire la stabilità dell'area. L'assenza di uno strumento unico creava dei problemi di coordinamento ed in effetti non si manifestarono positivi effetti di sinergia, anzi, la difficoltà di coordinare le iniziative hanno indebolito l'efficacia dell'azione di questi strumenti (Commissione Europea, 2002). Il totale dell'assistenza offerta nell'ambito dei due programmi di assistenza finanziaria è stata di circa 2,6 miliardi di euro (vedi tabella n.20) Essa non è stata molto di più di quella dei programmi ECHO, nell'ambito dei quali è stata svolta principalmente l'assistenza UE ai Balcani almeno fino al 1999 quando c'è stato un ridimensionamento dell'utilizzo dei programmi ECHO a favore di OBNOVA e PHARE.

Tabella n.20 Assistenza UE ai Balcani Occidentali 1991-2000 (in milioni di euro)

	PHARE	OBNOVA	ECHO	ALTRO	TOTALE
Albania	532,95	-	135	249	916,95
Bosnia-Erzegovina	289,43	590,63	1.035	248	2.163,06
Croazia		64,42	292	9	365,42
FRJ		240,85	408	41	689,85
Kosovo		580,06	140	62	782,06
Macedonia	255	-	91	63	409
regione	107(1)		95	26	228
Totale	**1.184,38**	**1.476**	**2.196**	**698**	**5.554,38**

Note: (1) PHARE +OBNOVA
Fonte: Commissione Europea, CARDS regional strategy paper, rapporti PHARE 1999 e 2000

In questo primo periodo, l'UE ha mancato di una corretta visione della problematicità della Regione. Essa pare abbia inteso la ricostruzione come una strategia post-conflitto, in realtà in quel caso si doveva trattare di una strategia di prevenzione dei conflitti (Gligorov, Kaldor, Tsoukalis 1999). Le risorse si sono concentrate su azioni di ricostruzione fisica, di aiuto umanitario (in particolare per

il rientro dei profughi) e in parte per azioni mirate di assistenza tecnica. In quel momento era, altresì necessario concentrarsi su azioni di rafforzamento e costruzione delle istituzioni, attraverso il consolidamento dello Stato di Diritto, il potenziamento della capacità amministrativa, la lotta contro la corruzione e la criminalità, precondizioni indispensabili per avviare qualsiasi tipo di riforma per il rilancio economico. Inoltre pare molto ridotta la dimensione regionale. Come è mostrato in tabella, la quota riservata al finanziamento di progetti regionali è una componente molto piccola (circa il 2%) del totale delle risorse OBNOVA e PHARE.

Da una parte, dunque, ai fini del successo dell'assistenza finanziaria, è necessario inserirla nell'ambito di una strategia politica coerente, che risponda alle esigenze dei beneficiari. Ma l'efficienza ed efficacia dell'Assistenza è anche strettamente legata alle sue modalità di attuazione, e in particolare alla capacità si programmazione strategica, oltreché all'adozione di misure di gestione efficaci, capaci di coinvolgere e responsabilizzare i beneficiari, garantire la corretta attuazione dei progetti, la loro continuità e la loro rispondenza alle necessità dell'area.

2.1.3 Gli strumenti di pre-adesione PHARE, ISPA e SAPARD

Varie ragioni possono essere addotte a giustificazione del basso profilo mantenuto dal'Unione Europea verso i Balcani Occidentali. Fra queste, certamente anche il fatto che l'UE stava impegnando risorse, economiche e politiche, soprattutto verso l'Europa Orientale e Centrale. Fra il 1993 e il 1999 l'Unione adottò le strategie e perfezionò gli strumenti per realizzare il grande allargamento ad est, strumenti a cui si inspirerà dopo il 1999 la strategia UE verso i Balcani Occidentali. Nel 1993, a Copenhagen furono stabiliti i criteri d'accesso, che permisero di superare i dubbi e le resistenze verso l'allargamento, e si invitarono i paesi dell' est Europa a fare domanda di adesione. L'anno successivo

ad Essen, sotto la presidenza tedesca, il Consiglio Europeo discusse sul percorso da intraprendere per rendere l'allargamento una realtà. In quell'occasione si decise di trasformare lo strumento per la ricostruzione PHARE in uno strumento di pre-adesione. Esso avrebbe dovuto sostenere gli Stati beneficiari nell'attuazione degli Accordi Europei che, nella prima metà degli anni '90, avevano firmato con l'UE e aiutarli ad adottare l'*acquis communitaire*. Fra il 1997 e il 1998 la Commissione Europea pubblicò due documenti che tratteggiarono i cambiamenti che bisognava apportare a PHARE. Da una parte si stabilì che le risorse si sarebbero dovute concentrare di più su investimenti e *institutional building*. Dall'altra si cercò un modo più efficiente di gestire il programma. A tal proposito, PHARE diventò *accession-driven*. Ciò vuol dire che le priorità di spesa non sarebbero più state scelte in base alle preferenze espresse dal Paese beneficiario, ma dalla Commissione, sulla base delle lacune che ostacolavano la buona riuscita dei negoziati di adesione. Come è stato fatto in seguito per i Balcani Occidentali, si legò lo strumento di Assistenza finanziaria agli altri due strumenti della politica di allargamento, ovvero gli Accordi Europei e i Partenariati di Adesione. Essi sono molto simili nei loro contenuti agli Accordi di Associazione e Stabilizzazione e ai Partenariati Europei. La programmazione pluriennale PHARE si sarebbe basata sulle priorità individuate dal Partenariato Europeo, e i la sua attività sarebbe stata monitorata tramite rapporti annuali pubblicati dalla Commissione.

Un altro importante input dato dalla Commissione alla fine degli anni '90 è l'avvio della decentralizzazione della gestione di PHARE. I progetti e le azioni di cooperazione finanziate nell'ambito PHARE sarebbero stati scelti e avviati dagli Stati Beneficiari, senza il controllo ex-ante della Commissione. I cambiamenti proposti da quest'ultima sono stati recepiti dal regolamento PHARE nel 2000. Nello stesso anno furono anche istituiti altri due strumenti di pre-adesione: ISPA, dedicato agli investimenti nei settori dei trasporti, delle infrastrutture e dell'ambiente, con un bilancio annuo di 1000 milioni di euro; SAPARD per lo sviluppo rurale e l'agricoltura, con un bilancio annuo di 500 milioni di euro[120].

[120] Cfr. il paragrafo 3.2.1.

Questi strumenti avevano l'obiettivo di preparare i beneficiari a gestire la politica di coesione della Comunità, in particolare il Fondo di Sviluppo Regionale e il Fondo Europeo di Sviluppo Rurale. Dei Balcani Occidentali solo la Croazia ha beneficiato, fra il 2005 e il 2007, dell'assistenza di pre-adesione PHARE, ISPA e SAPARD.

2.2 Ricostruzione

2.2.1 Il programma CARDS

Come abbiamo visto nel primo capitolo, il 1999 ha rappresentato un anno di svolta nei rapporti UE-Balcani Occidentali. In seguito alla crisi in Kosovo, infatti, l'Unione Europea ha reagito assumendosi degli impegni politici più concreti e forti verso la Regione. Nel 1999 è stato lanciato il Processo di stabilizzazione e associazione, nell'ambito del quale veniva offerta la possibilità ai paesi parte del Processo di SA di stipulare degli accordi di seconda generazione (gli accordi SA) con l'Unione Europea. Questi sono diventati il cuore della politica UE verso la Regione. Parte integrante del processo è l'assistenza finanziaria offerta tramite appositi programmi comunitari, finalizzati ad aiutare i paesi parte del processo a maturare i requisiti necessari per firmare l'accordo. Tale assistenza è stata fornita fino a quel momento dagli strumenti PHARE e OBNOVA. Al Consiglio di Helsinki del 19 e 20 dicembre del 1999, fu avanzata la richiesta di unificare questi strumenti in un unico quadro legislativo. Come abbiamo sottolineato, infatti, l'esistenza di procedure differenziate di assistenza ne appesantivamo la gestione, oltreché l'efficienza e l'efficacia. Fu così adottato un nuovo strumento finanziario,

CARDS (Assistenza Comunitaria per la Ricostruzione e la Stabilizzazione)[121], con l'intento di migliorare la qualità dell'assistenza finanziaria UE, in particolare:

1. affinando la capacità strategica di pianificazione degli investimenti;
2. migliorando l'efficienza della gestione delle risorse;
3. stimolando la responsabilizzazione dei beneficiari.

Per quanto riguarda il primo punto, l'assistenza CARDS, come specificato nel preambolo del regolamento, era funzionale al successo del processo di stabilizzazione e associazione. Al Consiglio di Feira, fra l'altro, era stato riconosciuto ai paesi parte del processo lo status di "potenziale candidato". Era, pertanto, opportuno "riorientare l'assistenza finanziaria per adeguarla agli obiettivi politici dell'Unione Europea nei confronti dei Balcani Occidentali". A tal fine furono individuate quattro principali aree di intervento:

a. ricostruzione, democrazia e stabilizzazione, riconciliazione e rientro dei rifugiati;
b. sviluppo istituzionale e legislativo, compresa l'approssimazione della legislazione domestica alla normativa europea in tema di diritti umani, società civile, media e libero mercato;
c. sviluppo economico sostenibile, incluse le riforme strutturali;
d. promozione di relazioni più strette e una maggiore cooperazione regionale fra i paesi parte del Processo di SA e fra questi e l'UE.

La dotazione di CARDS per il periodo 2000-2006 era di 4.6 miliardi di euro. Durante il vertice di Salonicco, nel 2003, su spinta della Grecia, la dotazione di CARDS per il 2004-2006 fu aumentata, sicché la dotazione finale di CARDS è stata pari a poco più di 5 miliardi di euro. Le risorse di CARDS sono state allocate sulla base di un quadro strategico relativo all'intero periodo di programmazione (2000-2006), nel quale sono definiti gli obiettivi a lungo termine dell'assistenza e sono individuati i settori prioritari di intervento nei paesi beneficiari. Sulla base di

[121] Consiglio dell'Unione Europea "Regolamento (CE) N°2666/2000 del Consiglio del 5 dicembre 2000 relativo all'assistenza all'Albania, alla Bosnia-Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex-Repubblica Jugoslavia di Macedonia e recante abrogazione del regolamento (CE) 1628/96 e modifica dei regolamenti (CEE) n. 3906/89, (CEE) n.1360/90 e delle decisioni 97/256/CE e 1999/311/CE, Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee L306/1, 7.12.2000.

questo documento strategico sono stati adottati dei programmi indicativi pluriennali che indicano le priorità per ciascuno dei paesi beneficiari per un periodo di tre anni. Tali programmi dovevano tenere conto delle priorità stabilite nel quadro del processo di stabilizzazione e associazione e delle priorità individuate e concertate con i partner interessati. Infine, per ciascun Paese beneficiario veniva elaborato un programma d'azione annuale che definiva più in dettaglio i settori di intervento e la dotazione dell'esercizio corrispondente (art.3)[122].

La Commissione è affiancata da un comitato di gestione (il comitato CARDS) composto dalle rappresentanze degli Stati Membri e presieduto dalla Commissione. Il Comitato poteva esaminare, su richiesta del Presidente o di un rappresentante di uno Stato Membro, tutte le questioni connesse alla programmazione degli interventi, alla loro attuazione generale e ai cofinanziamenti.

Come abbiamo detto, uno degli obiettivi di CARDS è quello di migliorare l'efficienza delle operazioni UE nei Balcani Occidentali. Tale obiettivo è stato perseguito da una parte attraverso l'unificazione della base giuridica dell'assistenza comunitaria, dall'altra attraverso l'adozione di nuove forme di gestione. È stato, infatti, introdotto il sistema di "deconcentrazione" per accrescere la rapidità degli interventi ed elevare la qualità degli aiuti esterni. A seguito della deconcentrazione, le delegazioni dell'UE sono state incaricate della preparazione dei progetti, dell'aggiudicazione dei contratti e dell'attuazione finanziaria e tecnica dei progetti[123]. Il ruolo degli uffici centrali, così, si è ridimensionato al monitoraggio e al sostegno delle delegazioni. Parte degli interventi operativi sono stati, infine, delegati dalla Commissione a una nuova organizzazione,

[122] Per un analisi puntuale dell'allocazione finanziaria di CARDS per il periodo 2000-2006 cfr. il paragrafo 2.2.2.
[123] Le Delegazioni attuano il programma CARDS in Albania, Bosnia-Erzegovina e Croazia.

appositamente creata a tal fine, vale a dire l'Agenzia europea per la Ricostruzione (AER)[124].

Fra gli obiettivi dell'Assistenza CARDS vi è anche quello di rafforzare negli Stati beneficiari il "senso di appartenenza" (*sense of ownership*) dell'assistenza comunitaria. Nel preambolo del regolamento si afferma infatti che " È opportuno […] rafforzare la responsabilità nei confronti di tale processo (il Processo di SA) dei paesi ed entità beneficiarie"[125]. In realtà il regolamento non attribuisce responsabilità specifiche ai paesi beneficiari. Gli unici riferimenti contenuti nel regolamento sono agli artt. 1 e 3. L'art. 1.2 prevede che l'assistenza CARDS possa essere fornita direttamente anche ad attori non Statali fra cui le associazioni, le cooperative, le società di mutua assistenza, le fondazioni e le Ong[126]. Secondo quanto previsto dall'art. 3.1, *lett.*b, le priorità identificate nei programmi indicativi pluriennali devono essere individuate in concerto con i partner interessati, ovvero i potenziali beneficiari. In esecuzione di tale disposizione, il piano strategico relativo al periodo 2000-2006, prevede che i paesi devono essere coinvolti nella programmazione, sia nella discussione del *strategy paper* sia del PIP e specifica che queste discussioni non devono coinvolgere solo il coordinatore Nazionale degli Aiuti, ma anche i ministri, i potenziali beneficiari, le Istituzioni Finanziarie Internazionali e tutti gli interessati parte del settore non – governativo. Come ha riscontrato la Corte dei Conti nella sua valutazione sulla gestione del programma CARDS[127], l'approccio gestionale adottato dalla Commissione non ha indotto un aumento della partecipazione responsabile dei paesi beneficiari. Benché le esperienze siano variate da Paese a Paese, la Corte riscontra che in linea di massima la partecipazione è stata bassa, soprattutto nella

[124] L'AER ha gestito il programma CARDS in Macedonia, Kosovo, Montenegro e Serbia. Sulla gestione di CARDS e in particolare sul ruolo dell'Agenzia Europea per la Ricostruzione cfr. il paragrafo 2.2.3.
[125] Cfr. il preambolo del regolamento CARDS.
[126] L'art 1.2 recita "Possono beneficiare direttamente dell'assistenza comunitaria lo Stato, le entità sotto la giurisdizione e l'amministrazione delle Nazioni Unite, le entità federate, regionali e locali, gli organismi pubblici e parastatali, le parti sociali, le organizzazioni di sostegno alle imprese, le cooperative, le società di mutua assistenza, le fondazioni e le organizzazioni non governative".
[127] Corte dei Conti "Relazione speciale n. 5/2007 sulla gestione del programma CARDS da parte della Commissione corredata dalle risposte della Commissione" (2007/C 285/01)

decisione dei progetti e nella stesura dei programmi annuali. Inoltre, molto limitato è stato il coinvolgimento delle autorità nazionali nelle commissioni di valutazioni delle offerte, nelle quali la Commissione ha ricoperto, in base alle direttive date da EuropeAid, un ruolo di maggioranza o gode di diritto di veto.

Un altro indicatore del basso livello di responsabilizzazione ed *ownership* dei paesi beneficiari è il basso numero di progetti realizzati in cofinanziamento con fondi nazionali. Nonostante questa soluzione sia incoraggiata dal regolarmente CARDS, in realtà vi si è fatto raramente ricorso: su 31 progetti sottoposti a verifica della Corte, solo uno è stato realizzato con un cofinanziamento sostanzioso e il coordinamento dei donatori è stato guidato efficacemente dalle autorità nazionali[128] (Corte dei Conti, 2007).

La struttura di CARDS è completata dall'inserimento della clausola di condizionalità e dall'affermazione della necessità di coordinamento fra i donatori internazionali. Nel preambolo si dichiara che " il rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto, dei diritti dell'Uomo, delle minoranze, delle libertà fondamentali, nonché dei principi del diritto internazionale, costituisce una condizione preliminare per poter beneficiare dell'assistenza comunitaria". L'art. 5 riprende questa dichiarazione d'intenti e aggiunge le condizioni definite dal Consiglio nelle conclusioni del 29 aprile 1997[129], ed aggiunge che il Consiglio può, in caso di inosservanza di detti principi, "prendere le misure adeguate".

Per quanto riguarda il coordinamento con l'assistenza fornita da altri donatori internazionali, l'art. 11 afferma che" la Commissione, in collegamento con gli Stati Membri, garantisce il coordinamento effettivo degli sforzi di assistenza avviati dalla Comunità - compresa la BEI- e da ciascuno Stato Membro per rafforzare la coerenza e la complementarietà dei loro programmi di cooperazione". A tal fine CARDS non introduce alcun nuovo sistema, bensì tale coordinamento deve fare capo alle iniziative regionali già avviate, nella fattispecie lo *High Steering Group,* il Patto di Stabilità per il sud est Europa (ora Consiglio

[128] Si tratta del progetto per il catasto fondiario in Croazia.
[129] Cfr. il paragrafo 1.1.3.

di Cooperazione Regionale), l'Ufficio di coordinamento dell'UE con la Banca Mondiale.

2.2.2. Programmazione strategica e allocazione delle risorse CARDS

Come previsto dal regolamento CARDS, la Commissione Europea ha definito un quadro strategico 2000-2006 (*Country Strategy Paper*, CSP), con documenti di strategia nazionale per ciascun Paese e un quadro strategico regionale. Nella tabella n.21 sono presentate le allocazioni stabilite del quadro strategico.

Tabella n. 21 Allocazione Programma CARDS per il 2000-2006 (milioni di euro)

	2000	**20001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**totale**
Albania	33.4	37.5	44.9	46.5	63.5	44.2	45.5	315.5
Bosnia-Erzegovina	90.3	105.2	71.9	63.0	72.0	49.4	51.0	502.8
Croazia	16.8	60.0	59.0	62.0	81.0	-	-	278.8
Macedonia	13.0	56.2	41.5	43.5	59.0	45.0	40.0	298.2
Serbia e Montenegro (a)	650.5	385.5	351.6	324.3	307.9	282.5	257.5	2559.8
Amministrazione Civile *ad Interim*	10.0	24.5	33.0	32.0	35.0	36.0	35.0	205.5
Regionale	20.2	20.0	43.5	31.5	23.0	47.9	43.5	229.6
Altro(b)	141.5	118.0	11.0	17.0	22.5	19.7	16.1	345.8
Assistenza macro finanziaria (doni) c)	70.0	120.0	100.0	15.0	16.0	33.0	50.0	404.0
Totale	**1045.7**	**926.9**	**756.4**	**634.8**	**679.9**	**557.7**	**538.6**	**5130.2**
Croazia pre-adesione 2005-6	-	-	-	-	-	105	140	245
Gran total						**662.7**	**678.6**	**5385**

Nota1: (1) I dati per relative al 2000 e 2001comprendono l'assistenza PHARE e OBNOVA(2) il budget 2005 comprende i recuperi del 2004/5. Ad esempio 6M di euro per la Macedonia e 7,4 per i programmi regionali. (a) comprende la Repubblica di Serbia, la Repubblica di Montenegro e la provincia del Kosovo, al momento sotto l'amministrazione ONU. Le cifre per la Serbia - Montenegro 2002-03 comprendono l'assistenza del Programma Regionale per la Gestione Integrata delle Frontiere destinata all'intera FRJ/Serbia - Montenegro. Nel 2004, 8 M di euro sono stati assegnati, a questo fine, al programma regionale. (b) Fino al 2001(incl.): aiuto umanitario, misure specifiche, Operazioni di Rapido Intervento, operazioni PESD e PESC. Dal 2001 (incl): costi amministrativi e contributi dei Balcani Occidentali alla Fondazione Formazione Europea. (c) Per il 2000-2002: pagamenti non impegni.

Fonte: Commissione Europea

La Croazia è stata beneficiaria di CARDS fino al 2004, cioè fino a quando non le è stato riconosciuto lo *status* di candidato ed è stato ammessa ai programmi di pre-adesione PHARE, ISPA e SAPARD. Da come si vede in tabella, la Bosnia – Erzegovina e il Kosovo sono stati i principali beneficiari dell'assistenza CARDS.

La componente regionale assume un rilievo maggiore rispetto a quello che essa ha rivestito nei precedenti strumenti di assistenza[130]. Il rafforzamento della cooperazione regionale, abbiamo visto, è fra le priorità identificate nel Processo di SA e stato ribadito nella dichiarazione di Zagabria e ha ricevuto uno slancio dalle iniziative politiche regionali avviate fra il 1999 e il 2000, in primis il Patto di Stabilità per il sud-est Europa. La strategia regionale trova una collocazione abbastanza forte in CARDS. Il CSP regionale insiste sulla necessità di una migliore integrazione regionale come fattore di sviluppo e lo identifica come il cuore dell'Assistenza CARDS. Nel quadro strategico vengono individuate quattro priorità:

1. Gestione condivisa delle frontiere;

2. Stabilizzazione regionale, rafforzamento delle capacità delle istituzioni statali;

3. costruzione e rafforzamento delle infrastrutture regionali, sviluppo ambientale.

In realtà, concretamente, le cifre riservate a iniziative regionali, pur se maggiori rispetto a quelle previste dai precedenti programmi, sono modeste e rappresentano solo circa il 4% del totale delle risorse CARDS del periodo 2000-2006. Tale valore è inferiore rispetto al 10% preannunciato dalla Commissione. La valutazione intermedia di CARDS[131] sottolinea proprio la debolezza della dimensione regionale, la quale manca di "una guida strategica ed è percepita come inaccessibile dai partner locali" (vedi riquadro n.1).

[130] Cfr. il paragrafo 2.1.3.
[131] Cfr. EVINFO "Evaluation of the implementation of he Regulation 2666/2000 (CARDS)- EC support to the western Balkans-ref.951651", 2004.

Sulla base del quadro strategico nazionale la Commissione ha adottato dei piani indicativi pluriennali (PIP), uno per ciascun Paese e uno per il programma regionale, per i periodi 2000-2004 e 2005-2006. Sulla base dei PIP, sono, quindi, stati adottati dei programmi d'azione annuali che "definiscono nel modo più preciso possibile gli obiettivi, i settori d'intervento e la dotazione dell'esercizio corrispondente […] e contengono un elenco particolareggiato dei progetti da finanziare, con l'indicazione degli importi corrispondenti" (art. 3 reg. CARDS).

In tabella è presentata l' allocazione finanziaria prevista dal PIP 2002-2004 e 2005-2006.

Tabella n. 22 Allocazione CARDS per settore e Paese, 2002-4 (in milioni di euro)

settore	Albania	B-E	Macedonia	S-M+Kos.	Croazia	totale
Giustizia e affari Interni	75	58	43.5	79	43.85	242.4
Capacità amministrativa	17	44	31.5	142	38.9	273
Sviluppo economico e sociale	42.5	29.9	37.5	466	53.25	639,15
Ambiente e risorse naturali	11	18	3	45	10.5	87.5
Stabilità e democrazia	4.5	50	9	68.3	50.5	182,2
Altri			19.5	93		72.5
Totale	**149.9**	**199.9**	**144.5**	**904.0**	**197.0**	**1595.3**

Fonte: Commissione Europea

Tabella n. 23 Allocazione CARDS per settore e Paese, 2005-6 (in milioni di euro)

settore	regionale	Albania	B-E	Macedonia	S-M+Kos.	total
Giustizia e affari Interni	5	27	25	17	41	115
Capacità amministrativa	20	23	28	24	134	229
Sviluppo economico e sociale	27	31	37	20	208	323
Ambiente e risorse naturali	3	0	0	3	35	40
Stabilità e democrazia	0	4	5	2	47	58
Altri	35	4	5	19	75	138
Totale	**90**	**89**	**100**	**85**	**540**	**907**

Fonte: Commissione Europea

Come si evince dalle tabelle presentate i settori che hanno maggiormente assorbito le risorse CARDS sono "sviluppo economico e sociale", "capacità amministrativa" e "giustizia e affari interni". Nei primi anni del programma CARDS, quando era più urgente rispondere ai danni causati dal conflitto, le attività erano particolarmente concentrate sulla ricostruzione. Con il proseguire del programma vi è stato un assestamento delle risorse a favore dello sviluppo amministrativo ed istituzionale. In realtà, la Corte dei Conti ha messo in evidenza che il riorientamento delle risorse, fra l'altro esplicitamente richiesto dal Parlamento Europeo, è avvenuto con una certa lentezza. Da una parte l'Agenzia Europea per la Ricostruzione ha prestato meno attenzione rispetto alle Delegazioni a questo aspetto. Dall'altra, in alcuni casi le bozze delle schede di progetto non sono state modificate per tener conto di tale richiesta, anzi, l'eventuale modifica si è "talvolta tradotta in una diminuzione dell'enfasi posta sul rafforzamento delle capacità istituzionali".

Nel redigere i piani indicativi pluriennali si sono tenute in conto le indicazioni del quadro strategico nazionale, ma anche le priorità a breve e medio periodo identificate nel Partenariato Europeo, nonché i rapporti annuali elaborati dalla Commissione. La Corte dei Conti, nel valutare la gestione del programma CARDS, si è chiesta se gli orientamenti strategici del programma fossero appropriati e coerenti. Per appropriati e coerenti si intende se essi siano stati focalizzati sulle esigenze specifiche dei paesi coinvolti, rimanendo al tempo stesso coerente con gli obiettivi regolamentari del programma e con il Processo di Stabilizzazione e Associazione.

