

UN PONTE VERSO I BALCANI

di Gianfranco Viesti

pubblicato su *il Mulino*, n. 5/2006

La presenza italiana nei Balcani¹, economica, politica e culturale, è estremamente ampia. E' più ampia, ormai, che in qualsiasi altra area del mondo. E assume in misura più rilevante che in qualsiasi altra area del mondo, caratteristiche "di sistema". Sta giocando un ruolo significativo nello sviluppo di quei paesi e sta favorendo, per alcuni aspetti, il difficile riposizionamento competitivo di importanti segmenti dell'economia italiana. Eppure gli effetti di questa presenza sono ancora inferiori al potenziale che potrebbe essere raggiunto, tanto nell'interesse italiano quanto nell'interesse balcanico. E soprattutto sono sottoposti ad una pesante incertezza circa gli sviluppi futuri e a rischi sempre presenti di destabilizzazione politica dell'area.

Questo dipende principalmente dal fatto che la prospettiva di integrazione della Croazia e ancor più di Serbia, Montenegro, Albania e Macedonia nell'Unione Europea è divenuta più incerta nei tempi e nei modi; questa incertezza impedisce di portare a soluzione i rilevanti nodi istituzionali e politici tuttora presenti nell'area; la mancanza di soluzione delle questioni legate alla profonda transizione politica ed economica degli ultimi vent'anni a sua volta genera incertezza e rischi e rallenta le trasformazioni più positive. Ma vi è di più: nell'area vi sono innumerevoli iniziative italiane, a livello imprenditoriale e associativo, di amministrazioni locali e regionali e della nostra politica estera; tuttavia sembra mancare una vera e propria strategia nazionale che, nel solco di una prospettiva di integrazione europea di tutti i Balcani, affronti alcuni temi cruciali anche per il nostro paese. Affrontare questi nodi può contribuire a ridurre il più possibile i rischi di involuzione politica dell'area e a consolidarne lo sviluppo economico e civile; può accompagnare in misura significativa il nostro stesso sviluppo. Dovrebbe partire da una considerazione: che il costo della "non-Europa" nei Balcani può essere altissimo: per loro, per l'intera Unione, per l'Italia.

La presenza italiana nei Balcani ha raggiunto un'intensità, un'articolazione e per taluni aspetti una qualità particolarmente ampie. Naturalmente, la dimensione assoluta, e quindi l'interesse, di questa presenza va letta tenendo presente che il Pil complessivo dei paesi cui si fa riferimento è complessivamente circa un decimo di quello italiano: niente a che vedere con l'interesse che può avere la nostra presenza in India o in Cina. Ma dei Balcani va ricordata anche la dimensione demografica, superiore ai cinquanta milioni di abitanti, con le connesse prospettive di crescita dell'economia e della domanda; e soprattutto la vicinanza geografica, che per molti motivi ne amplifica le conseguenze per noi. L'intensità e l'articolazione delle relazioni dei Balcani con l'Italia sono comunque superiori a quanto riscontrabile tanto oggi quanto in passato in altre parti del mondo; forse con l'eccezione dell'America Latina negli anni Sessanta e Settanta.

Molti indicatori possono essere utilizzati per descrivere la situazione. L'interscambio commerciale è ampio con tutti i paesi dell'area, ad eccezione della Macedonia. E' significativo rispetto all'economia italiana: l'export è di poco inferiore ai 10 miliardi di euro, circa i due terzi del valore delle esportazioni italiane verso i paesi dell'Europa Centro-Orientale di nuova adesione all'Unione o verso l'intera sponda Sud del Mediterraneo. E' estremamente significativo rispetto alle dimensioni economiche dell'area: la quota di mercato italiana (import dall'Italia come percentuale dell'import totale) arriva quasi al 20%, collocando il nostro paese come primo fornitore, in genere un po' più avanti della Germania; la quota di mercato nei Balcani è fra quattro e cinque volte superiore a quella che la nostra economia ottiene nella media dei mercati mondiali, ed è molto più del doppio rispetto a quella registrata nell'Europa Centro-Orientale e nel Mediterraneo. Nell'ultimo

¹ Sia Occidentali – Croazia, Serbia, Montenegro, Albania e Macedonia, sia Orientali – Bulgaria e Romania.

decennio l'interscambio – da sempre attivo per noi - è cresciuto assai più che con il resto del mondo; e le nostre quote di mercato sono aumentate di molto, mentre non sono certo cresciute altrove.

