

Premessa

La legge 21 marzo 2001 n. 84, recante “Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell’area balcanica” (v. Allegato 1), prevede che il Presidente del Comitato dei Ministri, organo istituito *ad hoc* in forza della citata disciplina, invii alle Camere una relazione sugli indirizzi strategici e sulle priorità per aree geografiche e settoriali per la realizzazione coordinata di interventi nei Paesi dell’area balcanica.

Le considerazioni di seguito illustrate adempiono al dettato della legge e si estendono anche ai risultati conseguiti grazie all’avvio della fase esecutiva prevista dalla normativa e allo stato di attuazione della medesima.

Capitolo 1

Indirizzi strategici e priorità per aree geografiche e settoriali

Sulla base della proposta presentata dall'Unità Tecnico - Operativa per i Balcani (UTOB), ai sensi dell'art. 2, comma 4, lettera a) della legge 84/01, il Comitato dei Ministri, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dai Ministri degli affari esteri, dell'interno, dell'economia e delle finanze, delle attività produttive, della difesa, delle politiche comunitarie e dal Rappresentante Speciale del Presidente del Consiglio per i Balcani, in data 5 luglio 2002, ha adottato la delibera (v. Allegato 2) i cui contenuti vengono di seguito riassunti.

I Paesi destinatari degli interventi previsti della legge in questione sono: Albania, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Romania, Serbia e Montenegro.

In tale area vengono perseguiti i seguenti indirizzi strategici:

1. rafforzamento delle istituzioni e della sicurezza;
2. sostegno alla realizzazione delle riforme giuridiche, amministrative e economiche, anche al fine di accelerare la transizione verso un'economia di mercato;
3. sostegno alle attività delle imprese e agli investimenti;
4. sostegno alla cooperazione decentrata;

Per l'esame e la definizione dei progetti, il Comitato dei Ministri ha indicato anche i seguenti criteri generali:

1. approccio regionale;

2. multi - settorialità, per la realizzazione di programmi integrati nei due ambiti principali di attuazione della legge (Cooperazione allo sviluppo, Promozione e assistenza alle imprese);
3. rapidità di esecuzione delle iniziative.

Per quanto concerne l'indicazione più dettagliata dei settori di intervento, viene allegato un estratto della proposta presentata al Comitato dei Ministri dall'Unità Tecnico - Operativa per i Balcani, costituente parte integrante della delibera sopra citata (v. Allegato 3).

Il Comitato dei Ministri, ai sensi dell'art. 1, comma 3, lettera b), ha, altresì, deliberato la ripartizione dei fondi di cui all'art. 3, - fermo restando quanto previsto dall'art. 7 e dall' art. 8 -, nel modo seguente:

per ciascuno degli anni 2001 e 2002:

- euro 22.207.646,66 al Ministero degli affari esteri per iniziative di Cooperazione allo sviluppo;
- euro 22.207.646,66 al Ministero delle attività produttive per iniziative di Promozione ed assistenza alle imprese.

Capitolo 2

Articolo 2: Unità Tecnico – Operativa per i Balcani

In base all'art. 2 della legge 84/01 è stata istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Unità Tecnica Operativa per i Balcani (UTOB), coordinata dal Rappresentante Speciale del Presidente del Consiglio dei Ministri e composta da cinque esperti, tre dei quali esterni alle Pubbliche Amministrazioni e due designati rispettivamente dal Ministro dell' interno e dal Ministro della difesa, oltre a tre rappresentanti della Conferenza Unificata, un rappresentante del Ministero degli affari esteri e uno del Ministero delle attività produttive.

Nell'adempiere ai compiti a essa affidati, l'UTOB ha svolto, attraverso numerose riunioni e incontri, funzioni di raccordo e di coordinamento fra le Pubbliche Amministrazioni interessate, fornendo loro un significativo supporto mediante la conduzione di Tavoli e Gruppi di lavoro focalizzati sulle tematiche connesse ai settori di intervento previsti dalla legge.

Tale attività ha, inoltre, consentito di identificare il quadro delle iniziative italiane realizzate, a partire dal 1999, dalle Pubbliche Amministrazioni, Regioni, Province Autonome e Enti Locali, dai soggetti economici, dalle associazioni e Organizzazioni Non Governative (ONG) e, al tempo stesso, di raccogliere le istanze e i suggerimenti sulle politiche future.