La Corte ha rilevato delle debolezze nella capacità di orientamento strategico. Per quanto riguarda i piani strategici nazionali, la Corte ha ritenuto che le strategie descritte erano troppo generiche per poter essere di qualche utilità all'esercizio di programmazione ed, inoltre, esse non sono state aggiornate per tener conto dei cambiamenti più importanti avvenuti. I PIP, a loro volta, si sono dimostrati inadeguati a identificare delle azioni mirate da finanziare. Essi non indicavano un ordine di priorità tra e all'interno dei vari settori, come richiesto

dalle linee guida della Commissione, né specificavano un calendario per le azioni previste. Inoltre, benché il PIP relativo al periodo 2005-2006 facesse riferimento ai Partenariati Europei, approvati dal Consiglio nel corso del 2004, questo non era stato sufficiente a selezionare delle azioni da finanziare. Il regolamento CARDS prevede che il comitato di gestione esamini e si pronunci in merito alle questioni relative alla programmazione degli interventi. La Corte ha riscontrato che in realtà "non vi sono elementi che dimostrino che le attività del comitato abbiano contribuito a migliorare la qualità dei documenti preposti". Inoltre la Commissione non ha realizzato delle analisi settoriali sufficientemente dettagliate e, se disponibili, sono state presentate in ritardo, non rendendo possibile che se ne tenesse conto nel momento di selezionare i progetti. Questi ultimi, nei fatti, sono stati scelti in seguito a richieste ad hoc dei beneficiari. Infine, il processo di individuazione delle priorità non ha adottato una metodologia chiara per ottimizzare la selezione dei progetti. Non sono state realizzate analisi costi/benefici, ne altre analisi comparative di potenziali progetti alternativi. La conseguenza è stata che molti progetti non sono stati che una "semplice continuazione di precedenti interventi di sostegno".

Nonostante i molti limiti, nel complesso l'Assistenza CARDS è stata, come le valutazioni sul programma hanno messo in evidenza, il più importante strumento di assistenza verso i Balcani Occidentali.

2.2.3 Modalità di gestione e l'Agenzia Europea per la Ricostruzione

Abbiamo detto, che uno degli obiettivi di CARDS è di ovviare ai difetti di efficacia dei precedenti strumenti di assistenza. La gestione del ciclo dei progetti è un elemento essenziale dell'efficienza ed efficacia dell'assistenza finanziaria. Fra i principali problemi riscontrati in PHARE e in OBNOVA, vi era la lentezza nell'assegnazione dei fondi e i ritardi nella gestione degli stessi, dovuta all'eccessiva centralizzazione della gestione a Bruxelles. Per ovviare a ciò, è stato

introdotto il processo di deconcentrazione della gestione. Il programma CARDS è stato realizzato attuando quattro diversi metodi e strutture:

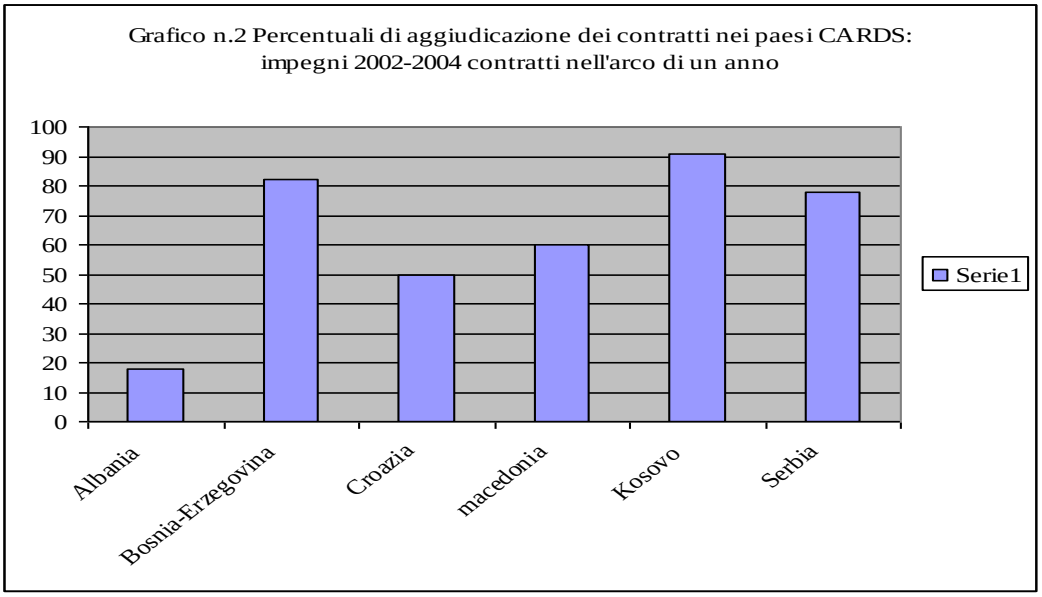
1. gestione centralizzata - la struttura di riferimento è la DG Allargamento, incaricata della gestione dei programmi regionali[132] direttamente dalla sede centrale;
2. gestione deconcentrata - la struttura di riferimento è costituita dalle Delegazioni UE in Albania, in Bosnia-Erzegovina e in Croazia, responsabili della preparazione dei progetti, della stipula dei contratti e dell'esecuzione tecnica e finanziaria;
3. gestione decentralizzata - le strutture interessate sono i governi degli Stati beneficiari di Albania e Croazia, ai quali la Commissione ha delegato l'attuazione di alcuni programmi;
4. gestione centralizzata indiretta - la struttura di riferimento è l'Agenzia Europea per la Ricostruzione, la quale gestisce la realizzazione dei programmi in Kosovo, Serbia, Montenegro e Macedonia.

Secondo quanto constatato nella valutazione intermedia condotta da EVINFO e nella valutazione del 2007 della Corte dei Conti, la gestione deconcentrata e la gestione centralizzata indiretta (AER) hanno assicurato un'erogazione efficiente degli aiuti, mentre sono stati rilevati dei punti di debolezza nelle altre due modalità. Per quanto la gestione diretta della DG Allargamento (e, prima del 2005, di EuropeAid), le risorse dedicate ai programmi regionali sono state in molti casi gestite a livello nazionale piuttosto che regionale. È il caso dei programmi di gestione integrata delle frontiere, così come dei programmi per il rientro dei rifugiati, che sono stati gestiti separatamente da ciascun Paese. Per quanto riguarda invece le strutture di attuazione decentrate in Albania e Croazia, esse hanno incontrato alcuni problemi dovuti "alle incapacità operative pratiche"(Corte dei Conti 2007) delle strutture preposte alla gestione dei programmi, nella fattispecie il Fondo albanese di Sviluppo e il ministero delle

[132] Ovvero quelli che si prefiggono l'obiettivo di rafforzare le capacità amministrative, di intensificare la lotta alla criminalità organizzata e di sostenere la capacità civile. Cfr. il paragrafo 2.2.2.

Finanze croato. Ciò ha portato a un netto ridimensionamento della componente decentrata del programma CARDS in Albania, e una sospensione dello stesso fra il 2003 e il 2005 in Croazia.

Positivo è stato, al contrario, il risultato della gestione delle delegazioni e dell'AER. La Corte ha riconosciuto, infatti, che i progetti sono stati gestiti con rapidità e con buon rendimento grazie alla capacità delle unità operative e della disponibilità *in loco* del personale incaricato di occuparsi degli aspetti finanziari e contrattuali. L'efficienza di queste strutture, che ha gestito la maggior parte delle risorse CARDS, ha permesso una notevole rapidità di attribuzione dei contratti soprattutto in Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Kosovo e Serbia (grafico 2).



L'Agenzia Europea per la Ricostruzione è stata la struttura che ha gestito la maggior parte delle risorse CARDS.

L'Agenzia è nata alla fine del 1999[133] in seguito alla crisi in Kosovo, in risposta alla distruzione fisica delle infrastrutture e della distruzione sociale della vita della provincia. Il ricordo dell'esperienza in Bosnia-Erzegovina, dove la firma degli accordi di Dayton aveva faticato a rappresentare un quadro sufficiente alla ricostruzione e stabilizzazione post conflitto, aveva spinto il Consiglio Europeo ad invitare la Commissione ad ideare una nuova soluzione. È nata così l'idea di un Agenzia indipendente, con una dettagliata delega da parte della Commissione per gestire l'assistenza comunitaria, soprattutto in funzione della ricostruzione delle infrastrutture[134]. Fra il 1999 e il 2000 l'AER ha operato nell'ambito dei programmi OBNOVA e PHARE. In seguito al cambiamento politico che ha portato alla destituzione di Milosevic, l'attività dell'Agenzia è stata estesa anche a Serbia e Montenegro. Con l'adozione del regolamento CARDS, è stata incaricata di gestire le risorse dell'assistenza comunitaria per la Bosnia-Erzegovina, la Serbia, il Montenegro, il Kosovo e, a partire del 2002, della Macedonia. In ognuno di questi Stati l'AER ha un centro operativo, mentre dal 2000, il quartiere generale dell'Agenzia ha sede a Salonicco (Grecia). Il mandato dell'AER, rinnovato nel 2004 e nel 2006, è spirato alla fine del 2008. Durante la sua attività l'Agenzia ha gestito circa 2,8 miliardi di euro per conto della Comunità Europea, la maggior parte dei quali nell'ambito del Programma CARDS[135]. Come è possibile vedere in tabella, l'Agenzia è riuscita ad impiegare effettivamente quasi il 100% delle risorse che aveva in gestione. Il successo dell'Agenzia è stato dettato dall'attitudine imprenditoriale da essa adottata[136].

---

[133] Regolamento (CE) n. 2454/1999 del Consiglio, del 15 novembre 1999, che modifica il regolamento (CE) n. 1628/96 relativo all'aiuto alla Bosnia Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, in particolare attraverso l'istituzione dell'Agenzia europea per la ricostruzione

[134] Cfr. Regolamento (CE) n. 2667/2000 del Consiglio, del 5 dicembre 2000, relativo all'agenzia europea per la ricostruzione, GU L 306 del 7.12.2000, pag. 7–10.

[135] È possibile trovare molte informazioni e dati sull'attività del'AER sul sito ufficiale dell'Agenzia http:// ec.europa.eu/enlargement/archives/aer/home/default.htm.

[136] Cfr. Development Researchers' Network Consortium (DNRC) " Evaluation on the Implementation of Council Regulation 2667/2000 on the European Agency of Reconstruction" giugno 2004. Cfr. anche Zink Richard, "Delivering on Promises to the Western Balkans: the European Agency for Reconstruction", luglio 2007.

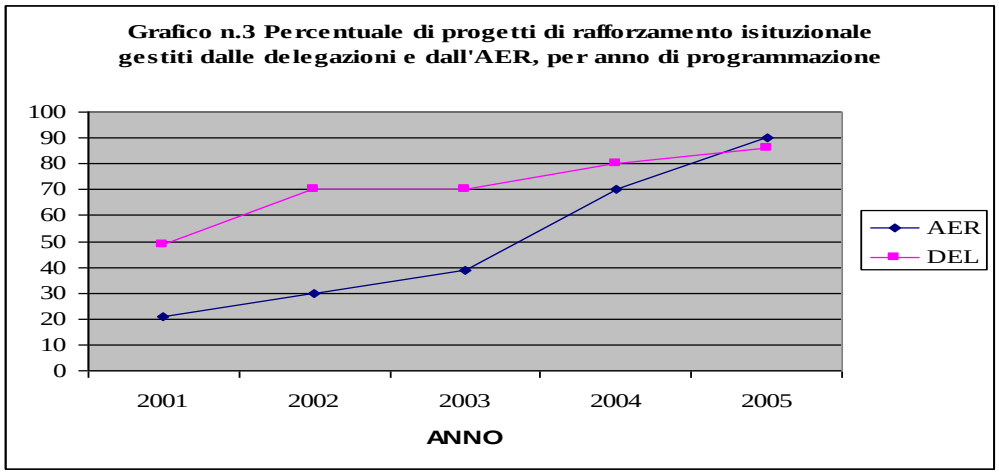
Tabella n.24 prestazioni dell'AER 1998-2008 (in miliardi di euro)					
	Dotazione	Contratti	Contratti / dotazione	Pagamenti	Pagamenti/ dotazione
Totale AER	2.840.442	2.805.494	99%	2.546.301	90%
Serbia	1.274.014	1.245.986	98%	1.070.086	84%
Montenegro	130.723	130.060	99%	123.653	95%
Kosovo	1.109.868	1.109.868	100%	1.053.349	95%
Macedonia	325.837	319.579	89%	299.213	92%
Fonte: AER					

Il "modello Agenzia" è caratterizzato da un sistema "decentrato-accentrato" nel quale essa è la sola e piena responsabile della gestione del ciclo del progetto. Le responsabilità sono state accentrate nella figura del Direttore, il quale ha avuto piena libertà nel decidere l'organizzazione da dare all'Agenzia, in base alle esigenze locali. L'indipendenza ha permesso all'AER di assumere personale qualificato ed esperto, attingendo al mercato del lavoro locale ed internazionale. Come è stato sottolineato, dalla valutazione indipendente sull'attività dell' AER, condotta nel 2004, il modello adottato dall'Agenzia si è dimostrato "amministrativamente solido e gestionalmente pronto".

Secondo quanto riscontrato dalla valutazione, il lavoro dell'Agenzia nel programmare e orientare le sue attività è stato coordinato ed efficacemente integrato con quello degli altri Stati Membri e degli altri Donatori Internazionali.

Queste caratteristiche motivano l'efficienza e la rapidità degli esborsi delle risorse assegnate all'AER. Il sistema accentrato proprio dell'Agenzia ha di fatto escluso le autorità locali dalla gestione del ciclo del progetto, a discapito della responsabilizzazione e del rafforzamento istituzionale. Questa caratteristica si è in parte manifestata nella lentezza dell'Agenzia ad adeguarsi alla richiesta del Parlamento Europeo di operare un riassetto degli investimenti a favore dello sviluppo della capacità istituzionale e amministrativa[137] (vedi grafico 3).

[137] Cfr. il paragrafo 2.2.2.



Note: I progetti relativi a ciascun anno di programmazione n sono attuati nell'anno e negli anni successivi
Fonte: Corte dei Conti (2007)

Ai fini dell'efficienza delle modalità di gestione, assume una particolare rilevanza il sistema di monitoraggio e valutazione dei progetti. Questi ultimi, infatti, contribuiscono ad assicurare e migliorare la qualità dei programmi. L'AER ha usufruito dei servizi di un centro operativo interno addetto a tale scopo. I programmi di monitoraggio e valutazione si sono focalizzati sui singoli progetti, mentre meno enfasi è stata posta sulle analisi settoriali. Il monitoraggio e la valutazione si sono focalizzati anche sull'azione dell' Agenzia. Particolare attenzione si è posta sull'efficienza dell'attività dell'AER in termini di quantità di contratti ed esborsi, o raggiungimento di determinati *targets*, mentre meno attenzione è stata posta su altri aspetti quali la rilevanza, l'effettività, l'impatto e la sostenibilità (DNRC, 2004). A partire dal 2005 l'AER si è omologata al sistema utilizzato dalle delegazioni UE. Queste, infatti, hanno seguito una modalità di monitoraggio denominata "monitoraggio orientato ai risultati" (ROM). Secondo quanto riscontrato dalla valutazione della Corte dei Conti, l'attività di monitoraggio dell'AER è risultata essere più efficiente: contrariamente alle delegazioni, l'AER ha sistematicamente svolto valutazioni a livelli sia di settore che di progetto; ha eseguito valutazioni intermedie e a posteriori; ha garantito più efficacemente la pubblicità e la diffusione dei risultati

attraverso la pubblicazione sul sito web delle sintesi delle valutazione, l'organizzazione di workshop e incontri periodici.

Complessivamente l'assistenza CARDS ha saputo rispondere alle esigenze di ricostruzione e di rilancio economico dell'area balcanica molto più efficacemente dei precedenti strumenti. Questo grazie alla maggiore strutturazione del programma di aiuto, in particolare nell'ambito della programmazione strategica e della gestione. Le valutazioni intermedia e finale hanno, altresì, messo in evidenza delle debolezze di tale strumento, permettendo così di individuare i punti critici su cui migliorare l'assistenza nel futuro.

Nella valutazione elaborata nel 2007 sulla gestione del programma CARDS, la Corte dei Conti ha, infatti, elaborato delle raccomandazioni da tenere in considerazione nell'elaborazione dello strumento di assistenza di pre-adesione (IPA), che avrebbe cominciato ad agire nel 2007 (riquadro 2).

Riquadro n.1 Principali conclusioni della valutazione sulla realizzazione del regolamento 2666/2000 (CARDS), 2004:

1.CARDS è stato di lunga la più importante fonte di sostegno economico e tecnico per la ricostruzione e le riforme della regione. Attraverso il suo supporto al processo di stabilizzazione e associazione, esso assicura il legame con la prospettiva politica dell'integrazione europea, che per i *partners* significa un futuro stabile e democratico.

2.La centralizzazione in CARDS costituisce in significativo ostacolo alla possessione del programma da parte degli *stakeholders* , nonché una minaccia alla stabilità. È necessario dare maggiore attenzione ai bisogni di acquisizione di competenze e capacità istituzionale fra i *partners* per soddisfare il loro legittimo desiderio di accrescere il coinvolgimento nel programmare e pianificare i progetti.

3.La dimensione regionale in CARDS è debole, manca di una guida

strategica ed è percepita come inaccessibile dai partner locali.

4. L'attuale sistema di programmazione, basato sui programmi strategici nazionali e sui piani indicativi pluriennali, non accompagnano al meglio l'evoluzione del Processo di SA e dei Partenariati.

5. L'adozione del doppio sistema di gestione per CARDS (EAR e le delegazioni deconcentrate) rivela delle inconsistenze, con punti di forza e debolezze e da entrambe le parti.

6. La valutazione condotte su progetti e specifici settori, rivelano delle debolezze in relazione all'*institution building,* temi principali (soprattutto pari opportunità e diritti delle minoranze) e riforme del sistema giudiziario (insufficiente supporto strategico).

Fonte: EVINFO (2004).

Riquadro 2: Raccomandazioni della Corte dei Conti, in relazione alle conclusioni della valutazione sulla gestione del programma CARDS da parte della Commissione, 2007:

1.Gli orientamenti strategici per l'attuazione del nuovo strumento di assistenza preadesione (IPA) dovrebbero prestare sufficiente attenzione ai singoli ambiti di intervento, in modo da garantire un adeguato orientamento degli aiuti, un approccio sistematico ai settori chiave e una base adeguata per la determinazione delle priorità e la selezione dei progetti

2.La Commissione dovrebbe continuare a perseguire un'erogazione rapida degli aiuti, ma dovrebbe nel contempo prestare sufficiente attenzione agli aspetti collegati all'efficacia, come la capacità dei beneficiari di assorbire interamente gli aiuti ricevuti (soprattutto nell'ambito dei progetti di rafforzamento delle capacità istituzionali).

3.Per il programma IPA la Commissione dovrebbe affrontare l'aspetto fondamentale della partecipazione responsabile dei paesi beneficiari attraverso la definizione di specifiche strategie in tutti i settori della gestione e

dell'attuazione, in particolare, a livello di gare di appalto. 4. Le pratiche di monitoraggio e valutazione dovrebbero essere armonizzate, tra l'altro estendendo alle delegazioni la prassi in uso presso l'AER di valutare i singoli progetti/settori e di divulgare i risultati e gli insegnamenti tratti. La Commissione dovrebbe garantire una reazione tempestiva alle valutazioni.
Fonte: Corte dei Conti Europea (2007)

2.3 Pre-adesione

2.3.1 Il programma IPA

Fra il 2001 e il 2003 l'UE ha confermato l'intenzione di accogliere, come futuri Membri, i Balcani Occidentali. In vista della preparazione della nuova programmazione 2007-2013, la Commissione avanzò l'idea di un nuovo strumento di pre-adesione[138] che, sulla base delle *lessons lerned,* offrisse un quadro coerente all'assistenza comunitaria ai paesi candidati effettivi e potenziali[139]. L'intenzione era di offrire un quadro di assistenza unitario che riuscisse ad offrire il giusto supporto ai candidati (potenziali ed effettivi) all'Unione. Questo nuovo strumento avrebbe dunque sostituito sia i programmi di pre-adesione esistenti (PHARE, ISPA, e SAPARD) sia il programma di assistenza per la ricostruzione CARDS oltreché lo strumento finanziario per la Turchia.

[138] Cfr. Commissione Europea (2004) "Proposta per un Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento di assistenza pre – adesione (IPA)", COM (2004)627 definitivo.
[139] In quel momento erano candidati effettivi Romania, Bulgara, Croazia e Turchia. La Macedonia ha acquisito tale status nel 2005. I candidati potenziali erano l'Albania, il Montenegro, Serbia, Bosnia-Erzegovina e il Kosovo (sotto la risoluzione 1422).

L'obiettivo di uno strumento di pre-adesione è quello di accompagnare gli Stati beneficiari lungo il processo di integrazione europea. Lungo questo processo essi svolgono una azione molto forte, che alcuni hanno definito *Member State building;* "le passate esperienze, infatti, dimostrano che l'assistenza di pre-adesione mette in moto un processo di riforma istituzionale e politica che accelerano il candidato verso l'adesione all'UE. Questo processo è unico nel campo dello sviluppo internazionale nella sua capacità di incentivare i cambiamenti" [140]. Per poter effettivamente beneficiare dell'assistenza offerta, infatti, il Paese interessato deve operare una serie di riforme amministrative e strutturali, che lo renderanno, nella fase post-adesione, capace di accogliere i fondi strutturali e di partecipare alle politiche UE.

La proposta della Commissione europea si è concretizzata nell'adozione del regolamento 1085/2006 che istituisce un fondo di assistenza pre-adesione (IPA). L'assistenza IPA è programmata e attuata in funzione di cinque componenti (art.3.1)[141]:

I. Transizione e sviluppo istituzionale (art.8). In questa componente sono comprese una vasta serie di azioni si rafforzamento democratico e riforme amministrative ed economiche, che sono sostanzialmente quelle già previste dall'assistenza CARDS;

II. Cooperazione transfrontaliera (art.9). Sostiene i progetti di cooperazione transfrontaliera, interregionale e transnazionale fra gli Stati beneficiari e fra questi e gli Stati Membri, in coordinamento con gli atri programmi di cooperazione transnazionale e interregionale;

III. Sviluppo regionale (art.10). Tale componente mira a preparare il Beneficiario ad attuare e gestire la politica di coesione della Comunità,

[140] European Stability Initiative (2005) *Breaking out of the Balkan Ghetto: Why IPA should be changed*, 1 giugno.
[141] Molte informazioni sull'assistenza di pre-adesione e sulle precedenti forme di assistenza sono disponibili sul sito della Commissione Europea: ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm .

soprattutto per quanto riguarda il Fondo di coesione[142] e il Fondo di Sviluppo Regionale (FESR);

IV. Sviluppo delle risorse umane (art.11). Come la componente 3, questa mira a preparare lo Stato alla preparazione dei Fondi Strutturali, in particolare al Fondo Sociale Europeo[143].

V. Sviluppo rurale (art.12). Mira a preparare i Beneficiari a gestire ed a attuare la politica agricola comune (PAC), contribuendo in particolare ad un adeguamento sostenibile del settore agricolo e delle zone rurali, nonché prepararli ad applicare l'*acquis* comunitario riguardante la PAC e le politiche connesse. Questa componente contribuisce in particolare a realizzare le azioni previste dal Fondo Europeo di Sviluppo Rurale (FESR).

Come suggerito dalla Commissione nella sua proposta, il regolamento IPA opera una netta distinzione fra candidati potenziali ed effettivi. Solo questi ultimi possono beneficiare dell'assistenza in tutte e cinque le componenti, mentre l'assistenza per i potenziali candidati si concentra esclusivamente sulle prime due. Le componenti III, IV e V, infatti, sono tese preparare i paesi candidati all'attuazione e alla gestione della politica di coesione comunitaria e alla creazione di strutture e sistemi volti a garantire la sana gestione e l'assorbimento dei Fondi strutturali. I benefici associati vanno, considerati, dunque, in una prospettiva a lungo termine, al di là dei programmi IPA. Questo obiettivo presuppone una buona capacità amministrativa di base, capacità che la Commissione ha ritenuto che i potenziali candidati debbano ancora sviluppare[144].

[142] Il fondo di coesione finanzia progetti nel campo dell'ambiente e delle infrastrutture di trasporto nei paesi il cui PIL pro capite è inferiore al 90% della media UE.

[143] Il principale obiettivo del FESR è di promuovere la coesione economica e sociale nell'Unione Europea attraverso la riduzione degli squilibri tra le regioni o i gruppi sociali. Il FSE è il principale strumento finanziario che permette all'Unione di realizzare gli obiettivi strategici della sua politica in materia di occupazione. Il FEAOG è destinato a contribuire alla riforma strutturale del settore agricolo ed allo sviluppo delle zone rurale.

[144] Molti dubbi sono stati espressi in letteratura sull'opportunità di tale differenzazione. Molti, infatti, temono che essa rappresenti un ritorno alla politica differenziata dell'Unione e che rischia di aumentare il divario fra gli i potenziali candidati e i loro vicini. Su questo aspetto Cfr. Il capitolo 3.

L'art. 15 specifica che l'assistenza IPA può esser utilizzata per finanziare investimenti, appalti, sovvenzioni, compresi gli abbuoni di interessi, i prestiti a condizioni speciali , le garanzie sui prestiti e le misure di assistenza finanziaria, il sostegno di bilancio, le altre forme specifiche di aiuti di bilancio, il contributo al capitale delle istituzioni finanziarie internazionali e delle banche di sviluppo regionali, la copertura delle spese della Comunità per la partecipazione a missioni, iniziative ad organizzazioni internazionali a favore degli interessi del Paese beneficiario. L'assistenza può essere anche fornita tramite azioni di cooperazione amministrativa, con la partecipazione di esperti del settore pubblico distaccati dagli Stati Membri.

La dotazione complessiva di IPA è di 11,565 miliardi di euro (art.26)[145]. Riguardo alla programmazione strategica, ogni tre anni la Commissione presenta al Consiglio e al Parlamento Europeo, assieme alla Strategia di allargamento, un quadro strategico generale per la strategia di pre-adesione e un quadro finanziario indicativo pluriennale (*Multi–annual Indicative Financial Framework*, MIFF) che traduce le priorità identificate nel quadro politico in termini finanziari per singoli paesi e componenti. In base al MIFF, i beneficiari adottano dei piani specifici per Paese e componente[146].