Dietro un'interscambio così intenso vi sono due fenomeni paralleli. Da un lato (ad esempio dominanti nel caso croato) importanti forniture per i mercati locali, per la crescente domanda interna e per la ricostruzione ed infrastrutturazione di quei paesi. Dall'altro (particolarmente in Romania e in Albania, ma anche in Bulgaria) vi è il fenomeno del decentramento produttivo nei settori del Made in Italy a più alta intensità di lavoro: tessile, abbigliamento e calzature. In questo caso dall'Italia vengono esportati componenti e semilavorati che vengono sottoposti in quei paesi a successive lavorazioni. Per quanto il fenomeno sia per propria natura un po' difficile da misurare con precisione, due circostanze appaiono incontrovertibili: la fortissima crescita nell'ultimo decennio, a partire da livelli molto bassi e fino a dimensioni importanti per un numero elevato di imprese italiane; il ruolo prevalente proprio dei Balcani, maggiore rispetto a Mediterraneo ed Estremo Oriente, come area prescelta dalle nostre imprese. Vicinanza geografica e prossimità linguistico-culturale (specie con Romania e Albania) i fattori che spiegano questa preferenza.

E' in corso da tempo, su scala rilevante, un processo di integrazione multinazionale fra Italia e Balcani, attraverso una pluralità di canali: imprese locali che lavorano in subfornitura; investimenti di imprese italiane in proprie filiali; "esportazione" di piccoli imprenditori, specie terzisti: chiudono in Italia e trasferiscono casa e fabbrica di là d'Adriatico. Ma l'integrazione multinazionale non è solo collegata al decentramento. Contrariamente alla propria storia di investitore internazionale di dimensioni contenute, l'Italia è fra i primi in quasi tutti i paesi balcanici (esclusa ancora una volta la Macedonia e in parte la Bosnia-Erzegovina): nell'edilizia, nella distribuzione, nell'agroalimentare, nella meccanica. Di particolare rilevanza è la presenza bancaria². Anche a seguito della fusione con la tedesca HVB il gruppo Unicredito è di gran lunga il primo operatore bancario: in particolare prima banca, con quote di mercato superiori al 20%, in Croazia, Bosnia-Erzegovina e Bulgaria, e terza in Romania. Anche la presenza di Intesa è significativa: è seconda in Croazia e in Serbia (dove diverrà prima dopo la fusione con Sanpaolo). Significativa, e anche qui per molti versi poco consueta, la presenza italiana nel settore energetico (in particolare dell'ENEL) e delle imprese di pubblica utilità, specie le municipalizzate di diverse città italiane. Non mancano tuttavia alcuni vuoti: nel turismo e in altri segmenti del terziario; nella gestione delle infrastrutture; in parte della realizzazione delle opere pubbliche.

E' significativa la presenza delle associazioni di rappresentanza, dalle attività degli industriali di Treviso e Vicenza in Romania e in Bosnia-Erzegovina alla più che decennale Associazione degli imprenditori italiani in Albania; è estesa la rete di collaborazione sia delle università sia delle città e Regioni italiane. E' intensa la diffusione della lingua, della televisione, della cultura italiana; ampia la rete di relazioni fra gli immigrati in Italia, specie albanesi e romeni, e le comunità di origine. L'Italia è vista nell'area (con l'eccezione della Croazia?) come un grande paese amico.

Insomma per l'Italia i Balcani sono divenuti negli ultimi 15 anni decisamente importanti, al di là del loro peso economico. Per i Balcani l'Italia è un partner decisivo. Ma su tutti questi sviluppi positivi pesano non poche incognite che potrebbero metterli in parte a rischio e che comunque sollecitano una riflessione di fondo sugli elementi centrali di una strategia di politica economica estera, tanto in sede europea quanto in sede nazionale.

L'incognita più grande riguarda tempi e modalità dell'integrazione dell'area nell'UE; e contemporaneamente a questo, la soluzione degli ancora spinosi problemi di assetto istituzionale (in particolare in Bosnia-Erzegovina e Kosovo), e la qualità delle relazioni fra gli Stati all'interno dell'area.

