

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SULLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI CON  
PARTICOLARE RIFERIMENTO AL RUOLO E ALLA  
PRESENZA DELL'ITALIA

11° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 21 MARZO 2000

---

**Presidenza del presidente MIGONE**

## I N D I C E

**Audizione del presidente del Tavolo per la ricostruzione economica, lo sviluppo e la cooperazione  
del Patto di stabilità per l'Europa del Sud-Est**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 10, 13 e <i>passim</i>	* SACCOMANNI . . . . .	Pag. 3, 14
* BIASCO (CCD) . . . . .	12		
* DE ZULUETA (Dem. Sin.-l'Ulivo) . . . . .	13		
* PIANETTA (Forza Italia) . . . . .	11		
* SERVELLO (AN) . . . . .	10, 18		
VOLCIC (Dem.Sin.-l'Ulivo) . . . . .	11		

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Fabrizio Saccomanni, presidente del Tavolo per la ricostruzione economica, lo sviluppo e la cooperazione del Patto di stabilità per l'Europa del Sud-Est.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,40.*

**Audizione del presidente del Tavolo per la ricostruzione economica, lo sviluppo e la cooperazione del Patto di stabilità per l'Europa del Sud-Est**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle organizzazioni internazionali con particolare riferimento al ruolo e alla presenza dell'Italia, sospesa nella seduta dell'8 marzo scorso.

È in programma oggi l'audizione del dottor Fabrizio Saccomanni, presidente del Tavolo di lavoro per la ricostruzione economica, lo sviluppo e la cooperazione del Patto di stabilità per l'Europa sud-orientale, accompagnato dal consigliere Pontecorvo.

Il dottor Saccomanni è direttore centrale della Banca d'Italia, ma in questa sede ciò che importa è il ruolo che egli riveste nel Patto di stabilità per l'Europa del Sud-Est.

Siccome qualche volta ci lamentiamo del fatto che l'Italia non è sufficientemente rappresentata in posizioni di rilievo nell'ambito della comunità internazionale, voglio sottolineare l'importanza particolare del Tavolo economico del Patto di stabilità, che ha come scopo quello di coordinare gli interventi delle organizzazioni multilaterali nel campo economico e finanziario.

Devo aggiungere che alla Camera è in discussione un progetto di legge relativo all'intervento e alla partecipazione dell'Italia al Patto di stabilità, che arriverà prossimamente alla nostra Commissione. Questa audizione, quindi, oltre che completare il nostro sguardo sulle organizzazioni e gli interventi internazionali e la presenza dell'Italia nell'ambito delle medesime, è un'utile preparazione alla scadenza che dovremo affrontare in sede legislativa quando il disegno di legge in questione verrà all'attenzione del Senato, a cominciare da questa Commissione.

Non faccio altri preliminari, anche perché purtroppo non abbiamo molto tempo a disposizione, e lascio la parola al dottor Saccomanni che ringrazio per la sua presenza e il contributo che vorrà offrire.

SACCOMANNI. Signor Presidente, sono molto onorato di essere stato invitato in questa sede a riferire sull'attività del Patto di stabilità e in particolare del Tavolo che ho avuto l'onore di presiedere in questi sei mesi.

Ho preparato una memoria informativa, il cui testo è stato distribuito, che scorrerò rapidamente.

Il Patto di stabilità per l'Europa sud-orientale è stato lanciato su iniziativa dell'Unione europea (UE) al Consiglio europeo di Colonia nel giugno del 1999. Al Patto hanno aderito, oltre ai paesi della UE stessa, gli altri paesi industrializzati partecipanti al Gruppo degli Otto (G8), e cioè gli Stati Uniti, il Giappone, il Canada e la Russia, nonché tutti i paesi della regione europea sud-orientale, comprendente sia i paesi della ex Jugoslavia, sia paesi come la Turchia, l'Ungheria e l'Ucraina. Al Patto – è questa la ragione per la quale sono stato coinvolto in questa iniziativa – hanno anche aderito le principali istituzioni finanziarie internazionali, come la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca europea degli investimenti (BEI), la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), nonché organismi internazionali, come le Nazioni Unite, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e le varie iniziative di carattere regionale che in questi anni hanno mantenuto viva la cooperazione all'interno della regione tra paesi vicini.

L'idea base del Patto di stabilità è che per ristabilire le fondamenta per una pace durevole e uno sviluppo sostenibile nell'Europa sud-orientale occorre adottare un approccio che sia contemporaneamente ad ampio spettro e a valenza regionale. «Ad ampio spettro» significa che il Patto deve perseguire contemporaneamente una pluralità di obiettivi: la costruzione di società basate sulla democrazia e lo stato di diritto; la costituzione di sistemi economici competitivi, orientati al mercato e dotati di strutture moderne ed efficienti; l'adozione di regole e istituzioni che difendano la sicurezza interna ed esterna dei singoli cittadini e degli Stati. «A valenza regionale» implica che il Patto deve trovare soluzioni ai problemi dell'Europa sud-orientale trattandola come una singola regione, sia pure «multinazionale».

In campo economico, la necessità di un approccio regionale è particolarmente pressante: il prodotto interno lordo (PIL) totale dei paesi destinatari degli interventi del Patto di stabilità – Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Repubblica Federale di Jugoslavia (comprendente Kosovo e Montenegro) e Romania – è di circa 100 miliardi di dollari, cioè meno del PIL della sola Polonia. Nell'era della globalizzazione le strutture produttive, le infrastrutture di servizio, il raggio d'azione delle politiche economiche e commerciali devono essere concepiti con riferimento ad aree che abbiano significato dal punto di vista dell'economicità e dell'efficienza. In questo contesto, si è convenuto che il Patto di stabilità incoraggi un approccio regionale nelle strategie delle istituzioni finanziarie internazionali, particolarmente nei settori delle riforme strutturali e del finanziamento di progetti. Naturalmente seguire un approccio regionale non implica che il Patto di stabilità adotti un modello unico per tutte le taglie; i progetti devono essere modulati e articolati, tenendo presenti le

diverse situazioni dei paesi membri, anche se i principi ispiratori devono essere comuni a tutti.