Con l'ausilio di autorevoli pareri giuridici sono state analizzate e risolte alcune problematiche riguardanti l'operatività della legge, già destinata a esplicitare la sua azione in un quadro normativo complesso, la cui missione è quella di armonizzare sia finanziamenti nazionali e internazionali sia programmi di intervento diversamente articolati sulla stessa area.

Senza entrare nel dettaglio dell'analisi degli elementi critici emersi nell'*iter* di attuazione della disciplina trattati nei paragrafi che seguono, è opportuno evidenziare, innanzitutto, la difficoltà di attingere, senza intermediazioni, al rilevante patrimonio di competenze delle specifiche istituzioni nella realizzazione dei progetti.

E' auspicabile una soluzione che incida essenzialmente sulle tematiche di maggiore rilevanza quali, ad esempio, la sicurezza e la difesa.

Con riferimento ad alcuni argomenti di particolare interesse per l'Italia citati nella delibera, vale a dire i Corridoi Paneuropei multi – modali, il Controllo del Traffico Aereo nel Sud - Est Europa, il Controllo del Traffico Marittimo, sono stati istituiti dei Gruppi di approfondimento, finalizzati a individuare, in raccordo con le diverse Amministrazioni competenti, una strategia di azione unitaria.

I primi risultati concreti scaturiti dall'attività di tali Gruppi si possono così elencare:

- finanziamento della costituzione dei Segretariati con funzione di sostegno alla presidenza italiana dei Corridoi Paneuropei multi - modali V e VIII. A tali Segretariati è affidato il compito di fornire assistenza ai Paesi, sia per la individuazione dei progetti prioritari sia per il reperimento dei necessari finanziamenti internazionali;
- elaborazione di un progetto per la creazione del *Single Sky* nel Sud - Est Europa, in linea con il processo di razionalizzazione del sistema del Controllo del Traffico Aereo (*Air Traffic Management* – ATM) previsto dalla Commissione Europea. La proposta italiana, che prevede l'ubicazione del Centro di Controllo a Brindisi, è stata presentata nel settembre del 2002 ai rappresentanti delle Direzioni Generali dell'Aviazione Civile dei Paesi interessati;
- elaborazione di un progetto pilota per la realizzazione di un sistema di *Vessel Traffic Management and Information System* (VTMIS) in Albania, finalizzato al miglioramento della sicurezza della navigazione nelle acque territoriali e nei porti albanesi, nell'ambito di un ampio programma strategico esteso al Corridoio Paneuropeo multi – modale Adriatico – Ionico.

Nell'esercizio del compito di monitoraggio attribuito ai sensi dell'art. 2 comma 4 c), l'UTOB, in piena sintonia con le procedure consolidate a livello di fondi strutturali comunitari, ha provveduto a effettuare un'analisi *ex – ante* della conformità delle iniziative presentate dai soggetti attuatori agli indirizzi strategici e ai criteri generali espressi dalla delibera citata, valorizzando, *inter alia*, i seguenti aspetti:

- rispetto delle vocazioni geografico – territoriali dei promotori, con particolare riferimento alle linee direttrici di intervento lungo gli assi dei Corridoi Paneuropei multi – modali V ed VIII;
- importanza delle azioni di sistema che prevedono il coinvolgimento di diversi soggetti espressione dei rispettivi sistemi produttivi territoriali e

regionali italiani e locali, anche con riguardo alle geo – economie di matrice etnica;

- valutazione di rapporto costo – benefici e auto – sostenibilità;
- presenza di co - finanziamenti;
- coinvolgimento diretto dei *partner* locali, in termini di risorse sia umane che finanziarie, anche nell’ottica di complementarità con la cooperazione decentrata, nell’ambito dei partenariati già esistenti;
- valorizzazione delle eccellenze settoriali espresse dai promotori negli specifici ambiti di competenza, anche in considerazione delle pregresse esperienze nell’area;
- razionalizzazione con riguardo agli interventi nell’ambito della legge 26 febbraio 1987, n. 49, della legge 26 febbraio 1992, n. 92, del Programma Promozionale dell’Istituto per il Commercio Estero (ICE), del Programma di Attività ICE - Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato, Agricoltura (Unioncamere) e dei Programmi Comunitari Interreg III A Transfrontaliero Adriatico e Italia - Albania;
- equilibrio tra l’impiego delle risorse destinate ad attività condotte in Italia e in loco;
- promozione di interventi strategici, articolati in più fasi, rispetto a mera attività di analisi e studio;
- sostegno delle iniziative già presentate nell’ambito dei programmi di cooperazione Regionale, Iniziativa Adriatico - Ionica (IAI), Iniziativa Centro – Europea (InCE), Patto di Stabilità per il Sud Est Europa.