Come noto, sinora il processo di integrazione è stato fortemente asimmetrico, in quanto a velocità e prospettive, fra i paesi dell'area. Questo è normale, alla luce dell'impostazione di fondo delle

² I dati sono stati forniti dal New Europe Research Network di Unicredit, e si riferiscono al giugno 2006.

politiche di allargamento dell'Unione: il processo di adesione è infatti differenziato per i singoli candidati, e legato alla capacità individuale di soddisfarne i criteri, di carattere politico, istituzionale ed economico. Per Romania e Bulgaria l'ingresso nell'Unione è ormai certo. Le più recenti decisioni comunitarie continuano ad indicarne la data nel primo di gennaio 2007, subordinato all'ultima relazione della Commissione di ottobre. Con la Croazia, paese candidato, sono stati avviati i negoziati di adesione nell'ottobre 2005. Ma come nel molto più spinoso caso della Turchia, è assai difficile al momento fare previsioni circa i tempi e forse circa la stessa adesione. La Macedonia ha acquisito lo status di paese candidato nel dicembre 2005, ma i negoziati non sono stati ancora avviati. Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia (ormai entità indipendenti) sono paesi "potenziali candidati". Il loro cammino verso l'UE è basato sulla cosiddetta "Agenda di Salonicco", fissata nel vertice tenutosi nel giugno 2003. L'Agenda di Salonicco prevede un processo di avvicinamento, sempre individuale, all'Unione Europea definito di "stabilizzazione ed associazione". In questo processo il paese più avanzato è l'Albania, che ha recentemente superato la firma dell'accordo di stabilizzazione ed associazione con la UE.

Ma il quadro complessivo si è recentemente fatto più incerto. Nel marzo di quest'anno, infatti, al termine dell'incontro informale dei Ministri degli Esteri dell'Unione tenutosi a Salisburgo è stato emesso un comunicato nel quale si sostiene che il processo di allargamento dell'Unione non è legato soltanto al fatto che i candidati facciano fronte ai criteri di Copenhagen, così come avvenuto per i 10 nuovi stati membri entrati nell'Unione nel 2004; ma anche alla capacità dell'Unione di "assorbire" nuovi membri. La capacità di assorbimento dell'Unione è in realtà menzionata nei testi di Copenhagen, ma non ha giocato alcun ruolo nell'allargamento del 2004. Sostenuto da una forte volontà politica da parte di molti dei 15 stati membri di allora, esso ha infatti avuto luogo non appena i candidati sono riusciti a soddisfare i tre criteri di Copenhagen. Solo per Bulgaria e Romania vi è stato uno slittamento temporale, anche se progressivamente accompagnato da pressioni comunitarie che stanno facendo dell'adesione di quei paesi il caso sottoposto alle condizioni più restrittive finora sperimentate³. Ma la "capacità di assorbimento" dell'Unione non ha giocato alcun ruolo. Essa appare a Salisburgo e viene riconfermata dalle conclusioni del Consiglio di Bruxelles di giugno, in cui si ricorda ufficialmente che "il ritmo dell'allargamento deve tenere conto delle capacità di assorbimento dell'Unione". Della questione si è occupato anche il Parlamento Europeo, che ha approvato, con emendamenti, un rapporto predisposto dal deputato popolare tedesco Elmar Brok.

Molto dipende da un punto cruciale: che cosa effettivamente è la "capacità di assorbimento dell'Unione"? Tutti i criteri di Copenhagen sono infatti assai precisi, e i paesi che hanno ottenuto l'adesione nel 2004 hanno avuto davanti a sé degli obiettivi da raggiungere. La "capacità di assorbimento" non lo è. L'Unione la sta definendo in queste settimane: su richiesta infatti tanto del Parlamento quanto del Consiglio, la Commissione predisporrà per il prossimo dicembre "una relazione speciale su tutti gli aspetti pertinenti relativi alla capacità di assorbimento dell'Unione. Tale analisi specifica dovrebbe inoltre riguardare la questione dell'attuale e futura comprensione dell'allargamento da parte dei cittadini e dovrebbe tenere conto della necessità di spiegare adeguatamente il processo di allargamento alla popolazione dell'Unione". A partire da questo documento il Consiglio Europeo del dicembre 2006 terrà un dibattito su tutti gli aspetti relativi a ulteriori allargamenti.

Dietro queste decisioni vi sono i più recenti eventi che hanno segnato la tormentata vita dell'Unione: il voto ai referendum francese e olandese sulla Costituzione; l'incertezza e le preoccupazioni di vaste fasce della popolazione europea, che si scaricano sulle vicende comunitarie; il profilarsi di un paese candidato di dimensioni e caratteristiche assai più problematiche come la Turchia; la contrarietà, registrata dalle indagini demoscopiche, di parte dei cittadini europei a nuovi allargamenti. E quindi le posizioni di governi, primo fra tutti quello francese, interessati anche a riconquistare la fiducia di segmenti "sensibili" del proprio elettorato. Vi

³ Cfr. Es. Financial Times, "Bulgarians face toughest EU entry conditions", 4 settembre 2006