Un ampio consenso esiste anche su altri importanti aspetti del Patto. Un obiettivo chiave è l'integrazione della regione nelle strutture euro-atlantiche. La dimensione europea di questo concetto deve essere particolarmente sottolineata poiché la regione fa parte dell'Europa e non avrà uno sviluppo economico sostenibile se non potrà integrarsi gradualmente nel più ampio mercato dell'Unione europea, nella prospettiva di una futura associazione all'Unione. Questo processo dovrebbe anche comprendere, al momento opportuno, l'ingresso dei paesi dell'Europa sud-orientale nell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

Si concorda inoltre che un maggior sforzo di riforma debba essere fatto per liberarsi dal retaggio di sistemi economici controllati dallo Stato. A causa dei conflitti regionali, il processo di adeguamento all'economia di mercato è stato assai più lento in Europa sud-orientale che in altre aree, come ad esempio l'Europa centrale. In effetti la *performance* relativa di questi due gruppi di paesi rispetto ad una varietà di indicatori economici mostra come i paesi dell'Europa sud-orientale siano rimasti indietro rispetto ai paesi dell'Europa centrale. Tale indicazione emerge da un rapporto sulla strategia di sviluppo della regione che è stato redatto per conto del Patto di stabilità dalla Banca mondiale.

Occorre pertanto stabilire nell'Europa sud-orientale condizioni che assicurino il sostegno finanziario estero alla nascita di un sistema economico autosufficiente, senza determinare forme di assuefazione all'assistenza economica.

Infine, il Patto di stabilità mira a creare un ambiente favorevole agli investimenti privati. Non si ritiene opportuno, per motivi di principio e di economicità, che la ricostruzione di infrastrutture dell'Europa sud-orientale e la ristrutturazione delle sue economie vengano interamente finanziate dalle istituzioni internazionali e dai bilanci pubblici dei paesi donatori. Occorre, quindi, che un sostegno venga anche da fonti private, nella forma di finanziamenti bancari e/o di investimenti diretti da parte di imprese.

Questi principi e obiettivi sono stati ribaditi al più alto livello politico in occasione del Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Patto di stabilità tenutosi a Sarajevo il 31 luglio 1999. Essi sono stati tradotti in direttive operative nel piano di lavoro approvato dal cosiddetto Tavolo regionale del Patto nella sua prima riunione del 16 settembre 1999, nel corso della quale sono state varate anche le strutture organizzative del Patto stesso. Sottolineo questa data perché sono solo sei mesi che le strutture organizzative del Patto sono operative.

Il Patto di stabilità è organizzato – come è noto – in tre Tavoli di lavoro: il Tavolo per la democratizzazione e i diritti umani (Tavolo I), il Tavolo per la ricostruzione economica, sviluppo e cooperazione (Tavolo II) e il Tavolo sulla sicurezza (Tavolo III). I tre Tavoli sono, come è ovvio, correlati e operano nell'ambito del piano di lavoro generale di cui si è detto. I tre presidenti si incontrano regolarmente con il Coordinatore spe-

ziale, il signor Bodo Hombach, che assicura i necessari collegamenti tra le iniziative.

I Tavoli di lavoro si sono impegnati per evitare la duplicazione degli sforzi e delle iniziative, facendo il miglior uso possibile di politiche, istituzioni e strumenti già esistenti e cercando di combinarli per creare valore aggiunto. A questo scopo ad alcune organizzazioni e a istituzioni finanziarie internazionali è stato assegnato il ruolo di capofila in aree specifiche, dando loro la responsabilità del coordinamento delle attività con altre istituzioni e con i paesi interessati. I Tavoli di lavoro sono impegnati ad assicurare che la «proprietà» dei progetti e delle iniziative resti nelle mani dei paesi della regione, in quanto la loro diretta partecipazione è essenziale per una tempestiva ed efficace esecuzione. I tre Tavoli hanno tenuto, anche se in luoghi e tempi diversi, la loro prima riunione nell'ottobre 1999 e la seconda nel febbraio 2000.

L'attività del Tavolo II, che presiedo, fornisce utili indicazioni sull'applicazione pratica dei principi e metodi del Patto di stabilità. Già nella prima riunione di Bari (9-10 ottobre 1999) vennero individuate due principali linee di azione: la realizzazione di progetti infrastrutturali e la formazione di istituzioni (il famoso *institution building*, che sta diventando un tema ricorrente in molti fori internazionali). Entrambe possono interessare il settore privato ed è previsto che i privati contribuiscano alla valutazione e al finanziamento dei progetti, nonché al processo di riforme istituzionali.

Per quanto riguarda i progetti, il ruolo di capofila è stato assegnato a tre grandi istituzioni. Alla Banca mondiale è stato richiesto di delineare una strategia complessiva di sviluppo regionale. Una prima versione del rapporto, intitolata «*The road to stability and prosperity in South Eastern Europe: a regional strategy*», è stata presentata alla riunione del Tavolo II svoltasi a Skopje il 10 e l'11 febbraio 2000. Il rapporto individua le azioni politiche da intraprendere parallelamente agli sforzi di ricostruzione e attribuisce un peso rilevante alle riforme strutturali e alla liberalizzazione degli scambi. La Banca europea degli investimenti (BEI) è stata designata quale capofila per l'esame e la valutazione dei progetti relativi alle infrastrutture regionali: ciò implica l'individuazione, l'analisi, gli studi di fattibilità dei progetti nel campo dei trasporti, delle telecomunicazioni e della distribuzione di acqua ed energia. La BEI ha riferito alla sessione di Skopje di aver esaminato, in stretta collaborazione con la Banca mondiale, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) e la Commissione europea, oltre 400 progetti sottoposti al Patto di stabilità, circa 80 dei quali giudicati attuabili nel medio termine mentre altri 45 circa risultavano economicamente e tecnicamente realizzabili nel breve termine. La BERS è invece capofila dei progetti di sviluppo del settore privato, con particolare riguardo alla promozione di piccole e medie imprese e alla fornitura di servizi finanziari. La BERS ha inoltre riferito alla riunione di Skopje che è stato registrato un sensibile aumento di nuovi progetti del settore privato, segno che, da quando il Patto è stato lanciato, sono cresciuti l'interesse e la fiducia nella regione da parte degli investitori.