In ottemperanza di quanto auspicato nelle valutazioni dello strumento CARDS e il linea con l'esperienza degli strumenti di pre-adesione PHARE, ISPA e SAPARD, in IPA si pone fra gli obiettivi la decentralizzazione della gestione ed attuazione del programma di assistenza. La rapidità del conseguimento di questo obiettivo dipende dalla capacità amministrative dei singoli Paesi beneficiari e dalla loro capacità di garantire che sistemi di gestione e di controllo adeguati vengano posti in essere. Ciò significa che ogni Paese dovrebbe di conseguenza disporre di strategie specifiche, piani di azioni e tabelle di marcia per procedere verso la decentralizzazione, preparando allo stesso tempo le autorità nazionali a possedere la capacità adeguata in relazione all'aumento delle responsabilità. Fino

[145] La cifra è inferiore rispetto a quella proposta dalla Commissione nel 2006 che ammontava a circa 14 miliardi di euro.
[146] Cfr. il paragrafo 2.3.2.

a che non saranno sviluppate le necessarie capacità di gestione, l'attuazione del programma IPA avverrà in modalità centralizzata, condivisa o concorrente. Nel regolamento di attuazione del regolamento 1085/2006[147], si prevede (art.10) che la gestione centralizzata può essere utilizzata nell'ambito della prima e seconda componente. La gestione congiunta può, altresì, essere utilizzata nell'ambito della componente I, "in particolare per i programmi regionali ed orizzontali e per i programmi che riguardano le organizzazioni internazionali" (art.10.3). La gestione concorrente, infine, può essere utilizzata nell'ambito della componente II per i programmi transfrontalieri a cui partecipano gli Stati Membri (art.10.4). Per quanto riguarda le altre tre componenti e, dunque, i candidati effettivi (Croazia, Macedonia e Turchia), le gestione e l'attuazione dei programmi IPA avviene in modalità decentrata con controllo ex-ante della Commissione. L'obiettivo comune per candidati potenziali ed effettivi è quello della gestione decentrata, vale a dire l'assunzione della piena titolarità della programmazione e dell'attuazione da parte delle autorità nazionali dei paesi beneficiari, che dovrebbe diventare la norma nella gestione dell'IPA. A tal fine è stato elaborato un Sistema di Implementazione Decentrata (SID), che vedremo in dettaglio nel prossimo capitolo.

Per quanto riguarda il monitoraggio e la valutazione dei programmi, l'art.57 del regolamento di attuazione prevede delle valutazioni ex-ante, intermedie e, "ove opportuno, ex-post". La valutazione ex-post è di competenza della Commissione la quale, fra l'altro, "definisce i metodi di valutazione, ivi compresa le norme sulla qualità, e utilizza indicatori obiettivi e misurabili" (art 57.8). Nel caso di gestione accentrata, ovviamente è la Commissione responsabile di eseguire le valutazioni. Nel caso della gestione decentrata, invece, il regolamento di attuazione impone ai beneficiari (art.58 e 59) l'istituzione di un comitato di controllo IPA, il quale "verifica l'efficacia, la qualità e la coerenza dell'attuazione di tutti i programmi e di tutte le operazioni dal punto di vista del

[147] Regolamento (CE) n. 718/2007 della Commissione, del 12 giugno 2007, che attua il regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA).

raggiungimento degli obiettivi fissati negli accordi di finanziamento e nei documenti indicativi di pianificazione pluriennale". A tal fine si basa sugli elementi forniti da comitati settoriali istituiti nell'ambito delle componenti IPA (art.59). Tali comitati realizzano delle valutazioni sull'attuazione dei programmi per asse prioritario e per ciascuna misura o operazione. Essi possono, inoltre, "formulare proposte alla Commissione e al coordinatore IPA di decisioni riguardanti eventuali misure rettificative per garantire il raggiungimento degli obiettivi del programma e migliorare l'efficienza dell'assistenza fornita" (art.59.2). Tali previsioni paiono in linea con quanto auspicato dalla Corte dei Conti nella valutazione finale sulla gestione del programma CARDS, la quale raccomandava l'adozione di un sistema di valutazione e monitoraggio per progetti e settori e di creare un sistema che consentisse il rapido adeguamento della programmazione in relazione ai risultati delle valutazioni. Su quest'ultimo aspetto, il punto 7 dell'art.57 prevede esplicitamente che "i risultati della valutazione ex-ante e intermedia vengono presi in considerazione nel ciclo di programmazione e di attuazione".

2.3.2 Programmazione strategica e allocazione delle risorse.

Come abbiamo accennato nel precedente paragrafo, la programmazione strategica di IPA si basa su un documento politico strategico e su una programmazione finanziaria indicativa pluriennale, il MIFF. Questi fanno parte del "pacchetto allargamento" e vengono presentati dalla Commissione ogni tre anni. L'obiettivo del MIFF è di dare un'indicazione della ripartizione delle risorse IPA per componente, per Paese e per azioni riguardanti più paesi. Come previsto dall'art.5 del regolamento IPA, esso "sarà elaborato sulla base di una serie di criteri oggettivi e trasparenti compresa la valutazione delle necessità, tra cui la capacità di assorbimento, il rispetto delle condizioni e le capacità di gestione". Il MIFF è basato su una programmazione ciclica di tre anni. Il MIFF di N anni,

N+1, N+2 dovrebbe essere presentato durane l'ultimo trimestre dell'anno N-2. Le indicazioni del MIFF vengono riviste annualmente in base alle proposte del comitato IPA, ai progressi registrati dalla Commissione nei rapporti annuali nell'ambito del Processo di SA, sui successi registrati nella realizzazione dei Partenariati Europei e di Adesione e sulla capacità dimostrata dagli Stati di assorbire le risorse disponibili. Sulla base delle indicazioni date dal MIFF vengono elaborati dalla Commissione, in "stretta collaborazione con i Paesi interessati"(art.6) dei Documenti di programmazione indicativa pluriennale (*Multi-annual Indicative Programming Document*, MIPD), che presentano le dotazioni indicative per le principali priorità all'interno di ogni componente, tenendo conto della ripartizione indicativa per Paese e componente proposta nel quadro finanziario indicativo pluriennale.

Il primo MIFF è stato adottato nel novembre del 2007 relativamente al periodo 2008-2010. A causa dei ritardi nell'adozione del regolamento IPA e nel trovare l'accordo relativo al nuovo quadro finanziario per il periodo 2007-2013, non è stato possibile presentare un MIFF per il periodo 2007-2009[148]. Per l'anno 2007, dunque, le cifre sono state aggiornate sulla base di quelle comunicate al Consiglio e al Parlamento nel progetto preliminare di bilancio 2007 della Commissione. In tabella è presentato il MIFF per il periodo 2010-2012, approvato il 5 novembre 2008[149].

Per l'anno 2007 la Commissione ha fatto in modo che nessun Paese ricevesse meno di quanto avesse ricevuto nel 2006 nell'ambito dei programmi CARDS e PHARE e che la Bosnia-Erzegovina e l'Albania non ricevessero meno dell'ammontare annuale ricevuto nel periodo 2004-2006. Nelle tabelle che seguono è possibile vedere che, in effetti le risorse IPA per il 2007 sono superiori rispetto a quelle CARDS nel 2006. Come viene spiegato nel MIFF 2010-2012, le

[148]Cfr. Commissione dell'Unione Europea "Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale Europeo: Relazione annuale 2007 sullo strumento di assistenza preadesione (IPA)" COM (2008)850 definitivo.

[149] Cfr. Commissione dell'Unione Europea (2008) " Comunication from the Commission to the Council and the European Parliament: Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), Multi-annual Indicative Financial Framwork" , Bruxelles 5-11-2008, COM(2008)705 defintivo.

cifre per il 2008 sono state calcolate sulla base delle allocazioni *pro capite* calcolate in passato come necessarie per soddisfare i bisogni e assicurare un impatto positivo dell'assistenza.

Tabella n.25 MIFF 2008-20012 (in milioni di euro)						
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Croazia	141,227	146,000	151,200	154,200	157,200	160,400
Macedonia	58,500	70,200	81,800	92,300	98,700	105,800
Turchia	497,200	538,700	566,400	653,700	781,90	899,500
Albania	61,000	70,700	81,200	93,200	95,000	96,900
Bosnia-Erzegovina	62,100	74,800	89,100	106,000	108,100	110,200
Montenegro	31,400	32,600	33,300	43,000	34,700	35,400
Serbia	189,700	190,900	194,800	198,700	202,700	206,800
Kosovo	68,300	184,700	106,100	67,300	68,700	70,000
Programmi regionali /multibeneficiari	108.980	135,700	160,000	157,700	160,800	164,200
Supporto spedizioni	44.793	54,000	56,500	64,600	75,000	80,500
Totale	1.263,200	1.498,300	1.520,400	1.621,700	1.782,800	1.929,700
Fonte : Commissione Europea						

Tabella n.26 allocazione CARDS 2006 per Paese (in milioni di euro)	
Croazia	140,000
Macedonia	40,000
Albania	45.500
Bosnia-Erzegovina	51,000
Montenegro	23,250
Serbia	116,500
Kosovo	71,250
Note: 1) per Serbia e Montenegro la cifra indicata è la media dell'allocazione 2005-06 Fonte: Commissione Europea	

Secondo quanto previsto dal MIFF nel periodo 2008-2010 tutti i paesi dovrebbero superare la soglia dei 23 euro *pro capite*. Il Montenegro e la Macedonia costituiscono un caso a parte. Come si può vedere in tabella n.27, infatti, l'ammontare *pro capite* dei due paesi è molto superiore rispetto alla

media. Esso rappresenta il livello minimo necessario per garantire l'adeguato funzionamento dell'amministrazione, al di là della dimensione del Paese.

L'allocazione delle risorse ha un trend in crescita per tutti i Paesi: gli investimenti indicati per il 2012 arrivano ad essere fino a quasi il 50% in più rispetto al 2007 (vedi Bosnia-Erzegovina). Tali aumenti rispecchiano le aspettative di miglioramento della capacità di assorbimento dei beneficiari.

Tabella n.27 allocazione dell'Assistenza UE pro capite 2002-2012 (in euro)						
	CARDS			IPA		
	2002	2004	2006	2007	2010	2012
Croazia	13	18	32	31	35	36
Macedonia	21	30	20	29	46	53
Albania	14	20	14	19	30	31
Bosnia-Erzegovina	19	17	13	16	23	29
Montenegro	24	24	37	50	68	56
Serbia	23	25	15	24	25	27
Kosovo	73	20	36	34	33	35
Fonte: calcoli propri sui dati della Commissione Europea, United Nation Population Division e BERS						

Nel suo complesso la dotazione IPA destinata ai Balcani Occidentali è di circa 6,7 miliardi di euro[150]. Essa è, dunque, superiore a quella di CARDS (5,132 miliardi di euro), come si può vedere anche dall'allocazione pro capite.

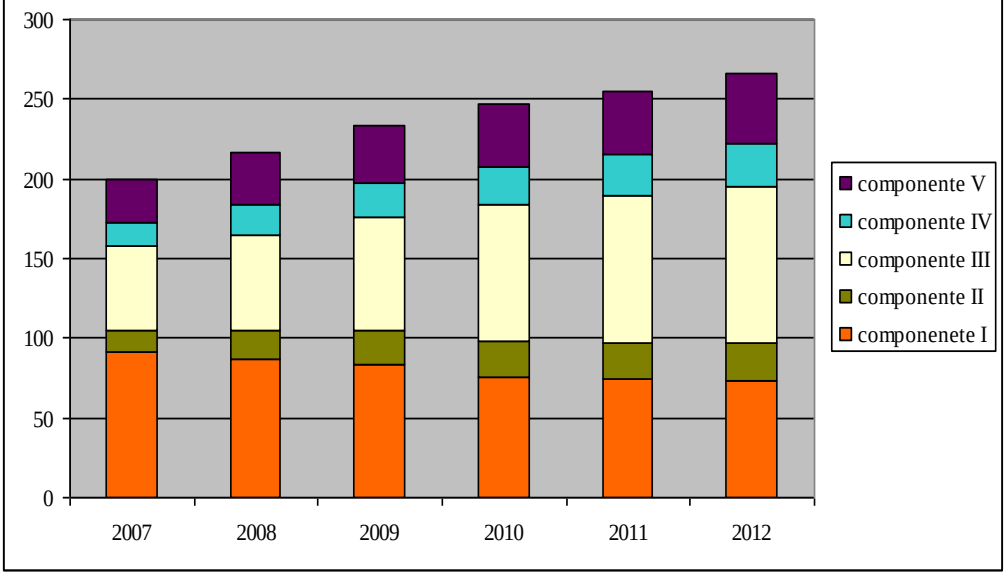
Oltre alla programmazione per i paesi, trovano uno spazio autonomo i programmi regionali, per i quali viene elaborato un apposito documento di programmazione indicativo pluriennale (MIPD). La programmazione e la gestione dei programmi regionali ed orizzontali avviene in modalità centralizzata e tramite un coordinamento di donatori, incluse le Istituzioni Finanziarie Internazionali al fine di massimizzare i benefici dei supporti (art.73 Reg. 718). Le risorse dedicate a progetti regionali sono circa l'8% del totale del budget di IPA. In percentuale esse sono il doppio di quelle rese disponibili nell'ambito di CARDS e quattro volte quelle di PHARE. Il regolamento di attuazione di IPA specifica che

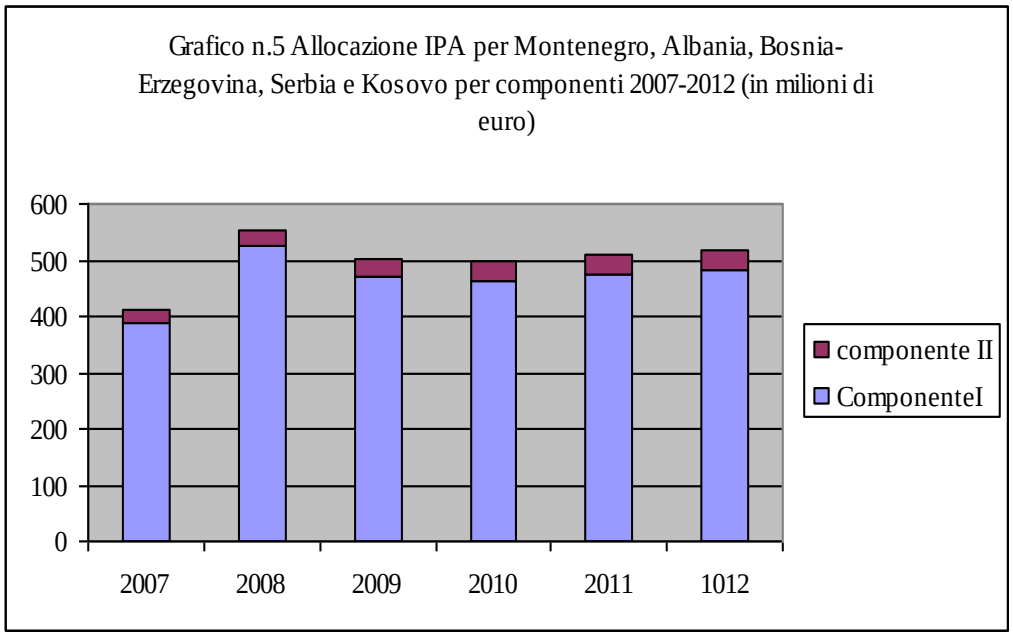
[150] Dalla dotazione totale IPA di 11, 565 miliardi abbiamo sottratto le risorse riservate alla Turchia. Abbiamo calcolato uno proiezione dell'allocazione IPA per la Turchia nel 2013, sulla base dell'allocazione degli anni precedenti.

nell'ambito dei programmi regionali l'assistenza può essere concessa in settori quali l'assistenza per la preparazione dei progetti, il sostegno alla società civile, le dogane, il sostegno alle piccole e medie imprese, gli strumenti per il finanziamenti ai comuni e le infrastrutture comunali, le statistiche, la sicurezza nucleare, l'informazione e la comunicazione (art.72).

Il quadro indicativo finanziario stabilisce anche le allocazioni per componenti. Nei grafici seguenti è rappresentata la distribuzione per componente quale prevista dal MIFF 2010-2012, considerando separatamente i canditati effettivi (grafico n.4) e potenziali (grafico n.5).

Grafico n.4 Allocazione IPA per Croazia e Macedonia per componente 2007-2012 (in milioni di euro)





Per quanto riguarda Croazia e Macedonia, la componente "Sostegno alla transizione e sviluppo istituzionale" e "la componente sviluppo regionale" sono quelle che hanno assorbito la gran parte delle risorse IPA. Nel corso del periodo si prevede un ridimensionamento degli investimenti nella componente I a favore della III, "sviluppo regionale". Dopo una prima fase necessaria per la l'istituzione delle necessarie strutture di attuazione, infatti, l'assistenza si concentrerà sulle azioni volte alla preparazione alla gestione delle politiche strutturali[151]L'allocazione delle risorse tiene conto delle priorità e dei bisogni identificai nei Partenariati da Adesione. Le allocazioni delle componenti II, IV e V si basano sulle allocazioni delle precedenti attività corrispondenti di PHARE, ISPA e SAPARD.

Per quanto riguarda i potenziali candidati, la stragrande maggioranza delle risorse si è concentrata sulla componente "transizione e sviluppo istituzionale"(componente I), che è quella che comprende le misure nei principali settori chiave per lo sviluppo istituzionale ed economico.

[151] Cfr. il capitolo III.

Sulla base delle indicazioni fornite dal MIFF e del MIPD, la Commissione adotta dei programmi annuali o pluriennali per Paese. La prima componente è adottata attraverso programmi annuali mentre le altri componenti sono attuate attraverso programmi pluriennali[152]. Per la componente "cooperazione transfrontaliera" vengono elaborati dei programmi congiunti tra due o più paesi beneficiari e tra tali paesi e gli Stati membri limitrofi. Tali programmi sono adottati in seguito a una consultazione con i paesi beneficiari e gli altri interlocutori (società civile) e successivamente al parere favorevole dei comitati degli Stati membri fra cui il comitato di gestione dell'IPA [153]. In particolare, i programmi nazionali si basano sulle proposte avanzate dai beneficiari[154], in cui vengono elencati gli assi prioritari e sono presentate le schede di progetto che indicano le operazioni previste, i costi e i metodi di attuazione e di selezione. Come stabilito dall'art.7 del regolamento IPA "i programmi dovranno specificare gli obiettivi perseguiti, i campi di intervento, i risultati previsti, le procedure di gestione e l'importo totale del finanziamento previsto. Essi devono, inoltre, contenere una descrizione sommaria del tipo di operazioni da finanziare, un'indicazione degli importi assegnati per ogni tipo di operazione e un calendario indicativo di attuazione". Nel riquadro 3 è presentata, a titolo di esempio, una scheda di programma nazionale.

Le molte e dettagliate informazioni richieste sembrano essere utili a garantire l'effettività delle azioni e la loro rispondenza agli obiettivi individuati nei documenti di programmazione strategica, oltreché fornire dei parametri più precisi su cui basare la valutazione e il monitoraggio.

[152] Per la componente "cooperazione transfrontaliera" sono adottati programmi nazionali settennali (2007-2013) suddivisi in programmi triennali. Per la componente "sviluppo regionale" e "Sviluppo delle risorse umane" sono adottati dei programmi nazionali triennali (2007-2009).
[153] Il comitato IPA (art.14 del regolamento IPA) è composto dai rappresentanti degli Stati Membri ed è presieduto da un rappresentante della Commissione. Il suo compito è di coadiuvare la Commissione, soprattutto nel coordinare l'assistenza concessa nel quadro delle diverse componenti
[154] Cfr. l'art. 69 del regolamento 718/2007.

Riquadro 3: programma annuale IPA 2007 per l'Albania (schema)

Componente I: Sostegno alla transizione e sviluppo istituzionale

ASSE 1: REQUISITI POLITICI	
PROGETTO	FIANANZIAMENTO IPA
1. Pameca III	5,518,790 €
2.preparazione delle Autorità Albanesi alla decentralizzazione della gestione dell'assistenza UE	1 mill €
3. Sostegno all'infrastruttura penitenziaria	10 mill €
ASSE 2:REQUISITI SOCIO-ECONOMICI	
4. Sostegno alle PMI per diventare più competitivi nel mercato Europeo offrendo servizi di alta qualità, gestione innovativa, e trasferimento tecnologico	2,4 mill € (assistenza tecnica al Ministero dell'Economia e Commercio) 1 mill € (assistenza tecnica nell'ambito del Turn Around Management Program)
ASSE 3: STANDARD EUROPEI	
5. Supporto all'allineamento del servizio di Statistica nazionale agli standard europei	2,65 mill € (assistenza tecnica) 0,2 mill € (equipaggiamento IT)
6. Miglioramento della fornitura dell'acqua e del sistema fognario	24 mill €
7. Sostegno alla Direzione Generale del Fisco	2,5 mill €

Componente II : Cooperazione transfrontaliera

PROGETTO	ANNO	FINANZIAMENTO (85% del costo tot.)	ASSI PRIORITARI
Macedonia-Albania	2007	853.000 €	
	2008	750.000 €	
	2009	850.000 €	
FYR Macedonia-Albania	2007	1.100.000 €	
	2008	750.000 €	

	2009	850.000 €	
Programma "Spazio sud-est europeo" BERS	2007	200.000 €	- innovazione - ambiente - accessibilità - sviluppo urbano sostenibile
Programma sviluppo frontaliero regione di Kukes	2007	500.000 €	
Programma CBC adriatica	2007	19.784.156	-cooperazione economica, sociale, istituzionale- prevenzione risorse naturali e culturali a rischio - accessibilità e reti - assistenza tecnica
	2008	33.796.061	
	2009	36.909.920	

CAPITOLO III

IMPLEMENTAZIONE DELL'ASSISTENZA DI PRE-ADESIONE

Nel precedente capitolo abbiamo descritto i programmi di assistenza comunitaria verso i Balcani Occidentali, programmi che si sono posti, nel tempo, diverse finalità, dall'assistenza di emergenza alla ricostruzione e all'adesione. È emerso che l'efficienza e l'efficacia dell'assistenza è legata a diversi fattori, alcuni esterni allo strumento con il quale è posta in essere, nella fattispecie la strategia politica nella quale è inserita l'assistenza, altri legati alle caratteristiche strutturali dello strumento adoperato. La buona riuscita dell'assistenza è legata in particolare alla capacità di programmazione strategica, alle modalità e strutture di gestione adottate, al grado di coinvolgimento dei beneficiari nella gestione ed attuazione. Molto importante è inoltre la capacità degli strumenti di coordinamento degli aiuti con le altre forme di assistenza promosse dalle Organizzazioni Internazionali e dalle iniziative Regionali, nonché la capacità di stimolare l'integrazione regionale attraverso lo sviluppo di programmi di cooperazione interregionali e

transnazionali. Ovviamente le scelte collegate a questi fattori sono strettamente dipendenti dalla "capacità di assorbimento", legata alle condizioni politiche, economiche e sociali del Paese in cui si interviene.

Da quanto è stato detto nel precedente capitolo, si evince che gli strumenti di assistenza, sulla base delle *lessons lerned*, sono stati migliorati per tener maggiormente conto dei bisogni e delle condizioni di partenza dei beneficiari (attraverso l'adozione di diversi strumenti quali i Partenariati Europei, i Rapporti annuali etc.), per migliorare la capacità di programmazione strategica adottando modalità di attuazione più efficaci (come l'Agenzia per la Ricostruzione Economica), per coinvolgere di più i beneficiari in tutte le fasi dell'assistenza. Maggiore attenzione è stata data, inoltre, alla dimensione regionale e al coordinamento con gli altri donatori.

In particolare l'assistenza offerta da IPA, in qualità di strumento di pre-adesione, ha costituito un salto qualitativo notevole rispetto alla tipologia di aiuto CARDS. Come abbiamo detto, il principale obiettivo di uno strumento di pre-adesione è quello di preparare i beneficiari ad adottare l'*acquis communautaire* e le competenze e gli strumenti necessari per attuare le politiche comunitarie e, in particolare, alla gestione dei fondi strutturali.

A tal fine è stato posto l'obiettivo della decentralizzazione della gestione ed attuazione del'assistenza IPA, attraverso l'istituzione di apposite strutture, che hanno messo in moto dei cambiamenti radicali dell'assetto istituzionale dei paesi interessati. L'assistenza IPA tiene conto e mira a migliorare la capacità di assorbimento dei beneficiari. Essa dipende in larga misura dalla capacità delle amministrazioni di pianificare e gestire l'assistenza, oltreché dalla qualità dei progetti di investimento (e dalla capacità di suddette amministrazioni di pianificare programmi di investimenti ad alto livello).

3.1 Gestione accentrata e decentrata

3.1.1 Il Sistema di Implementazione Decentrato (SID)

Come abbiamo detto sopra, l'assistenza IPA viene attuata attraverso sistemi di gestione centralizzata, decentralizzata o condivisa. L'obiettivo finale per tutti Paesi e per tutte le componenti è la gestione decentrata senza controlli ex-ante. La rapidità del raggiungimento di questo obiettivo dipende dalla capacità del beneficiario di istituire le strutture necessarie e acquisire i requisiti necessari per ricevere gli accreditamenti e il conferimento dei poteri da parte della Commissione.

L'obiettivo principale della decentralizzazione della gestione dell'assistenza di pre-adesione è di stimolare nei beneficiari il *sense of ownership,* ovvero il senso di possesso delle politiche di assistenza, e di migliorare la capacità dei paesi candidati di utilizzare e gestire autonomamente i fondi UE e quindi di dimostrare di essere capaci di assumersi gli obblighi che scaturiscono dall'adesione[155].

Secondo il regolamento di attuazione di IPA il Paese beneficiario deve designare i seguenti organismi preposti all'attuazione e gestione dei fondi[156]:

- Un coordinatore nazionale IPA (NIPAC). E' un alto funzionario di governo o della Pubblica Amministrazione del Paese beneficiario incaricato di gestire il coordinamento generale dell'assistenza nell'ambito del regolamento IPA. Egli è responsabile di assicurare il partenariato tra la Commissione e il Paese beneficiario e deve garantire che l'assistenza IPA sia utilizzata in funzione del processo di adesione. Egli è inoltre responsabile della programmazione annuale della componente "assistenza alla transizione e sviluppo istituzionale" e del coordinamento dei programmi e della partecipazione dello Stato ai programmi transfrontalieri. Il NIPAC è incaricato di presentare ogni anno alla Commissione la relazione finale sull'attuazione di IPA.

