

Introduzione

Il presente documento fornisce un sintetico aggiornamento dei dati emersi nel secondo semestre 2007 in merito alla realizzazione degli indirizzi strategici e delle priorità stabiliti dal Comitato dei Ministri con specifico riferimento alle attività svolte *ex lege* 21 marzo 2001, n. 84 in settori cruciali quali la sicurezza nell'area balcanica.

Poiché nelle precedenti Relazioni è stato dato ampio risalto alle considerazioni scaturenti dalla realizzazione dei programmi finanziati con gli stanziamenti messi a disposizione dalla Legge, si vogliono in questa sede evidenziare gli esiti delle attività di impulso e raccordo tra le Amministrazioni e gli altri soggetti interessati messe in atto ai sensi della stessa normativa.

Capitolo 1**Indirizzi strategici e priorità per aree geografiche e settori di intervento**

Sulla base delle proposte presentate dall'Unità Tecnico – Operativa per i Balcani (UTOB), il Comitato dei Ministri, presieduto dal Presidente del Consiglio, ha ad oggi adottato due Delibere - rispettivamente il 5 luglio 2002 ed il 20 novembre 2003 (Allegati 1 e 2) – contenenti gli indirizzi strategici e le priorità per aree geografiche e settori di intervento.

Gli elementi evidenziati in tali Delibere possono essere riassunti come di seguito riportato.

- 1) I Paesi elencati risultano eleggibili quali destinatari degli interventi (dizione in atto al momento della emanazione delle Delibere):
 - ◆ Albania;
 - ◆ Bosnia ed Erzegovina;
 - ◆ Bulgaria;
 - ◆ Croazia;
 - ◆ Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia,
 - ◆ Romania;
 - ◆ Unione degli Stati di Serbia e Montenegro.
- 2) Nell'area vengono perseguiti i seguenti indirizzi strategici:
 - ◆ rafforzamento delle istituzioni e della sicurezza;
 - ◆ sostegno alla realizzazione delle riforme;
 - ◆ sostegno alle attività delle imprese, agli investimenti e alla creazione di un ambiente favorevole all'insediamento delle aziende;
 - ◆ sostegno alla cooperazione decentrata;
 - ◆ sviluppo di un programma che garantisca un approccio razionale alle tematiche connesse con i servizi di pubblica utilità.
- 3) Per l'esame dei progetti selezionati dai Ministeri Attuatori - vale a dire Ministero degli Affari Esteri (MAE) ed il Ministero del Commercio Internazionale (MCI) - già Ministero delle Attività Produttive (MAP) - e valutati dall'UTOB per gli specifici profili di

competenza, il Comitato dei Ministri ha indicato i seguenti criteri generali:

- ◆ approccio regionale;
- ◆ multi - settorialità, per la realizzazione di programmi integrati nei due ambiti principali di attuazione della Legge;
- ◆ rapidità di esecuzione delle iniziative.

Per quanto concerne l'indicazione dettagliata dei settori si rinvia agli estratti delle proposte presentate dall'UTOB al Comitato dei Ministri, che costituiscono parte integrante delle rispettive Delibere sopra citate.

Capitolo 2**Attività dell'Unità Tecnico - Operativa per i Balcani****a) Funzioni e compiti di indirizzo strategico dell'Unità Tecnico - Operativa per i Balcani.**

L'UTOB, coordinata dal Rappresentante Speciale per i Balcani del Presidente del Consiglio e composta da n. 5 Esperti – n. 3 dei quali esterni alle Pubbliche Amministrazioni e n. 2, nella persona di un Prefetto e di un Generale di Divisione, designati rispettivamente dal Ministro dell'Interno e dal Ministro della Difesa - n. 3 Rappresentanti della Conferenza Unificata, n. 1 Rappresentante del Ministero degli Affari Esteri e n. 1 del Ministero del Commercio Internazionale, ha svolto i compiti ad essa affidati dalla Legge con l'obiettivo generale di perseguire gli indirizzi e le priorità elencati nel capitolo precedente.

