

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XIV LEGISLATURA —

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA
SUL PATTO DI STABILITÀ
PER L'EUROPA DEL SUD-EST

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 3 LUGLIO 2003

**Presidenza del presidente PROVERA,
indi del vice presidente DANIELI**

INDICE**Audizione del Sottosegretario di Stato per gli affari esteri**

PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 10	
* ANDREOTTI (<i>Aut</i>)	7	
ANTONIONE, <i>sottosegretario di Stato per gli affari esteri</i>	3, 7, 9	
BUDIN (<i>DS-U</i>)	8	

N.B. Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Antonione.

I lavori hanno inizio alle ore 14,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Sottosegretario di Stato per gli affari esteri

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sul Patto di stabilità per l'Europa del sud-est, sospesa nella seduta di martedì 12 novembre 2002.

È in programma oggi l'audizione del sottosegretario per gli affari esteri Antonione, che ringrazio per la sua presenza e al quale lascio subito la parola.

ANTONIONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, nel ringraziare in anticipo i senatori per l'attenzione che presteranno al mio intervento, confermo la disponibilità ad approfondire tutti quei punti della relazione scritta che gli stessi dovessero ritenere interessanti.

Vorrei approfittare di questa occasione per affrontare i tre punti seguenti: la situazione e le prospettive nei Balcani occidentali dopo il recente Vertice di Salonicco; la priorità della Presidenza italiana dell'Unione europea; il contributo della cooperazione regionale e del Patto di stabilità.

Per quel che riguarda il primo punto, negli ultimi tre anni abbiamo riscontrato un cambiamento in positivo nella regione dei Balcani. Abbiamo assistito ad una serie di sviluppi positivi di cui sono segno tangibile la stabilizzazione, il progressivo consolidamento dei sistemi istituzionali, i primi segnali di una ripresa economica e un miglioramento generale delle condizioni di vita. Soprattutto siamo stati testimoni di una crescente domanda di Europa, che continua ad arrivarci forte, giorno dopo giorno, dalle nuove *leadership* democratiche e dai popoli della regione.

Il Vertice di Salonicco del 21 giugno scorso ha segnato il punto di arrivo di un processo che ha visto progressivamente rafforzarsi, in questi ultimi anni, sia la cooperazione fra i Paesi della regione che fra questi ultimi e l'Unione europea. Allo stesso tempo, esso ha rappresentato l'inizio di una nuova fase che sarà caratterizzata da sempre maggiori accelerazioni nel processo di avvicinamento all'Europa dei Paesi di detta regione.

Il Vertice di Salonicco è stato importante almeno per tre ragioni. La prima è che ha confermato la prospettiva europea della regione in questione. L'Unione europea, alle prese con il più grande allargamento della propria storia, è riuscita infine a guardare avanti, a non ignorare la forte

domanda di integrazione proveniente dalla regione stessa, a rifuggire la tentazione, pur comprensibile, di appagamento. È un risultato non scontato e di grande rilievo politico. La seconda ragione è che Salonicco ha dato inizio, di fatto, ad una nuova fase del processo di avvicinamento all'Europa, un processo sempre più improntato a logiche tipiche della pre-adesione. E' anche questo un elemento di grande rilievo. Sappiamo tutti che le aspirazioni della regione non sono state recepite per intero. Sappiamo che, ad esempio, non è stato possibile raggiungere un consenso sul rafforzamento di determinate forme di sostegno comunitario, per le quali noi, insieme con la Presidenza greca, ci eravamo battuti. Sarebbe tuttavia un errore focalizzare l'attenzione su ciò che, almeno per ora, non si è riusciti ad ottenere, perdendo di vista il vero elemento politico dell'intero esercizio: essere riusciti ad avviare, nonostante le resistenze di molti, un processo che prevede già in questa fase l'estensione ai Paesi dei Balcani occidentali di una serie di strumenti concreti; penso, per esempio, alla *partnership* o ai programmi comunitari, mutuati dalla strategia di pre-adesione, strumenti che, per loro stessa natura, sono destinati a preparare il terreno per un nuovo processo di allargamento. La terza ragione è l'aver iniziato a Salonicco una nuova fase del dialogo politico tra la regione nel suo insieme e l'Unione europea, anche su temi, quali la sicurezza comune e la politica estera, che non possono che essere dibattuti fra membri di una stessa famiglia.