La seconda sfera d'azione identificata dal Patto di stabilità – *institution building* – copre un ampio spettro di questioni. Alcuni esempi possono aiutare a comprendere l'importanza di questo settore. Un obiettivo chiave del Patto è la rimozione delle barriere commerciali che impediscono il libero flusso di merci e servizi e limitano il potenziale di crescita delle economie della regione. A questo fine, gli stessi paesi dell'Europa sud-orientale stanno prendendo, nell'ambito del Tavolo II, iniziative per la liberalizzazione del commercio. Alla Commissione europea è stato assegnato il ruolo di capofila in questo processo, dal momento che la riforma del sistema commerciale regionale è vista come un ulteriore passo verso la futura integrazione nel mercato europeo dei paesi della regione in un'ottica che preveda la possibilità di associazione e adesione all'Unione europea. In questo ambito, la Commissione ha riferito al Tavolo II nella riunione di Skopje sui progressi compiuti nella negoziazione di Accordi di stabilizzazione e associazione con alcuni paesi della regione.

Un altro obiettivo fondamentale nel campo dell'*institution building* è la promozione di un clima favorevole agli investimenti, sia interni che esteri. A questo scopo, il Tavolo II ha promosso alla riunione di Bari l'elaborazione di una Carta degli investimenti (*Investment Compact*) che contiene una serie di impegni relativi a vari settori, dalla legislazione societaria e sugli investimenti all'amministrazione fiscale, dalle regolamentazioni valutarie alla normativa sui contratti e sul diritto di proprietà. L'obiettivo generale del *Compact*, che è stato formalmente approvato a febbraio nella riunione di Skopje, è promuovere l'adozione di principi comuni su scala regionale, ampliando in tal modo la dimensione del mercato per i potenziali investitori, pur tenendo conto, nel contempo, dei diversi punti di partenza dei singoli paesi coinvolti. L'applicazione di tali principi sarà attentamente monitorata, nell'ambito del Tavolo II, dall'OCSE che dispone della competenza e della capacità necessarie. Il Patto di stabilità sarà assistito in questo sforzo da un organo consultivo, il *Business Advisory Council*, istituito nel gennaio 2000 e comprendente gli amministratori delegati di aziende private europee, statunitensi, giapponesi e della regione.

Appare evidente da quanto precede che, sebbene il Patto di stabilità non sia un'agenzia di finanziamento, esso può svolgere un ruolo significativo nella selezione delle proposte provenienti dai paesi della regione, nel coordinamento delle attività delle istituzioni finanziarie internazionali e nella fissazione delle priorità per i progetti. Alla luce del lavoro preparatorio svolto, la Commissione europea e la Banca mondiale, le istituzioni che tradizionalmente hanno gestito questo tipo di esercizi, hanno convocato per il 29-30 marzo 2000 una *Regional Funding Conference*. L'obiettivo della conferenza è che le istituzioni multilaterali e i donatori bilaterali assicurino i prestiti e le donazioni necessarie per la messa in atto dei progetti sottoposti al Patto di stabilità.

Per la prima volta viene svolta una conferenza per approvare progetti di carattere regionale. Normalmente queste conferenze di paesi donatori si

tenevano per esaminare i problemi dei singoli paesi (come per il Kosovo, la Bosnia).

Questa di Bruxelles è la prima conferenza nella quale sono presi in esame progetti di carattere generale nel senso che ho testè indicato, ossia progetti che hanno una valenza per più paesi della regione che promuovono i collegamenti, l'integrazione e la cooperazione tra le varie aree.

Nelle ultime settimane i tre Tavoli hanno intensificato, nell'ambito del Patto di stabilità, l'attività di valutazione delle iniziative da sottoporre alle decisioni della Conferenza regionale di finanziamento. Le proposte formulate dai Tavoli sono state valutate sotto l'aspetto finanziario anche dal cosiddetto Gruppo di coordinamento ad alto livello (*High Level Steering Group* o HLSG), costituito dai Ministri finanziari dei paesi del G8 e dalle principali istituzioni finanziarie internazionali. In questa sede le proposte sono state ulteriormente discusse ed esaminate e, sulla base delle risultanze dei lavori preparatori compiuti, il Coordinatore speciale del Patto ha predisposto un rapporto per la Conferenza regionale, che è stato reso noto il 10 marzo ultimo scorso.

Nel rapporto il Coordinatore speciale mette in evidenza, in particolare, le iniziative e i progetti – i cosiddetti *quick start projects* – la cui realizzazione può essere iniziata entro un arco di tempo di dodici mesi. Si è voluto in tal modo segnalare ai paesi della regione che il Patto di stabilità è fortemente impegnato nella realizzazione di iniziative concrete e in grado di dare, in tempi brevi, un sostegno all'attività economica e all'occupazione. I dati quantitativi relativi ai progetti *quick start* per ciascuno dei Tavoli di lavoro sono indicati nella tabella allegata alla memoria che ho distribuito alla Commissione, tabella nella quale sono anche indicate le cifre relative alle iniziative trasversali che riguardano contemporaneamente i tre Tavoli di lavoro. Nella tabella allegata sono inoltre indicati i progetti vagliati e proposti per il finanziamento dai vari Tavoli.

Per quanto riguarda il Tavolo I, esaminando la tabella si osserva che vi è un totale di progetti per un importo complessivo di circa 104 milioni di euro. Tra le iniziative elaborate dal Tavolo I vanno sottolineate, in particolare, le proposte nel campo della protezione dei diritti umani e delle minoranze etniche, per l'educazione, per la protezione delle donne, per la creazione di regole di buon governo nella pubblica amministrazione, per i mezzi di informazione; vi sono inoltre progetti per lo scambio di informazioni sulle attività parlamentari.