[155] Gjorgjievski Mate "EU Instrument for Pre-Accession Assistance: The Path to a Successful Start", in CEU-ENS Report Budapest 2008, pp.69-89.
[156] Cfr. l'articolo 21 e seguenti del Regolamento della Commissione 718/2007.

- Un coordinatore strategico per la componente "Sviluppo regionale" e "Sviluppo delle risorse umane". E' responsabile del coordinamento dei programmi realizzati nell'ambito di queste componenti e dell'elaborazione del quadro di coerenza strategico[157]in base al quale la Commissione adotta il programma nazionale relativo a queste componenti.

- Un funzionario accreditante competente (CAO). E' responsabile dell'accreditamento dell'ordinatore nazionale e del fondo nazionale oltreché del controllo e della sospensione o revoca di tale accreditamento.

- L'ordinatore nazionale (NAO). Responsabile, in qualità di capo del fondo nazionale, della gestione finanziaria dei fondi UE nel Paese beneficiario nonché del buon funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo. Egli è garante della regolarità e legittimità delle operazioni di spesa e pagamento, è responsabile della verifica dell'esistenza e della correttezza degli elementi di cofinanziamento e funge da collegamento nello scambio delle informazioni finanziarie fra la Commissione e lo stato beneficiario. A tal fine egli è responsabile dell'accreditamento delle strutture operative, del controllo e della sospensione o revoca di tale accreditamento. Inoltre garantisce la presenza e il buon funzionamento dell'assistenza nell'ambito del regolamento IPA oltreché del sistema di controllo e dell'adeguamento ai risultati dei rapporti di audit elaborato dall'autorità di cui sotto.

- Il fondo nazionale: è un organismo che opera all'interno di un Ministero del Governo del Paese beneficiario con competenze di bilancio a livello centrale. Esso funge da tesoriere centrale e cura la gestione finanziaria dell'assistenza In particolare si occupa dell'organizzazione dei conti bancari, chiede i finanziamenti alla Commissione, autorizza il trasferimento dei fondi dalla Commissione alle strutture operative o ai beneficiari finali e presenta relazioni finanziarie alla Commissione.

[157] Nei programmi transfrontalieri vengono elencati gli obiettivi da perseguire nell'ambito della II e IV componente, vengono elencati i programmi accompagnati da una descrizione degli assi prioritari nell'ambito di ciascun programma, viene data una ripartizione indicativa degli stanziamenti tra i programmi che copre un periodo di tre anni (art.54).

- Le strutture operative (OS): esse devono essere istituite per ogni componente e, per la componente III, per ogni programma operativo. Sono incaricate di curare l'attuazione dell'assistenza nell'ambito del regolamento IPA. Ogni Struttura Operativa è composta da un organismo o da in gruppo di organismi all'interno dell'amministrazione del Paese beneficiario ed è responsabile della gestione e dell'attuazione del programma o dei programmi in questione in conformità con il principio della sana gestione finanziaria. Essa, in pratica, elabora i programmi annuali o pluriennali, ne controlla l'attuazione, elabora le relazioni settoriali annuali e le relazioni finali da trasmettere alla Commissione, al NIPAC e all'ordinatore nazionale. La OS, inoltre, assicura la conservazione di tutti i documenti necessari alla valutazione e al controllo, cura le procedure d'appalto e di assegnazione delle sovvenzioni, nonché la successiva stipula dei contratti e dei pagamenti a favore dei beneficiari.

- L'autorità di audit: incaricata di controllare l'efficacia e il buon funzionamento dei sistemi di gestione e controllo.

Prima del conferimento dei poteri di gestione decentrata è necessario che il fondo nazionale e l'ordinatore nazionale siano accreditate da un'autorità nazionale appositamente costituita (art.24). L'ordinatore nazionale quindi, accrediterà le Strutture Operative. L'accreditamento avviene in seguito alla verifica dei requisiti stabiliti dall'art.56 paragrafo 2 del regolamento (CE, EURATOM) 1605/2002[158]. La *roadmap* per il conferimento dei poteri di gestione decentrati, come definita dalla Commissione, prevede cinque passaggi, preceduti da un passaggio preliminare (stage 0) che prevede l'istituzione della struttura generale del SID. I primi quattro sono sotto la responsabilità delle autorità nazionali e sono: 1. la valutazione del divario amministrativo (*Gap assessment*) fra le strutture al momento presenti e quelle richieste dal regolamento di attuazione di IPA; 2. la

[158] Si tratta del regolamento che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità Europee. I requisiti di cui all'art. 56 sono: la presenza di procedure e di sistemi efficaci di controllo; procedure trasparenti di aggiudicazione degli appalti e di concessione delle sovvenzioni; procedure di rendicontazione e contabilità che permettano di accertare la corretta utilizzazione dei fondi comunitari; la garanzia dell'accesso del pubblico all'informazione, al livello previsto dalla normativa comunitaria.

riduzione di tale divario (*Gap plugging*); 3. l'adeguamento del sistema di gestione e controllo ai risultati della valutazione; 4. l'accreditamento e l'avanzamento alla Commissione della richiesta del conferimento dei poteri di gestione. Il quinto passaggio è sotto la responsabilità dei servizi della Commissione che analizzano l'attuazione del SID. Sulla base dei risultati di tale analisi la Commissione presenta una decisione con la quale conferisce i poteri di gestione decentrata, accompagnata da un elenco di eventuali controlli ex-ante da eseguire sulle gare d'appalto, sulla pubblicazione degli inviti a presentare proposte e sull'assegnazione dei contratti e delle sovvenzioni (art.14). A seconda dei risultati ottenuti dal Paese beneficiario nell'ambito del SID, la Commissione può decidere di rinunciare a tali controlli ex-ante (gestione decentrata senza controlli ex-ante).

Fino a quando gli Stati non avranno istituito le strutture di implementazione decentrata, l'assistenza IPA sarà gestita in modalità accentrata dalla Commissione e dalle delegazioni nell'ambito delle prime due componenti. Lo sviluppo del SID è, altresì, una condizione indispensabile per poter usufruire dell'assistenza nell'ambito delle ultime tre componenti. L'assistenza relativa alla componente V può essere attuata soltanto attraverso una gestione decentrata senza controlli ex-ante.

Al momento in cui si scrive non sono disponibili dati aggiornati sullo stadio di attuazione del SID nei Balcani Occidentali. Si attende, infatti, per la fine dell'anno la pubblicazione della relazione IPA relativa al 2008. Secondo quanto riportato dalla relazione IPA relativa al 2007, i paesi candidati potenziali si trovano a vari stadi: nessuno di essi ha ricevuto l'accreditamento delle Strutture Operative in nessuna delle due componenti. Alcuni di essi hanno, però, cominciato a creare le strutture di gestione necessarie e hanno preparato un calendario in vista della gestione decentrata. L'Albania ha adottato nel dicembre 2007 una decisione che stabilisce le strutture e definisce i ruoli per la gestione decentrata. Il Montenegro ha preparato il calendario per la gestione decentrata e prevede di ricevere l'accreditamento entro tre anni (cioè entro il 2011). La Serbia

ha introdotto una strategia per la gestione decentrata da realizzare nel corso nel 2008-2009.

Per i paesi candidati, invece, la gestione decentrata rappresenta la norma. In discussione sono i tempi e i modi per il passaggio alla gestione senza controlli ex-ante della Commissione. La Croazia si è preparata per passare dall'accreditamento SID concesso nell'ambito di PHARE[159] all'accreditamento IPA e il conferimento dei poteri di gestione decentrata. Per quanto riguarda la Macedonia, essa si è preparata all'accreditamento della gestione decentrata previsto dall'IPA. Ad oggi essa ha ottenuto il conferimento dei poteri di gestione decentrata nell'ambito della componente III ed ha firmato l'accordo finanziario relativo al programma operativo pluriennale per lo sviluppo regionale. La componente "cooperazione transfrontaliera", nell'ambito della quale sono stati sviluppati due programmi rispettivamente con l'Albania e la Bulgaria, è attuata attraverso la gestione centralizzata. La Macedonia deve ancora ottenere l'accreditamento delle strutture operative per la IV e V componente. Finché ciò non avverrà essa non potrà beneficiare dell'assistenza in questi due ambiti.

3.1.2 Strumento di pre-adesione come precursore dei fondi strutturali

Abbiamo detto che il principale scopo degli strumenti di pre-adesione è quello di preparare il beneficiario ad assumersi gli obblighi derivanti dalla *membership* all'UE. In particolare l'assistenza di pre-adesione è utile per preparare i paesi candidati alla gestione ed attuazione della politica di coesione e dei fondi strutturali. In funzione di questo obiettivo sono molto importanti l'introduzione del sistema di gestione decentrata, l'adozione di una programmazione pluriennale sullo stampo di quella dei Fondi Strutturali e l'attuazione di programmi di Coesione Economica e Sociale (CES), che in IPA

[159] La Croazia ha beneficiato dal 2005 al 2007 dell'assistenza di pre-adesione nell'abito degli strumenti PHARE, ISPA e SAPARD. Tali strumenti prevedevano delle specifiche strutture di attuazione decentrata.

corrispondono alle ultime tre componenti. L'introduzione di strutture e modalità per la gestione dell'assistenza di pre-adesione simili a quelle dei Fondi Strutturali, permette, infatti, ai beneficiari di acquisire esperienza attraverso la pratica (*learning by doing*).

Questa logica è stata adottata dalla Commissione nella revisione del programma PHARE[160], che completò la trasformazione dello strumento di ricostruzione in uno strumento di pre-adesione[161]. La Commissione affermò che i paesi candidati avrebbero avuto difficoltà a passare al sistema dei Fondi Strutturali se non avessero avuto modo di acquisire l'esperienza operativa necessaria per quel che riguarda la responsabilità completa dell'attuazione attraverso la gestione di misure del tipo obiettivo 1 in un ambiente di controllo ex-post[162]. Fino al 1998, infatti, PHARE era attuato attraverso un sistema di implementazione decentrata che prevedeva controlli ex-ante. Nella revisione del 2000 la Commissione introdusse il Sistema di Implementazione Decentrato Esteso (EDIS), che sarebbe dovuto entrare in vigore nel 2002. In realtà, a causa di ritardi nell'adozione delle strutture di attuazione necessarie, l'EDIS non è stato introdotto effettivamente prima dell'adesione. Come ha spiegato la Corte dei Conti nella relazione speciale sulla preparazione di PHARE ai Fondi Strutturali, i Beneficiari di PHARE non hanno avviato i preparativi per l'EDIS a causa delle priorità contrastanti nella preparazione per l'adesione e perché si accontentavano di essere tutelati dal sistema di controlli ex-ante attuato dalle delegazioni della Commissione. Solamente verso la fine del 2001 quest'ultima ha iniziato ad esercitare la necessaria pressione sui paesi candidati affinché avviassero l'EDIS prima dell'adesione[163]. Come ha concluso la Corte, il ritardo nell'adozione dell'EDIS ha rallentato l'utilizzo delle risorse PHARE a sostegno della

[160] Cfr. Commissione dell'Unione Europea (2000) "Revisione PHARE 2000: Rafforzare la preparazione all'adesione"C(2000) 3103/2, 27-10-2000.
[161] Cfr. il capitolo II e il paragrafo 3.2.1.
[162] Cfr. Corte dei Conti (2004) "Relazione speciale n. 5/2004 sull'assistenza PHARE per preparare i paesi candidati alla gestione dei Fondi strutturali, corredata dalle risposte della Commissione" (2005/C 15/01)
[163] Inizialmente essa aveva lasciato liberi i beneficiari di PHARE di decidere se dotarsi o meno delle strutture necessarie per rendere attivo il sistema di implementazione decentrato esteso.

preparazione dei candidati alla gestione dei fondi strutturali[164]. Sulla base dell'esperienza di PHARE la Commissione, nell'elaborare il regolamento di attuazione di IPA, ha cercato di incentivare l'adozione del SID, soprattutto nei candidati effettivi. Quest'ultimi, infatti, devono dotarsi delle strutture necessarie per la gestione decentrata per poter beneficiare dell'assistenza nell'ambito delle componenti III, IV e V.

Abbiamo visto che il conferimento dei poteri di gestione presuppone la creazione di istituzioni, organi e corpi competenti. Ma soprattutto è necessario sviluppare le abilità per eseguire i compiti assegnati, che significa familiarizzare con i principi alla base della politica strutturale UE, ovvero i principi di concentrazione, di programmazione, di partnership, di addizionalità e di efficacia, richiamati nei regolamenti IPA. Fra questi è particolarmente importante il principio di partnership che interviene soprattutto in fase di programmazione. Questo principio è, infatti, uno dei più importanti nel processo di preparazione dei piani nazionali per provvedere all'effettiva attuazione dell'assistenza e per costruire la capacità per lo sviluppo (Gjorgjievski, 2008).

Nel riquadro 4 è presentato, a titolo d'esempio, l'organigramma della struttura operativa per il programma "Competitività Regionale" nell'ambito della componente III di IPA[165] in Croazia[166]. Come si evince dallo schema, la realizzazione del programma operativo coinvolge più linee ministeriali, i cui investimenti sono rilevanti per lo sviluppo locale e regionale. È dunque necessario adottare un nuovo approccio che permetta il coordinamento delle politiche e consultazioni regolari tanto verticali (nazionali - sub-nazionali) quanto orizzontali (intrasettoriali) (Dvorny, Frkic, 2008). Inoltre la necessità di soddisfare gli effettivi bisogni dei beneficiari finali dell'assistenza rendono necessarie consultazioni con gli attori sociali ed economici, le organizzazioni non

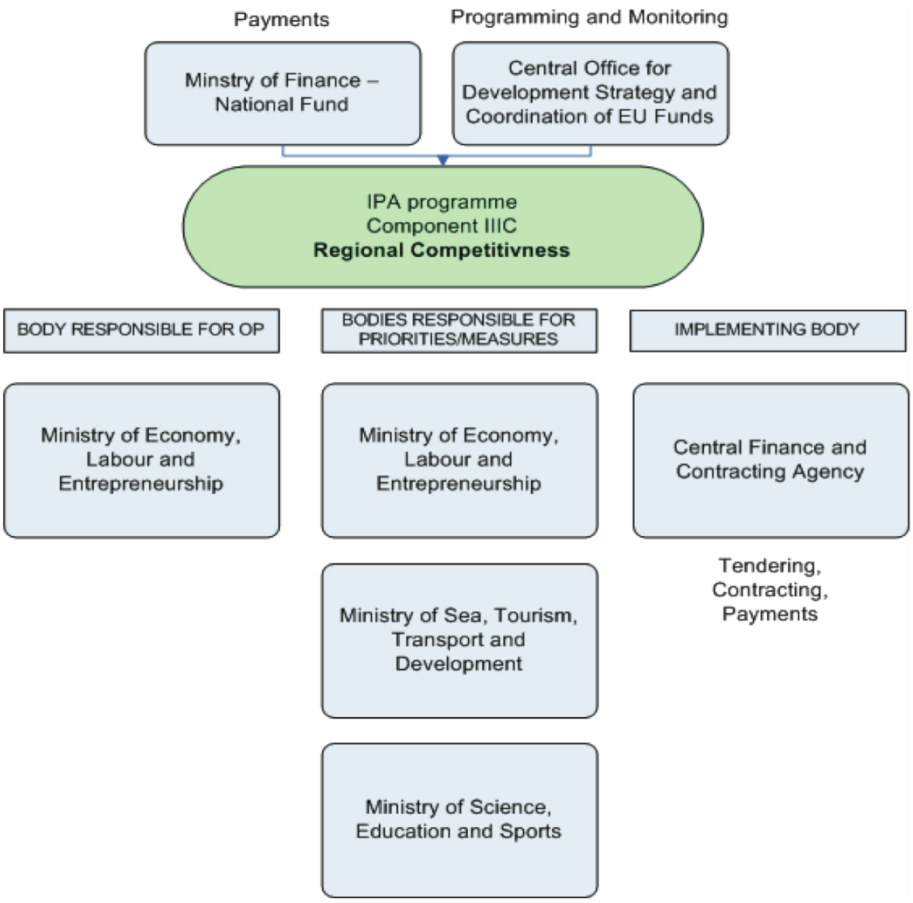
[164] Nella fattispecie il Programma Preparatorio Speciale (PPS) del 1998 e i programmi si Coesione Economica e Sociale (CES) avviati nel 2000.

[165] La componente III ("Sviluppo regionale") si divide in programmi operativi. Per ogni programma deve essere costituita una struttura operativa. In Croazia la componente II è stata suddivisa in tre programmi: a. protezione ambientale; b. trasporti; c. competitività regionale.

[166] Dvorny Dalibor, Frkic Iva "Case of IPA in Croatia: Invitation to a Strategic Thinking or "Business as Usual"?", in CEU-ENS Report Budapest 2008, pp 53-69

governative e gli altri rappresentanti della società civile. "Le precedenti esperienze con i paesi candidati, ma anche con l'esperienza degli Stati Membri riguardo l'uso dei Fondi strutturali e di coesione, confermano che quando le consultazioni con i partner locali non sono state fatte, l'attuazione dei progetti ha avuto più spesso meno successo"(Gjorgjievski, 2008).

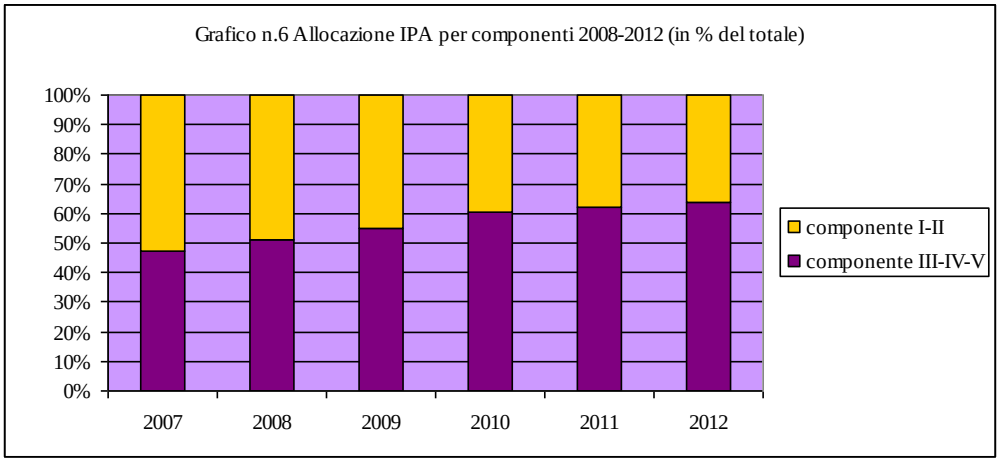
Riquadro 4: Organigramma SO componente IIIc, Croazia.



Fonte: Dvorny, Frkic (2008)

Le considerazioni sin qui fatte possono essere riferite all'attuazione dell'assistenza IPA tanto nei paesi candidati effettivi che potenziali. Tutti gli Stati

beneficiari di IPA, infatti, sono chiamati a sviluppare le capacità necessarie per la gestione decentrata dell'assistenza e dunque a intraprendere le riforme istituzionali necessarie a tal fine[167]. Tali riforme sono funzionali alla preparazione della futura gestione dei fondi strutturali. Tale fine, d'altronde, è espressamente perseguito attraverso l'introduzione delle componenti III, IV e V che, come abbiamo visto nel precedente capitolo, mirano a finanziare azioni della stessa tipologia delle azioni finanziate dai fondi strutturali (FSE e FESR e FEOGA) e del fondo di coesione. Queste tre componenti si rivolgono, però, esclusivamente ai Paesi candidati effettivi e cioè, al momento attuale, alla Croazia e alla Macedonia[168]. Le risorse riservate a questo tipo di investimenti, secondo le indicazioni del MIFF 2010-2012, rappresentano circa il 50% delle risorse di IPA nel 2008 e aumenteranno nel corso del settennato fino a superare il 60% nel 2012 (vedi grafico n. 6). L'aumento rispecchia gli attesi progressi in ambito di sviluppo istituzionale.



Fonte: Commissione Europea MIFF 2007-2012

[167] Sulla preparazione alla gestione dell'assistenza IPA Cfr. Belceva Iskra, Blazevski Darko " The Preparations for IPA in the Republic of Macedonia" in CEU-ENS Report Budapest, 2008, pp. 23-33 ed anche Dalibor Frkic (2008).

[168] Si fa riferimento ai paesi candidati fra gli Stati dei Balcani Occidentali. Infatti anche la Turchia gode dello status di candidato (effettivo).

La capacità di tali risorse a preparare i Beneficiari alla gestione dei Fondi strutturali e del fondo di coesione dipenderà dalle abilità istituzionali che i Beneficiari riusciranno a sviluppare e in particolare dalla rapidità con cui riusciranno ad ottenere i poteri di gestione senza il controllo ex-ante della Commissione e dalla capacità, dopo, di applicare correttamente i principi della politica strutturale UE nella programmazione e nella gestione delle risorse IPA.

3.1.3 Capacità di assorbimento, selezione e cofinanziamento dei progetti

Da quanto detto sinora emerge che il maggior valore aggiunto di IPA risiede nella possibilità data agli Stati di gestire tale assistenza, al di là del suo ammontare monetario, mettendo in moto dei processi che arrecano vantaggi in termini di capacità di *policy making*. Una volta completato il processo di decentralizzazione, infatti, l'assistenza UE assumerà le caratteristiche del politica pubblica con linee ministeriali e loro Agenzie direttamente coinvolte nella gestione di settori specifici dei fondi europei (Dvorny, Frkic 2008). L'obiettivo della decentralizzazione dovrebbe essere quello di fungere da stimolo per operare le riforme istituzionali necessarie per sviluppare le abilità richieste. A tal fine sono disponibili le risorse IPA nell'ambito della componente I ("Transizione e sviluppo istituzionale). La buona riuscita del processo dipende dalla capacità di assorbimento dei beneficiari.

La capacità di assorbimento è la capacità di spendere i fondi in maniera efficiente ed effettiva. A livello dello Stato nazionale essa dipende da tre dimensioni: dal livello macroeconomico, cioè dallo sviluppo generale dello Stato; dalla capacità di partecipare con fondi propri al finanziamento dei progetti realizzati nell'ambito dei programmi di assistenza (cofinanziamento); dalla capacità amministrativa, nel senso delle competenze delle autorità nazionali a formulare, tempestivamente, piani, programmi e progetti, a prendere decisioni

appropriate in tempi ragionevoli, a coordinare i molti *partners* e ad amministrare l'intero processo in maniera trasparente e responsabile[169].

Al momento attuale non sono ancora disponibili le figure relative alla capacità di assorbimento di IPA. Rifacendosi ai dati relativi alle risorse CARDS (vedi tabella n. 28 e 29), si vede che la percentuale di aggiudicazione delle risorse è molto alta.

Tabella n. 28 Percentuali di aggiudicazioni (A) e pagamenti (B) delle risorse CARDS gestite dall'AER

	Serbia		Montenegro		Kosovo		Macedonia	
	A	B	A	B	A	B	A	B
2006	82	28	97	74	100	51	83	54
2005	100	76	100	94	100	71	98	87
2004	100	74	100	98	100	90	100	87
2003	100	99	100	100	100	95	100	100
2002	100	100	100	100	100	100	100	100
Fonte: AER								

Tabella n. 29 Percentuali di aggiudicazioni delle risorse CARDS in Croazia

Programma e programma per anno	% aggiudicata	Struttura d'attuazione
2001	96,4%	Delegazione UE
2002	96,1%	Delegazione UE
2003	98,4%	Delegazione UE/Central Finance and Contracting Unit
2004	96%	Central Finance and Contracting Unit
Fonte: Dvorny, Frkic 2008		

Ma, come messo in evidenza anche dalla Corte dei Conti nella sua relazione finale sulla gestione di CARDS[170], "la conseguenza del ritmo serrato di aggiudicazione dei contratti (incoraggiato dalla Commissione) è che i beneficiari non hanno potuto trarre pieno vantaggio dai progetti, con il risultato che l'efficacia e l'impatto degli stessi sono stati più limitati".

Ciò è stato dovuto in parte alla mancanza di un'analisi costi-benefici valida nella selezione dei progetti. In parte allo scarso coinvolgimento dei paesi

[169] Cfr. Gjorgjiesvki 2008.
[170] Cfr. il capitolo II.

beneficiari, che si è manifestato, fra l'altro, nel basso numero di progetti realizzati in cofinanziamento.

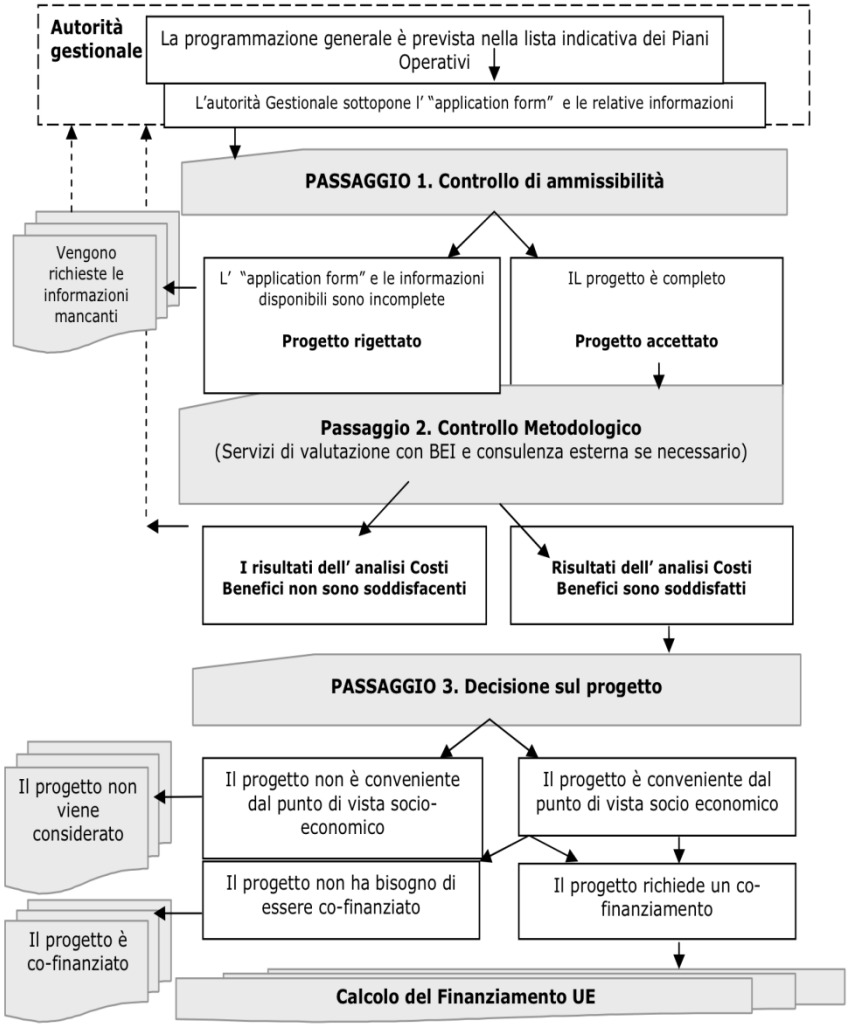
Contrariamente a quanto previsto nelle modalità di attuazione di CARDS, l'assistenza IPA, pur in forma di dono, richiede una percentuale di partecipazione delle risorse dei beneficiari, in accordo con il principio di addizionalità[171] della politica strutturale UE. Il regolamento IPA fissa dei tetti massimi di partecipazione delle risorse IPA al totale del costo dell'intervento. Tali soglie variano, a seconda delle componenti e dalla tipologia di interventi, dal 75% all'85%. La copertura completa è ammessa soltanto nell'ambito della prima componente, quando l'assistenza è attuata attraverso le gestione centralizzata e in casi eccezionali per azioni di sviluppo istituzionale o, nell'ambito della componente V, per investimenti in infrastrutture che non sono tali da generare entrate nette sostanziali.