Per quel che riguarda il secondo punto – le priorità della Presidenza italiana – spetta ora all'Italia, in qualità di Presidente di turno della UE, tradurre gli impegni politici di Salonicco in azioni puntuali. E l'Italia è pronta ad affrontare tale impegno con entusiasmo, poiché ritiene che il processo di integrazione europea non possa dirsi completo fintanto che i Paesi ed i popoli dei Balcani occidentali non faranno parte a pieno titolo della grande famiglia europea.

Le nostre priorità per i prossimi sei mesi sono le seguenti. Innanzi tutto il consolidamento della stabilità e delle istituzioni democratiche; occorrerà dare piena attuazione agli Accordi di Dayton, Ohrid, Belgrado e alla risoluzione n. 1244 delle Nazioni Unite relativa al Kosovo. L'Unione europea, che è già il principale attore politico nella regione, dovrà inoltre prepararsi ad assumere responsabilità crescenti anche sul fronte della sicurezza, in coordinamento con la NATO e secondo le intese «Berlin plus». La missione europea di polizia in Bosnia e l'operazione Concordia in Macedonia testimoniano l'impegno dell'Unione europea nella regione anche in tale settore. Durante il nostro semestre bisognerà in primo luogo portare a compimento l'operazione militare in Macedonia e studiare insieme ai nostri *partner* europei ulteriori azioni di stabilizzazione, per esempio tramite un impegno nel settore della polizia. Occorrerà inoltre monitorare gli sviluppi in Bosnia, d'intesa con i nostri alleati NATO, visto che il Consiglio europeo ha espresso la propria intenzione, quando i tempi saranno maturi, di avviare un'operazione militare europea a seguito di quella SFOR.

Le continue fughe in avanti della *leadership* kosovara continuano ad essere fonte di particolare preoccupazione. Una strategia globale per contenere le pressioni in atto dovrebbe basarsi sui tre elementi seguenti: rendere operativa la strategia «*standards before status*», che resta alla base della politica europea; avviare il dialogo diretto fra Belgrado e Pristina su questioni pratiche (trasporti, energia, ritorni dei rifugiati serbi); fornire una prospettiva europea anche a questa parte della regione, a prescindere dalla definizione dello *status* finale.

Vanno poi tradotti gli impegni di Salonicco in azioni concrete. Si tratta di avviare, d'intesa con la Commissione, azioni specifiche che consentano la graduale definizione di nuovi strumenti contrattuali fra la UE e la regione, basati sui modelli della pre-adesione, quali le *partnership*. Occorrerà inoltre lavorare per estendere programmi comunitari ai Paesi dei Balcani occidentali, avviare forme specifiche di cooperazione in tema di PESC e di sicurezza comune, anche in campo parlamentare, rafforzare il dialogo politico ed intensificare le iniziative di *institutional building*. Occorrerà poi fare in modo che la decisione di aumentare il bilancio comunitario in favore della regione (circa 200 milioni di euro per il periodo 2004-2006) sia tradotta in provvedimenti finanziari specifici, lavorando al contempo in stretto raccordo con le istituzioni finanziarie internazionali per iniziative ulteriori nel campo dei trasporti, dell'energia e delle piccole e medie imprese.