è la “fatica dell’allargamento” che è connessa alle difficoltà di funzionamento di un’Unione così più ampia, e della difficoltà di “approfondire” il processo di costruzione europea attraverso una incisiva riforma delle sue istituzioni. Ed è connessa alla questione del bilancio dell’Unione, faticosamente emerso dal compromesso del dicembre 2005, sotto la Presidenza britannica, ma destinato ad un processo di revisione già nel corso delle attuali Prospettive Finanziarie. Sottoposto alle differenti pressioni di quanti non vogliono che cresca dimensionalmente (a partire dai piccoli paesi finanziatori nordici), di quanti difendono con ogni mezzo la grande e costosa politica agricola (a partire dalla Francia) e di quanti premono perché maggiori risorse siano destinate ad innovazione e competitività nella sfida globale; tutto ciò può lasciare ben poco spazio alla possibilità di coprire finanziariamente il costo di nuovi allargamenti.

L’interpretazione dell’attuale situazione da parte della Commissione Europea, in attesa del documento e della discussione di dicembre, è cauta. Il Commissario all’Allargamento, il finlandese Olli Rehn, continua a sottolineare come i Balcani continuino ad avere una chiara prospettiva europea; esprime soddisfazione per il fatto che il Consiglio non abbia modificato i criteri per l’adesione; conferma la volontà di non modificare gli impegni già presi nei confronti dei paesi in adesione e in pre-adesione.

Ma altre voci sono assai più preoccupate. Fra le più autorevoli e pronte a levarsi è stata quella di Giuliano Amato, in qualità di Presidente della Commissione internazionale per i Balcani. In occasione dell’incontro finale tenutosi a Roma l’8 e 9 maggio, la Commissione ha emesso una dura dichiarazione (“Dichiarazione di Roma”)⁴. “Siamo preoccupati”, dicono i Commissari, “che i leader europei abbiano perso il coraggio di mettere in atto gli impegni presi nel 2003 per portare la regione nell’Unione Europea; due mesi fa a Salisburgo l’Europa non è riuscita a rassicurare i popoli dei Balcani che essa è irrevocabilmente impegnata ad integrarli al più presto possibile. L’incontro di Salisburgo ha trasmesso il messaggio che l’Unione non è pronta né desiderosa di offrire una prospettiva credibile di adesione”.

Il punto politico della Commissione Amato è chiaro. Ai nuovi stati membri è stato finora chiesto di impegnarsi duramente per soddisfare i criteri di Copenhagen, ma con l’assoluta certezza, al termine di un processo spesso lungo, complesso, difficile, di poter ottenere un risultato molto ambito, l’adesione. Ai nuovi candidati è stato prospettato lo stesso percorso. Ma all’improvviso viene detto che, anche se essi alla fine lo compiranno (da posizioni di partenza difficili) l’Unione si riserva comunque il diritto di chiudere loro le porte in faccia se riterrà di avere problemi di assorbimento.

Non vi è più la certezza del risultato. Ma se manca la certezza del risultato, tutto il processo può essere rallentato o reso impossibile: vi sono diversi motivi che possono farlo credere.

Vi è un motivo di natura strettamente politica. Le condizioni poste dall’Unione sono spesso estremamente delicate per l’opinione pubblica o per le classi dirigenti dei paesi in adesione. Si pensi alla questione dei rapporti con Cipro; che può apparire trascurabile ad un osservatore europeo e che invece è di importanza cruciale per un paese orgoglioso e fieramente nazionalista come la moderna Turchia. O alle modalità della sacrosanta richiesta dell’Unione Europea alla Serbia di collaborare con il Tribunale dell’Aja, consegnando tra l’altro i propri criminali di guerra. Lo strumento principale a disposizione dei partiti, dei leader, delle classi dirigenti filo-europee in questi paesi è proprio l’indispensabile necessità di soddisfare questi requisiti come tappa di un processo garantito di adesione. Ma se il processo di adesione non è più certo, ma condizionato, le posizioni filo-europee non possono che indebolirsi: si pensi solo alle difficili dinamiche politiche serbe, dove almeno un terzo dell’intero corpo elettorale appare freddo sui temi europei. L’Europa, alle prese con le sue difficoltà interne, sta probabilmente sottovalutando la rabbia e lo scetticismo che può creare

⁴ Sia la Dichiarazione di Roma che il testo integrale del rapporto della Commissione, cui si fa riferimento in seguito, sono disponibili sul sito www.balkan-commission.org. La Commissione, presieduta da Amato, era composta da altre 17 alte personalità, fra cui gli ex Presidenti di Germania e Macedonia, gli ex Primi Ministri di Albania, Belgio, Bosnia-Erzegovina e Svezia, ed ex Ministri di Turchia, Romania, Croazia, Slovenia, Serbia

con la sua azione in paesi ai quali chiede continuamente difficili esami ma ai quali non sembra più garantire l'esito finale.