La determinazione del tasso di cofinanziamento è strettamente legata alla procedura di valutazione e selezione di un progetto. Lo schema presentato nel riquadro 6 raffigura l'iter di valutazione di un progetto.

Come è possibile vedere, quando il progetto proposto viene selezionato, la decisione finale riguarderà il tasso di co-finanziamento da utilizzare. L'individuazione di progetti di sviluppo di alta qualità e la capacità degli Stati di partecipare alla loro realizzazione in cofinanziamento sono due elementi determinanti della capacità di assorbimento. La capacità di individuare progetti di qualità che abbiano un migliore impatto sull'economia e sullo sviluppo e la partecipazione dei beneficiari alla realizzazione di tali progetti, infatti, contribuiscono al successo dell'assistenza. Il problema è di identificare la metodologia migliore per valutare un progetto e determinare il tasso di cofinanziamento più opportuno.

[171] Il principio di addizionalità stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico, gli stanziamenti dei Fondi Strutturali non possono sostituirsi alle spese pubbliche dello Stato membro. I Regolamenti Comunitari (art. 11 del Regolamento CE 1260/99 nel periodo di programmazione 2000-2006 e art.9 del Regolamento CEE 2082/93 nel periodo di programmazione 1994-1999) prevedono che le risorse con cui tali Fondi concorrono al conseguimento degli obiettivi della politica comunitaria abbiano carattere aggiuntivo rispetto alle risorse pubbliche nazionali destinate ai medesimi obiettivi. Cfr. www.dps.tesoro.it.

Riquadro n. 5: Iter di valutazione di un progetto



Fonte: Florio, 2008[172]

A tal proposito riteniamo interessanti le considerazioni di Massimo Florio e Silvia Vignetti sui sistemi di finanziamento UE dei fondi strutturali e dei fondi ISPA[173] , considerazioni che possono essere riferite anche ad IPA.

[172] Cfr. Florio, "Guide to Cost-benefit analysis of investment projects (Structural Funds, Cohesion Funds and Instrument for Pre-Accession", nuova edizione 2008, Center for Industrial Studies.

L'idea è quella di utilizzare nella valutazione costi-benefici gli indicatori di *performance*, che rendano il tasso di cofinanziamento endogeno così da creare un sistema di incentivi per i progetti che risultano particolarmente efficienti in termini di impatto sull'economia e sullo sviluppo.

L'analisi condotta da Florio e Vignetti su un campione di 240 progetti ISPA realizzati in undici paesi dell'Europa Centrale ed Orientale sui dati raccolti da www.inforegio.com, risulta che la variabilità dei tassi di cofinanziamento è scarsamente correlata alla loro performance, sia in termini finanziari che socio-economici. Il calcolo del tasso di cofinanziamento si basa su una procedura di "equity gap" o "financing gap" , descritta nella guida per i fondi di coesione. Essa si basa sulla comparazione fra il valore attuale dell'investimento al netto dei guadagni e il valore attuale, in base al quale si determina la percentuale dell'investimento che può essere sostenuta dai futuri guadagni. Il contributo UE deve colmare la quota dell'investimento che non si ripagherà con i futuri guadagni (gap finanziario).

Posto che:

C = il valore attuale netto dei costi totale degli investimenti;

E = i costi eleggibili;

R = il valore attuale al netto dei rendimenti prodotti dal progetto;

(C-R) = è il gap finanziario;

G = l'ammontare del finanziamento UE;

G = C-R;

il tasso di cofinanziamento sarà: r = (C-R)/C e G= E*r.

Utilizzando tale procedura il modellamento di r non viene calcolato in base al merito del progetto (per esempio in base all'impatto ambientale), inoltre la formula può fornire l'incentivo per una valutazione dei costi eccessiva e non tiene conto dei costi-benefici sociali del progetto.

---

[173] Florio, Massimo, Vignetti, Silvia, (2003) "Cost-benefit Analysis of Infrastructure Projects in an Enlarged European Union: an Incentive-oriented approach", Università degli Studi di Milano DEPA Working Paper n. 13, maggio.

Secondo Florio e Vignetti è opportuno che vengano utilizzati gli appropriati indicatori per modulare il tasso di cofinanziamento in accordo con le *performance* economiche e finanziarie del progetto. I tassi di performance indicati da Florio e Vignetti si basano sul tasso interno di rendimento finanziario (FRR) e sul tasso interno di rendimento economico (ERR). FRR è il valore che azzera il valore attuale finanziario netto dell'investimento (VNP) e può essere considerato come il valore massimo del tasso di interesse fino al quale l'investimento in considerazione è preferibile ad un uso alternativo del capitale. ERR è il valore che azzera il valore economico attuale netto dell'investimento. Entrambi i tassi possono essere utilizzati sia sui capitali che sugli investimenti. La differenza fra i due è che ERR utilizza i costi opportunità dei beni e servizi piuttosto che i prezzi del mercato e include, per quanto possibile, le esternalità sociali ed ambientali. Il rapporto fra FRR (o ERR) e i Costi dell'investimento iniziale (o del capitale K) (FRR/C o FRR/K; ERR/C o ERR/K) dà la misura della capacità dei futuri rendimenti di sostenere l'investimento iniziale aldilà del modo in cui essi sono stati finanziati. Esso valuta la generale convenienza finanziaria del progetto o, come più spesso è il caso, i costi netti per le finanze pubbliche quando i rendimenti del progetto sono nulli o insufficienti. Tali indicatori, in particolare il tasso ERR, dovrebbero essere utilizzati per valutare l'opportunità di selezionare un dato progetto e per determinarne il tasso di cofinanziamento. In base all'analisi sull'attuazione dei progetti ISPA, Florio e Vignetti concludono che i progetti selezionati devono avere un'importanza strategica per gli obiettivi dello sviluppo (alto ERR). Più che generare dei rendimenti elevati rispetto ai costi di investimento essi devono garantire la loro sostenibilità nel tempo (-3% > FRR/C > 6%); la quota della donazione europea non deve essere troppo alta per non generare degli extra-profitti al proponente.

Quest'approccio non dovrebbe essere troppo rigido, al fine di considerare le differenti esigenze settoriali e nazionali e anche perché esso richiede delle analisi di effetti difficili da valutare. Inoltre, nella fase di valutazione, far coincidere alti tassi economici con alti benefici sociali può essere molto complesso e difficoltoso.

Può richiedere da parte di chi gestisce i fondi un forte radicamento sul territorio che permetta una conoscenza approfondita dei problemi sociali ed economici locali. Per questo motivo l'adozione del sistema di attuazione decentrata può rappresentare un valore aggiunto nella selezione dei progetti, ma solo se le amministrazioni incaricate dell'attuazione dell'assistenza si dimostrano sufficientemente capaci e agiscano in maniera trasparente e responsabile.

3.3 Allargamento 2004 e 2007 e l'assistenza di pre-adesione per i Balcani Occidentali

3.3.1 Caratteristiche dell'assistenza di pre-adesione verso l'Europa centrale ed orientale

Lo strumento IPA, istituito nel 2006, ha sostituito i precedenti strumenti di pre-adesione, PHARE, ISPA e SAPARD. I principali beneficiari di questi strumenti sono stati i paesi dell'Europa Centrale ed Orientale (PECO): Bulgaria, Estonia Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria. Per un breve periodo, fra il 2005-2006, anche la Croazia ha beneficiato di questi strumenti. Come abbiamo visto nel capitolo II, lo strumento PHARE è nato nel 1989 come supporto alla transizione e ricostruzione economica degli Stati nati in seguito alla caduta del muro di Berlino. Solo nel 1997 lo strumento PHARE è stato modificato e trasformato in uno strumento di pre-adesione. I cambiamenti apportati nel 1997 miravano principalmente a preparare i beneficiari a gestire l'attuazione dell'assistenza di pre-adesione in vista dell'adesione, in particolare[174]:

- facendo importanti passi verso una gestione decentralizzata della gestione di PHARE

[174] Cfr. Mayhew (1999)

- importanti trasferimenti di responsabilità della Commissione al personale delle delegazioni UE (deconcentrazione);
- concentrando la gestione dei fondi in un unico organismo, il Fondo Nazionale, il cui capo, l'ordinatore nazionale (NAO) ha la piena responsabilità nei confronti della Commissione dell'utilizzo dei fondi;
- rafforzando il sostegno alla pubblica amministrazione;
- migliorando il monitoraggio e la valutazione del Programma, in particolare attraverso le creazione di comitati di monitoraggio congiunti.

A partire dal 2000, inoltre, PHARE è stato affiancato da altri due strumenti di pre-adesione, ISPA e SAPARD. I tre strumenti hanno procedure di programmazione e attuazione distinte, ma il loro funzionamento è coordinato attraverso specifici meccanismi stabiliti nel regolamento di coordinamento[175].

Le priorità di PHARE sono principalmente due[176]. La prima è lo sviluppo istituzionale, a cui è dedicato il 30% del budget ed è definito come il processo per aiutare i candidati a sviluppare le strutture, le strategie le risorse umane e le competenze di gestione necessarie per realizzare la capacità economica, sociale, normativa ed amministrativa. Il principale strumento utilizzato a tale scopo è il gemellaggio. Fra il 1998 e il 2001 sono stati avviati più di 500 progetti di gemellaggio in diversi campi. Inoltre è stato introdotto una tipologia di gemellaggio a medio termine (Twinning light) per rispondere più efficacemente a bisogni circoscritti di scopo limitato che emergono soprattutto negli stadi finali della preparazione per l'adesione. La seconda priorità di PHARE sono gli investimenti in funzione dell'adozione dell'*acquis* a cui è devoluto il 70% delle risorse PHARE, e consiste principalmente in due tipologie di azioni (in proporzione 50-50) : 1. investimenti, realizzati in cofinanziamento, per realizzare le infrastrutture necessarie per assicurare l'avvicinamento normativo all'*acquis* (ad esempio il rafforzamento delle frontiere, l'istituzione di laboratori e

[175] Consiglio dell'Unione Europea "Council regulation (EEC) n. 1266/1999 of 21 June 1999 on coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy and amending Regulation (EEC) No 3906/89".

[176] Cfr.Commissione dell'Unione Europea (DG Allargamento) (2002) "The Enlargment Process and three pre-accession instruments: PHARE, ISPA, SAPARD", febbraio.

equipaggiamento di controllo nel campo della protezione dei consumatori); 2. investimenti, realizzati in cofinanziamento, di coesione sociale ed economica, attraverso misure simili a quelle realizzate dagli Stati Membri attraverso i fondi strutturali (FESR e il FSE). Tali azioni, denominati programmi CES, mirano a promuovere il funzionamento dell'economia di mercato e la capacità di cooperare con le pressioni del mercato europeo. Questa tipologia di investimenti rappresenta circa il 35% di ogni Programma Nazionale ed è stata introdotta nell'ottobre del 2000, in seguito alla pubblicazione, da parte della Commissione Europea della "Revisione 2000"[177], con l'obiettivo di preparare i beneficiari alla gestione dei fondi strutturali e per realizzare gli obiettivi propri della politica di coesione.

ISPA supporta progetti infrastrutturali di larga scala nei settori dei trasporti e dell'ambiente (in proporzione 50-50). Il budget ISPA per il 2000-2006 è di circa 7 miliardi (circa 1 miliardo l'anno). Questo strumento è sostanzialmente *accesison-oriented* ed ha natura ibrida, a metà fra il sostegno a paesi terzi (tipo PHARE) e il supporto agli Stati Membri (tipo Fondo di Coesione). Nell'ambito dei trasporti, gli investimenti sono perlopiù volti alla costruzione dei corridoi europei e del TINA (*Transport Infrastrucure Needs Assistment*) Network. Nel settore ambientale gli investimenti si concentrano perlopiù su "investimenti pesanti" quali il trattamento dei rifiuti liquidi e solidi, l'inquinamento atmosferico. Gli investimenti devono essere almeno di 5 milioni di euro. In linea generale i progetti di tipo ambientale devono essere compresi fra 6 e 100 milioni di euro , e fra 6 e 300 milioni per i progetti nell'ambito dei trasporti.

SAPARD aiuta i paesi nell'adozione dell'*acquis* nel campo dell'agricoltura e dello sviluppo rurale. Esso mira principalmente alla realizzazione di due obiettivi: 1. aiutare a risolvere i problemi specifici nello sviluppo rurale e agrario; 2. contribuire all'adozione dell'*acquis* in merito alla Politica Agricola Comune (PAC). Nell'ambito di questi due obiettivi sono individuate 15 misure specifiche, di cui le principali sono gli investimenti per lo sviluppo della lavorazione e

[177] Cfr. il paragrafo 3.1.

vendita dei prodotti agricoli e ittici e gli investimenti per lo sviluppo delle holding agricole e nelle infrastrutture rurali, che coprono rispettivamente il 26% e il 20% delle risorse totali. Seguono gli investimenti per lo sviluppo della diversificazione delle attività (11%), mentre le altre 9 misure assorbono mediamente il 4% delle risorse SAPARD.

Dei tre strumenti SAPARD è l'unico ad essere attuato in modalità decentrata senza controlli ex-post. La sua gestione è affidata interamente a delle Agenzie stanziate in loco, solitamente istituite nell'ambito del Ministero Nazionale per l'Agricoltura o sotto la sua egida. Tali Agenzie sono responsabili della selezione dei progetti, della loro gestione, della decisione degli importi finanziari e delle procedure di controllo e monitoraggio.

ISPA e PHARE sono attuati, altresì, attraverso un sistema di gestione decentrata con controllo ex-ante della Commissione. Nella revisione 2000 la Commissione ha introdotto il sistema di gestione decentrata esteso (EDIS), ma esso, per varie ragioni richiamate brevemente sopra, non è entrato in vigore che dopo l'ingresso dei candidati nell'UE.

Nelle tabelle che seguono è presentata l'allocazione delle risorse PHARE, ISPA e SAPARD per Paese e anno nel periodo 1999-2006. Il periodo scelto è quello in cui l'assistenza è stata essenzialmente *accession-driven.* In tutto l'Unione Europea ha fornito ai PECO un'assistenza di circa 16 miliardi di euro. Di questi circa 5,6 miliardi sono stati devoluti nel periodo 2004-2006, in seguito all'ingresso nell'UE di dieci beneficiari dell'assistenza di pre-adesione, alla Croazia, alla Romania e alla Bulgaria. Fra il 2000 e il 2003 L'Unione Europea ha fornito circa 3 miliardi di euro l'anno per l'assistenza di pre-adesione, di cui la metà nell'ambito di PHARE, 1/5 nell'ambito di SAPARD e 2/5 nell'ambito di ISPA.

Tabella n. 30 Allocazione PHARE,ISPA e SAPARD per Paese e anno 1999-2003 (in milioni di euro)						
	1999 (a)	2000	2001	2002	2003	Totale
Albania	94,05	34,17	-	-	-	128,22
Bosnia.Erzegovina	3	3,89	-	-	-	6,89
Bulgaria	106,89	146,89	346,2	283,10	268	1.150,99
Estonia	26,87	32,79	71,8	76,70	84	292,16
Lettonia	42,13	34,02	107	106,10	124	413,25
Lituania	63,2	85,42	187,6	240,60	152	728,82
Macedonia	22,37	67,99	-	-	-	90,36
Polonia	289,3	779,18	1.050,15	994,40	963	4076,03
Rep. Ceca	86,17	100,67	176,4	212,20	195	780,14
Romania	212,49	255,16	691.04	695,70	695	1642,39
Slovacchia	102,49	77,73	147,6	152,70	128	608,52
Slovenia	61,14	32,32	51,05	65,24	60	269,75
Ungheria	103,36	107,83	240,15	265,40	244	960,74
Altri(1)	48,65	194,66	221,09	268,7	476	1.240,1
Totale	**1.481,7**	**1.651,51**	**3.289,9**	**3.092,2**	**3.389**	**12.760,92**
Di cui ISPA	-	-	1.109,3	1107,4	1128	3.797,7
Di cui SAPARD	-	-	539,6 (2)	554,5	561	1.882,1
Di cui PHARE	1.481,7	1.651,51	1.641	1.699	1.699	8.930,2

Note: (1) Componente orizzontale, regionale e parte dei programmi per la sicurezza nucleare
(a) i programmi ISPA e SAPARD sono stati lanciati nel 2001.
Fonte: Commissione Europea: General Reports on Pre-accession Assistence (PHARE, ISPA, SAPARD

Tabella n. 31 Allocazione PHARE, ISPA e SAPARD per i Balcani Occidentali, 2005-2006 (in milioni di euro)				
	2004	2005	2006	Totale
Bulgaria	497	501,4	417	918,4
Croazia	-	102,5	126,5	229
Romania	907	978,7	1014,5	1.993,2
Altro (1)	31	94	169	263
Totale	**1.435**	**1676.6**	**1.727**	**3.403,6**
Di cui ISPA	453	522,1	580,1	1102,2
Di cui SAPARD	227	250,03	300,4	550,43
Di cui PHARE	758	810,2	720,62	1530,82

Note: (1) Componente orizzontale, regionale e parte dei programmi per la sicurezza nucleare
Fonte: Commissione Europea, General Reports on Pre-accession Assistance (PHARE,IPSPA, SAPARD)

3.3.2. Confronto fra IPA e i precedenti strumenti di assistenza pre-adesione

La strategia UE nei confronti dei PECO ha portato, nell'arco di 14-16 anni (dal 1989 al 2004-06) al loro ingresso nell'UE. L'impegno della Comunità Europea verso quest'area, rispetto all'impegno nei confronti dei Balcani Occidentali, si è caratterizzato da una forte convinzione politica (soprattutto dal 1997) a voler accogliere questi paesi nell'UE, portando ad investire in quest'area una cifra consistente durante tutti gli anni '90 e fino al 2006. Come abbiamo visto, invece, l'attenzione dell'UE verso i Balcani Occidentali in questo periodo è stata molto più debole. Lungo gli anni '90 l'UE, infatti, non ha saputo dotarsi di una politica coerente verso la Regione e a adottato strumenti di assistenza (OBNOVA e PHARE) che hanno avuto risultati complessivamente insufficienti. La politica UE verso i Balcani è diventata più consistente solo a partire dal 2000 con l'adozione, dal punto di vista dell'assistenza comunitaria, dello strumento CARDS. L'assistenza comunitaria ha assunto un livello qualitativamente superiore, però, solo con l'introduzione di IPA. Riteniamo possa essere interessante cercare di confrontare l'assistenza di pre-adesione verso i PECO e quella verso i Balcani Occidentali. In tabella è presentata l'allocazione delle risorse IPA per il periodo 2007-2012 per i Balcani Occidentali.

Delle risorse IPA, fra il 2007 e il 2012 sono destinate ai Balcani Occidentali circa 5,7 miliardi di euro, circa il 44% della cifra destinata per il periodo 1999-2003 ai PECO; le risorse IPA rappresentano il 35% dell'assistenza di pre-adesione precedente se si considera il periodo fino al 2006. In termini assoluti le risorse destinate ai PECO sono notevolmente superiori rispetto a quelle per i Balcani Occidentali. Se si considerano tali cifre in rapporto alla popolazione[178], però l'assistenza IPA verso i Balcani Occidentali appare più consistente dell'assistenza di pre-adesione verso i PECO. L'assistenza pro capite nei Balcani Occidentali,

[178] Per calcolare l'assistenza pro capite abbiamo utilizzato i dati sulla popolazione dell'UN Population Division relativi al 2000. Le variazioni della popolazione nell'arco del periodo 1995-2005 per i paesi considerati sono minime, tali da non inficiare il risultato finale.

secondo le indicazioni del MIFF 2007-2012 è di circa 39 euro, 14 euro in più rispetto a quella nei PECO nel periodo 1999-2003.

Tabella n. 32 Allocazione IPA per i Balcani Occidentali 2007-2012 (in milioni di euro)							
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**Totale**
Croazia	141,227	146,000	151,200	154,200	157,200	160,400	910,227
Macedonia	58,500	70,200	81,800	92,300	98,700	105,800	507,300
Albania	61,000	70,700	81,200	93,200	95,000	96,900	591,500
Bosnia-Erzegovina	62,100	74,800	89,100	106,000	108,100	110,200	550,300
Montenegro	31,400	32,600	33,300	43,000	34,700	35,400	210,400
Serbia	189,700	190,900	194,800	198,700	202,700	206,800	1183,600
Kosovo	68,300	184,700	106,100	67,300	68,700	70,000	565,100
Programma Multi-beneficiario	108,980	135,700	160,000	157,700	160,800	164,200	887,3800
Supporto spedizioni	44,793	54,000	56,500	64,600	75,000	80,500	375,393
Totale	**766,000**	**959,600**	**954,000**	**968,000**	**1000,900**	**1.030,200**	**5.678,700**
Fonte: Commissione Europea MIFF 2008-2012							

Tabella n. 33 Assistenza IPA verso i Balcani Occidentali pro capite				
	POP. 2000	Tot. Assistenza 2007-2013 (in milioni di euro)	Pro capite sul tot. (euro)	Pro capite Annuale (euro)
Croazia	4,44	910,227	205	34,17
Macedonia	2	507,300	253,65	42,27
Albania	3,14	591,500	188,37	31,39
Bosnia-Erzegovina	3,8	550,300	144,8	24,14
Montenegro	0,625	210,400	336,48	56,08
Serbia	7,9	1183,600	149,82	24,97
Kosovo	2	565,100	282,55	47,10
Regione	23,9	5.678,7	237,6	39,60
Fonte: Calcoli propri sui dati della Commissione Europea MIFF 2008-2012 e UN Population Division				

Tabella n. 34 Assistenza pre-adesione verso i PECO pro capite				
	POP. 2000 (milioni)	Tot. Assistenza (milioni di euro) 1999-2003	Pro capite 1999-2003 (euro)	Pro capite annuale (euro)
Bulgaria	8	1.150,99	143,87	28,8
Estonia	1,37	292,16	213,26	42,65
Lettonia	2,37	413,25	174,36	34,87
Lituania	3,5	728,82	208,25	41,65
Polonia	38,4	4.076,03	106,15	21,23
Rep. Ceca	10,47	780,14	74,51	14,90
Romania	22,13	1.642,39	74,22	14,84
Slovacchia	5,38	608,52	113,11	22,62
Slovenia	2	269,75	134,87	26,97
Ungheria	10,2	960,74	94,19	18,84
Regione	98,44	12.535,45 (1)	127,34	25,57
		Tot. Assistenza 2004-2006	Pro capite 2004-2006	
Bulgaria	8	918,4	114,8	38,3
Romania	22,13	1.993,2	90.6	30,2

Note: (1) la cifra non comprende l'assistenza PHARE a Albania, Bosnia.Erzegovina e Montenegro.
Fonte: calcoli propri sulla base dei dati della Commissione Europea (*Pre-accession assistence annual report*) e del'UN Population Division.

Tali dati si basano sulle allocazioni nominali dell'assistenza comunitaria, e non tengono conto di molte variabili fra cui l'effettivo assorbimento delle risorse, le differenze di bisogni iniziali, l'inflazione etc., essi hanno, pertanto, un valore indicativo.

Al di là dei valori quantitativi ci sono delle riflessioni su aspetti qualitativi utili a paragonare IPA con i precedenti strumenti di assistenza. A nostro avviso, la riunificazione degli strumenti di assistenza pre-adesione in un unico strumento legislativo rappresenta un vantaggio in termini di semplificazione e coerenza delle modalità di azione. Rispetto a quanto avveniva nell'ambito degli strumenti PHARE, ISPA e SAPARD, infatti, l'attuazione dell'assistenza IPA avviene secondo le stesse modalità per tutte le componenti, la distinzione è operata solo a livello di capacità di percorrere la *roadmap* per la decentralizzazione più rapidamente. Le modalità di attuazione dell'assistenza pre-adesione IPA seguono il modello dei Fondi Strutturali e del fondo di Coesione; come abbiamo visto,

invece, dei precedenti strumenti di pre-adesione solo SAPARD e, in parte, ISPA seguivano questo modello.

Come evidenziato dalla Corte dei Conti nella relazione finale sulla preparazione di PHARE alla gestione dei Fondi Strutturali, infatti, l'introduzione in PHARE, a partire dal 2000, di programmi di Coesione Economica e Sociale (CES), non ha riscosso i risultati sperati. Da una parte, l'attuazione dei programmi CES non è stata coerente con le modalità proprie dei Fondi Strutturali, in particolare non ha tenuto conto delle principali metodologie di programmazione; inoltre, su indicazione della DG Allargamento, tali programmi sono stati rivolti solo a un numero limitato di Regioni, sicché alcune amministrazioni regionali si sono trovate meno preparate di altre alla gestione dei fondi strutturali. Inoltre, insistendo si programmi focalizzati sulla dimensione regionale anche in paesi più piccoli, delle amministrazioni locali si sono trovate a gestire i finanziamenti PHARE pur mancando della capacità necessaria e non essendo, comunque, tenute a svolgere tale funzione per i Fondi strutturali dopo l'adesione. Dall'altra, come si può vedere in tabella, tranne la Romania e la Polonia, gli stati beneficiari hanno avuto difficoltà a impegnare a favore di questo obiettivo il previsto 35% dei programmi nazionali.