È necessario far avanzare il processo di stabilizzazione ed associazione con i singoli Paesi, d'intesa con la Commissione. In questo senso occorrerà monitorare il processo di riforma in Croazia, anche in vista del parere della Commissione sulla domanda di adesione previsto nel 2004, far avanzare il progetto di associazione e stabilizzazione con l'Albania, completare lo studio di fattibilità in Bosnia, creare le condizioni per poter avviare un negoziato di associazione e stabilizzazione con Serbia e Montenegro, sostenere l'attuazione degli accordi di Ohrid ed il processo di riconciliazione etnica in Macedonia. Cercheremo inoltre di completare il processo di ratifica degli Accordi di stabilizzazione ed associazione, già sottoscritti con Croazia e Macedonia, in vista della loro successiva entrata in vigore.

La lotta al crimine organizzato, per evidenti ragioni, rappresenta un elemento centrale della nostra Presidenza. Occorrerà monitorare gli impegni che i Paesi della regione hanno assunto a Salonicco ed assisterli nell'identificare ed attuare le misure idonee a contrastare sempre più efficacemente i fenomeni dell'immigrazione illegale e della lotta al crimine, con una particolare attenzione alle iniziative di controllo e gestione dei confini.

Circa lo sviluppo economico, la stabilità economica è essenziale ai fini della stabilità politica della regione e dello sradicamento della criminalità organizzata. In questo senso l'Unione europea continuerà ad offrire assistenza ai Paesi dei Balcani occidentali, in cooperazione con le istituzioni finanziarie internazionali, per consolidare i risultati in termini di sta

bilità macroeconomica, accelerare le riforme strutturali, far avanzare i processi di privatizzazione, creare un clima economico favorevole agli investimenti esteri. Infrastrutture, energia e commercio sono le principali priorità.

Per quanto riguarda eventi specifici, durante il nostro semestre ne abbiamo previsti due a livello politico: una riunione dei Ministri della giustizia e degli interni, prevista in novembre, che sarà centrata sulla lotta al crimine organizzato, ed una riunione dei Ministri degli esteri, prevista in dicembre, che si propone di fare il punto sull'attuazione del Vertice di Salonicco e fissare le future priorità. Entrambe le riunioni avranno lo stesso formato di Salonicco.

In ordine al contributo della cooperazione regionale e del Patto di Stabilità, quest'ultimo resta per il momento per il nostro Paese, insieme all'Iniziativa centro-europea e all'Iniziativa adriatico-ionica, uno dei fori privilegiati per aiutare i Paesi dei Balcani ad avvicinarsi alle istituzioni euro-atlantiche. Si tratta di una istituzione oramai collaudata, la cui larga *membership* – che comprende fra gli altri tutti i Paesi dell'Unione, quelli dell'area, i Paesi non europei del G8, la Norvegia e la Svizzera, nonché le maggiori istituzioni finanziarie internazionali – garantisce un ampio appoggio politico e finanziario ad una serie di importanti progetti di integrazione regionale e di riforme strutturali nazionali. Nel corso dello scorso anno il Patto ha condotto a termine un'opera di riflessione sulla propria organizzazione interna e sul suo funzionamento, che si è tradotta in misure concrete intese a concentrarne l'azione su un numero limitato di progetti prioritari e quindi a migliorarne l'efficienza operativa.

È chiaro nondimeno che la funzione del Patto di stabilità è destinata ad esaurirsi nel corso del prossimo futuro. Da un lato, l'obiettivo primario della stabilizzazione dell'area balcanica, che era alla base della creazione del Patto, può almeno in larga misura considerarsi acquisito. D'altro canto, è oramai il processo di stabilizzazione ed associazione il motore principale dell'avvicinamento dei Paesi della regione all'Europa.

L'Italia intende comunque sostenere il Patto durante il proprio semestre di Presidenza. Energia, accordi di libero scambio, lotta al crimine organizzato sono alcune delle aree su cui il Patto potrà mettere a disposizione le proprie risorse professionali e contribuire al raggiungimento degli obiettivi sopra indicati. Intendiamo altresì favorire il trasferimento graduale della gestione dei programmi del Patto ai Paesi della regione, dando vita in tal modo ad iniziative – come il centro per la lotta al crimine organizzato di Bucarest – che potranno essere amministrate direttamente dai Paesi balcanici una volta uscito di scena il Patto stesso.