A tal fine l'UTOB ha curato l'organizzazione ed ha presieduto, seguendone anche le azioni successive, oltre n. 720 incontri e riunioni, diversamente suddivisi con riferimento alle differenti funzioni proprie dell'Unità qui di seguito elencate:

- ◆ raccordo tra le pubbliche amministrazioni e all'interno del quadro di intervento;
- ◆ formulazione delle proposte al Comitato dei Ministri per la definizione delle linee generali e degli indirizzi strategici;
- ◆ monitoraggio in ordine alla realizzazione degli indirizzi approvati dal Comitato dei Ministri;
- ◆ sostegno alla cooperazione decentrata;
- ◆ raccordo e sostegno ad interventi di particolare interesse nazionale.

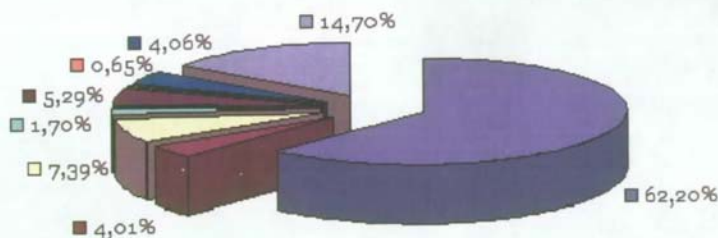
Con riferimento alla funzione di indirizzo strategico è opportuno ricordare che, grazie agli stanziamenti resi disponibili dalla Legge, ad oggi sono stati finanziati n. 172 progetti proposti dal Ministero degli Affari Esteri e dal Ministero del Commercio Internazionale, nonché dalle Regioni e Province Autonome, per un valore complessivo di circa 67 milioni di euro.

Ad essi devono aggiungersi n. 56 operazioni di acquisizione di partecipazioni societarie con finalità di *venture capital*, approvate da SIMEST Spa e FINEST Spa, per un importo complessivo di circa 19 milioni di euro.

Viene qui di seguito esposto il quadro riassuntivo aggiornato della destinazione delle risorse per aree geografiche e settori di intervento, con differenziazione tra quelle dirette alla regione balcanica, nel suo complesso, e quelle destinate ai singoli Paesi.

Aree geografiche:

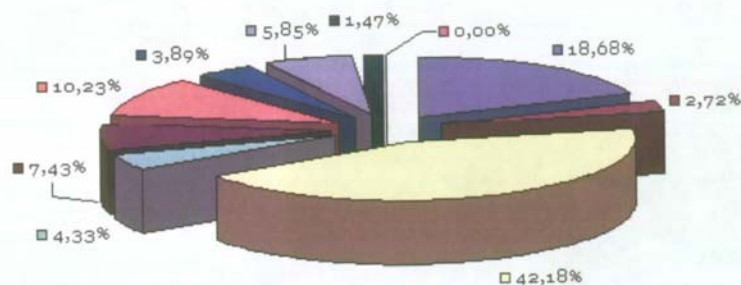
- ◆ Regione balcanica, nel suo complesso (62,20% del totale erogato);
- ◆ Albania (4,01%);
- ◆ Bosnia ed Erzegovina (7,39%);
- ◆ Bulgaria (1,70%);
- ◆ Croazia (5,29%);
- ◆ Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia - *Former Yugoslav Republic of Macedonia* FYROM - (0,65%);
- ◆ Romania (4,06%);
- ◆ Serbia (14,70%), incluse le Province Autonome di Kosovo e Metohija e di Vojvodina, nonché il Montenegro.



■ Regione balcanica	■ Albania
■ Bosnia ed Erzegovina	■ Bulgaria
■ Croazia	■ Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia
■ Romania	■ Serbia e Montenegro

Settori di intervento:

- ◆ *capacity building* (18,68%);
- ◆ rafforzamento dello stato di diritto - *rule of law* - (2,76%);
- ◆ agricoltura e sviluppo economico (42,18%);
- ◆ conservazione del patrimonio culturale, artistico e urbano; turismo (4,33%);
- ◆ sviluppo sociale (7,43%);
- ◆ ambiente; servizi e strutture di pubblica utilità (10,23%);
- ◆ profughi, rifugiati e flussi migratori (3,89%);
- ◆ sicurezza, lotta e contrasto al crimine organizzato (5,85%);
- ◆ cooperazione inter-etnica ed inter-culturale (1,47%);
- ◆ interventi di particolare interesse nazionale – Segretariati dei Corridoi Paneuropei multi - modali V e VIII (3,18%).