Tabella n. 35 impegni CES espressi in percentuale dei programmi nazionali PHARE 2000-2002

	2000		2001		2002		Totale (2000-2002)	
Paese	CES	%CES	CES	%CES	CES7	%CES	CES	%CES
Rep.Ceca	17,5	29,7	13,6	20,8	6,3	7,4	37,4	17,9
Estonia	10,1	42,6	6,0	22,8	3,7	12,2	19,8	24,6
Lettonia	10,5	42,4	9,0	28,7	4,5	14,0	24,0	27,2
Lituania	14,0	36,6	15,6	34,3	1,6	2,6	31,2	21,4
Ungheria	27,0	41,5	31,0	34,5	41,5	37,2	99,5	37,3
Polonia	137,0	43,8	170,0	41,4	197,6	50,2	504,6	45,1
Slovenia	5,0	31,8	3,0	14,1	5,8	18,9	13,8	20,2
Slovacchia	6,3	22,5	18,4	42,3	16,5	28,9	41,2	32,0
Bulgaria	15,0	22,8	37,1	44,8	14,0	14,8	66,1	27,2
Romania	88,0	409	109,0	39,8	106,6	40,2	303,6	40,3
Totale	330,4	39,0	412,7	37,8	398,1	34,2	1141,2	36,8

Fonte: Corte dei Conti europea (2005)

Secondo quanto previsto dai regolamenti IPA, invece, la gestione dell'assistenza avverrà, in tutte le componenti, attraverso strutture e modalità simili a quelle dei Fondi Strutturali.

Inoltre, l'organizzazione delle componenti IPA, in particolare la definizione della componente III, IV e V ricalca le caratteristiche dei fondi strutturali (FES, FESR, FEOGA) più fedelmente di quanto lo abbia fatto l'adozione dei tre strumenti PHARE, ISPA e SAPARD. Se quest'ultimo può essere considerato un precursore del FEOGA, le azioni finanziate da ISPA e PHARE coprono tipologie d'azioni che si accavallano, avendo entrambi come obiettivo la coesione economica e sociale, e perseguendo entrambi tale obiettivo attraverso il finanziamento di azioni di tipologia FSE e FESR (anche se ISPA si concentra su due settori specifici e adotta un approccio più simile a quello della politica di coesione). A nostro avviso l'adozione di una distinzione più chiara e fedele è di aiuto alle amministrazioni responsabili in funzione di familiarizzare con le modalità di attuazione delle politiche strutturali.

In conclusione, IPA ha potuto apprendere dall'esperienza dei precedenti strumenti, per offrire delle risposte più concrete alle esigenze di pre-adesione. Non mancano però elementi di criticità in IPA, come vedremo nel prossimo paragrafo.

3.3.3. Perché IPA dovrebbe essere cambiato?

Il titolo del presente paragrafo richiama il titolo di un rapporto dell'European Stability Initiative (ESI), una think tank berlinese che all'indomani dell'adozione della bozza del regolamento IPA mosse delle critiche al nuovo approccio UE verso la Regione. Il titolo del rapporto è "Breaking out of the Balkans Ghetto: why IPA should be changed", pubblicato il 1 giugno 2005. La tesi sostenuta dall'ESI è che la distinzione operata dall'UE fra candidati effettivi e potenziali nel fornire l'assistenza nell'ambito di IPA porterà ad un aumento del divario socio economico facendo si che l'IPA divenga, da strumento di politica di

coesione, un fattore di diversificazione nella penisola balcanica. Le argomentazioni addotte dall'ESI in parte si riferiscono a dei dati quantitativi, in parte a dei dati qualitativi. I primi muovevano dal timore che la distinzione fra candidati effettivi e potenziali si sarebbe tradotta in una netta discriminazione in termini di allocazione delle risorse IPA. In base alle indicazioni date dalla Commissione Europea nella bozza di regolamento IPA, l'ESI ha elaborato delle previsioni sull'allocazione delle risorse finanziare per il settennato 2007-2013 (vedi tabella 36). La Commissione, infatti, nella bozza di regolamento aveva promesso che i paesi candidati avrebbero ricevuto 27 euro pro capite, con l'eccezione della Turchia che, per l'alta popolazione, ne avrebbe ricevuti 14. In base a queste indicazioni l'ESI ha ricavato le risorse IPA che sarebbero andate a Croazia, Macedonia e Turchia. Sottraendo tali cifre dal totale dei fondi IPA previsti (14 miliardi di euro), l'ESI ha ipotizzato una distribuzione delle rimanenti risorse per i cinque potenziali candidati, in base alla popolazione

Tabella n. 36 Previsioni ESI allocazione IPA per candidati effettivi e potenziali (in milioni di euro)

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**Totale**
IPA totale	**1.426**	**1.631**	**1.734**	**1.977**	**2.294**	**2.441**	**2.564**	**14.067**
Canditati								
Croazia	120	120	120	120	120	120	120	840
Macedonia	54	54	54	54	54	54	54	378
Turchia	1.000	1.150	1.300	1.450	1.600	1.750	1.900	10.150
Totale	**1.174**	**1.324**	**1355**	**1624**	**1774**	**1924**	**2074**	**11378**
Potenziali Canditati								
Serbia	113	138	117	159	234	233	220	1.214
Kossovo	25	31	26	35	52	52	49	270
Montenegro	10	12	10	14	21	20	20	108
Albania	45	55	47	63	94	93	88	485
Bosnia-Erzegovina	59	71	60	82	119	118	113	622
Totale	**252**	**307**	**260**	**353**	**520**	**517**	**490**	**2.699**

Fonte: ESI 2005

Tabella n. 37 Allocazione IPA per candidati effettivi e potenziali 2007-2012								
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**Totale**
Totale IPA	**1.263,2**	**1.498,3**	**1.520,4**	**1.621,7**	**1.782,8**	**1.929,7**	**1942,9**	**11.565**
Candidati								
Croazia	141,23	146,0	151,2	154,2	157,2	160,4	163,4	**1.073,6**
Macedonia	58,5	70,2	81,8	92,3	98,7	105,8	108,1	**615,4**
Turchia	497,2	538,7	566,4	653,7	781,9	899,5	902,5	**4.839.9**
Totale	**696,93**	**754,9**	**799,4**	**900,2**	**1037,8**	**1165,7**	**1.174.0**	**6.528,9**
Potenziali candidati								
Albania	61,0	70,7	81,2	93,2	95,0	96,9	97,6	594,9
Bosnia-Erzegovina	62,1	74,8	89,1	106,0	108,1	110,2	111,2	661,3
Montenegro	31,4	32,6	33,3	43,0	34,7	35,4	36,5	246,9
Serbia	189,7	190,90	194,8	198,7	202,7	206,8	207,8	1391,4
Kosovo	68,3	184,7	106,1	67,3	68,7	70,0	71,2	636,3
Totale	**381,1**	**553,9**	**504,5**	**508,2**	**509,2**	**519,3**	**524,3**	**3500,5**
Fonte: Miff 2008-2012								

Rispetto alla previsione iniziale di 14 miliardi di euro, la dotazione prevista nella versione definitiva del regolamento è di 11, 565 miliardi. Tale riduzione è stata compensata, però, dal ridimensionamento dell'assistenza verso la Turchia. Rispetto alle previsioni ESI, come si evince dalle tabelle presentate, inoltre, le allocazioni per Paese sono state aumentate per tutti gli Stati, candidati effettivi e non.

Nonostante gli errori nella proiezione, è effettivamente visibile una differenzazione fra paesi candidati effettivi e potenziali, tanto guardando alle cifre in assoluto che ai valori pro capite (vedi tabelle 27 e 33). Mentre Croazia e Macedonia riceveranno nel 2010 rispettivamente 35 e 46 euro, l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Serbia, riceveranno rispettivamente 30, 23 e 25 euro pro capite. Costituiscono un'eccezione Kosovo e Montenegro, i quali riceveranno pro capite rispettivamente 33 e 68 euro[179].

La seconda considerazione dell'ESI è che nell'ambito di IPA i candidati effettivi e potenziali ricevono un'assistenza qualitativamente differente, che porterà all'aumento delle disparità regionali. Come abbiamo detto sopra, i

[179] Come sottolineato nel capitolo II l'alta quota pro capite in Montenegro e in Macedonia, sono motivate dal fatto che le riforme istituzionali richiedono un livello minimo di assistenza al di là della popolazione.

candidati potenziali, infatti, sono ammessi soltanto all'assistenza nell'ambito delle prime due componenti, mentre è loro preclusa l'assistenza nell'ambito delle ultime tre. Abbiamo avuto sin ora modo di sostenere, in particolare riguardo alla riforma della pubblica amministrazione, che al di là dell'ammontare monetario dell'assistenza è fondamentale la sua qualità, la capacità di mettere in moto dei meccanismi di sviluppo endogeni che permettono di produrre un valore aggiunto ai benefici diretti dell'assistenza. Gli ambiti di intervento previsti dalle componenti III, IV e V coinvolgono i più importanti ambiti di sviluppo, e sono quelli che più direttamente mirano a preparare i beneficiari alla gestione delle politiche strutturali incentivando importanti riforme. L'esperienza del precedente allargamento (il rapporto ESI riporta in particolare quello della Bulgaria), ha dimostrato che l'assistenza di pre-adesione ha contribuito in larga misura al progresso dinamico del Paese. È opinione condivisa da diversi studiosi[180]che limitare l'assistenza IPA per i potenziali candidati alle sole prime due componenti significa fornire loro un'assistenza che poco si discosta da quella della tipologia di CARDS, con i limiti che ciò comporta. Se è vero che la decentralizzazione della gestione è un obiettivo comune per tutti i beneficiari, i potenziali candidati hanno meno incentivi per migliorare il funzionamento delle loro istituzioni[181]. Inoltre, secondo il rapporto ESI la differenza di trattamento fra candidati potenziali ed effettivi è la manifestazione di un ridimensionamento degli impegni politici assunti dall'UE nei confronti della Regione, un modo per procrastinarne l'adesione mantenendo lontana la prospettiva europea per i potenziali candidati. C'è chi, insomma, vede il ritorno ad una politica differenziata quale quella adottata dall'Unione negli anni '90, con le conseguenze che ciò può avere sugli equilibri dell'area. La conclusione del rapporto è che l'assistenza IPA dovrebbe essere allargata in tutte le sue componenti, anche ai paesi potenziali beneficiari.

Per ovvie ragioni la Commissione europea è, su tali questioni, di tutt'altro avviso. Sul sito dell'Unione Europea sono state pubblicate cinque domande (vedi

[180] Cfr. Szemlér (2008), Gjiorgjievski (2008), ESI (2005).
[181] I candidati effettivi devono sviluppare le strutture DIS per poter usufruire dell'assistenza nell'ambito delle componenti III, IV, e V

riquadro n.6) le cui risposte manifestano una visione ottimistica ed enfatizzano le qualità di IPA. La Commissione sottolinea la flessibilità dello strumento e il fatto che l'ammontare dell'assistenza è superiore rispetto al precedente sostegno offerto dall' UE alla Regione. In merito alla questione se la differenzazione fra potenziali effettivi e candidati possa incrementare il divario fra gli Stati dei Balcani Occidentali, la Commissione puntualizza che IPA è pensato apposta per colmare tale divario, in particolare supportando il passaggio dalla gestione accentrata alla gestione decentralizzata dell'assistenza anche per i potenziali candidati. Essi possono, a tal fine, usufruire dei fondi disponibili nell'ambito della componente "transizione e Sviluppo istituzionale", per rafforzare le capacità istituzionali e assicurare la corretta gestione dei fondi e l'istituzione delle strutture di controllo finanziario, così da iniziare la preparazione per i fondi strutturali una volta ottenuto lo *status* di candidati. In oltre, la Commissione ricorda che nell'ambito della componente I possono essere finanziati investimenti per lo sviluppo economico e sociale, in particolare infrastrutture, sviluppo regionale, sviluppo rurale e lavoro, ovvero gli ambiti coperti dall'assistenza delle componenti "sviluppo regionale", "sviluppo delle risorse umane" e "sviluppo rurale". Del resto, la Commissione conferma la necessità di differenziare potenziali ed effettivi candidati, in virtù dei differenti livelli di sviluppo in cui gli Stati dell'area si trovano, in termini di capacità amministrative, di programmazione e di gestione.

Riquadro n.6 IPA- Frequently Asked Questions

1. Perché il regolamento IPA fa una chiara distinzione fra paesi candidati e potenziali candidati? Ciò non contribuirà ad isolare i potenziali candidati nei Balcani Occidentali?
2. Perché non vengono aperte tutte e cinque le componenti ai potenziali candidati?
3. Non c'è il rischio che questa differenzazione contribuisca ad aumentare le differenze fra i paesi dei Balcani Occidentali con i potenziali candidati

indietro, e di ridurre le opportunità per la cooperazione regionale?

4. I potenziali candidati beneficiano solo delle prime due componenti: può assicurare che questa differenziazione non peserà sfavorevolmente sul livello di fondi disponibile per i Balcani Occidentali?
5. Non c'è anche il rischio che questa differenziazione comporti il ritardo dell'accesso dei Balcani Occidentali?

CONCLUSIONI

"I Balcani Occidentali rappresentano, oggi come ieri, una sfida chiave per l'Unione Europea, la loro stabilità è intrinsecamente collegata con quella del Vecchio Continente e la credibilità della UE come attore internazionale dipende in larga misura dal successo della sua azione nella Regione" (Solana, 2007).

Dall'implosione violenta della ex - Jugoslavia ad oggi, l'UE ha impiegato nell'area ingenti risorse politiche e finanziarie, ricorrendo a tutti i suoi dispositivi di relazioni esterne. Nel presente lavoro ci siamo concentrati su un aspetto specifico delle politiche UE verso i Balcani Occidentali, ovvero i programmi di assistenza finanziaria adottati dall'Unione a supporto delle sue politiche verso la regione. Nello specifico, abbiamo voluto descriverne le principali caratteristiche e modalità di attuazione, cercando di individuare i fattori che ne garantiscono l'efficacia e l'efficienza. La ricostruzione storica di tali programmi ci ha permesso di mettere in evidenza se e come l'assistenza UE si stata migliorata ai fini di garantire un sostegno più concreto al rilancio economico, politico e sociale dell'area.

Dopo aver brevemente ricordato i principali eventi e gli effetti economici dell'implosione della Jugoslavia e della crisi istituzionale albanese, abbiamo ricostruito le politiche adottate dell'Unione Europea. Quest'ultime possono essere divise in due periodi scanditi dalla "svolta del 1999". Fin dopo la crisi in Kosovo

(1999), l'UE ha mantenuto un basso profilo soprattutto nelle fase armata della crisi, durante la quale ha preferito agire sotto l'egida della NATO e, in particolare durante la crisi albanese, dell'OSCE. L'UE ha mantenuto un alto profilo solo per quanto riguarda l'aiuto umanitario, fornito perlopiù nell'ambito dei programmi ECHO e PHARE. Il basso livello istituzionale dei destinatari dell'assistenza non ha permesso loro di trarre beneficio da tali risorse in termini di sviluppo, anzi, esse hanno contribuito ad alimentare il mercato nero ed hanno innescato un meccanismo di dipendenza. Anche le iniziative politiche promosse dall'UE fra il 1995 e il 1996, nella fattispecie il processo di Royaumont e l'Approccio Regionale, ebbero un impatto minimo sulla stabilità e sul rilancio economico, sociale e politico dell'area. Gli incentivi offerti, soprattutto nell'ambito dell'Approccio Regionale (l'assistenza finanziaria e la possibilità di firmare degli accordi commerciali di prima generazione, che includevano una clausola evolutiva) si discostavano troppo poco dalla tipologia di relazioni fra l'UE e la Jugoslavia.

Il fallimento dell'approccio UE fu sancito dallo scoppio di due nuove crisi, quella albanese nel 1997 e quella del Kosovo nel 1998-1999. A quei drammatici eventi l'Unione reagì con un maggiore impegno politico, che si manifestò nell'avanzamento della prospettiva europea per i Balcani Occidentali. Nel 2000 essi vennero qualificati come "potenziali candidati". Nel 2003, al Vertice di Salonicco, tale prospettiva si concretizzò in una promessa ufficiale e si riempì di contenuti attraverso la definizione degli strumenti che l'UE avrebbe utilizzato per guidare i Balcani Occidentali verso l'adesione, in particolare i Partenariati Europei. Nel 2005 la Commissione delineò la *roadmap* che essi avrebbero dovuto seguire per raggiungere l'UE. All'evoluzione della prospettiva europea è stato affiancato il meccanismo di condizionalità, che si è perfezionato fra il 1993 e il 1997, ed è stato adottato in tutti i dispositivi UE.

Le iniziative politiche promosse dall'Unione in questa fase, il Patto di Stabilità per il sud-est Europa e il Processo di Stabilizzazione Associazione, si sono dimostrate più concrete ed efficaci delle precedenti. Il loro successo è dovuto

sicuramente al cambiamento del clima politico in alcuni paesi chiave come la Croazia e Serbia ed anche all'unione fra una forte condizionalità ed una chiara prospettiva europea. Quest'ultima non sembra essere maturata in seguito ad una meditata strategia europea, quanto dalla difficoltà di adottare delle politiche di intervento efficaci. "Essa non fu il frutto di una chiara decisione politica, ma il risultato di uno stato di necessità e di un senso di colpa collettivo" (Gori, 2008).

Sono state discusse dettagliatamente le principali caratteristiche di ogni programma di assistenza adottato dall'UE a sostegno delle sue politiche. Abbiamo individuato tre periodi: il primo va dal 1991 al 1999, durante il quale i programmi di assistenza, PHARE e OBVNOVA, fornivano essenzialmente aiuto di emergenza nell'ambito (a partire dal 1996) dell'Approccio Regionale dell'UE; il secondo va dal 2000 al 2006, in cui il programma di assistenza finanziaria CARDS era volto a supportare il Processo di Stabilizzazione ed Associazione e mirava principalmente alla ricostruzione materiale; il terzo periodo va dal 2006 ad oggi, in cui il programma di assistenza (IPA) è finalizzato alla preparazione dei beneficiari all'adesione all'UE. Abbiamo, in particolare, preso in considerazione le caratteristiche strutturali dei programmi: la programmazione strategica, l'allocazione delle risorse e le modalità di gestione.

L'analisi dei programmi di assistenza finanziaria ha messo in evidenza che essi, parallelamente allo sviluppo delle iniziative politiche, sono stati migliorati per garantire una maggiore efficienza ed efficacia degli aiuti UE.

Tale miglioramento è constatabile tanto in termini quantitativi che qualitativi. Da un punto di vista monetario, la dotazione dei programmi finanziari per i Balcani Occidentali è diventata più consistente: le risorse di PHARE e OBNOVA per il 1991-2000 erano complessivamente poco meno di 3 miliardi di euro; le risorse CARDS fra il 2000 e il 2006 erano di circa 5 miliardi; le risorse IPA per il 2007-2013 ammontano a poco meno di 7 miliardi[182].

Il miglioramento valutato in termini di qualità dell'assistenza è, a nostro avviso, pur se più difficilmente misurabile, ancora più significativo. L'efficienza e

[182] Tali cifre sono espresse in prezzi correnti.

l'efficacia dell'assistenza è legata a diversi fattori, alcuni esterni allo strumento con il quale è posta in essere, nella fattispecie alla strategia politica nella quale è inserita l'assistenza, altri legati alle caratteristiche strutturali dello strumento adoperato. La sua buona riuscita è legata in particolare alla capacità di programmazione strategica, alle modalità e strutture di gestione adottate, al grado di coinvolgimento dei beneficiari nella gestione ed attuazione. Molto importante è inoltre la capacità di coordinamento degli aiuti con le altre forme di assistenza promosse dalle Organizzazioni Internazionali e dalle iniziative Regionali, nonché la capacità di stimolare l'integrazione regionale attraverso lo sviluppo di programmi di cooperazione interregionali e transnazionali. Ovviamente le scelte collegate a questi fattori sono strettamente dipendenti dalla "capacità di assorbimento", che dipende alle condizioni politiche, economiche e sociali del Paese in cui si interviene.

Secondo questi parametri, i programmi CARDS e IPA hanno apportato rispetto ai precedenti programmi, PHARE e OBNOVA, degli evidenti miglioramenti, in particolare attraverso l'adozione di meccanismi di programmazione strategica più sensibili ai bisogni e alle priorità di sviluppo dei paesi beneficiari, una più omogenea allocazione delle risorse, l'adozione di modalità di gestione più efficienti, la semplificazione del quadro normativo di riferimento, una maggiore attenzione alla dimensione regionale, un maggiore coinvolgimento dei beneficiari nell'attuazione dell'assistenza.

Un salto qualitativamente importante è stato fatto soprattutto attraverso l'adozione dello strumento IPA. Il valore aggiunto di tale programma è che esso, in qualità di strumento di pre-adesione, dovrebbe mettere in moto un processo di riforma istituzionale e politica volta a preparare i beneficiari alla loro futura adesione. Esso innesca "un processo unico nel campo dello sviluppo internazionale nella sua capacità di incentivare cambiamenti" (Gjiorgevski, 2008).

Abbiamo focalizzato l'attenzione su alcuni aspetti dell'assistenza di pre-adesione, mettendo a confronto IPA con gli strumenti rivolti ai PECO: PHARE, ISPA e SAPARD. Ci siamo soffermati con attenzione sul come l'assistenza miri a

preparare i beneficiari alla gestione delle politiche comunitarie, in particolare dei Fondi Strutturali e del Fondo di Coesione. Quest'obiettivo è perseguito da una parte attraverso la realizzazione di azioni della stessa tipologia di quelle finanziate dai Fondi Strutturali e dal Fondo di Coesione nelle regioni in ritardo di sviluppo dell'Unione Europea (che corrispondono alle componenti III, IV e V di IPA); dall'altra attraverso l'istituzione di strutture di attuazione dell'assistenza e l'adozione di modalità operative molto simili a quelle utilizzate per l'attuazione delle politiche strutturali. L'adozione del Sistema di Implementazione Decentrato senza controlli ex-post è l'obiettivo per tutti i beneficiari IPA. Questo aspetto rappresenta il principale valore aggiunto dell'assistenza di pre-adesione, perché permette ai beneficiari di prendere possesso delle politiche di assistenza e "di apprendere attraverso la pratica". Per poter ottenere i poteri di gestione, essi devono mettere in atto delle importanti riforme amministrative e istituzionali che innescano quel meccanismo virtuoso di sviluppo di cui sopra.

Dal confronto con i precedenti strumenti di pre-adesione, è emerso che IPA ha saputo trarre beneficio dall'esperienza passata, ovviando a certe debolezze dei precedenti strumenti ed offrendo delle risposte più concrete alle esigenze di pre-adesione. Anche in termini quantitativi l'assistenza nominale offerta ai Balcani Occidentali non è inferiore rispetto a quella offerta ai PECO. È necessario, però, valutare che questi ultimi hanno beneficiato della politica di pre-adesione con quasi dieci anni di anticipo rispetto ai Balcani Occidentali.

Non mancano in IPA elementi controversi. In particolare la netta distinzione che essa fa fra candidati effettivi e potenziali. Abbiamo visto che questi ultimi sono esclusi da una parte dell'assistenza IPA (dalle componenti III, IV e V), proprio da quella parte che è più specificamente volta a preparare i beneficiari alla gestione delle politiche strutturali e che coinvolge gli ambiti più importanti di sviluppo. Il rischio paventato è quello del ritorno alle politiche di differenzazione degli anni '90 che può causare l'aumento delle disparità fra gli Stati della Regione. L'opinione della Commissione a tal proposito è, per ovvie motivazioni, differente e ottimistica. La differenza di trattamento fra candidati e

non è dovuta ai differenti livelli di sviluppo istituzionale dei paesi. Secondo il punto di vista della Commissione lo strumento IPA è sufficientemente flessibile e offre tutti i dispositivi necessari per colmare il gap esistente fra i paesi beneficiari e per far progredire i candidati potenziali verso l'adesione UE.

È ancora presto per un giudizio ponderato su tale questione. Le prime valutazioni sull'attuazione di IPA saranno disponibili probabilmente per il 2010. Sarà forse allora possibile valutare con dati più concreti i risvolti della scelta operata all'UE di differenziare l'assistenza per i candidati effettivi e potenziali.

Tale differenzazione è, a nostro avviso, preoccupante, se intesa come il sintomo del ridimensionamento dell'impegno dell'Unione in termini di prospettiva europea; come un modo per procrastinare l'avanzamento dei potenziali candidati lungo il percorso verso l'integrazione. Come abbiamo visto, l'Unione Europea è riuscita ad esercitare un potere forte nell'area balcanica, a vantaggio della stabilizzazione e dello sviluppo economico, dopo un decennio di fallimenti, soprattutto grazie alla prospettiva offerta a questi paesi di aderire all'UE. La qualità delle iniziative politiche, così come dei programmi di assistenza, è dipesa strettamente dall'evoluzione di tale prospettiva. Ad oggi, però, la convinzione dell'allargamento verso i Balcani Occidentali sembra aver ricevuto una battuta d'arresto. Da una parte c'è la questione ancora irrisolta dello status del Kosovo, la cui indipendenza non è stata riconosciuta da alcuni Stati Membri. Dall'altra, dopo il "grande allargamento ad est", l'UE pare stia vivendo "la fatica dell'allargamento". La capacità di assorbimento dell'Unione è stata sottolineata frequentemente fra i criteri da adottare per l'accesso: la decisione di un ulteriore allargamento deve essere subordinata alla valutazione delle capacità istituzionali dell'Unione di accogliere nuovi Membri. L'avanzamento del processo di allargamento pare, dunque, dover rimanere in *stand by* almeno fino a quando l'UE non avrà affrontato le sue difficoltà istituzionali e procedurali. L'entrata in vigore del trattato di Lisbona potrebbe, forse, contribuire a superare questo *impasse*, incentivando gli Stati UE a confermare la convinzione che il "futuro dei Balcani è in Europa".

ALLEGATO
QUADRO ECONOMICO GENERALE DEI PAESI[183]

[183] Cfr. BERS,transition report 2008.