Un secondo motivo è strettamente legato alla situazione balcanica. Il processo di stabilizzazione istituzionale è, come detto, ancora incompleto. Da un lato vi è la questione dell'assetto e del governo della Bosnia-Erzegovina; dall'altro, quello ancora più complesso, dello status del Kosovo, e dei riflessi che questo può avere nelle comunità serbe e albanesi. Il rapporto della Commissione Amato argomenta convincentemente che nessuna soluzione può apparire credibile, e sostenibile politicamente per le parti coinvolte, se non è accompagnata dalla prospettiva certa di adesione dell'intera area all'Unione Europea. Solo la prospettiva di complessiva stabilizzazione, la visione di un benessere materiale che può essere ottenuto o in alcuni casi riconquistato, gli stessi tangibili benefici per paesi così poveri dell'adesione può controbilanciare i costi politici connessi ad una soluzione di lungo termine della situazione della Bosnia o del Kosovo. Vi è di più. In questi casi non si tratta solo di garantire una collocazione definitiva in Europa a stati come l'Ungheria o la Repubblica Ceca, certo alle prese con una difficile transizione, ma con istituzioni relativamente solide. Si tratta invece di un processo, sicuramente più difficile, ma che per molti versi dovrebbe essere politicamente molto più esaltante per un'Europa ambiziosa, di vera e propria "costruzione" di stati membri durante il periodo della pre-adesione. E l'una cosa, ancora una volta, si tiene solo se c'è l'altra.

Vi è un ultimo motivo, di carattere strettamente economico. Il rischio tangibile è che una parte dei Balcani sia a breve all'interno dell'Unione, mentre la prospettiva di adesione dell'altra sia rinviata. Questo è il peggiore dei mondi possibili per chi rimane all'esterno. Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia rischiano di essere tagliati fuori dai flussi di investimento internazionale e dal possibile contributo delle imprese straniere al proprio sviluppo. Investimenti in questi paesi non possono che essere spiazzati dai vicini bulgari e rumeni. Paesi relativamente simili per collocazione geografica, condizioni operative, offerta e costo del capitale umano: ma all'interno dell'Unione. I flussi di commercio all'interno dei Balcani sono risibili, e si limitano agli scambi ripresi, con una certa intensità, fra paesi che un tempo erano parte della Jugoslavia. Le relazioni commerciali fra Romania e Serbia, fra Albania e Macedonia, fra le stesse Romania e Bulgaria sono quasi inesistenti⁵. La collocazione asimmetrica all'interno dell'Unione, per di più in assenza di una unione doganale di tutti i paesi con l'UE a 25, non potrà che rendere impossibile modificare questo stato di cose. Si tenga presente il potente effetto positivo che ha avuto sull'economia turca la creazione dell'unione doganale con l'UE. E si immagini l'economia di una Macedonia o di un'Albania senza commercio "regionale" e fuori dall'UE mentre vi entra la confinante Bulgaria. E' vero, ed è stato ricordato, che i criteri dell'allargamento sono legati alle specifiche performance dei singoli stati. Ma nel caso dei Balcani vi è una evidente, inevitabile, visione più ampia di cui tenere conto: l'adesione di alcuni peggiora la situazione degli esclusi; le prospettive di sviluppo dei singoli sono interdipendenti con la situazione degli altri.

L'ingresso in Europa dei paesi dei Balcani Occidentali non è certo semplice, né può essere particolarmente rapido. La migliore delle ipotesi è per il 2014. Il suo costo, per i contribuenti europei, sarebbe comunque molto contenuto: la loro popolazione è circa il 4% di quella dell'UE a 25. Ma al contrario, il punto centrale del ragionamento – che lega tutto quanto detto finora – è che "i costi della non-Europa" nei Balcani Occidentali potrebbero essere per noi (oltre che ovviamente per loro) assai più alti. E potrebbero essere sopportati in misura rilevante dall'Italia.