Per quanto riguarda il Tavolo II, del quale mi sono principalmente occupato, le iniziative proposte comportano un costo piuttosto elevato di 1 miliardo e 341 milioni di euro. Le proposte di importo più significativo sono quelle relative ai progetti infrastrutturali, il cui costo è di 1 miliardo e 131 milioni di euro. I progetti di sostegno al settore privato, che sono quelli a cui prima facevo cenno, sono stati selezionati dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e ammontano a 149 milioni di euro. Il Tavolo II ha, inoltre, proposto il finanziamento delle iniziative per l'attuazione della Carta degli investimenti, di un programma regionale di ristruttur-



turazione e protezione ambientale e di un progetto di educazione e formazione professionale.

Le iniziative vagliate dal Tavolo III sono inquadrare in due sottocategorie, che sono le seguenti: giustizia e affari interni, per la lotta al crimine organizzato, l'addestramento delle polizie e la gestione di situazioni di emergenza; difesa e sicurezza, per il controllo degli armamenti, il controllo delle piccole armi e via dicendo, per un totale di circa 78 milioni di euro.

Nel complesso il rapporto propone alla Conferenza un costo totale di 1 miliardo e 539 milioni di euro; di tale importo - come si può osservare dalla tabella - 814 milioni di euro sono stati già reperiti attraverso linee di credito delle istituzioni internazionali e/o contributi bilaterali. Resta, quindi, un saldo da finanziare per 725 milioni di euro, che sarà oggetto delle deliberazioni della Conferenza regionale, la quale dovrà negoziare ulteriori impegni dalle istituzioni internazionali e dai donatori bilaterali per reperire gli importi mancanti.

A questo punto vorrei pronunciare poche parole conclusive, con le quali esprimo il mio giudizio personale più che il giudizio delle strutture del Patto di stabilità.

Nei sei mesi intercorsi dall'inizio della sua operatività, nel settembre del 1999, il Patto di stabilità ha gettato le basi per il raggiungimento dei suoi obiettivi: l'individuazione dei settori dove vanno prioritariamente attuate le riforme strutturali, la selezione dei progetti infrastrutturali, l'integrazione economica e commerciale nelle strutture europee e transatlantiche. Malgrado i ricorrenti episodi di tensione nella regione, sullo sfondo di irrisolti conflitti politici, le probabilità che il Patto realizzi effettivamente i suoi obiettivi sono non necessariamente basse, purché siano soddisfatte alcune condizioni.

La prima condizione è che si rinnovi lo slancio politico che portò alla firma del Patto. Dopo un periodo di incertezza e scetticismo circa la capacità del Patto di produrre risultati concreti, è venuto emergendo nella regione un atteggiamento più positivo e pragmatico, man mano che i preparativi per la Conferenza regionale di finanziamento andavano avanti. Per corroborare questa tendenza è però necessario che la Conferenza approvi il finanziamento di un «pacchetto» di progetti che sia considerato nella regione come significativo ed equilibrato dal punto di vista geografico e settoriale. In secondo luogo, è necessario che, in parallelo con l'assistenza finanziaria, vi siano progressi anche nel campo delle riforme strutturali e che venga introdotta una qualche forma di condizionalità tra i due elementi, correlando il finanziamento della ricostruzione ai progressi del processo di riforma. Da questo punto di vista, la rapida adozione da parte dei paesi dell'Europa sud-orientale di alcune misure previste dalla Carta degli investimenti contribuirebbe molto a rafforzare l'impegno dei principali donatori e istituzioni finanziarie internazionali a sostenere le iniziative del Patto di stabilità.

Un'altra condizione è che, nell'ambito del Patto di stabilità, l'Unione europea assuma una funzione di guida nel campo dell'integrazione econo-

mica e commerciale. Sono molto diffuse le aspettative in tal senso nei paesi della regione; il loro desiderio di «essere parte dell'Europa» è probabilmente il solo obiettivo politico sul quale concordano unanimemente. Ciò conferisce all'Unione europea una potente leva per promuovere le riforme strutturali e la democratizzazione della regione, ma rappresenta anche una sfida di cui essa e la Commissione devono dimostrarsi all'altezza. L'Unione europea ha svolto un ruolo centrale nel varo del Patto e nel promuovere un ampio sostegno attorno ai suoi obiettivi da parte di paesi anche lontani dalla regione, come il Giappone e gli Stati Uniti. Tuttavia, la stabilizzazione dei Balcani è da tutti considerata come una questione squisitamente europea e l'Unione europea deve dimostrare di saper gestire questa sfida efficacemente e in un periodo di tempo compatibile con le esigenze politiche della regione.

Un'ultima condizione è che gli attori economici privati, ossia le banche e le imprese, dei paesi industrializzati riconsiderino la loro percezione dei rischi connessi con gli investimenti nella regione alla luce della nuova realtà politica ed economica generata dal Patto di stabilità. Mentre è normale che si tengano nel debito conto i rischi economici e creditizi connessi alle singole iniziative d'investimento, un peso via via minore dovrebbe essere attribuito al rischio politico nella regione, in parallelo ai progressi realizzati nei processi di riforma e di ricostruzione.

Mi fermerei qui, signor Presidente, ricordando soltanto da ultimo che tutta la documentazione che ho citato in questa mia memoria, dal testo del Patto di stabilità alle conclusioni di Sarajevo e tutte le conclusioni dei Tavoli di lavoro, oltre che il rapporto del Coordinatore speciale, sono – come ormai va di moda – disponibili sul sito Internet del Patto di stabilità.

PRESIDENTE. La ringrazio moltissimo, anche per la puntualità e la brevità del suo intervento che mi consentono di dare subito la parola al senatore Servello.

SERVELLO. Dottor Saccomanni, anch'io ripeto quello che ha detto il Presidente: un saluto e un ringraziamento con la considerazione, attraverso questa audizione, che il Tavolo da lei presieduto potrebbe essere una cosa seria. Ne abbiamo viste tante di istituzioni, di sigle che si sovrappongono le une alle altre: questa mi sembra – dal modo in cui è stata delineata – un'iniziativa che potrà sortire buoni risultati.

Una domanda mi permetterei di fare, visto che lei presiede il Tavolo economico del Patto di stabilità: lei non ha accennato, se non con qualche espressione molto vaga, al grado di instabilità ancora presente nell'Europa sud-orientale. Non si riesce a capire poi se le sue raccomandazioni, aspettative, sollecitazioni circa il ruolo dell'Unione europea siano soltanto aspettative o se si tratti di un processo in via di maturazione dei soggetti che compongono l'Unione europea.