ALBANIA



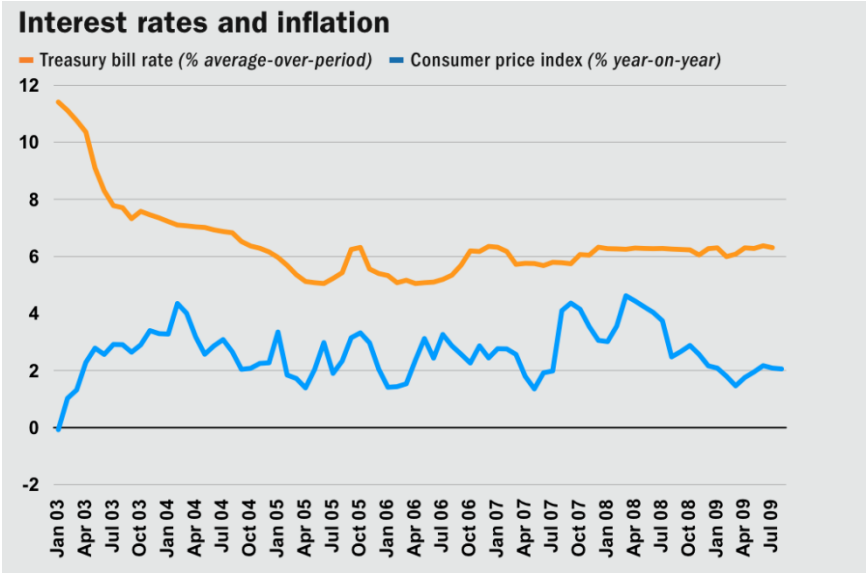
Popolazione: 3.2 milioni

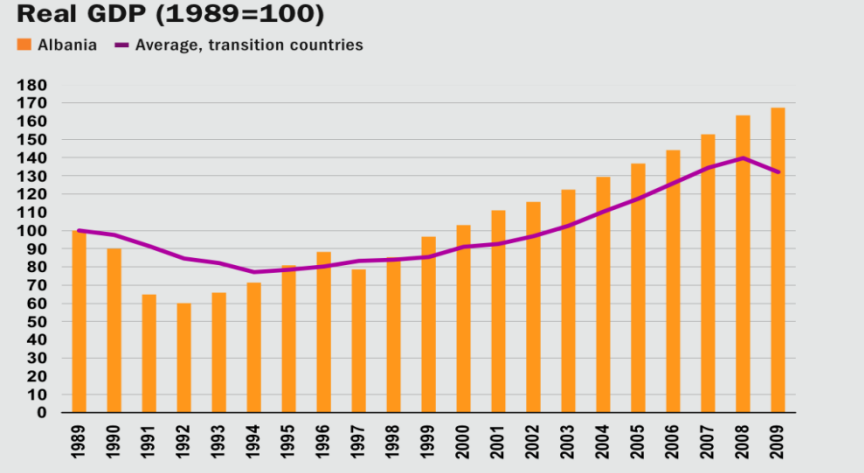
Capitale: Tirana

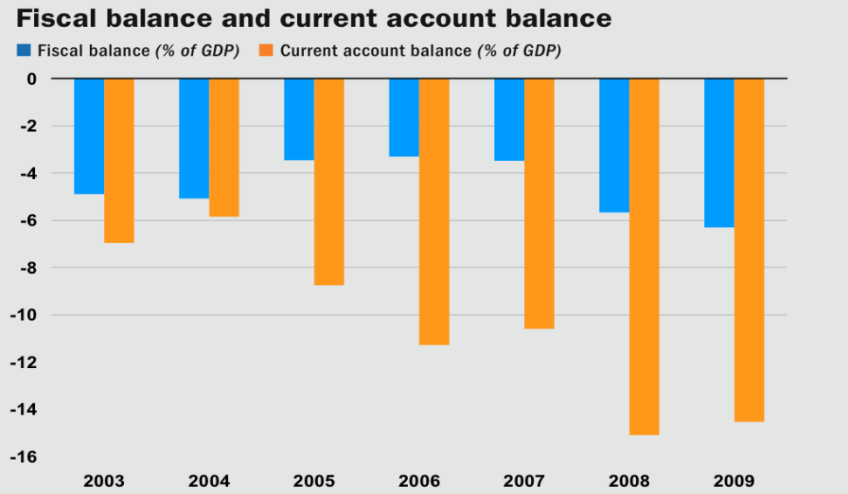
Area: 28.7 mila kmq

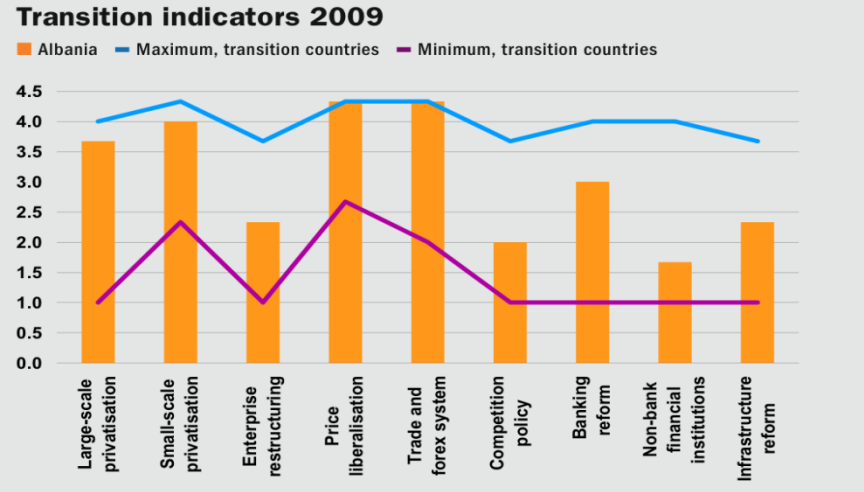
Moneta: Lek

Lingua ufficiale: Albanese




Real GDP (1989=100)
Albania
Average, transition countries
180
170
160
150
140
130
120
110
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009


Fiscal balance and current account balance
Fiscal balance (% of GDP)
Current account balance (% of GDP)
0
-2
-4
-6
-8
-10
-12
-14
-16
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009


Transition indicators 2009
Albania
Maximum, transition countries
Minimum, transition countries
4.5
4.0
3.5
3.0
2.5
2.0
1.5
1.0
0.5
0.0
Large-scale privatisation
Small-scale privatisation
Enterprise restructuring
Price liberalisation
Trade and forex system
Competition policy
Banking reform
Non-bank financial institutions
Infrastructure reform

BOSNIA



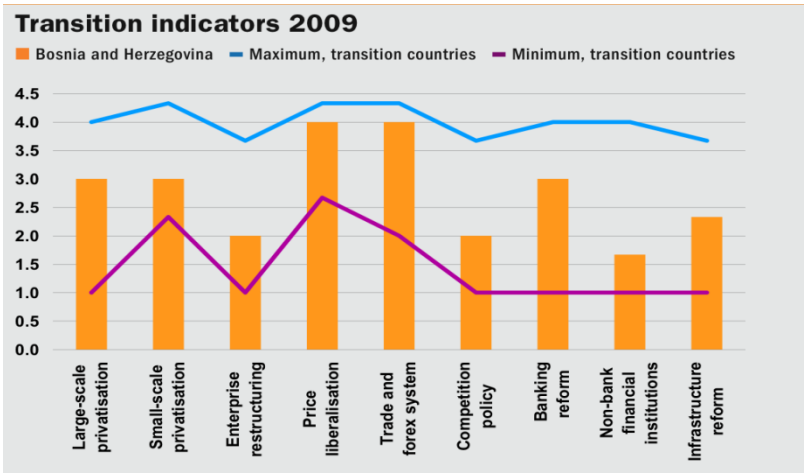
Popolazione: 3.8 milioni

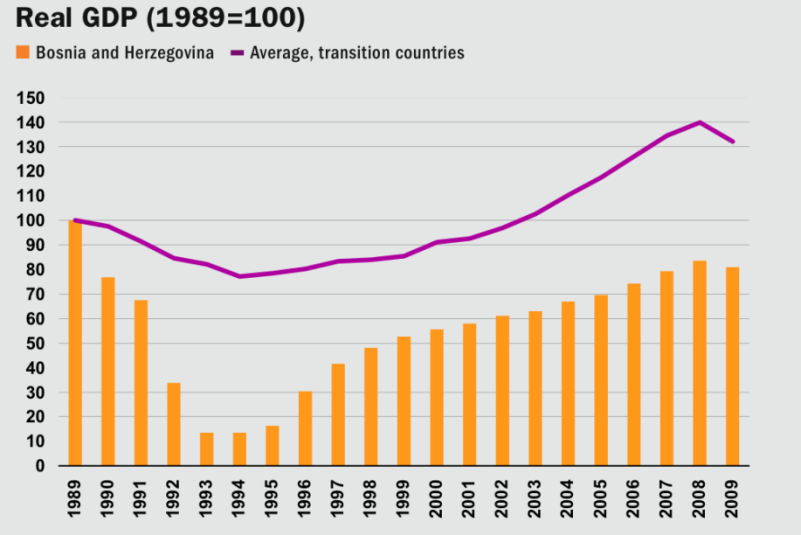
Capitale: Sarajevo

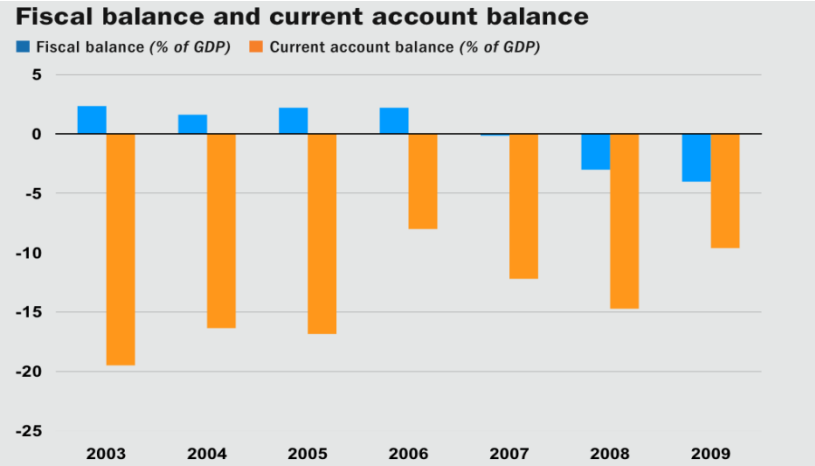
Area: 51.0 mila kmq

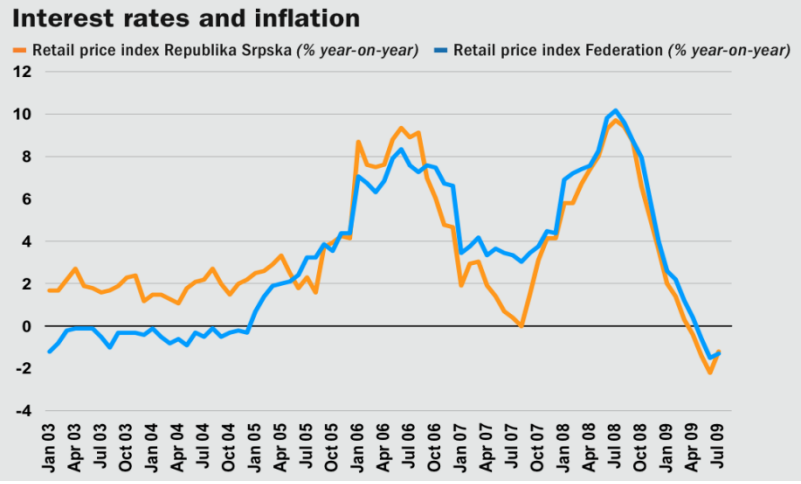
Moneta: marco convertibile

Lingua ufficiale: Bosniaco




Real GDP (1989=100)
Bosnia and Herzegovina
Average, transition countries
150
140
130
120
110
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009


Fiscal balance and current account balance
Fiscal balance (% of GDP)
Current account balance (% of GDP)
5
0
-5
-10
-15
-20
-25
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009


Interest rates and inflation
Retail price index Republika Srpska (% year-on-year)
Retail price index Federation (% year-on-year)
12
10
8
6
4
2
0
-2
-4
Jan 03
Apr 03
Jul 03
Oct 03
Jan 04
Apr 04
Jul 04
Oct 04
Jan 05
Apr 05
Jul 05
Oct 05
Jan 06
Apr 06
Jul 06
Oct 06
Jan 07
Apr 07
Jul 07
Oct 07
Jan 08
Apr 08
Jul 08
Oct 08
Jan 09
Apr 09
Jul 09

CROAZIA



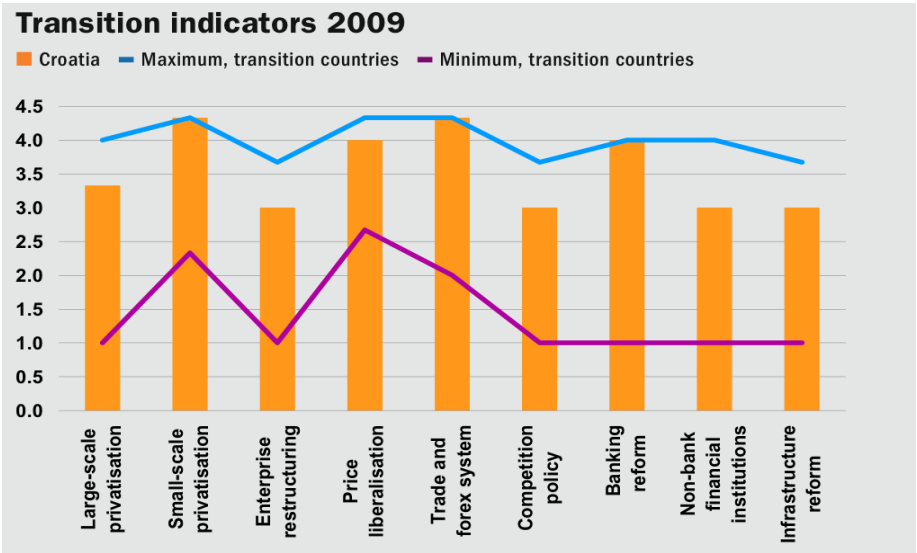
Popolazione: 4.4 milioni

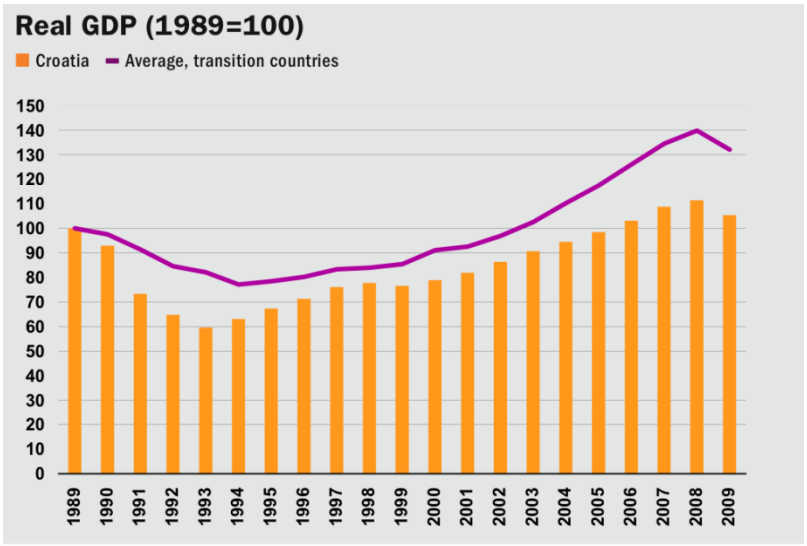
Capitale: Zagreb

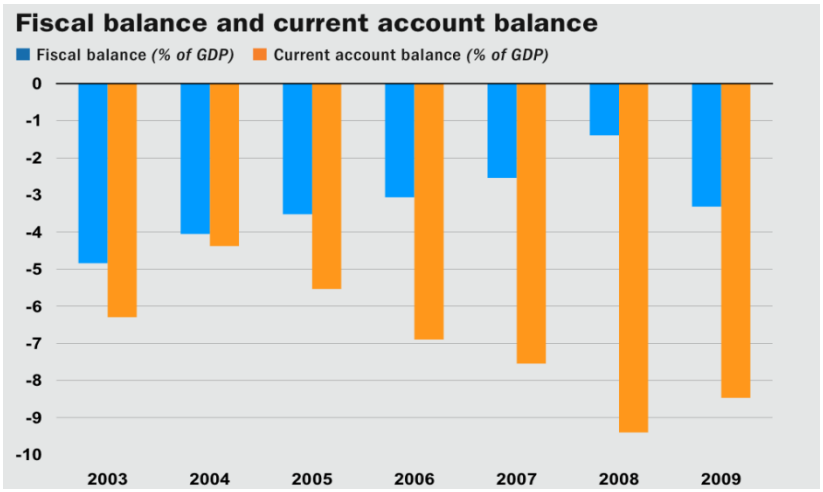
Area: 87.7 mila kmq

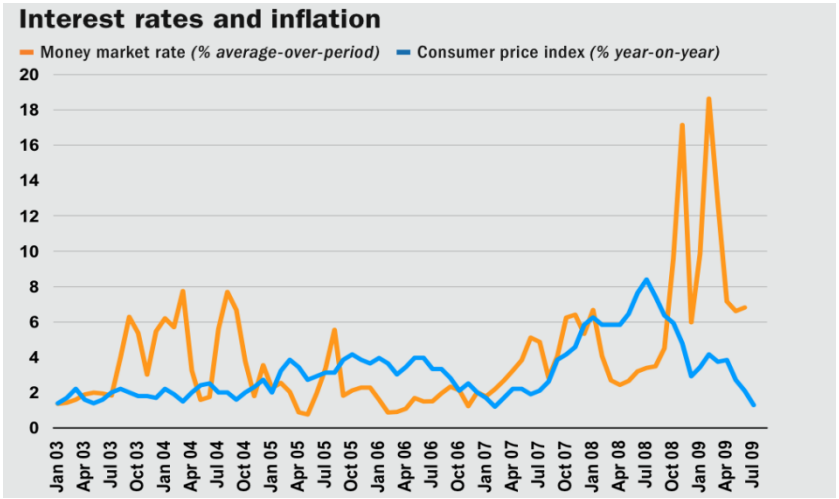
Moneta: Kuna

Lingua ufficiale: Croato




Real GDP (1989=100)
Croatia
Average, transition countries
150
140
130
120
110
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009


Fiscal balance and current account balance
Fiscal balance (% of GDP)
Current account balance (% of GDP)
0
-1
-2
-3
-4
-5
-6
-7
-8
-9
-10
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009


Interest rates and inflation
Money market rate (% average-over-period)
Consumer price index (% year-on-year)
20
18
16
14
12
10
8
6
4
2
0
Jan 03
Apr 03
Jul 03
Oct 03
Jan 04
Apr 04
Jul 04
Oct 04
Jan 05
Apr 05
Jul 05
Oct 05
Jan 06
Apr 06
Jul 06
Oct 06
Jan 07
Apr 07
Jul 07
Oct 07
Jan 08
Apr 08
Jul 08
Oct 08
Jan 09
Apr 09
Jul 09

MACEDONIA



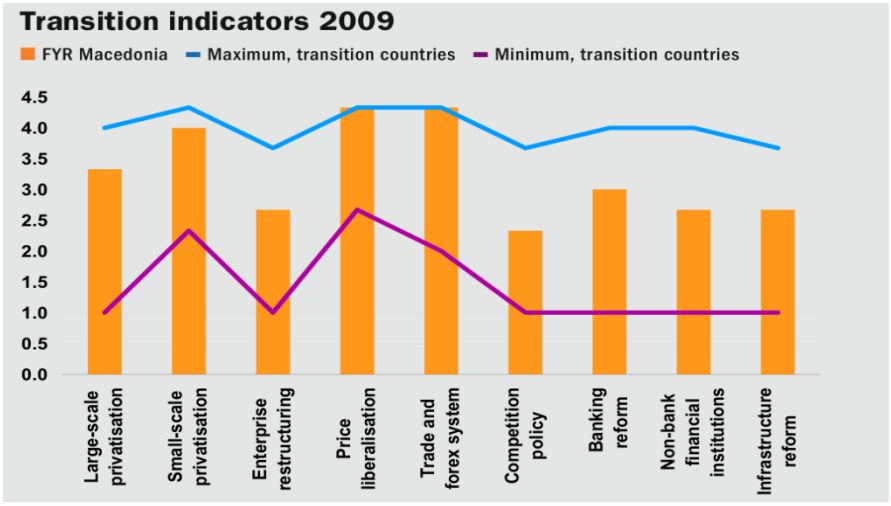
Popolazione: 2.0 milioni

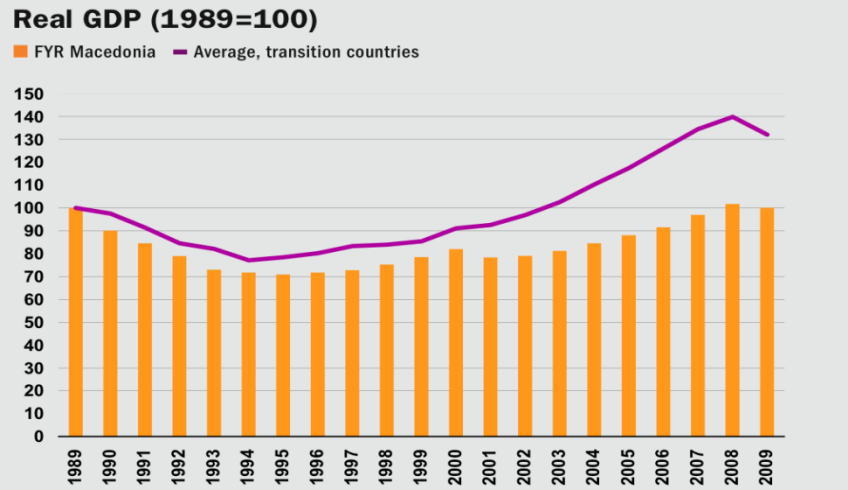
Capitale: Skopje

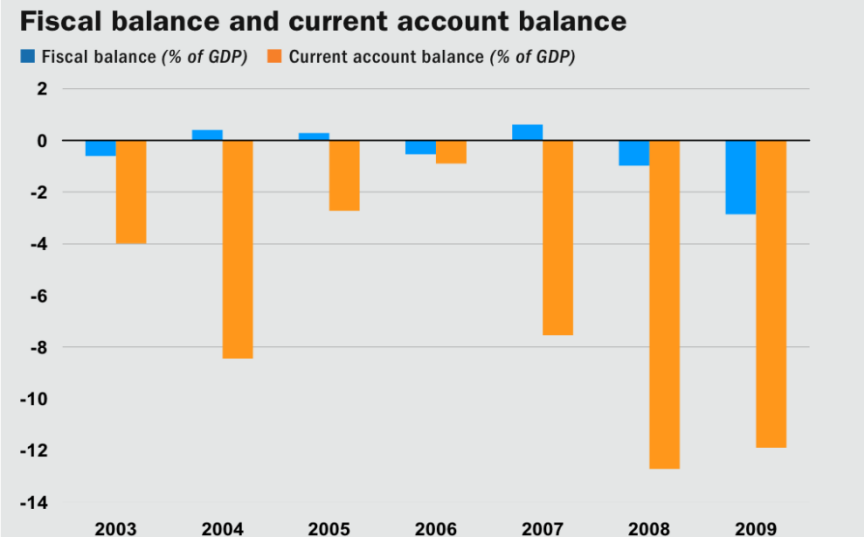
Area: 26.0 mila kmq

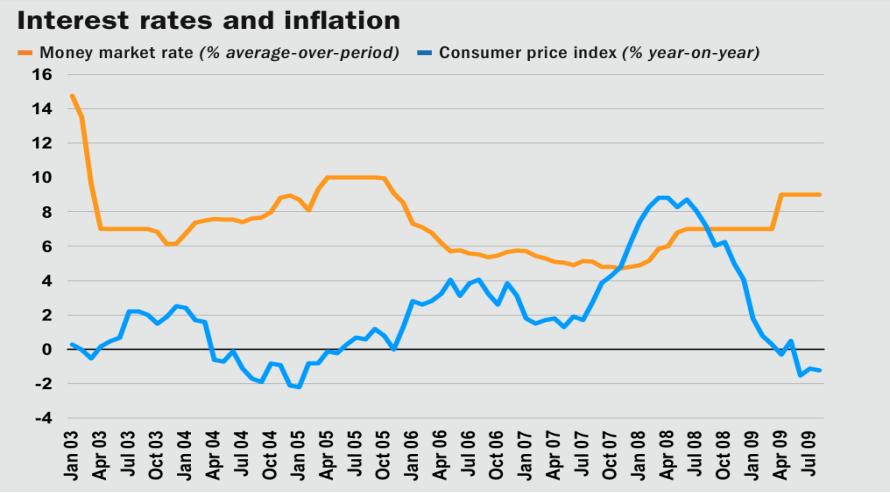
Moneta: Denar

Lingua ufficiale: Macedone




Real GDP (1989=100)
FYR Macedonia
Average, transition countries
150
140
130
120
110
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009


Fiscal balance and current account balance
Fiscal balance (% of GDP)
Current account balance (% of GDP)
2
0
-2
-4
-6
-8
-10
-12
-14
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009


Interest rates and inflation
Money market rate (% average-over-period)
Consumer price index (% year-on-year)
16
14
12
10
8
6
4
2
0
-2
-4
Jan 03
Apr 03
Jul 03
Oct 03
Jan 04
Apr 04
Jul 04
Oct 04
Jan 05
Apr 05
Jul 05
Oct 05
Jan 06
Apr 06
Jul 06
Oct 06
Jan 07
Apr 07
Jul 07
Oct 07
Jan 08
Apr 08
Jul 08
Oct 08
Jan 09
Apr 09
Jul 09