■ capacity building	■ rafforzamento dello stato di diritto - rule of law
□ agricoltura e sviluppo economico	■ conservazione del patrimonio culturale e turismo
■ sviluppo sociale	■ ambiente, servizi e strutture di pubblica utilità
■ profughi, rifugiati e flussi migratori	■ sicurezza, lotta e contrasto al crimine organizzato
■ cooperazione interetnica e interculturale	■ interventi di particolare interesse nazionale

b) Specifiche attività collegate a priorità per settori di intervento.**1) Sicurezza e lotta alla criminalità organizzata.**

Nel corso del 2007 - e negli ultimi mesi in particolare - è stato specificatamente curato il primario indirizzo strategico, fissato dal Comitato dei Ministri, relativo al rafforzamento della *sicurezza nell'area balcanica*, condizione questa da tutti ritenuta indispensabile per lo sviluppo e la crescita dei Paesi della regione, nonché per la serena convivenza anche dei Paesi di immigrazione, come l'Italia.

Due sono le principali iniziative nel settore sicurezza.

1.a) Tavolo interministeriale contro la Tratta dai Paesi Balcanici

Sono state adottate ulteriori iniziative nel campo della lotta al traffico di esseri umani a fini di sfruttamento, fenomeno criminale di elevato allarme sociale che trova nell'area balcanica un notevole *humus*, sia per quanto riguarda i Paesi di origine dei trafficanti (Romania, Albania), che spesso delle stesse vittime (in particolare modo Romania, Bulgaria, Albania e Moldavia). Tali iniziative sono culminate in apposite riunioni tenutesi a Palazzo Chigi, a cui hanno partecipato le Amministrazioni e gli Enti più impegnati nella materia.

Facendo seguito a numerosi contatti informali di preparazione, sono state infatti convocate riunioni *ad hoc*, con la qualificata partecipazione di ben otto Amministrazioni statali - Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Dipartimento dei Diritti e pari opportunità, Ministero della Solidarietà Sociale, Procura Generale Antimafia, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e Comando Generale della Guardia di Finanza - e dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), con il coordinamento tecnico del Prefetto Esperto del settore, in servizio all'UTOB su designazione del Ministro dell'Interno.

In tali occasioni si è potuto, così, delineare un piano interministeriale, sotto la regia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, tendente a colpire la tratta di esseri umani "a monte", cioè proprio nei Paesi dove essa si forma, concentrando le iniziative più idonee nei Paesi balcanici ed in quelli limitrofi, quali la Romania, l'Albania nonché la Moldavia e l'Ucraina.

Si è voluto in tal modo operare un vero e proprio salto di qualità, per colpire i trafficanti non solo quando agiscono in Italia, ma anche nei loro stessi Paesi di origine.

Ciò può avvenire in special modo attraverso forme di cooperazione internazionale apposite, finalizzate all'inaridimento del terreno di coltura delle organizzazioni criminali, nonché alla sterilizzazione - il più possibile - delle fonti delle azioni criminose, a cominciare da molte agenzie di lavoro operanti all'estero. Le suddette agenzie, infatti, spesso procurano in partenza alle ragazze, future vittime, finti contratti di lavoro - soprattutto nel campo dello spettacolo e delle collaborazioni familiari - al fine di indurle a lasciare il Paese di origine, per poi consegnarle nelle mani dei trafficanti.