Capitolo 3

Articolo 3: Fondo per la partecipazione italiana alla stabilizzazione e allo sviluppo dei Balcani

Elementi di forte criticità sono emersi con riguardo all'utilizzo della quota del Fondo *ex art. 3* nell'ambito di competenza del Ministero degli affari esteri.

Nel dicembre 2002 il Ministero dell'economia e delle finanze ha emesso un decreto istitutivo dei nuovi capitoli di spesa per consentire l'utilizzo delle risorse di cui al Fondo in oggetto.

Di fatto, tale provvedimento ha radicalmente scisso il suddetto Fondo in conto capitale, concepito, invece, con una natura unitaria e destinato, in armonia con la *ratio* della legge, a garantire una gestione sistematica e coerente degli stanziamenti per l'area balcanica.

Il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze ha iscritto, infatti, le somme destinate al Ministero degli affari esteri in parte corrente, mantenendo, invece, gli stanziamenti per il Ministero delle attività produttive, in conto capitale.

La prima e sostanziale conseguenza del provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze è stata quella di determinare la impossibilità materiale per il Ministero degli affari esteri di proporre all'UTOB i progetti e di impegnare gli stanziamenti di competenza per il 2002, vale a dire euro 22.207.646,66, negli ultimi quindici giorni dell'anno.

Tutti i fondi in quota 2002 del Ministero degli affari esteri sono andati, quindi, a costituire economia di bilancio.

E' superfluo sottolineare il disappunto che le circostanze sopra descritte hanno causato non solo tra i soggetti interessati, ma anche e soprattutto tra i Paesi beneficiari.

In questo nuovo contesto sarà estremamente difficile realizzare una attività di forte rilievo politico per l'Italia, volta sia a stabilizzare un'area di vitale importanza per il nostro Paese, sia a perseguire una priorità di politica estera costantemente riaffermata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in tutte le sedi internazionali.

La perdita integrale degli stanziamenti 2002 di competenza del Ministero degli affari esteri comporta gravi costi in termini di credibilità, soprattutto con riferimento ai Paesi che guardano all'Italia come ad uno dei principali referenti per il processo di sviluppo dei Balcani.

Altra grave conseguenza aggiuntiva sarà il mancato completamento dei progetti biennali, stante l'assenza dei fondi necessari alla prosecuzione delle relative attività.

A quanto sin qui elencato si aggiunge ancora l'acquisizione con gravissimo ritardo della disponibilità della cassa 2001 per i fondi del Ministero degli affari esteri destinati a finanziare i progetti di Cooperazione allo sviluppo approvati nel dicembre 2002, descritti nel capitolo 4. Nessuna iniziativa ha potuto così essere avviata, con ulteriore disagio dei Paesi beneficiari e dei soggetti promotori che hanno a più riprese minacciato azioni giudiziarie.

La situazione di sostanziale e costante incertezza rispetto alle risorse in dotazione non ha consentito una piena programmazione, né una opera sistematica di stimolo degli interventi in settori di prevalente interesse nazionale.

Non è, infatti, possibile sollecitare azioni in mancanza di una garanzia della presenza dei finanziamenti.

Tutto ciò è andato, quindi, a detrimento della funzione di impulso e di coordinamento attribuita dalla legge al Rappresentante Speciale per i Balcani e all'UTOB.

Si rileva inoltre che la legge prevede, per il 2002, uno stanziamento di euro 51.645.689,91, di cui euro 22.207.646,66 assegnati dal Comitato dei Ministri al Ministero degli affari esteri. Non è comprensibile come la disposizione normativa possa essere disattesa dallo stesso Governo che ha deliberato in materia.

Si tratta, quindi, di integrare l'importo di euro 22.207.646,66 per il Ministero degli affari esteri in fase di assestamento di bilancio.