Vorrei quindi riferirmi all'ultima frase scritta nel suo documento: «Un'ultima condizione è che gli "attori" economici privati (banche e imprese) dei paesi industrializzati riconsiderino la loro percezione dei rischi

connessi con gli investimenti nella regione alla luce della nuova realtà politica ed economica generata dal Patto di stabilità». Mi sembra ci sia qualche nota di ottimismo da questo punto di vista perché non mi pare ci siano grosse novità, grossi cambiamenti; francamente non vedo le gambe di questo tavolo ancora tanto solide da riscuotere presso l'iniziativa privata fiducia sufficiente per dare luogo a investimenti.

Infine, sicuramente anticipando la collega de Zulueta, vorrei chiederle come mai al Tavolo I per l'attività «Protezione della donna» è previsto un totale di 3.322.600 euro per programmi di cui non ne è stato finanziato neanche uno. Questo vuol dire che non si è fatto niente. Lo stesso dicasi per «Mezzi di informazione» e «Formazione professionale». Ora, soprattutto la formazione professionale mi sembra una base fondamentale per favorire le condizioni di sviluppo non solo dal punto di vista degli investimenti ma proprio per coloro che dovranno essere i protagonisti delle attività *in loco*.

Queste sono le mie curiosità che accompagnano con fiducia quello che lei ha detto circa gli approcci di carattere economico e regionale, nonché il concerto e l'integrazione economica rispetto alle strutture europee ed atlantiche cui lei si riferisce. È un programma ambizioso che io saluto con speranza, da italiano e da europeo.

PIANETTA. Mi associo al senatore Servello e faccio conseguentemente una domanda precisa in ragione del fatto che il Tavolo II, che lei presiede, è indubbiamente molto importante e rappresenta un osservatorio privilegiato su come stanno andando le cose dal punto di vista economico e dello sviluppo nell'area balcanica.

La mia domanda prende lo spunto da una frase che si trova quasi a conclusione della sua memoria: «Un'altra condizione è che, nell'ambito del Patto di stabilità, l'Europa assuma una funzione di guida nel campo dell'integrazione economica e commerciale». Che differenza c'è tra questa impostazione, questo modo di operare dell'Europa e la visione degli Stati Uniti d'America in quell'area?

Anche per quanto riguarda i cosiddetti corridoi 5 e 8, sembra che gli Stati Uniti li ritengano – come dire? – un asse di scorrimento che permetterà di realizzare un approccio efficace ai fini di una capacità manageriale e di sviluppo dell'impostazione tecnologica americana, mentre l'Europa probabilmente sta impostando il discorso in un'ottica – come mi pare che lei abbia evidenziato – di maggiore integrazione continentale. Allora, dal suo osservatorio come vede i due punti di vista e quali sono gli elementi che li caratterizzano anche in ordine alle complementarità o alle interferenze?

VOLCIC. Ovviamente anch'io rivolgo i miei ringraziamenti al dottor Saccomanni. Sei mesi è un periodo troppo breve per poter stabilire se questo processo è irreversibile, mi sembra però che in tutta la sua relazione ci sia una notevole dose di ottimismo. Le mie domande in sostanza sono volte a sapere soprattutto fino a che punto questo ottimismo è giustificato.

Vorrei poi avere alcune precisazioni. Tra i paesi presenti al Tavolo economico lei iscrive, ad esempio, la Repubblica federale di Jugoslavia, comprendente Kosovo e Montenegro. È presente una sola delegazione, non sono presenti, come si dividono gli eventuali investimenti? Vorrei poi sapere se sono presenti anche la Grecia e la Turchia.

In secondo luogo, vorrei sapere quali paesi possono essere oggi interessati a investire in quella zona, dove esiste anche un rischio politico e non soltanto economico.

In terzo luogo, quali sono i paesi che hanno dimostrato maggiore interesse oltre ai *quick projects*? Infatti ancora non è stata definita la traccia dei corridoi, né del 5 né dell'8; è una questione che richiederà cinque o sei anni prima che si possano avviare tranquillamente le merci.

Avete tentato di vedere all'incirca quanto influisce la corruzione sulla capacità di spendere dei singoli paesi? È concreto e giusto considerare i problemi dell'Europa sud-orientale trattandola come una singola regione, sia pure multinazionale, quando sappiamo che probabilmente questa multinazionalità mai potrà ricomporsi, o è soltanto un modello per sviluppare più facilmente il lavoro?

A pagina 3 della memoria lei parla di «sistemi economici controllati dallo Stato». Pensiamo veramente che questi paesi potranno privatizzare la loro economia a breve termine senza forti iniezioni occidentali?

Immagino che il documento intitolato «*The road to stability and prosperity in South Europe: a regional strategy*» abbia una sua linea. Tuttavia, ritiene che sia oggi possibile delineare una strategia complessiva di sviluppo regionale? Vorrei inoltre sapere quali dei cosiddetti *quick start projects* sono stati avviati e quali possono esserlo a breve termine.

È possibile un libero flusso di merci tra la Bosnia e il Kosovo, che rientra nella Serbia?

Le domande potrebbero essere ancora tante, ma devo fermarmi per essere all'altezza del senatore Servello.

BIASCO. I recenti avvenimenti dell'Albania rendono quanto mai attuale il Patto di stabilità nella zona indicata dal nostro interlocutore, soprattutto in relazione al pericolo che vengano a crearsi ulteriori focolai di disordini, tali da imprimere un corso distorto alla realtà dello sviluppo del resto d'Europa. Pensiamo a quel che ha significato per l'Italia l'immigrazione incontrollata di profughi dall'Albania e a tutti i fenomeni connessi.

Proprio perché la finalità è di creare condizioni di stabilità, il quadro di riferimento garantisce un quadro d'insieme che dovrebbe costituire il punto focale di tutto il discorso intorno al quale si muove il Patto di stabilità? Questo è un primo concetto sul quale vorrei avere dei chiarimenti di merito.