Concludo qui la mia relazione ma, come premesso, sono disponibile a qualsiasi approfondimento, ritenendo fondamentale il contributo che la Commissione può fornire alla politica estera che il nostro Governo dovrà condurre nei Balcani in questa delicata fase.

Presidenza del vice presidente DANIELI

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Antonione per la sua esposizione e do senz'altro la parola ai colleghi che intendono intervenire.

ANDREOTTI (*Aut.*). Ringrazio anch'io il sottosegretario Antonione per la sua relazione, nell'ambito della quale mi sembra siano stati messi a fuoco e programmati i punti di maggiore importanza.

Dato che si è fatto riferimento sia agli Accordi di Dayton che alla questione del Kosovo, vorrei sottolineare che è tutt'ora pendente un problema molto serio, quello dei rifugiati. Infatti, nonostante gli Accordi di Dayton (ma il problema è analogo per il Kosovo) prevedessero tempi precisi per il rientro dei profughi, in base alle informazioni in nostro possesso, comprese le comunicazioni fornite dall'Alto commissariato dell'ONU per i rifugiati, ciò non ha ancora avuto luogo e immagino che più il tempo passi e meno facilmente si potrà ovviare ad un problema che, talvolta, parlando con le persone che vivono sui due territori, si ha l'impressione che covi ancora sotto la cenere. Ritengo pertanto che, per quanto è nelle nostre possibilità, dovremo comunque prestare molta attenzione ad una questione che vede la mortificazione dei serbi; sappiamo infatti che quando poi queste situazioni superano un certo grado di intensità tendono a riesplodere.

Questa era in sostanza la considerazione che volevo aggiungere alla relazione del Sottosegretario, scusandomi sin d'ora se subito dopo la risposta dell'onorevole Antonione sarò costretto ad allontanarmi per partecipare ad una riunione della Fondazione Alcide De Gasperi.

ANTONIONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Credo che il senatore Andreotti abbia toccato l'aspetto più spinoso della situazione dei Balcani occidentali: quello del rientro dei profughi nelle aree dalle quali furono costretti ad allontanarsi a seguito del conflitto. Tra le altre misure, gli Accordi di Dayton avevano evidenziato come indispensabile il rientro dei rifugiati. Come è noto, il rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite, il tedesco Michael Steiner, è al termine del suo mandato e sia il Governo della Federazione serbo-montenegrina, sia quello albanese ci hanno raccomandato di insistere affinché egli venga sostituito da un italiano, in tal senso riconoscendo al nostro Paese una sensibilità e un ruolo che, ovviamente, se da un lato ci caricano di responsabilità, dall'altro ci gratificano per l'impegno concreto che abbiamo profuso, anche in termini finanziari, in quell'area. Peraltro, mi permetto di aggiungere che sono state manifestate anche delle critiche – non da parte nostra e non di tipo personale – sulla gestione del commissario Steiner, soprattutto per quanto riguarda la partita dei rifugiati, essendo

stato in qualche modo accusato di aver tenuto in Kosovo un atteggiamento filo-albanese.

Anche nelle missioni che ho personalmente svolto in Kosovo, entrando in contatto con la minoranza serba ho potuto prendere atto della situazione difficile. Un importante esponente della chiesa cattolica in Kosovo (una persona che quindi può dare garanzie di obiettività), ad una mia precisa domanda sui tempi di permanenza delle forze di interposizione che si consideravano ancora necessari, mi ha risposto che sarebbe stato opportuno prolungarla per altri cinquant'anni, perché all'indomani della partenza delle forze di pace, a suo avviso, con molta probabilità si ritornerebbe nella situazione di conflittualità che ha richiesto l'intervento del contingente internazionale.