E' da sottolineare come l'unificazione dei vari aspetti del fenomeno in parola sotto un'unica regia, nonché la loro trattazione da parte del Tavolo interministeriale della Presidenza del Consiglio dei Ministri - UTOB, con il conseguente superamento degli steccati naturalmente connessi alle specifiche competenze di ogni Ministero o Amministrazione interessati, abbiano già permesso una concertazione operativa rilevante e concreta, foriera anche di positivi sviluppi, in linea con gli indirizzi degli Organismi comunitari ed internazionali che definiscono la Tratta di esseri umani quale priorità di ogni Governo aderente.

Attraverso il costituito Tavolo interministeriale di contrasto alla Tratta, infatti, si sono potuti - e si potranno di più in futuro - unificare e meglio tutelare tutti i molteplici aspetti connaturati al fenomeno criminale della tratta: sia quelli *internazionali* (Ministero degli Affari Esteri ed OIM), sia quelli di *sicurezza* e di prevenzione (Ministero dell'Interno e Forze di Polizia al completo), sia quelli *sociali* per l'assistenza e l'integrazione delle vittime di tratta (Dipartimento dei Diritti e Pari Opportunità, Ministero della Solidarietà Sociale, Ministero del Lavoro), sia quelli *giudiziari* (Ministero della Giustizia e Direzione Nazionale Antimafia - DNA).

Questo delicato lavoro di coordinamento delle singole realtà operanti nel settore della Tratta di esseri umani ha portato allo sviluppo di iniziative e di proposte operative - tuttora in corso, anche di natura riservata - in relazione alle quali è stata pure avvertita l'esigenza che gli interventi siano coordinati con le Autorità dei Paesi balcanici dove è più attivo tale fenomeno.

L'utilità di disporre di un Tavolo interministeriale comune in materia, coordinato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, si è già peraltro manifestata concretamente, atteso che talune Amministrazioni presenti hanno prospettato la necessità di utilizzare tale Tavolo anche al fine di ottimizzare "a valle" - cioè in Italia - la lotta al fenomeno criminale, manifestando talune problematiche che si registravano nell'applicazione concreta della normativa italiana in materia.

Proprio a seguito dei successivi contatti e delle riunioni *ad hoc*, tenutesi a Palazzo Chigi, ove si è discusso di tali problematiche, sono state infatti emanate dal Ministro dell'Interno conseguenti, specifiche circolari in materia, con le quali sono stati definiti criteri

e modalità attuativi intesi ad eliminare le lamentate difficoltà di applicazione della legge, che peraltro si protraevano da anni.

Per quanto concerne, poi, il progetto di prevenzione e lotta “a monte” contro la Tratta di esseri umani, - obiettivo principale del Tavolo - si è convenuto che è evidente che dovrà essere realizzato assieme alle Autorità straniere interessate, peraltro già dichiaratesi pronte a collaborare.

1.b) Tavolo interministeriale sicurezza

Sono stati avviati, altresì, nel corso del semestre, utili contatti con i vertici delle Amministrazioni interessate, in particolare il Ministero dell'Interno ed il Ministero della Giustizia, finalizzati all'istituzione di un apposito Tavolo interministeriale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - UTOB, per una concreta e facilitata attuazione delle recenti disposizioni urgenti sulle espulsioni dei soggetti pericolosi relativamente alle persone di origine balcanica, Romania inclusa.

Tale Tavolo dovrebbe infatti consentire - come già avvenuto per il Tavolo Tratta - un più agevole dialogo tra le Amministrazioni interessate, al fine di individuare le soluzioni tecnico-operative che si ritengano più opportune in proposito, senza gli steccati naturalmente connessi alle specifiche competenze facenti capo ai singoli Organismi.

Le soluzioni che così potranno essere meglio individuate, oltre a facilitare l'attività di natura operativa ed attuativa della normativa di cui trattasi, potranno tornare anche utili, quale supporto tecnico di alto livello, all'azione di Governo, distaccando le misure proposte da un ambito meramente ideologico e politico, in una materia, quale la sicurezza, che non ammette distinzioni di parte.