Mi pare d'aver capito che la finalità primaria sia quella di avvicinare sempre di più questi paesi all'Europa per rendere possibile, di qui a qualche anno, una vera e propria integrazione europea, anche se questa ipotesi appare estremamente difficile, attesa la presenza della moneta comune e

attese anche le difficoltà oggettive rappresentate dal PIL dei singoli paesi, che costituisce un riferimento eccezionale per un possibile allineamento alla media europea.

Resta però fermo il quesito posto dal senatore Pianetta: lungo quali itinerari si muove oggi l'Europa rispetto agli Stati Uniti d'America in ordine al progetto comune del Patto di stabilità?

In particolare vorrei chiedere all'illustre interlocutore: quali pericoli emergono dalle difficoltà di contatto di questa parte dell'Europa che confina con la Russia, che ovviamente non condivide appieno l'idea di un'integrazione di questi paesi intanto nel Patto atlantico (l'interesse americano è dettato soprattutto dall'eventuale adesione di questi paesi alla NATO), ma anche dal fatto di volere esercitare una certa presenza operativa (i difetti indicati rappresentano uno spunto di riflessione estremamente valido) proprio in ordine alla concorrenza che l'Europa andrebbe ad esercitare in questo campo d'azione comune agli Stati Uniti d'America e alla Comunità europea?

DE ZULUETA. Non voglio ripetere domande già fatte. Ho ascoltato con molto interesse la relazione, perché effettivamente ci mancavano elementi di conoscenza e di valutazione di questo sforzo internazionale.

Naturalmente la premessa di un Patto di stabilità è che ci fosse un problema di instabilità, che si tenta di risolvere proprio per correggere una disparità economica dei paesi destinatari degli interventi rispetto al resto della regione.

C'è un aspetto che mi interessa in modo particolare, anche per motivi istituzionali, dato che sono membro della Commissione antimafia e coordino un comitato di lavoro che si occupa di criminalità internazionale. Quando lei parla della priorità di creare un ambiente favorevole agli investimenti privati, quando lei parla di *rule of law*, credo si riferisca non solo ad un quadro di leggi condivise e che diano garanzie agli investimenti e alla proprietà, ma anche ad una situazione di sicurezza. Immagino che gli sforzi intrapresi contro la criminalità organizzata, anche la lotta alla corruzione, si muovano in questa ottica.

La lotta alla corruzione è uno sforzo trasversale che coinvolge tutti i Tavoli, anche il suo. Pertanto, avrei interesse a conoscere come si concretizza tale operazione, dato che rappresenta l'aspetto che più interessa.

Anch'io ho una certa curiosità rispetto ai programmi di protezione della donna. Ho riscontrato che alcuni progetti promossi dall'OSCE non hanno ottenuto grande interesse da parte degli investitori, e me ne rammarico, ma quasi altrettanto devo riscontrare per i mezzi di informazione. Questo mi meraviglia di più, perché avrei pensato che fosse un settore di interesse per gli investitori. Le chiedo se esista o no tale interesse da parte del settore privato.

Non aggiungo altro per lasciarle il tempo di fornire tutte le risposte.

PRESIDENTE. Le domande dei colleghi sono ottime. Per giocare sul sicuro non aggiungo altro e passo la parola al nostro ospite.

*SACCOMANNI.* Le domande sono tutte molto interessanti e pertinenti. Cercherò di rispondere, in linea di principio, nell'ordine in cui sono state poste, magari collegando punti sui quali ci sono stati interventi di diversi senatori.

Vorrei subito chiarire, visto che è un punto sul quale sono state formulate svariate domande, qual è la natura della tabella allegata alla memoria informativa. Prima di tutto, essa indica le proposte che vengono sottoposte alla Conferenza, che ha proprio lo scopo di riempire con delle cifre positive quei punti dove sono indicati degli zeri. In generale, il vaglio di queste proposte è stato fatto in maniera realistica, cioè tenendo conto di quello che realisticamente ci aspettiamo sia finanziato.

Il fatto che in alcuni punti siano indicate cifre significative e in altri ci siano cifre nulle non vuol dire che ci sia una mancanza di interesse o che i progetti non verranno finanziati. Anzi, abbiamo la ragionevole aspettativa che l'intero pacchetto venga finanziato; naturalmente usiamo un atteggiamento di natura – per così dire – prudentiale nel non dare il risultato come già acquisito. In effetti, la Conferenza dovrà reperire 725 milioni di euro: non si tratta di una cifra modesta, ma siamo convinti che per queste iniziative tutti i fondi saranno reperiti.

La ragione per cui non vi sono indicazioni precise per alcuni progetti, come quelli per la protezione della donna e per i mezzi di informazione, risiede nel fatto che non sono in avanzato stadio di formulazione o non sono state già individuate le fonti di finanziamento. Si tratta, comunque, di fonti di finanziamento che per il momento sono di tipo pubblico, nel senso che o vengono dalle istituzioni finanziarie internazionali o dai donatori bilaterali. Successivamente vedremo quale sarà l'atteggiamento del settore privato.

Il senatore Servello e la senatrice De Zulueta hanno fatto riferimento alla instabilità della regione. Nella mia memoria ho accennato a questo problema, ma devo dire che la linea di condotta che ci siamo dati nel Patto di stabilità è stata quella di non fare politica all'interno del Tavolo economico. Quest'atteggiamento è stato condiviso da tutte le delegazioni dei paesi partecipanti della regione. Nessun paese ha sollevato problemi di inconciliabilità a stare seduto al tavolo accanto agli altri paesi o a discutere progetti di integrazione regionale o di cooperazione tra i paesi della stessa regione. Può darsi che si tratti di un atteggiamento formale, ma possiamo affermare che il formalismo ha funzionato. Il Patto di stabilità ha tenuto da parte i motivi di tensione politica, storica ed etnica ed i paesi della regione non hanno colto questa occasione per inscenare manifestazioni di conflitto politico o di divisione. È probabile che per il momento vi sia un eccesso di ottimismo, ma d'altra parte esso fa parte del ruolo che siamo stati chiamati a svolgere, che è quello di cercare di predicare il verbo della stabilità e della cooperazione. Ripeto che finora l'atteggiamento dei paesi della regione è stato estremamente cooperativo. Ad esempio, un fatto che non ho menzionato nella mia relazione è che i paesi della regione, nel corso della recente riunione tenutasi a Skopje, si sono fatti promotori di una iniziativa di rimozione degli ostacoli e delle barriere

al commercio interregionale. La Macedonia stessa si è fatta promotrice di questa iniziativa e stiamo monitorando l'esecuzione dei lavori.