Si tratta di un aspetto preoccupante e quindi il rientro dei profughi e l'integrazione fra le diverse comunità etniche – come giustamente ricordato dal senatore Andreotti – vanno inquadrati in tempi precisi, perché più passa il tempo più difficile diventerà garantire tale rientro, proprio in considerazione del fatto che la vita degli uomini con il trascorrere del tempo tende a prendere strade diverse. Torno quindi a ribadire la delicatezza di tale questione.

Nella relazione ho affrontato questo aspetto segnalando la necessità di rendere operativa la strategia «*standars before status*», e quindi l'opportunità di pervenire ad una stabilizzazione della situazione prima di affrontare il problema dello *status*, in considerazione appunto del rischio di tornare al punto di partenza. In questo contesto, in tempi lunghi, l'unica prospettiva reale di superamento di queste difficoltà è rappresentata da un percorso di integrazione europea che riesca a far superare contese insanabili che farebbero tornare indietro le lancette dell'orologio ad una situazione che permane tuttora molto difficile.

Non sono in grado di prendere impegni circa l'ipotesi di designazione di un italiano al posto oggi ricoperto dal commissario Steiner, perché si tratta di una decisione che dipende dal Segretario generale delle Nazioni Unite, anche se il fatto che questa eventualità sia stata auspicata rappresenta comunque un riconoscimento dell'impegno che abbiamo profuso.

BUDIN (*DS-U*). Ringrazio il sottosegretario Antonione per la puntuale esposizione.

Stando alle dichiarazioni politiche che abbiamo ascoltato oggi e a quelle fatte dal ministro Frattini nell'ambito del Vertice di Salonicco e in Parlamento, la posizione che il nostro Paese intende tenere rispetto ai Balcani occidentali sembra molto avanzata e dimostra la necessaria sensibilità del «vicino di casa».

Intervenendo in Aula, ho già avuto modo di ribadire che basta guardare la cartina geografica dell'Unione europea per immaginare l'assetto che si determinerà quando fra un anno entreranno altri 10 Paesi, cui si aggiungeranno nel 2007 anche la Romania e la Bulgaria: ci ritroveremo con una *enclave* di instabilità nei Balcani, a fronte della quale si avrà quasi la sensazione di un continente che abbia voluto relegare in un punto di sé,

ma anche in quello che considera altro da sé, tutti i mali vissuti nel corso dei secoli al proprio interno. Le cose non possono rimanere così e l'impegno per l'integrazione di questi Paesi nell'Unione europea è fondamentale. In tale prospettiva il nostro Paese è impegnato con un giusto approccio.

Il Sottosegretario accennava alla vicenda della nomina del nuovo rappresentante speciale del Segretario delle Nazioni Unite per il Kosovo. La candidatura dell'ambasciatore Armellini prospettata da parte italiana sembra non sia stata accolta da Kofi Annan, in quanto si sarebbe trattato di una figura troppo tecnica, mentre si sarebbe preferita una candidatura più politica. Chiedo al sottosegretario Antonione se ciò corrisponda al vero e, in caso affermativo, quali intenzioni ha il Governo nel merito. È evidente che in quella come in altre zone della ex Jugoslavia è ancora necessaria una presenza internazionale. Infatti, nei territori mistilingue in cui la conflittualità etnica porta a scontri tragici le conseguenze durano nel tempo e sono difficili da rimarginare.

In secondo luogo, il Sottosegretario ha accennato ai progetti prioritari selezionati nell'ambito del Patto di stabilità. Vorrei avere, se possibile, magari non direttamente in questa sede, una quantificazione di quanto è stato realizzato e dell'andamento della spesa dei circa quattro miliardi di euro stanziati dall'Unione europea per il periodo 2000-2006 per interventi di cooperazione nei Balcani, ai quali sono stati aggiunti a Salonicco solo 200 milioni di euro. Dico «solo» perché, se paragonati alla cifra iniziale sembrano pochi, ma ci sarà una ragione: o perché la spesa procede a rilento o per quale altro motivo. Per questo chiedo lumi.

ANTONIONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Devo subito precisare che le informazioni che il senatore Budin ha avuto sul Kosovo sono precise, anche se non esaustive. È vero infatti che il nostro Paese aveva candidato come rappresentante speciale per il Kosovo l'ambasciatore Armellini e tale proposta era stata avanzata all'interno del Consiglio affari generali a Bruxelles. Si trattava quindi di una candidatura fatta propria dall'Unione europea e presentata a Kofi Annan, che è colui che deve decidere. Le motivazioni con le quali il Segretario delle Nazioni Unite ha rappresentato difficoltà ad assecondare questa scelta quantomeno ufficialmente si appunterebbero sull'estrazione tecnica di tale funzionario, laddove si preferirebbe una personalità di estrazione politica. Questa è l'ufficialità delle cose. Nella ufficiosità, per essere franco, l'interpretazione che comunemente viene data – non so dire se reale o no – è che Kofi Annan intendesse sostenere la nomina di un alto funzionario di nazionalità svedese, che però non ha trovato il consenso dell'Unione europea e soprattutto degli Stati Uniti per una serie di ragioni. Pertanto qualcuno legge il rifiuto o comunque la difficoltà di Kofi Annan ad accettare la candidatura dell'ambasciatore Armellini proprio in collegamento al fatto che non sia riuscito a far passare il suo candidato. Noi ovviamente intendiamo appoggiare la candidatura di una persona qualificata, possibilmente italiana. Tuttavia, poiché non si tratta di una decisione del Governo italiano bensì multilaterale, dobbiamo tenere in considerazione anche i *desiderata*

degli altri Paesi. Al momento stiamo verificando se c'è la possibilità di insistere o se è piuttosto preferibile presentare altre candidature.

Circa l'effettivo impiego dei fondi stanziati dal Consiglio europeo per i Balcani, in questo momento non sono in grado di fornire dati precisi, ma posso impegnarmi con il senatore Budin a presentare una relazione scritta e a fargliela pervenire.

L'esiguità dell'ammontare delle ulteriori risorse deliberate dal Vertice di Salonicco, corrispondenti ad appena 200 milioni di euro, nonostante avessimo insistito molto insieme alla Presidenza greca per un segnale più rilevante, dipende in primo luogo dalle difficoltà di bilancio, una scusa che normalmente viene accampata anche per tante altre questioni. In secondo luogo, dipende dalla diversa sensibilità che l'Italia, la Grecia e qualche altro Paese hanno nei confronti della realtà dei Balcani occidentali. Tale sensibilità non è la stessa che hanno, per esempio, i Paesi del Nord Europa, che quindi non sono generosi come possiamo esserlo noi. In tutte le sedi diplomatiche, nei rapporti bilaterali, così come nei fori di dialogo con i Paesi dei Balcani occidentali, insistiamo sul fatto che l'aiuto che noi possiamo dare deve essere contemporaneamente legato a quello che loro sono in grado di fare per aiutare se stessi. In altre parole, se – come è accaduto per esempio con l'Albania – sono in grado di fare dei passi avanti, questo diventa un elemento importante che possiamo utilizzare per convincere i Paesi che hanno una sensibilità diversa al riguardo.

Noi crediamo veramente che sia prioritario l'aiuto nei confronti di quest'area dell'Europa, perché non vogliamo che vi sia una parte relegata o ghettizzata del nostro continente. Tra l'altro, ricordo che storicamente quella è sempre stata una zona che ha esportato al proprio esterno le crisi derivanti dalla instabilità politica. Quindi, i problemi dei Balcani occidentali sono i nostri problemi. Ciò vale in generale a causa della globalizzazione, ma vale ancora di più quando si tratta di un territorio così vicino a casa nostra.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Antonione per il contributo di informazione e gli spunti di riflessione offerti alla nostra Commissione.

Dichiaro chiusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,10.