Con l'istituzione di tale Tavolo, inoltre, la Presidenza del Consiglio potrebbe mettere a disposizione un apposito *canale diplomatico* con i Paesi balcanici più coinvolti nella materia, a cominciare dalla Romania e dai Paesi dell'ex Jugoslavia, facendo intervenire personalmente le relative Rappresentanze diplomatiche presenti nel nostro Paese. Si avrebbe così un ulteriore strumento operativo per agevolare l'azione dei Prefetti e delle altre Autorità istituzionali chiamate ad operare nel settore.

Ulteriori iniziative potrebbero essere avviate e sviluppate per impulso delle Amministrazioni presenti al Tavolo, in particolare quelle del Ministero degli Affari Esteri, dell'Interno e della Giustizia.

2) Sicurezza e cooperazione civile - militare.

Nel periodo in esame, l'UTOB ha continuato a dare impulso al Tavolo di approfondimento sulla cooperazione civile-militare, volto a stabilire un collegamento con i soggetti che sviluppano iniziative connesse con la stabilizzazione, la ricostruzione e lo sviluppo dei Paesi balcanici in cui operano contingenti militari nazionali, nella prospettiva di rilevare congiuntamente le esigenze, nonché di ottimizzare l'impiego delle risorse e incrementare l'efficacia degli interventi.

Nello specifico settore è, in particolare, da registrare lo svolgimento di una seconda riunione tenutasi il 25 settembre 2007.

Al citato evento, coordinato tecnicamente dall'Esperto del settore Difesa presso l'UTOB, hanno partecipato autorevoli rappresentanti del Ministero della Difesa e del Ministero degli Affari Esteri, dell'Associazione italiana delle ONG, dell'Osservatorio Interregionale per la Cooperazione allo Sviluppo (OICS) e delle Regioni Piemonte e Veneto.

Durante la riunione è stata presentata e discussa una bozza di "Protocollo d'Intesa", elaborata dall'Esperto del settore Difesa dell'UTOB, circa la necessità di istituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un "Tavolo di approfondimento sulla cooperazione civile-militare".

Al termine è stato concordato di studiare attentamente il documento ed inviare le osservazioni all'UTOB al fine di giungere ad una stesura definitiva del "Protocollo d'Intesa" che recepisca tutti i suggerimenti e possa essere ridiscusso ed approvato da tutti gli attori in causa in una prossima riunione.

Il Protocollo in parola, istituzionalizzando un foro di incontro sia nel teatro di operazioni sia a livello centrale, garantirà la circolazione delle informazioni sulle esigenze connesse con la stabilizzazione e la ricostruzione, così come sulle attività avviate o programmate dagli operatori nazionali presenti nel Paese di riferimento.

3) Controllo del traffico aereo.

In merito al controllo del traffico aereo, l'UTOB, tramite l'Esperto della Difesa, ha continuato a seguire e sostenere le attività riguardanti la partecipazione italiana alle iniziative volte a dare attuazione alla regolamentazione sul "Single Sky", emanata dalla Commissione Europea nel novembre 2001. Scopo di detta iniziativa è quello di aumentare le capacità dei sistemi di controllo operanti in Europa, migliorare i margini di sicurezza e, nello stesso tempo, ridurre i costi a carico degli utilizzatori dello spazio aereo, in un

contesto caratterizzato dalla inter-operabilità dei sistemi, dall'adozione di regole comuni e dall'indipendenza dai confini nazionali attraverso la costituzione di Blocchi Funzionali di Spazio Aereo (FAB).

In particolare, nel periodo in esame, l'UTOB, al fine di continuare a monitorare le attività riguardanti il controllo del traffico aereo e fare il punto di situazione, ha organizzato presso i propri uffici un incontro informale con rappresentanti dell'Ente Nazionale Assistenza al Volo (ENAV) e dell'Ente Nazionale Aviazione Civile (ENAC).

Durante la riunione il rappresentante dell'ENAC ha informato i partecipanti circa lo stato del progetto *South East European Functional Airspace Block Approach* (SEE FABA). In particolare, il progetto in parola sembra abbia notevolmente rallentato il suo sviluppo e sia destinato a spengersi. L'ENAC ha deciso al riguardo di non inviare per il futuro il proprio rappresentante alle riunioni del *Management Committee*.

Si attende, peraltro, nel corso del prossimo anno, una nuova direttiva della Commissione Europea che, nel 2001, aveva dato cinque anni di tempo perché si sviluppassero iniziative *bottom up* ai fini della realizzazione dei FAB ispirate ai principi del "*Single Sky*".

Per quanto concerne l'iniziativa, denominata "*Blue Med*", volta a razionalizzare la gestione del traffico aereo nel Mediterraneo, il rappresentante dell'ENAV ha sottolineato che la stessa sta proseguendo molto bene. Lo studio di fattibilità è stato sostanzialmente completato. Sono in corso approfondimenti di carattere tecnico indispensabili prima di passare all'attività di natura politica per giungere al consenso di tutti gli aventi causa.

In particolare, il progetto in parola coinvolge Italia, Grecia, Cipro, Malta, Egitto e Tunisia. Nella fase attuale si sta procedendo all'analisi dei requisiti operativi legati ai flussi di traffico attuali e futuri su una larga porzione dell'area mediterranea di interesse strategico per l'Italia. Lo scopo è quello di identificare le più adeguate strutture dei FAB da implementare, nel rispetto della citata regolamentazione sul "*Cielo Unico Europeo*". Alcuni Paesi, tra cui la Slovenia e la Bosnia ed Erzegovina, hanno chiesto di partecipare in qualità di osservatori alla realizzazione dell'iniziativa.

Capitolo 3

Attività di monitoraggio

L'attività di monitoraggio disposta dalla Legge ai sensi dell'art. 2, comma 4, lettera c) è organizzata e condotta dall'UTOB sulla base di metodologie consolidate.

Le verifiche sui programmi avviati avvengono con l'ausilio di un costante raccordo inter-istituzionale tra l'UTOB ed i Ministeri Attuatori.

Sia le procedure che i parametri di riferimento per le valutazioni degli interventi sono il frutto di un *iter* concordato, così come descritto nel documento già a suo tempo sottoposto al Comitato dei Ministri.

L'attività viene condotta nel rispetto delle specifiche competenze dell'UTOB e degli Enti Attuatori.

In tale contesto, sono di competenza dei Ministeri Attuatori le verifiche ed i controlli relativi ai puntuali aspetti tecnico-amministrativi e contabili degli interventi effettuati dai destinatari dei fondi.

Compete invece all'Unità la valutazione politico-strategica complessiva dei programmi, con particolare riferimento, tra l'altro, all'efficacia ed alla validità del rapporto di partenariato instaurato con i soggetti locali, al gradimento delle controparti e dei beneficiari locali, al raggiungimento degli obiettivi prefigurati e dei risultati attesi del progetto, alla coerenza dell'iniziativa con il quadro di intervento nazionale ed internazionale. Nel corso della realizzazione del progetto gli Enti sottopongono all'approvazione del Ministero ed al collegato parere di conformità dell'UTOB le richieste di variazione economicamente non onerosa o di estensione temporale.

Dall'inizio delle attività diverse missioni sono state condotte nei Paesi di intervento da delegazioni composte da rappresentanti dell'UTOB e dei Ministeri Attuatori. Ad esse si aggiungono le numerose visite condotte dai singoli Esperti negli stessi Paesi. Le più recenti misure di contenimento della spesa hanno invece da alcuni mesi portato a privilegiare un coinvolgimento più sistematico e strutturale degli uffici delle Rappresentanze diplomatiche nell'area per una diretta azione di verifica e supervisione in loco, sempre preceduta e preparata da specifici incontri e riunioni *ad hoc* svolti in Italia.

In particolare modo, per i progetti avviati alla fine del 2006, il Ministero degli Affari Esteri ha impostato, fin dall'inizio, l'attività di monitoraggio, facendo ricorso alle Ambasciate competenti per territorio, informando dell'avvio delle iniziative e trasmettendo i piani operativi e finanziari, le relazioni semestrali sullo stato di attuazione e schede riassuntive, al fine di consentire alle rappresentanze diplomatiche di fornire utili elementi di valutazione. Nel contempo, il