C'è stato più di un riferimento – mi sembra – al ruolo dell'Europa in questo esercizio e anche alla visione diversa che potrebbero avere l'Europa e gli Stati Uniti. Come ho riportato nella relazione, per quanto riguarda l'Europa, effettivamente esiste una grande aspettativa di integrazione nel tessuto economico e commerciale europeo. Naturalmente questi paesi si rendono conto che non possono tutti aspirare a diventare membri a pieno titolo dell'Unione europea in tempi brevi. Tuttavia, l'Unione europea ha proposto uno strumento che si chiama «Accordo di stabilizzazione e associazione» che, in un certo senso, è un sostituto della piena adesione per i paesi che si trovano in condizioni arretrate; è uno strumento per un graduale avvicinamento di questi paesi alle conquiste e alle realizzazioni dell'Unione europea. Questo canale potrebbe servire a creare dei collegamenti forti tra l'Unione europea e i paesi in questione, pur senza appesantire di condizioni i paesi stessi, realizzando un tessuto di collaborazione, di cooperazione e di integrazione.

Per quanto riguarda il ruolo degli Stati Uniti, devo affermare che essi sono molto presenti in tutti gli organismi del Patto di stabilità. Tuttavia, non mi sembra che siano portatori di una diversa visione politica rispetto a quella dell'Unione europea per quanto concerne il processo di stabilizzazione e di pacificazione della regione. La diversità si riscontra nei ruoli. Importanti esponenti del Governo americano, fin dall'inizio, hanno riconosciuto all'Europa una responsabilità primaria per quel che riguarda la stabilizzazione e la ricostruzione economica della regione. Ricordo in estrema sintesi il senso di una frase pronunciata dal sottosegretario americano al tesoro Stuart Eizenstat nel corso di un seminario, nel settembre scorso: «L'America ha pagato la guerra, voi dovete pagare la pace». Per certi versi il Governo americano lascia all'Europa il compito di strutturare i suoi interventi come crede; tuttavia c'è la richiesta, di cui io stesso ho fatto eco nella mia memoria, che ciò sia fatto in tempi realistici: l'Europa non può porsi come un interlocutore che risponderà alle esigenze dei paesi nell'arco di venticinque anni, ma deve essere in grado di fornire una risposta ai problemi dell'integrazione, soprattutto in campo commerciale, in tempi relativamente brevi.

Quello delle grandi direttrici di investimento infrastrutturale dei corridoi è un problema che, in un certo senso, il Patto di stabilità non ha affrontato in modo diretto. Abbiamo chiesto alle istituzioni finanziarie internazionali, compresa la Commissione europea, di fare una valutazione dei progetti che possono essere realizzati in tempi brevi. Nella lista che c'è stata presentata non vi sono progetti complessivi per i corridoi 5 o 8, ma progetti specifici per alcuni tratti di questi corridoi che sono ben identificati nel rapporto che presenteremo alla Conferenza e che possono essere realizzati entro dodici mesi. Non sono ancora stati realizzati e per questo aspettiamo il via libera della Conferenza. Qui rispondo indirettamente a una questione posta dal senatore Volcic; per alcuni di questi progetti esistono studi di fattibilità e analisi tecniche condotte da vari soggetti

che dovranno essere approvati alla Conferenza di fine febbraio e – questo è un impegno importante che il Patto di stabilità dovrà assolvere – ne dovrà poi essere monitorata l'applicazione insieme alle istituzioni finanziarie internazionali.

Un aspetto toccato dai senatori Servello, Biasco e Volcic concerne il rischio politico degli investimenti. Nella parte finale della memoria che ho consegnato, tra quelle che ritengo siano le condizioni da soddisfare perché il Patto di stabilità possa funzionare, ho inserito l'auspicio che il settore privato delle imprese e delle banche dei paesi industrializzati non rimanga dietro la «cortina» di vecchi stereotipi, secondo cui tutto quello che è balcanico va male, è corruzione, è un disastro, ma guardi alla nuova realtà. Se nei prossimi dodici mesi sarà investito un miliardo e mezzo di euro – corrispondente all'incirca a un punto e mezzo del PIL di tutti i paesi della regione – se ne dovrà pure tenere conto. Allora mi auguro che il settore privato valuti in maniera approfondita il rischio economico e di credito, ma non si lasci bloccare da una valutazione completamente negativa del rischio politico. Quest'ultimo può essere paralizzante, nel senso di porre remore molto forti alla possibilità di investire. Ma la situazione del rischio politico non è uguale in tutti i paesi: certamente la situazione in Kosovo è molto diversa da quella in Macedonia, in Croazia o in altre parti della regione. Quindi, secondo me, è importante che soprattutto le iniziative lanciate dalle istituzioni finanziarie internazionali consentano di arrivare ad una nuova valutazione del rischio politico, che sono certo potrà essere più positiva.

Non risulta al Patto che vi sia stato un cambiamento massiccio del clima su questo fronte, però la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, nel rapporto che ha presentato alla riunione di Skopje, ha evidenziato di aver registrato un forte incremento di domande di finanziamento per progetti del settore privato in diversi paesi della regione. E metteva questo andamento in relazione con il nuovo clima che si era venuto a creare per effetto del Patto di stabilità.