Per comprenderli è utile tornare ancora una volta alla relazione della Commissione Amato. Un punto merita particolare attenzione. La vera alternativa non è fra adesione e collocazione al di fuori dell'Unione. Per noi, è fra allargamento dell'Unione e l'attuale status quo: cioè una sorta di costoso "impero" europeo. Per loro fra l'adesione e la collocazione in un ghetto marginalizzato. La regione dei Balcani Occidentali è un insieme di stati deboli e di protettorati internazionali. Lì l'Europa ha

⁵ Per dati e valutazioni si veda ad esempio G. Viesti, "Il futuro dei Balcani è nell'unione economica", in East, n.3, febbraio 2005.

collocato metà delle sue forze armate all'estero; la comunità internazionale ha speso, in termini procapite, in Kosovo 25 volte di più che in Afghanistan; la presenza militare italiana, in particolare, è ampia. In mancanza di soluzione ai problemi kosovaro e bosniaco tali costi possono permanere indefinitamente; aggravarsi nel caso di un riacutizzarsi delle tensioni. La debolezza istituzionale dell'area in passato ha determinato riflessi sensibili sui paesi vicini, in particolare sull'Italia: le vicende del contrabbando in Adriatico, o i flussi di immigrazione clandestina. Continua a determinare fenomeni molto negativi: quella balcanica è una delle vie della moderna tratta di esseri umani, in particolare giovani donne, che hanno per destinazione anche l'Italia. E nelle nostre città l'azione delle forze di polizia e in particolare di associazioni del privato sociale deve contrastare il diffondersi di uno dei reati più odiosi che si possano immaginare: la riduzione in schiavitù.

Vi sono costi legati al più debole sviluppo economico, in termini non solo di necessità di aiuti ma anche di un insufficiente sviluppo di opportunità di lavoro, che genera pressioni migratorie. Vi è timore in parte dell'opinione pubblica europea sul fatto che gli allargamenti (quello passato e quelli futuri) possano generare consistenti flussi migratori, con conseguenze negative – come esemplificate dall'immagine dell'"idraulico polacco" – sulle condizioni di lavoro. Ma esso non solo è smentito dai dati sulle migrazioni intraeuropee post allargamento del 2004, che non a caso hanno indotto diversi vecchi membri ad eliminare le restrizioni transitorie concesse dai Trattati; non tiene parallelamente conto della forte pressione all'immigrazione, in questo caso clandestina, che il persistente sottosviluppo può generare. Una crescita modesta può ridurre di molto gli effetti positivi, per noi e per loro, della forte presenza italiana.

Bene fa la diplomazia del nostro paese a ribadire la certezza del futuro europeo per i Balcani. E bene farà ad affrontare le prossime scadenze europee con una posizione forte. Per un motivo politico di fondo: come dice bene la Dichiarazione di Roma, "la sfida non è la capacità di assorbimento ma la capacità morale dell'Unione". Per le considerazioni precedenti: l'assenza di certezza dell'obiettivo finale rischia di fermare i processi positivi. Per un chiaro interesse europeo e nazionale a non dover convivere con un ghetto segregato all'interno dell'Unione.

Questa è la condizione fondamentale. Ad essa però, potrebbero affiancarsi altre iniziative del nostro paese, che, ribadito l'obiettivo di fondo, potrebbero costituire una vera e propria strategia italiana per i Balcani nell'ambito di una rinnovata disponibilità europea. Tasselli fondamentali potrebbero esserne: la rapida definizione di un'unione doganale dei Balcani Occidentali con l'UE (dato per acquisito l'allargamento a Romania e Bulgaria); una rapida revisione della politica europea dei visti, con il lancio di un programma di attrazione di studenti, ricercatori e talenti scientifici e creativi di quei paesi in Italia; un programma di potenziamento delle infrastrutture e dei servizi di trasporto Ovest-Est nell'area, a partire dalle coste adriatiche; un migliore e più forte coordinamento nazionale delle iniziative di cooperazione decentrata; iniziative di politica industriale all'estero per le imprese italiane insediate nell'area.

1) Le relazioni commerciali nell'area sono oggi regolate da una complessa rete di accordi bilaterali, che comunque hanno rappresentato negli ultimi 5 anni un notevole progresso. Sembra assai opportuna la proposta che essi evolvano in breve tempo verso un'area di libero scambio o ancor meglio di unione doganale con l'UE (che risolverebbe il problema delle regole d'origine degli input importati) con un periodo di aggiustamento asimmetrico per difendere le imprese locali⁶. Scopo di una più liberale e multilaterale regolazione del commercio internazionale nell'area è duplice. Da un lato favorire gli scambi interni all'area, volano come ovunque nel mondo di un processo di natalità imprenditoriale e soprattutto di specializzazione, crescita dimensionale e rafforzamento competitivo delle imprese. Dall'altro favorire (o comunque collocare su di un piano paritario rispetto all'Europa Centro-Orientale e ai Balcani Orientali) le esportazioni verso l'Unione Europea di questi paesi, oggi

⁶ Per una convincente e sintetica presentazione di questa proposta, così come della revisione della politica dei visti: M. Emerson, "An interim Plan for South-East Europe", CEPS Policy Brief, 85, novembre 2005 (scaricabile da www.ceps.be)

alle prese con colossali deficit di bilancia commerciale che possono rappresentare un forte “vincolo estero” alla capacità di importare beni e servizi a maggiore intensità tecnologica, innanzitutto beni capitali. In questo quadro una strategia di attrazione di investimenti dall'estero, il cui mercato non sia solo limitato alle deboli economie domestiche, acquista un senso molto maggiore, pur restando difficile. E in questo quadro la stessa, vasta, presenza produttiva italiana nell'area può assumere un respiro più ampio.

2) L'attuale politica dei visti richiesti dai paesi europei ai residenti dei Balcani Occidentali ne rende quasi impossibile la mobilità internazionale. Basti citare un dato tratto ancora dal rapporto della Commissione Amato: il 70% degli studenti serbi non ha mai viaggiato all'estero; e l'esempio citato dal Commissario Rehn in un suo intervento, di un imprenditore italiano a Skopje che non riesce ad inviare i suoi dipendenti macedoni in Italia per la formazione. Pare opportuna una forte iniziativa diplomatica per accelerare la revisione di queste norme, arrivando anche ad una complessiva modifica delle regole Schengen. Ad essa il nostro paese potrebbe affiancare una vera e propria politica di attrazione di cervelli, attraverso borse di studio e di ricerca, e contratti di collaborazione con istituzioni culturali e artistiche, già in corso con alcune regioni del Nord-Est. A motivarla non solo l'esperienza simile di altri paesi avanzati, e la forte disponibilità di capitale umano sottoutilizzato (si pensi ai livelli di formazione e scolarità della popolazione serba) ma anche e soprattutto la considerazione che una politica di attrazione, con flussi continui di scambio e di rientro, può rivelarsi di mutuo vantaggio per entrambi i protagonisti, e consolidare e migliorare qualitativamente le relazioni future⁷.

3) Lo sviluppo economico dei Balcani appare oggi seriamente compromesso dall'assenza di efficaci connessioni di trasporto Ovest-Est: esse spiegano anche l'incompleta presenza italiana nell'area (ad esempio in Serbia e in Macedonia). La mancanza di queste connessioni penalizza particolarmente l'Italia centro-meridionale le cui imprese si limitano alle relazioni via mare con le aree costiere croate (che non sono quelle economicamente più interessanti), montenegrine ed albanesi o devono sopportare extracosti di trasporto per aggirare il mare, per arrivare ad esempio in Romania. Essa è purtroppo frutto della carenza di una chiara strategia italiana circa le priorità infrastrutturali nell'area: mentre negli anni scorsi nel nostro paese, specie al Sud, imperversava la retorica del Corridoio VIII (Bari-Durazzo-Varna), rivelatasi quasi del tutto inconcludente, paesi come la Grecia utilizzavano influenza politica e risorse finanziarie nei diversi fori internazionali per sostenere con successo la realizzazione di quelle bretelle di trasporto per loro importanti, in particolare con il porto di Salonicco. Un recente rapporto di ricerca⁸ ha provato ad indicare le possibili priorità di breve e medio termine, nell'interesse italiano. Per le connessioni da Nord il completamento del Corridoio V, relativamente avanzato, anche se più indietro rispetto agli assi più settentrionali. Per le connessioni dal Centro Sud, il potenziamento dei porti di Durazzo (Albania) e di Bar (Montenegro); la strada da Durazzo verso Macedonia e Bulgaria, lungo il percorso del Corridoio VIII (in parte realizzata in Albania); la rifunzionalizzazione della ferrovia Bar-Belgrado, essenziale per i collegamenti dell'Italia Centromeridionale con gran parte dell'Europa Orientale; il collegamento verticale, stradale e ferroviario, Tirana-Podgorica. Ad essa dovrebbe affiancarsi un'azione sistematica per il potenziamento dei collegamenti aerei fra le città italiane e balcaniche. Pur esistenti, soprattutto grazie all'iniziativa di piccole compagnie private, essi appaiono marginali rispetto alla rete di collegamenti aerei oggi esistente che funziona comunque principalmente con un sistema di hub-and-spoke sugli aeroporti di Vienna, e poi di Budapest e Monaco.

4) La cooperazione decentrata italiana nei Balcani è rilevante, favorita oltre che dal protagonismo spontaneo di regioni, città, università, anche da diverse iniziative comunitarie. Pur in mancanza di una sua valutazione sistematica è però possibile ritenere che essa soffra di una forte mancanza di coordinamento e di prospettiva strategica nazionale; il che rende molte delle esperienze episodiche,

⁷ Si pensi agli effetti positivi, messi ormai in luce da una vasta pubblicistica, della presenza e della mobilità nei due sensi della comunità indiana sulla costa orientale degli Stati Uniti.

⁸ Realizzato congiuntamente dall'ISDEE di Trieste e dal Cerpem di Bari su incarico del Dipartimento per le Politiche di Coesione del Ministero dell'Economia e disponibile sul relativo sito.

scollegate fra loro, a termine. Rende probabilmente assai inferiore a quanto possibile l'esito complessivo degli sforzi. Una coordinamento "cabina di regia", che non sottragga ai soggetti singoli la capacità di iniziativa, ma che provi a comparare e a raccordare le esperienze, a trarne lezioni e buone pratiche da diffondere, a capitalizzarne i successi, pare assai opportuna. Anche alla luce del fatto che nel prossimo periodo di programmazione comunitaria, le risorse per la cooperazione transadriatica saranno notevoli: potrebbero essere utilizzate, anche seguendo l'impostazione del nuovo Strumento di assistenza preadesione (IPA)⁹ in modo da garantire risultati di maggiore impatto per l'intero sistema Italia.

5) Il decentramento industriale italiano nei Balcani, lo si è detto, è assai importante: per loro; per noi, come elemento di un difficile ma possibile riposizionamento strategico delle produzioni del Made in Italy. In questa sede non si può che accennare ad una questione che è in realtà piuttosto complessa; in estrema sintesi possono però essere immaginati due modelli: uno, di "fabbrica con le ruote": produzioni decentrate da imprese italiane che continuano a spostarsi verso Est alla ricerca di mere condizioni di costo del lavoro più favorevole; l'altro di produzioni che si stabilizzano nei Balcani, traendo certo vantaggio dai costi assai minori del lavoro, ma progressivamente innescando un circuito virtuoso fatto di apprendimento dei lavoratori, aumento di produttività, spin off, nascita di nuove imprese locali, diffusione di cultura industriale. Come mostra l'esperienza del decentramento produttivo in Italia, prima verso Est e poi verso Sud, il secondo modello con il tempo mantiene condizioni di convenienza per chi decentra ma crea rilevanti condizioni di sviluppo nelle aree di destinazione. Le presenze italiane nei Balcani potrebbero in particolare rappresentare un avamposto competitivo per la penetrazione nei mercati più orientali, dall'Ucraina alla stessa Russia, nonché verso il Caucaso. Per questo è necessario creare nelle aree di insediamento delle imprese italiane condizioni di contesto (a partire da energia, infrastrutture di trasporto, formazione professionale) più favorevoli, anche attraverso buone politiche di sviluppo locale nei Balcani e l'utilizzo dei molti siti industriali dismessi. Per Pur quanto non priva di problemi, l'esperienza italiana Italia ha maturato maturata in questo campo un'esperienza è notevole, ehe, per quanto è apprezzata da molte istituzioni internazionali, a partire dalla Banca Mondiale, tanto è sottovalutata da taluna nostra pubblicistica. Le esperienze di cooperazione ufficiale del governo italiano alle politiche di sviluppo regionale e locale (già in corso ad esempio, con fondi europei, in Bulgaria, Romania, Turchia) potrebbero essere moltiplicate, con un programma nazionale, nei Balcani. Area tra l'altro che, con la grande diversità dei suoi contesti locali, rappresenta un laboratorio di straordinario interesse e potenzialità.

Gli sviluppi così preoccupanti a livello comunitario in questo 2006 potrebbero sortire una auspicabile reazione nel nostro paese: moltiplicare politicamente l'azione in sede europea perché sia garantita la prospettiva dei Balcani in Europa; raccordare il molto che già c'è in una più complessiva strategia di politica economica estera dell'Italia in un'area così cruciale per il nostro futuro; affrontare e ridurre il costo della "non-Europa".

Gianfranco Viesti

⁹ Si veda il Regolamento (CE) n. 1085/06 del Consiglio, del 17.7.2006, che istituisce IPA.