Capitolo 4

Articolo 4: Attività di Cooperazione allo sviluppo

4.1. Crediti di aiuto

Per quanto riguarda le attività di cui all'art. 4, comma 1 (crediti di aiuto), il Ministero degli affari esteri ha provveduto ad individuare le fattispecie di intervento da utilizzare per l'impiego degli stanziamenti del Fondo rotativo ex art. 6 legge 26 febbraio 1987, n. 49, vincolati per il raggiungimento delle finalità della legge 21 marzo 2001, n. 84.

In linea con le priorità per settore di cui al punto 1.4 della delibera citata, parte degli interventi da realizzare sono indirizzati al settore privato ed al sostegno delle Piccole e Medie Imprese (PMI) locali, tramite l'istituzione di linee di credito agevolato. Le restanti iniziative riguardano il settore infrastrutturale ed i servizi di pubblica utilità.

4.2. Iniziative di Cooperazione allo sviluppo

In ossequio alla ripartizione effettuata con la delibera del Comitato dei Ministri, nonché alle disposizioni emanate dal Ministero dell'economia e delle finanze circa le modalità e i tempi d'impiego dei fondi, il Ministero degli affari esteri, nel dicembre del 2002, ha approvato l'elenco delle iniziative di Cooperazione allo sviluppo (v. Allegato 4) finanziate a valere sui fondi 2001.

Si tratta di n. 20 progetti per un totale di euro 22.207.646,66, comportante l'impegno integrale delle risorse assegnate al Ministero degli affari esteri per l'anno in oggetto.

Gli interventi approvati privilegiano la regionalità, la multi - settorialità, la rapidità di esecuzione e la complementarità con le iniziative assunte nei vari fori nazionali, regionali e multilaterali.

Le iniziative possono essere inquadrate secondo i seguenti “Assi” :

- **Asse 1:** **Pubblica Amministrazione (13% circa delle risorse):**

formazione di funzionari e assistenza tecnica sia a livello centrale che periferico;
- **Asse 2:** **Sviluppo economico (2% circa delle risorse):**

formazione di dirigenti e quadri in grado di sostenere la transizione verso un'economia di mercato;
- **Asse 3:** **Cultura e tutela del patrimonio artistico (6% circa delle risorse):**

a) salvaguardia dei beni culturali ed ambientali;

b) formazione professionale e interventi di restauro del patrimonio monumentale;
- **Asse 4:** **Tutela del territorio e dell'ambiente (7% circa delle risorse):**

sviluppo eco-sostenibile, monitoraggio ambientale e formazione di operatori per un utilizzo sostenibile delle risorse ambientali e per la qualità architettonica nelle città e nelle aree rurali;
- **Asse 5:** **Agricoltura e Allevamento (22% circa delle risorse):**

sviluppo del settore agricolo e dell'allevamento attraverso la formazione di operatori del settore ed il miglioramento della redditività delle produzioni;
- **Asse 6:** **Profughi, Rifugiati e Categorie deboli (7% circa delle risorse):**

formazione di operatori per il supporto psico - sociale a profughi e rifugiati e vittime dei traumi della guerra;

- Asse 7: Infrastrutture e Trasporti (5,5% circa delle risorse):
sostegno al completamento del Corridoio Paneuropeo multi – modale V;
- Asse 8: Servizi di Pubblica Utilità (14% circa delle risorse):
programma di formazione finalizzato al trasferimento di *know - how* e al miglioramento e all’ammodernamento dei servizi pubblici locali di base;
- Asse 9: Sicurezza e giustizia (2% circa delle risorse):
programmi di protezione dei testimoni e di riduzione numerica delle forze armate, nonché di riconversione del personale militare e para – militare nel settore produttivo;
- Asse 10: Flussi Migratori, Formazione Professionale, Occupazione (6% circa delle risorse):
formazione e sperimentazione di un servizio finalizzato alla gestione programmata dei flussi di immigrazione;
- Asse 11: Cooperazione Civile – Militare (5% circa delle risorse):
formazione del personale di protezione civile e del Corpo dei Vigili del Fuoco; risanamenti strutturali di edifici pubblici;
- Asse 12: Contrasto alla tratta di esseri umani (2% circa delle risorse):
misure di contrasto alla tratta di esseri umani, in particolare donne e bambini;