Il problema della corruzione, richiamato sia dal senatore Volcic che dalla senatrice de Zulueta, è uno dei temi trasversali che riguarda il Patto di stabilità nella sua interezza. È in corso di approntamento e di affinamento un'iniziativa contro la corruzione che dovrebbe essere lanciata formalmente in tempi brevi. Per quanto riguarda in particolare gli aspetti che interessano il Tavolo economico – la corruzione interessa infatti soprattutto le forze di polizia e la magistratura – lo sforzo è quello di introdurre nei paesi interessati, con l'aiuto delle istituzioni finanziarie internazionali, degli *standard* di comportamento (per esempio dal punto di vista delle regole contabili e degli appalti) che rappresentino una remora e un vincolo rispetto all'attività di corruzione. Quindi si sta predisponendo un *corpus* di *standard* di buona condotta che riguardano le varie sfere dell'attività economica, commerciale, finanziaria e della pubblica amministrazione, che cercheremo – con l'aiuto di qualche finanziamento là dove necessario – di introdurre man mano che saranno portati avanti i progetti di ricostruzione economica. Da questo punto di vista il complesso di norme più si-



gnificativo è quello racchiuso nel codice dell'investimento, che entra molto nei dettagli delle regole di comportamento che dovranno seguire i paesi dell'area balcanica; in tale settore abbiamo la collaborazione – come ho detto – dell'OCSE di Parigi che sta compiendo un lavoro di monitoraggio molto dettagliato.

Vorrei aggiungere due parole sul problema della Serbia. Come ricorderete, è previsto che la Serbia in quanto tale sia considerata potenzialmente un membro a pieno titolo del Patto di stabilità e nella dichiarazione del Vertice di Sarajevo c'è stato un appello dei *leader* al popolo serbo per darsi, attraverso libere elezioni, un regime democratico. A quel punto la Serbia sarebbe considerata a pieno titolo membro e quindi potenziale beneficiario degli interventi del Patto di stabilità. Per il Kosovo esiste una struttura delle Nazioni Unite presente nel Patto di stabilità come se fosse il governo autonomo di quella regione, mentre nella dichiarazione di Sarajevo è previsto che, per quanto riguarda il Montenegro, debbano essere trovati i modi e le procedure per consentire a quest'ultimo, pur essendo indubbio che il Montenegro debba rimanere parte della Federazione Jugoslava, di ricevere aiuti economici. È un tema sul quale si sta lavorando in queste stesse ore e speriamo che si trovi una soluzione, ma ci sono già stati dei pronunciamenti molto espliciti, per esempio, del Consiglio affari generali dell'Unione europea che ha invitato le istituzioni finanziarie internazionali a fare quanto possibile per far pervenire aiuti al Montenegro. Devo sottolineare che nella lista che noi proponiamo alla Conferenza vi sono anche dei progetti per il Montenegro, progetti che se non si riesce a finanziare con i fondi delle istituzioni finanziarie internazionali dovranno essere finanziati con aiuti bilaterali; comunque l'analisi dei progetti è stata effettuata e quindi, dal nostro punto di vista, abbiamo fatto il nostro dovere.

Mi pare più o meno di aver risposto a tutti i quesiti, ma un'ultima parola va detta sull'approccio regionale, sul quale il senatore Volcic ha sollevato qualche dubbio.

Premetto che io sono in assoluto «l'ultimo arrivato» in quanto a conoscenza dei Balcani; sono stato chiamato perchè ho esperienza con le istituzioni finanziarie internazionali. Ho affrontato la questione balcanica, ho cominciato a leggere libri e rapporti, ho visitato tutti questi paesi con mente assolutamente fresca. Ho il massimo rispetto per le valutazioni e il giudizio del senatore Volcic.

Tuttavia, la mia impressione è che l'approccio non regionale sia stato provato negli ultimi 100 anni e non abbia funzionato. Abbiamo tutti considerato questi paesi come se avessero delle ragioni fortissime (storiche, religiose, morali e politiche) per essere separati l'uno dall'altro e magari per farsi la guerra di frequente. Adesso stiamo provando l'approccio regionale; forse non funzionerà, tuttavia mi sembra che non ci siano molte alternative. Naturalmente intendo un approccio regionale in senso realistico e praticabile; nessuno pretende di imporre un modello uguale per tutti i paesi, tuttavia dobbiamo compiere i nostri sforzi in questa direzione.

Individuare gli elementi costitutivi dell'approccio regionale all'economia del Sud-Est Europa non è stato facile. Quando ho cominciato questo lavoro, ho chiesto alle istituzioni finanziarie mondiali se avevano già predisposto analisi sulla situazione economica dei Balcani. Mi hanno risposto di sì e mi hanno presentato in genere documenti con una pagina in cui davano alcuni cenni sommari sulla situazione economica dei Balcani, corredati da allegati con analisi sui singoli paesi come la Croazia, la Slovenia, eccetera. Allora ho chiesto alla Banca mondiale di predisporre un vero rapporto sulla situazione economica della regione dei Balcani; è il rapporto che ho citato nel mio intervento, che il senatore ricordava, pubblicato qualche giorno fa, e che – a mio modo di vedere – rappresenta il primo documento di una istituzione finanziaria internazionale in cui si cerca di guardare allo sviluppo economico di questa regione nel suo complesso. Questa di guardare all'economia come se la politica non esistesse è una delle finzioni tipiche dell'economista. Ma anche l'Europa monetaria è stata fatta così.

SERVEILLO. Penso di interpretare anche il pensiero della collega de Zulueta dicendo che non abbiamo chiesto una valutazione strettamente politica. Qualunque Tavolo di questa natura è già di per sé una realtà politica, perché quando tra i compiti e gli obiettivi indicati c'è la costruzione di società basate sulla democrazia e sullo Stato di diritto, sull'adozione di regole e istituzioni che difendano la sicurezza interna ed esterna degli Stati, è chiaro che l'azione del Tavolo si inserisce in un contesto politico.

Non mi meraviglio affatto che gli Stati dell'area siano soddisfatti, perché tutto sommato ricevono aiuti e soprattutto ottengono dei piani di investimento. Però voi, come le altre realtà politiche internazionali, guarderete a quei paesi anche in ragione del fatto che spingere gli investimenti privati – un aspetto importantissimo – significa anche garantire determinate condizioni di sicurezza. Altrimenti sarebbe tempo perso.

PRESIDENTE. Ringrazio il nostro ospite e gli auguro buon lavoro. Resteremo in contatto.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,50.*