MONTENEGRO



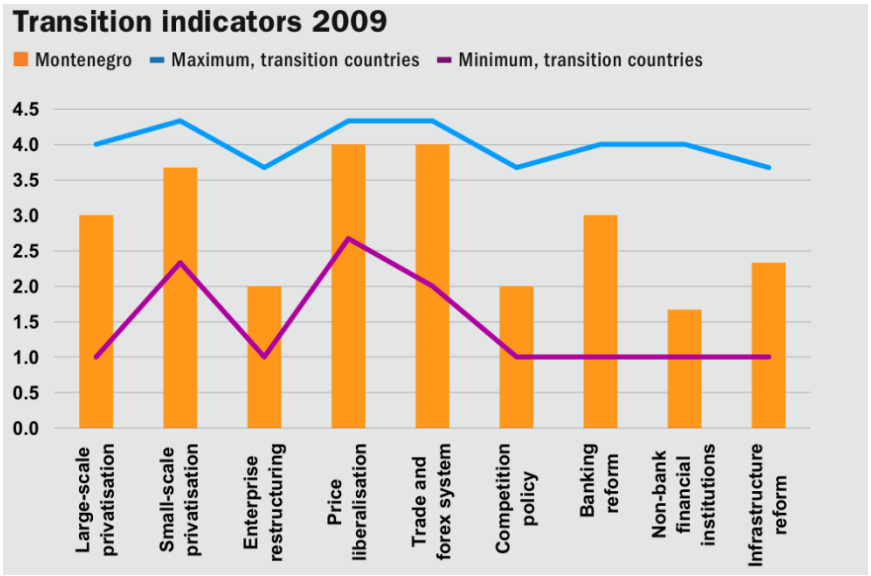
Popolazione: 0.7 milioni

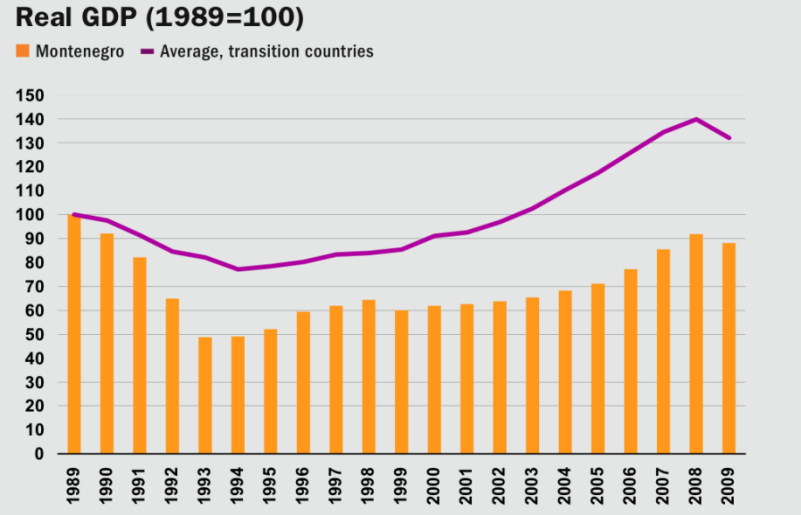
Capitale: Podgorica

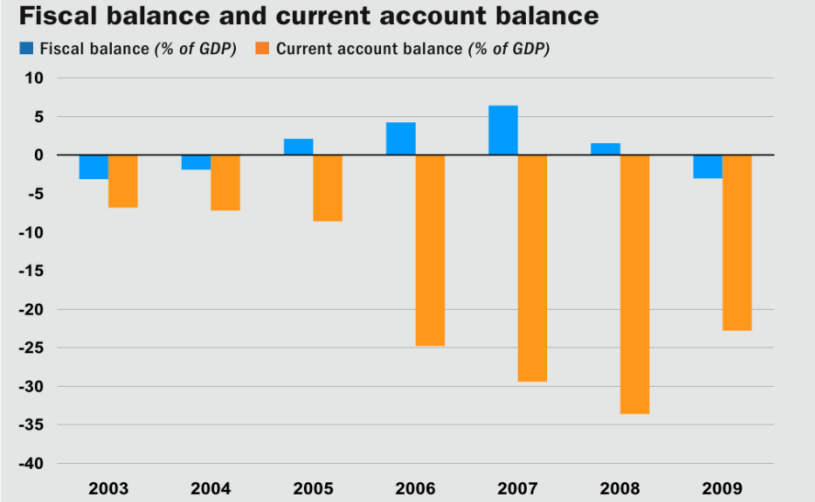
Area: 13.8 mila kmq

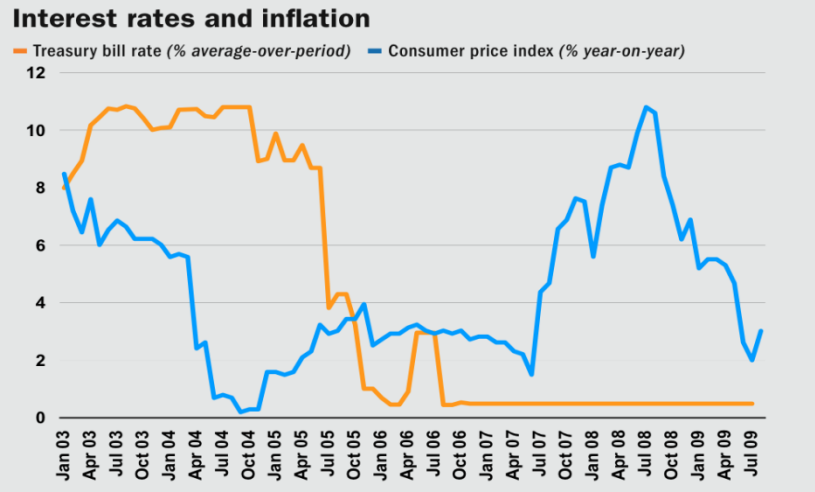
Moneta: Euro

Lingua Ufficiale: Montenegrino




Real GDP (1989=100)
Montenegro
Average, transition countries
150
140
130
120
110
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009


Fiscal balance and current account balance
Fiscal balance (% of GDP)
Current account balance (% of GDP)
10
5
0
-5
-10
-15
-20
-25
-30
-35
-40
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009


Interest rates and inflation
Treasury bill rate (% average-over-period)
Consumer price index (% year-on-year)
12
10
8
6
4
2
0
Jan 03
Apr 03
Jul 03
Oct 03
Jan 04
Apr 04
Jul 04
Oct 04
Jan 05
Apr 05
Jul 05
Oct 05
Jan 06
Apr 06
Jul 06
Oct 06
Jan 07
Apr 07
Jul 07
Oct 07
Jan 08
Apr 08
Jul 08
Oct 08
Jan 09
Apr 09
Jul 09

SERBIA(INCLUSO IL KOSOVO)



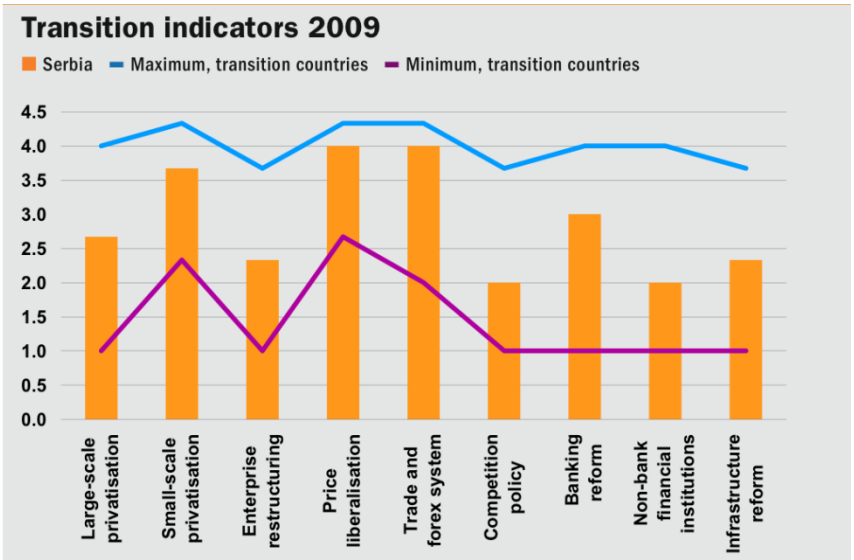
Popolazione: 9.9 milioni

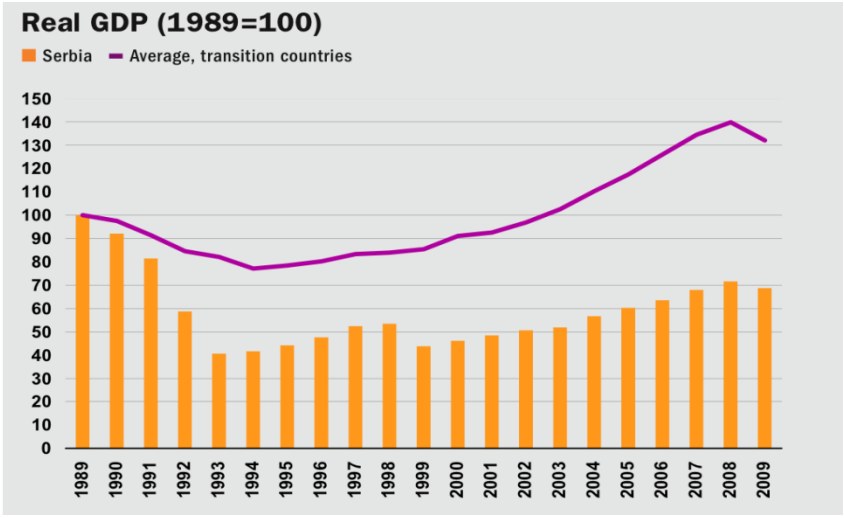
Capitale: Belgrado

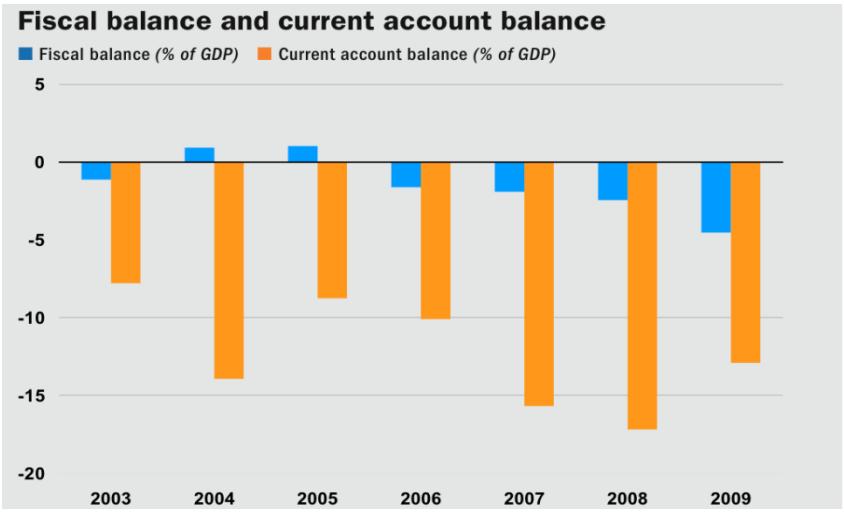
Area: 102.0 mila kmq

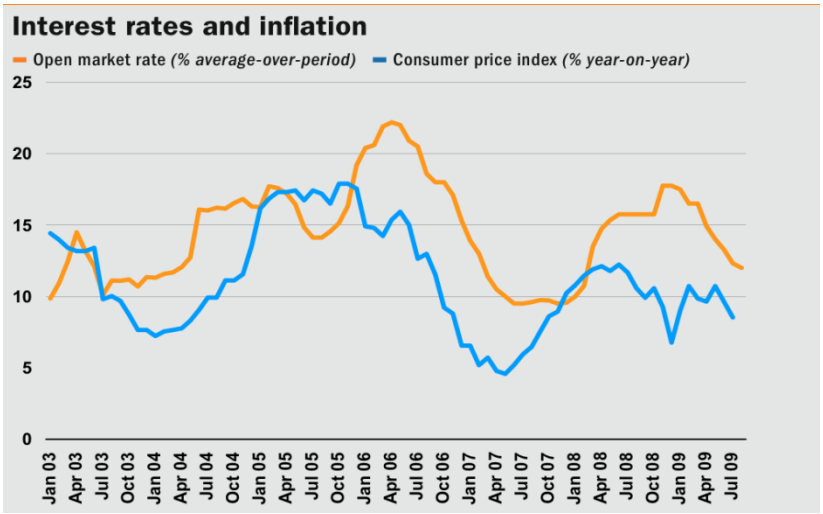
Moneta: Dinar

Lingua ufficiale: Serbo




Real GDP (1989=100)
Serbia
Average, transition countries
150
140
130
120
110
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009


Fiscal balance and current account balance
Fiscal balance (% of GDP)
Current account balance (% of GDP)
5
0
-5
-10
-15
-20
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009


Interest rates and inflation
Open market rate (% average-over-period)
Consumer price index (% year-on-year)
25
20
15
10
5
0
Jan 03
Apr 03
Jul 03
Oct 03
Jan 04
Apr 04
Jul 04
Oct 04
Jan 05
Apr 05
Jul 05
Oct 05
Jan 06
Apr 06
Jul 06
Oct 06
Jan 07
Apr 07
Jul 07
Oct 07
Jan 08
Apr 08
Jul 08
Oct 08
Jan 09
Apr 09
Jul 09

BIBILOGRAFIA

Altmann, Franz-Lothar (2001), "Economic Reconstruction in Southeast Europe: A Western View" in Veremis e Daianu, pp 114-119.

Anastasakis, Othon & Bechev, Dimitar (2003),"EU conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process", South East Studies Programme, European Study, Centre St Antony's College, University of Oxford.

Balfour, Rosa, (2005) "The Enlarged EU: Mighty Europe or Flop?", *Heartland* n°1;

Becker, Jens, (2008) "The European Union and the Western Balkans", *South-East Europe Review for Labour and Social Affairs,* v. 11, n. 1, 2008, pp. 7-27.

Belceva, Iskra, Blazevski, Darko (2008), " The Preparations for IPA in the Republic of Macedonia" in CEU-ENS Report Budapest, pp. 23-33.

Blockmans, Steven, Adan, Lazowski (2007), *The European Union and its Neighbours: a Legal Appraisal of the Eu Policies of Stabilisation, Partnership and Integration*, Asser Press/Institute.

Bojicic, Vesna, Kaldor, Mary (1995), Vejvoda Ivan, "Post-war Reconstruction in the Balkans: a Backgroud Report Prepared for the European Commission", Sussex European Institute, SEI Working Paper No.14.

Center for EU Enlargement Studies – CEU ENS(2008) *Using IPA and other EU Founds to accelerate Convergence and Integration in the Western-Balkans,* Budapest.

Commissione dell'Unione Europea (1998) "Il programma PHARE: rapporto annuale 1998".

Commissione dell'Unione Europea (1999) "The PHARE Program: Annual Report 1997" Bruxelles 18-05-1999, COM(1999) 234 definitiva.

Commissione dell' Unione Europea (2000) "The PHARE Program: Annual Report 2000".

Commissione dell'Unione Europea (2002) " CARDS Assistance Programme to the western Balkans- Regional Strategy Paper 2002-2006" Bruxelles 2002 ;

Commissione dell'Unione Europea (DG Allargamento) (2002) "The Enlargment Process and three Pre-accession Instruments: PHARE, ISPA, SAPARD" febbraio.

Commissione dell'Unione Europea (2003) "Comunication from the Commission to the Council and to the European Parliament: The Western Balkans and the European Integration" Bruxelles, 21.5.2003 COM (2003) 285 final.

Commissione Europea (2004) "The Stabilisation and Association process for South East Europe Third Annual Report" COM(2004) 202/2 definitivo

Commissione dell'Unione Europea (2006) " Comunicazione della Commissione: I Balcani occidentali sulla strada verso l'UE: consolidare la stabilità e rafforzare la prosperità, Bruxelles, 27.1.2006 COM(2006) 27 definitivo.

Commissione dell'Unione Europea (2007) "Regolamento (CE) n. 718/2007 della Commissione, del 12 giugno 2007, che attua il regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA)" 17 giugno 2007;

Commissione dell'Unione Europea (2007) " Regolamento (CE) N°718/2007 della Commissione del 12 giugno 2007 che attua il regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA), Gazzetta Ufficiale dell' Unione Europea L. 170/1, 29.6.2007 ;

Commissione dell'Unione Europea (2008) "Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale Europeo: Relazione annuale 2007 sullo strumento di assistenza preadesione (IPA)" COM (2008)850 definitivo;

Commissione dell'Unione Europea (2008) "Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009" Bruxelles 5 novembre 2008 COM (2008) 674 definitivo;

Commissione dell'Unione Europea (2008) "Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale Europeo: Relazione annuale 2007 sullo strumento di assistenza preadesione (IPA)" Bruxelles 15-12-2008, COM(2008)850 definitivo;

Commissione dell'Unione Europea (2008) "Comunication from the Commission to the Council and the European Parliament: Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), Multi-annual Indicative Financial Framwork" Bruxelles 5-11-2008, COM(2008)705 defintivo.

Consiglio dell'Unione Europea (1989) "Regolamento (CEE) N.3906/89 del Consiglio del 18 dicembre 1989 relativo all'aiuto economico a favore di alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale" Gazzetta Ufficiale L 375, 23.12.1989.

Consiglio dell'Unione Europea (1996) "Council Regulation (EC) No 1628/96 of 25 July 1996 relating to aid for Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal

Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia", Official Journal N° L204, 1996.08.14.

Consiglio dell'Unione Europea (1998) "Council Conclusion on Conditionality", Bulletin EU 4-1998.

Consiglio dell'Unione Europea "Conclusioni del Consiglio Europeo di Colonia del 10-3-1999".

Consiglio dell'Unione Europea (2000) "Regolamento (CE) N°2666/2000 del Consiglio del 5 dicembre 2000 relativo all'assistenza all'Albania, alla Bosnia-Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex-Repubblica Jugoslavia di Macedonia e recante abrogazione del regolamento (CE) 1628/96 e modifica dei regolamenti (CEE) n. 3906/89, (CEE) n.1360/90 e delle decisioni 97/256/CE e 1999/311/CE, Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee L306/1, 7.12.2000.

Consiglio dell'Unione Europea (2003), "Conclusioni del CAGRE del 16-6-2003"

Consiglio dell'Unione Europea "Conclusioni del Consiglio Europeo di Salonicco" del 19/20.6.2003.

Consiglio dell'Unione Europea (2006)" Regolamento (CE) N. 1085/2006 del Consiglio del 17 luglio 2006 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA), Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, L210/82, 31.7.2006.

Corte dei Conti (2004) "Relazione speciale n. 5/2004 sull'assistenza PHARE per preparare i paesi candidati alla gestione dei Fondi strutturali, corredata dalle risposte della Commissione" (2005/C 15/01).

Corte dei Conti (2007) "Relazione speciale n. 5/2007 sulla gestione del programma CARDS da parte della Commissione corredata dalle risposte della Commissione" (2007/C 285/01).

Daianu, Daniel, (2001) "Transition Failures: How Does Southeast Europe Fit In?" in Veremis and Daianu (a cura di), pp. 76-88.

Development Researcher's Network Consortium (2004) "Evaluation on the Implementation of Council Regulation 2667/2000 on the European Agency of Reconstruction", giugno.

Dvorny, Dalibor, Frkic, Iva (2008) "Case of IPA in Croatia: Invitation to a Strategic Thinking or "Busines as Usual"?", in CEU-ENS Report Budapest, pp 53-69.

Ehrhart, Hans-Georg, (1998) "Prevention and Regional Security: the Royamount Process and the Stabilisation of South-Eastern Europe", 4 OSCE Yearbook, 1998, pp 327-346.

Emerson, Michael, Gros Daniel (1999) *The CEPS Plan for the Balkans*, Lubiana, luglio1999 .

Emerson, Michael,(2008) "Recalibrating EU Policy towards the Western Balkans", CEPS, n° 175 October 2008, pp. 7-27.

Elbasani, Arolda (2008) " The Role of EU Assistance in the Balkan Countries: The Case of Public Administration Reforms, in CEU-ENS Report Budapest, pp. 37-53.

Ellis, Mark S. (2000) "The Consequences of the Kosovo Conflict on Southern Europe", *The International Lawyer*, v. 34, n.4, pp 1193-11221.

European Stability Initiative, (ESI) (1999), *The Stability Pact and the lessons from a decade of regional initiatives*, settembre.

European Stability Initiative (ESI) (2003), *The Road to Thessaloniki: Cohesion and the Western Balkans*, Berlino, 12 marzo.

European Stability Initiative (ESI) (2005), *Breaking out of the Balkan Ghetto: Why IPA should be changed*, 1 giugno.

Favaretto, Tito, (2003) "L'Europa e I Balcani occidentali: problemi economico-sociali e impatto dell'allargamento dell'UE", *Est-Ovest* anno, v.34, n. 6, pp. 9-39.

Florio, Massimo, Vignetti, Silvia, (2005) "Cost-benefit Analysis of Infrastructure Projects in an Enlarged European Union: Returns and Incentives", *Economic Change and Restructuring*, v. 38, N° 3-4 , dicembre.

Gligorov, Vladimir (2001) "Notes on the Stability Pact" in Daianu and Veremis (a cura di), pp 12-19.

Gligorov, Vladimir, Mary Kaldor, Tsoukalis, Loukas (1999) *Balkans Reconstruction and Integration*, LSE, WIIW, ottobre.

Gjorgjievski, Mate (2008) "EU Instrument for Pre-Accession Assistance : The Path to a Successful" Start, in CEU-ENS Report, Budapest, pp.69-89.

Grabbe, Heather (2001) "The Effects of EU Enlargement on the Countries Left Outside" in Economist Intelligence Unit, *Economies in Transitions: Eastern Europe and the former Soviet Union-Regional Overview*, London EIU pp. 5-13.

Guerrieri, Paolo (2004) "l'allargamento e I suoi benefici economici", *Rivista di economia e politica industriale*,n.2, giugno, pp.241-258.

Jolicceur, Pierre (2003),"La reconstruction après conflit dans les Balkans. Impact du pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est", *Revue d'études internationales*, volume XXXIV, n.3, settembre, pp.450-475.

Kekic, Laza, (2001)"Aid to the Balkans: Addicts and Pushers" in Daianu e Veremis (a cura di), pp.12-20.

Mayhew, Alan, (2007) "A Certain Idea of Europe: Can European integration Survive Eastern Enlargement?", Sussex European Institute, SEI Working Paper n°93.

Mayhew, Alan,(1998), *Recreating Europe: The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press.

Marta, Muço (2001),"Low State Capacity in South European Transition Countries" in Veremis e Daianu (a cura di), pp. 20-4.

Noutcheva, Gergana (2001), "Fake, Partial and Imposed Compliance: The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans", CEPS Working Document N°274 , luglio.

Papic, Zarko (2001), *International Support Policies to South-east Europe Counties- Lessons (Not) Learned in B-H*, Sarajevo, Muller.

Pippan, Christian (2004), "The Rocky Road to Europe: the EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality", *European Foreign Affairs*, n.9, pp 219-245.

Solioz, Christophe, (2007) “Rethinking South-Eastern Europe through a pan-European Perspective”, *South-East Europe Review* ,vol.10 n.2, pp. 69-81.

Sergi, Bruno S., Qerimi, Querim (2008), “The Process of EU Enlargement towards South-Eastern Europe: Current Challenges and Perspectives”, *South-East Europe Review*, vol.10 n°2 2007, pp. 57-51-65.

Szemlér Tamàs (2000) “Regional Development and EU pre-Accession and Structural Funds: trends and Possible Courses of Action”, Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences, Working Paper n.110, giugno.

Szemlér Tamàs (2000) “Regional Development and EU pre-Accession and Structural Funds: trends and Possible Courses of Action”, Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences, Working Paper n.110, giugno.

Szemlér, Tamàs (2008), “Financial Support for Western-Balkans: Well-Suited to Real Needs?” CEU_ENS Report Budapest, pp.9-23.

Tokarski, Slawomir, Mayhew, Alan (2000), “Impact Assessment and European Integration Policy”, Sussex European Institute Working Paper n°38, 2000.

Uvalic, Milica (2001a), “Regional Co-operation in Southeast Europe” in Veremis et Daianu (a cura di), pp.55-73.

Uvalic, Milica (2001b) “la difficile transizione economica dell’Europa sud-orientale” in Bonifazi, Corrado (a cura di) (2001), *Le scienze sociali e la nuova crisi balcanica. Materiali del progetto fattibilità,* Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto Nazionale sulla Popolazione, monografie 11.

Uvalic, Milica (2002)“Integrating Southeast European Countries into the European Union-Problem and Prospects”, paper presentato per la Conferenza

"The South-East European Countries in Transition-Between Globalisation, Integration and Fragmentation", Graduate School of Economics and Business, Zagabria, 12-4settembre.

Uvalic, Milica (2003) "Strategy Paper on Economics and Reform Assistance in Southeastern Europe" in Wim van Meurs (Ed.) (2003*), Prospects and Risks Beyond EU Enlargement: Southeastern Europe: Weak States and Strong International Support* (Economics and Reform Assistance Strategy Report prepared for the Bertelsmann Foundation, Centre for Applied Policy Research, Munich), Opladen, Leske & Budrich, pp. 99-115 and pp. 295-299 (Statistical Annex 1).

Uvalic, Milica (2004a), "Future European Union Enlargement?: the Case of the Western Balkans" Paper preparato per l' 8th Conferenza dell'EACES, Belgrado (Serbia e Montenegro), 23-24 settembre.

Uvalic, Milica (2004b) "EU Policies towards Southeast Europe: from Stabilisation towards Integration" paper per la Conferenza sull'Europa Mediterranea, Firenze 2-4 settembre.

Veremis, Thanos, Daianu, Daniel (a cura di) (2001), *Balkan Reconstruction*, FRANK CASS.

Viesti, Gianfranco (2006), "Un ponte verso i Balcani", *Il mulino*, pp 939-259.

Zink, Richard (2007), "Delivering on Promises to the Western Balkans: the European Agency for Reconstruction", luglio 2007 http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/home/default.htm.

Sitografia

http://ec.europa.eu/enlargement

http://www.ebrd.com

http://www.wiiw.ac.at/balkan

http://www.wbc-inco.net/

http://www.esiweb.org

http://www.stabilitypact.org

http://www.un.org/esa/population/unpop.htm

http://web.ceu.hu/cens/otp.html

http://www.mvpei.hr/e

http://www.delalb.ec.europa.eu

http://www.delhrv.ec.europa.eu

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/home/default.htm

http://www.consilium.europa.eu

http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm