



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

Scuola di
Scienze Politiche
"Cesare Alfieri"

**Corso di Laurea Magistrale in
Relazioni internazionali e Studi europei**

**L'Unione Europea e l'ingresso dei Balcani Occidentali:
Valutazione del Programma di Pre-Accesso**

Relatore:
Prof.ssa Rossella Bardazzi

Candidato:
Vittorio Giorgetti

Anno Accademico 2014/2015

Al lungomare di Bari

INDICE

INTRODUZIONE.....	5
 CAPITOLO I	
LE RELAZIONI POLITICO-ECONOMICHE TRA UNIONE EUROPEA E	
BALCANI OCCIDENTALI DAGLI ANNI NOVANTA	
AD OGGI.....	
1.1 1991-1995: DALLE DICHIARAZIONI DI INDIPENDENZA AGLI ACCORDI DI DAYTON.....	9
1.2 1995-1999: DALL'APPROCCIO REGIONALE ALL'ASA.....	14
1.3 2000: 2005: IL REGOLAMENTO CARDS E I PRIMI RICONOSCIMENTI.....	19
1.4 2006-2008 IPA E CEFTA.....	29
1.5 2008-2013: LA CRISI FINANZIARIA E L'INGRESSO DELLA CROAZIA.....	37
1.6 2014: IPA II E NUOVE PROSPETTIVE.....	47
1.7 CONCLUSIONI.....	53
 CAPITOLO II	
I PROBLEMI DEL MERCATO DEL LAVORO IN CROAZIA	
E MACEDONIA.....	
2.1 PRINCIPALI TREND MACROECONOMICI IN CROAZIA E MACEDONIA.....	56
2.2 IL MERCATO DEL LAVORO IN CROAZIA.....	83
2.3 IL MERCATO DEL LAVORO IN MACEDONIA.....	95
2.4 CONCLUSIONI.....	108
 CAPITOLO III	
LA COMPONENTE IV DEL PROGRAMMA IPA 2007-2013	
IN CROAZIA E MACEDONIA: PIANIFICAZIONE,	
ASSORBIMENTO ED EFFICACIA.....	112

3.1	LE POLITICHE OCCUPAZIONALI DELL'UNIONE EUROPEA ED I PROGRAMMI DI ASSISTENZA PRE-ACCESSO.....	114
3.2	LA QUARTA COMPONENTE DELL'IPA 2007-2013.....	121
3.3	LA CROAZIA E LA IV COMPONENTE IPA.....	127
3.4	LA MACEDONIA E LA IV COMPONENTE IPA.....	143
3.5	CAPACITA' DI ASSORBIMENTO A CONFRONTO.....	155
3.6	LA CAPACITA' DI ASSORBIMENTO E LA MISURABILITA' SULLE DINAMICHE DI ACCESSO ALL'UE E SULL'ECONOMIA DI CROAZIA E MACEDONIA.....	162
	CONCLUSIONI	182
	BIBLIOGRAFIA	192
	SITI WEB CONSULTATI E DI INTERESSE GENERALE.....	201

INTRODUZIONE

“Discuti sull’Unione Europea e sii volenteroso di aderirvi, ma rendi l’argomento caldo e freddo: potresti non dare la giusta attenzione o comprendere bene l’UE - e questo ci può stare - ma cercare l’adesione deve essere un dovere per te. Senza di questa, probabilmente non saresti mai stato eletto perché tutti i tuoi elettori vogliono diventare membri dell’UE. Inoltre, se tu non supportassi l’UE, rischieresti di essere lasciato fuori da tutti, all’oscuro, dato che oggi formare un governo richiede un’approvazione certa da parte dell’Unione stessa. Così, mira all’Unione Europea, pur mettendo dentro alla tua volontà una sana dose di ambiguità. Essere troppo pro-Europa, di questi tempi, potrebbe significare lasciare troppo la corda ad un partner che non ti vuole veramente. Perciò, cerca di seminare anche alcuni dubbi rispetto al progetto (...)”.¹

Con queste parole, Florian Bieber, direttore del Centro per gli Studi sull’Europa Sud Orientale dell’università di Graz, si rivolge ad un utopico “Principe machiavellico dei Balcani”, consigliandogli la strategia da seguire rispetto al percorso d’integrazione con l’Unione Europea. Il discorso, in termini reali, è concretamente indirizzato agli attuali leaders politici dei paesi dei Balcani Occidentali, alle prese con una convergenza verso Bruxelles ancora stentata e fortemente rallentata da tantissime variabili. Difatti, a vent’anni esatti dalla firma degli Accordi di Dayton, che hanno formalmente chiuso la tremenda guerra dell’ex Jugoslavia, l’integrazione dei nuovi Stati balcanici nel sistema europeo rimane un nodo molto difficile da sciogliere. Naturalmente, scegliere l’Unione Europea non significa solamente aderirvi istituzionalmente, bensì accettare il modello politico, giuridico, economico e sociale sviluppato dagli Stati membri dell’organizzazione a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso. L’ingresso nell’UE è infatti solamente l’ultimo tassello di un percorso che, a partire dal 1995, ha cercato di inserire in maniera sempre più consistente i paesi balcanici nel sistema comunitario.

Il risultato, ad inizio 2015, è tutto fuorché confortante. La maggior parte degli Stati che compongono la regione è ancora invischiata in divisioni etniche e politiche

¹ Questo passo è una libera traduzione, proposta dall’autore, dell’articolo di Florian Bieber, “Ten Rules by a 21st Century Machiavelli for the Balkan Prince”, pubblicato sul sito del Centro di Ricerca sull’Europa Sud Orientale il 7 febbraio 2015.

interne, non è riuscita a risolvere alcune decennali dispute diplomatiche, ha una posizione marginale rispetto all'economia continentale e annovera tassi di povertà altissimi rispetto al resto d'Europa. Di riflesso, solamente due paesi sono stati ammessi a far parte dell'UE, l'ultimo dei quali, la Croazia, vi è entrata solo dopo un complicato cammino durato ben 12 anni dal superamento del primo passaggio per l'accesso. Naturalmente, parte della responsabilità per la situazione creatasi va imputata anche alla controparte, l'Unione Europea, principale attore politico ed economico del Continente, che ha evidentemente compiuto degli importanti errori strategici nel tentativo di integrare efficacemente l'intera regione. E' proprio per questo che l'utopico Principe dei Balcani di Bieber, se da una parte deve accettare con fervore il progetto europeo, dall'altra deve stare attento a non immergersi troppo senza una minima capacità critica o una reale osservazione dell'interessamento altrui.

Questo lavoro indagherà sui motivi che hanno portato a questa irrisolta distanza tra l'UE e i Balcani Occidentali, focalizzandosi sullo strumento di pre-accesso creato dalle istituzioni europee nel 2006, ovverosia sul primo e principale motore di convergenza attuato dopo la fondamentale conferenza di Salonicco del 2003, quando fu dichiarato che "il futuro dei Balcani è nell'Unione Europea". Utilizzando dati ufficiali, programmi scritti appositamente ed analisi effettuate ex-post da diversi istituti di ricerca, andremo a vedere come sia stato impostato il programma IPA 2007-2013 in due paesi campione, come questo sia stato utilizzato dagli stessi e quale sia stata l'efficacia reale sia su alcune componenti economiche, sia sul processo di accesso all'UE.

Più specificatamente, nel primo capitolo analizzeremo le relazioni politico-economiche sviluppatesi tra Stati balcanici ed Unione Europea dal 1991 ad oggi, alla luce dei programmi di pre-accesso creati appositamente per l'ingresso dei paesi in questione. Nel secondo capitolo ci concentreremo su due casi studio, Croazia e Macedonia, vedendo quale sia stata la loro evoluzione economica negli ultimi vent'anni, con un'attenzione particolare alle loro dinamiche occupazionali e allo sviluppo delle risorse umane (in termini di istruzione ed inclusione sociale). Nel terzo capitolo, analizzeremo come l'IPA 2007-2013 abbia affrontato le componenti scelte nei due paesi, quanti progetti siano stati implementati grazie ai fondi del programma e quale sia stata la generale capacità d'assorbimento da parte delle

istituzioni croate e macedoni. In conclusione, valuteremo se questo strumento si sia rivelato adatto alle necessità dei paesi balcanici in termini di convergenza ed ingresso nell'UE, o se sia stato uno dei tanti punti deboli di un cammino che, in vent'anni, ha raccolto pochi passi avanti e molte cadute.

CAPITOLO 1

LE RELAZIONI POLITICO-ECONOMICHE

TRA UNIONE EUROPEA

E BALCANI OCCIDENTALI

DAGLI ANNI NOVANTA A OGGI

Riuscire a riassumere in maniera semplice ed organica le relazioni tra Unione Europea e Balcani Occidentali² è un compito abbastanza arduo. Per capire la complessità del tema basterebbe pensare alle fasi diametralmente opposte di cui i due attori si resero protagonisti a inizio anni Novanta del secolo scorso. Se da una parte gli Stati membri della Comunità Europea si erano decisi ad effettuare il salto di qualità che li attendeva da anni con la firma del Trattato di Maastricht e l'istituzione dell'Unione Europea, dall'altra, la pluridecennale unione balcanica si era ritrovata a fare i conti con le incoerenze e le storiche suddivisioni dell'artificio jugoslavo, finendo per sgretolarsi sullo sfondo di una tragedia di carattere politico, economico e, soprattutto, umanitario. Detto in altri termini, le due aree geografiche compirono movimenti opposti: una convergenza centripeta per i paesi comunitari, sigillo decisivo verso il processo di pace e messa in comune di poteri fondamentali, contro una separazione centrifuga per i paesi jugoslavi, macchiata dal sangue di un anacronistico scontro etnico all'interno dell'Europa stessa.

A livello pratico, questa sfasatura temporale e politica produsse un incredibile allontanamento tra le parti, mandando al macero le precedenti buone relazioni che CEE e Jugoslavia erano riuscite a costruire tra gli anni Settanta e Ottanta³. Tutto era

2 Con il termine "Balcani Occidentali" ci si riferisce alla zona occidentale della penisola balcanica, comprendente Slovenia, Croazia, Bosnia Erzegovina, Serbia, Montenegro, Kosovo, Repubblica di Macedonia, Albania e Grecia. Il termine viene utilizzato per distinguere l'area geografica dai "Balcani Orientali" che annoverano al proprio interno Romania, Bulgaria, Moldavia e Transnistria.

3 CE e Jugoslavia siglarono il loro primo accordo commerciale il 1 maggio 1970 (primo accordo non preferenziale concluso con un paese terzo) per una durata di tre anni. Il successivo accordo sarebbe stato valido per il periodo 1973-1978, basandosi sul trattamento di nazione più favorita ed elevato grado di liberalizzazione. Il 2 dicembre 1976 venne firmata la "dichiarazione di Belgrado", contenente precisi propositi circa il coinvolgimento crescente della Jugoslavia nel mercato europeo. Alla luce di ciò, la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) si sarebbe impegnata a concedere un primo prestito di 25 milioni di ECU, così da limitare i danni legati al deficit della

da riscrivere e, non da ultimo, il gioco dei ruoli che vedeva la neonata UE nelle vesti di principale attore diplomatico, detentore dell'ordine per l'intero continente. Il 1991, anno di preparazione per la nascita dell'Unione Europea e della dichiarazione d'indipendenza di Slovenia e Croazia, può senza dubbio essere considerato come l'anno zero dei rapporti tra UE e Balcani Occidentali. Infatti, si stavano affacciando alla Storia nuovi soggetti politici con nuovi compiti e nuovi accordi da ottenere, in un clima complicato e dalle prospettive non semplici.

In questo capitolo ripercorreremo i passaggi fondamentali del percorso che UE e paesi dell'ex Jugoslavia hanno dovuto compiere negli ultimi ventitré anni per ritornare sulla strada di una piena integrazione politica ed economica. Per una questione di spazio e coerenza con il tema della tesi, ci focalizzeremo soprattutto sugli strumenti finanziari e commerciali messi in campo dall'Unione, limitandoci a brevi cenni rispetto alle strategie diplomatiche e militari.

1.1. 1991-1995: DALLE DICHIARAZIONI DI INDIPENDENZA AGLI ACCORDI DI DAYTON

Le relazioni tra gli Stati federali della Repubblica Socialista della Jugoslavia cominciarono ad incrinarsi rapidamente a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, a pochi anni dalla morte di Tito (4 maggio 1980). Tra i primi segni di una destabilizzazione del paese⁴ e le dichiarazioni d'indipendenza di Slovenia e Croazia,

bilancia commerciale jugoslava conseguenti all'apertura commerciale. Nel decennio successivo la cooperazione tra i due attori avrebbe vissuto un periodo di continua evoluzione, complice la “mediterraneizzazione” della Comunità con l'ingresso di Grecia, Spagna e Portogallo. La Jugoslavia rappresentava il primo partner della CEE (le cifre dello scambio erano nettamente più alte di quelle di tutti i paesi PECO), e il rapporto si consolidò tramite l'Accordo di Cooperazione del 1980, emendato con continui protocolli finanziari approvati dalla Commissione. Nel marzo 1990 il Presidente Marković chiese di trasformare il vigente accordo di cooperazione in accordo di associazione. Il paese entrò a far parte dei beneficiari del programma PHARE assieme ad altri paesi finalmente liberi dal Patto di Varsavia, ma la situazione si deteriorò velocemente, portando alla dichiarazione d'indipendenza di Slovenia e Croazia e al successivo blocco di tutti i programmi d'assistenza già contrattati.

- 4 L'elezione di Slobodan Milošević a Presidente della Repubblica Socialista di Serbia nel novembre 1987 aveva riacutizzato gli storici dissensi etnici presenti in Jugoslavia. Davanti ad una crescente campagna nazionalista serba, le altre popolazioni avevano cominciato a muoversi alla ricerca di una soluzione indipendentista, così da sventare l'ipotesi di una ristrutturazione federale sponsorizzata dal congresso filo-serbo. Mentre alle province del Kosovo e del Montenegro fu impedita qualsiasi forma di autonomia governativa, le popolazioni slovene e croate si attivarono velocemente per smarcarsi da Belgrado con l'indizione di referendum e di elezioni indipendenti tra il 1990 e il 1991. Più complessa si rivelò la questione bosniaca, dove la popolazione era divisa tra bosniaci (musulmani), serbi e croati (cattolici), e le consultazioni referendarie per l'indipendenza della regione furono boicottate dalle autorità serbe (appoggiate da un 31% della popolazione

datate entrambe 25 giugno 1991, passò un tempo tanto breve quanto sufficiente per sconvolgere gli equilibri dell'intera regione.

In quegli stessi anni la Comunità Economica Europea si stava trasformando in Unione Europea, il cui secondo pilastro sulla Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC) sarebbe andato a sostituire la trentennale Cooperazione Politica Europea, andando a rafforzare gli strumenti comuni in materia di politica internazionale⁵. La gestione della crisi balcanica, la più grave a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, avrebbe richiesto un'architettura istituzionale ben delineata e un'uniformità di intenzioni tra i principali protagonisti europei. La CEE sembrava essersi attrezzata per affrontare questo tipo di fenomeni, eppure, contrariamente alle aspettative, la rinnovata organizzazione europea si ritrovò ad agire come mero “spettatore attivo”, limitandosi al ruolo di mediatore di un conflitto in costante escalation.

La prima iniziativa significativa messa in campo dalla CEE fu l'apertura delle **Conferenze sulla Jugoslavia**, tenutesi all'Aia dal settembre 1991 all'agosto 1992. In questo contesto, i dodici ministri degli Esteri chiamati a partecipare si accordarono per la sospensione unilaterale dell'Accordo di Cooperazione del 1980 e dei relativi protocolli. Allo stesso modo, la Jugoslavia venne depennata dalla lista dei beneficiari del Sistema di Preferenze Generalizzate⁶. Precedentemente, il Consiglio Europeo aveva deciso un embargo di armamenti ed equipaggiamenti militari verso l'intera Jugoslavia.

La sospensione dell'Accordo di Cooperazione (che passò sotto nome di “denuncia”), creò un precedente assoluto, dato che per la prima volta la CEE decideva di sospendere un accordo di carattere commerciale con un paese terzo in forma immediata. La giustificazione fu trovata sulla base dell'articolo 60 dell'accordo

stessa). A partire dall'aprile 1992, la Bosnia sarebbe diventata l'epicentro della guerra jugoslava, terminata solo il 20 settembre 1995 grazie all'intervento della NATO.

5 La PESC era ed è tuttora regolata dal TITOLO V del Trattato sull'Unione Europea (TUE). Riferendoci alla versione del 1992, l'Art.J.1 recita che: 1. L'Unione e i suoi Stati membri stabiliscono ed attuano una politica estera e di sicurezza comune disciplinata dalle disposizioni del presente Titolo ed estesa a tutti i settori della politica estera e di sicurezza. 2. Gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune sono i seguenti: difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza dell'Unione; rafforzamento della sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri in tutte le sue forme; mantenimento della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi; promozione della cooperazione internazionale; sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

6 Il Regolamento del Consiglio No. 3301/91 venne emanato l'11 novembre 1991 e sospese le concessioni commerciali esistenti tra EEC e Rep.Soc.Federale di Jugoslavia. Contemporaneamente, il Regolamento No. 3301/91 bloccò le importazioni di prodotti tessili, e la Decisione No. 91/598/ECSC tolse la Jugoslavia dalla lista dei paesi beneficiari del GSP.

stesso⁷ e dell'art. 61-62 della Convenzione di Vienna del 1969⁸. Non entrando nel merito della disputa giurisprudenziale (il governo serbo reclamò una violazione del diritto internazionale), va detto che la peculiarità di tale decisione sarebbe emersa qualche mese dopo, con il Regolamento del Consiglio No. 3567/91 del 2 dicembre 1991, quando furono riaperte le concessioni commerciali con Slovenia, Bosnia Erzegovina, Croazia e Macedonia, ma non con Serbia e Montenegro (quest'ultimo sarebbe comunque stato incluso nel gruppo degli esenti l'anno successivo). Quindi, le pesanti misure economiche si rivelarono come la prima (e in quel momento unica) arma per isolare la Serbia di Slobodan Milošević. Il significato politico era enorme: la nascente Unione Europea aveva trovato un “nemico” e si era schierata diplomaticamente (Blockman, 2007).

Protagonista assoluta di questa nuova strategia politica fu la Commissione d'arbitrato istituita nel novembre 1991, poi ribattezzata **Commissione Badinter**. Chiamata ad esprimere il proprio giudizio sulla possibile sopravvivenza della Repubblica Federale della Jugoslavia, ne certificò la definitiva dissoluzione⁹ con dieci opinioni ufficiali. Da un certo punto di vista, la mossa andò a ledere il compito iniziale delle stesse Conferenze dell'Aia. Queste erano state ideate come un tavolo diplomatico per tentare di ricompattare i vari Stati federali in un'unica entità. Con il passare del tempo, però, la percezione e l'*understanding* della situazione cambiò nettamente, virando in sfavore della sola Serbia. Questo approccio dette sicuramente una svolta al conflitto stesso, marcandone i contenuti indipendentisti e rinfocolando l'atteggiamento nazionalista serbo (Owen, 1995).

Se l'UE era riuscita a schierarsi coraggiosamente e aveva rafforzato le sue convinzioni con i propri mezzi diplomatici ed economici, altrettanto non poté dimostrare militarmente quando lo scoppio della guerra in Bosnia Erzegovina (marzo 1992) avrebbe richiesto un più forte e diretto coinvolgimento. E' in questo frangente che l'UE dimostrò tutta la sua inesperienza e la mancanza di una linea comune sul

7 La Decisione del Consiglio No. 91/602/EEC del 25 novembre 1991 utilizzò la disposizione dell'Art. 60 che recita: ‘This agreement is concluded for an unlimited period. Either Contracting Party may denounce this Agreement by notifying the other Contracting Party. This Agreement shall cease to apply six months after the date of such notification’.

8 L'art. 61 e 62 della Convenzione trattano, rispettivamente, di sopravvenienza di una situazione che rende impossibile l'esecuzione, e cambiamento fondamentale delle circostanze.

9 L'Opinione No.1 (29 novembre 1991) certificò il processo di dissoluzione della Repubblica Federale di Jugoslava. L'Opinione No.3 (11 gennaio 1992) confermò l'esistenza di confini tra regioni protetti dal diritto internazionale. Le Opinioni No.7 e 8 dichiararono Macedonia e Slovenia idonee ad essere riconosciute come entità indipendenti. L'Opinione No.10 (4 luglio 1992) affermò l'esistenza della Repubblica Federale di Jugoslavia comprendente solo Serbia e Montenegro (incluso il Kosovo).

trattamento della nuova PESC. In particolar modo, la gestione dell'Unione Europea Occidentale (UEO), nonostante le nuove “Petersberg Tasks”¹⁰, rimaneva ambigua e poco chiara: l'UEO poteva finalmente essere considerata come l'esercito europeo ufficiale, o no? Come veniva controllata? Come si inseriva all'interno del secondo pilastro del Trattato di Maastricht?

In quel momento, la UEO era stata chiamata a presidiare il mare Adriatico per far rispettare l'embargo commerciale e di armi. La Germania chiese a gran voce un rafforzamento della missione UEO che prevedesse un'azione aerea, ma Francia e Gran Bretagna si opposero nettamente a questa opzione. I pareri erano discordi e il clima di anarchia palese. Un'ulteriore dimostrazione fu l'inversione dell'applicazione delle opinioni date dalla Commissione Badinter circa il riconoscimento dei nuovi Stati. Infatti, contrariamente ad un parere negativo, la Croazia fu riconosciuta dai paesi membri, mentre la Macedonia dovette subire il trattamento opposto (opinione positiva e mancato riconoscimento) a causa della neonata disputa sul nome con la Grecia¹¹.

L'impasse istituzionale europea venne gradualmente superata solo con l'intervento delle Nazioni Unite, della NATO e degli Stati Uniti che, formalmente, divennero i leaders delle operazioni belliche. I paesi dell'UE parteciparono sia alla missione UNPROFOR¹², sia all'Operazione Forza Deliberata¹³ della NATO inviando i propri

10 Le “Petersberg Tasks” vennero formulate nel 1992 e ridisegnarono i compiti dell'Unione Europea Occidentale rispetto alle priorità e alle possibili opzioni militari. In breve, queste sono: missioni umanitarie e di soccorso, missioni di peacekeeping, crisis management e peacemaking. La questione della difesa territoriale, invece, fu lasciata come dominio della sola NATO.

11 La disputa sul nome della Macedonia nasce nel 1991 per il rifiuto greco di riconoscere alla nuova Repubblica il nome ellenico che identifica una regione più ampia (la maggior parte della quale si trova proprio in Grecia). Per la Grecia, la popolazione slava non ha il diritto di appropriarsi di un nome che è parte dell'antica storia greca; in più, la pretesa di una tale nome potrebbe nascondere il desiderio di inglobare l'intera provincia greca di Macedonia (ambizione già espressa dalla Jugoslavia di Tito). Il caso venne portato in sede ONU e, finora, non ha trovato alcuna soluzione, se non un temporaneo accordo con la denominazione di Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM). Al giorno d'oggi, quasi tutti gli Stati del mondo riconoscono la FYROM con il suo nome costituzionale, “Repubblica di Macedonia”, ma per il parere negativo della Grecia l'appellativo internazionale continua ad essere FYROM. In questo lavoro, per brevità e chiarezza, utilizzeremo il nome di Macedonia.

12 Missione di peacekeeping istituita dalla risoluzione No. 743 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Il compito iniziale era quello di assicurare la sicurezza delle “safe-haven”, ossia zone demilitarizzate ad alta concentrazione serba. Con il precipitare della situazione in Bosnia e il rifiuto delle autorità croate e serbo-bosniache di collaborare, il Consiglio di Sicurezza espanse i compiti dell'UNPROFOR richiedendo “tutte le misure necessarie”. Tuttavia, i caschi blu erano scarsamente equipaggiati e ogni mossa implicante l'uso della forza doveva attendere il parere positivo sia del Consiglio ONU che di quello NATO (sistema a “dual key”). Il risultato fu un forzato immobilismo che dovette assistere passivamente ai peggiori massacri della guerra in Jugoslavia, compreso l'eccidio di Srebrenica, e che venne negativamente coinvolto con la presa in ostaggio di 400 dei suoi uomini.

13 Le operazioni NATO erano volte al monitoraggio dell'Adriatico e, con la Risoluzione 781 del

contingenti. Oltre a queste due azioni, però, non ci fu nessun'altra operazione congiunta da parte dell'Unione Europea. L'unico compito che l'Unione si ritrovò a gestire in autonomia fu l'amministrazione straordinaria della città di Mostar, storico crocevia tra Occidente e Oriente e vittima di pesanti attacchi da parte dei belligeranti (il 9 novembre 1993 un contingente croato distrusse il plurisecolare ponte vecchio). L'operazione **EUAM** durò dal luglio 1994 al gennaio 1997 ed ebbe come fine la ricostruzione della città e il superamento delle divisioni etniche con un processo *in loco* di riconciliazione.

L'accordo definitivo che chiuse il conflitto si tenne negli Stati Uniti, a Dayton, tra il 1 e il 26 novembre 1995. Per l'Unione Europea partecipò l'inviato speciale Carl Bildt. Sostanzialmente, venne formalizzata l'inviolabilità delle frontiere e la creazione di due entità – la Federazione Croato-Musulmana e la Repubblica Serba – alla guida della Bosnia Erzegovina. Entrambe venivano comunque poste sotto una Presidenza collegiale alla quale sarebbero dovuti sedere congiuntamente un serbo, un croato e un musulmano. Il 14 aprile 1996 l'accordo venne formalizzato a Parigi.

La letteratura che tratta l'atteggiamento dell'Unione Europea durante la guerra dei Balcani è molto vasta e più o meno concorde nel certificare un fallimento dell'organizzazione. La mancanza di un esercito stabile e la prematurità di un conflitto così complicato sono oggettive giustificazioni che in qualche modo disciolpano la debolezza dell'azione europea. Tuttavia, per i protagonisti dell'epoca, la semplice idea di dover dipendere ancora dagli Stati Uniti a guerra fredda conclusa, rappresentò una sorta di vergogna politica che macchiò indissolubilmente le nuove vesti di Bruxelles (Blockman, 2007). Proprio per questo motivo, subito dopo l'accordo di Dayton l'UE cercò di riprendere lo scettro delle operazioni per aprire una fase nuova all'interno dei Balcani Occidentali e nel continente europeo tutto, spingendo sull'acceleratore riguardo le questioni stabilità ed allargamento.

Consiglio di Sicurezza ONU, della no-fly zone applicata sull'intero territorio della Bosnia Erzegovina. L'attacco contro il pilota americano Scott O'Grady e la morte di 8000 civili a Srebrenica portarono al lancio, durante la Conferenza di Londra del luglio 1995, dell'Operazione Forza Deliberata. Tramite questa, le forze aeree NATO furono autorizzate a colpire target specifici serbi o a rispondere militarmente agli attacchi. I bombardamenti NATO durarono fino al 20 settembre 1995, risultando decisivi per la resa della Serbia e il termine del conflitto. Susseguentemente agli accordi Dayton furono accordate nuove operazioni di controllo del territorio e monitoraggio delle condizioni di pace (l'operazione Joint Endeavor sarebbe rimasta in Bosnia fino al 2004).

1.2. 1995-1999: DALL'APPROCCIO REGIONALE ALL'ASA

Ancora sotto shock per gli eventi della guerra in Bosnia Erzegovina, il 30 ottobre 1995 il Consiglio dell'Unione Europea comunicò il lancio di un piano regionale a lungo termine per i Balcani Occidentali. La struttura complessiva del piano prese il nome di **Approccio Regionale** e, di fatto, si rivelò come la prima vera iniziativa atta a stabilizzare gli Stati dell'ex Jugoslavia sia nel loro rapporto reciproco, sia in quello con gli altri paesi europei¹⁴. Le linee guida dell'Approccio erano due: stipula di accordi bilaterali di prima generazione (economico-commerciali) e dispiego di assistenza finanziaria mirata alla ricostruzione e allo sviluppo dell'area. Ciononostante, per poter accedere ai fondi e ai mezzi tecnici del piano bisognava garantire il rispetto assoluto di determinati parametri: attuazione piena degli accordi di Dayton; sviluppo di uno Stato democratico e pienamente di diritto; collaborazione con il Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia (ICTY); reciproco riconoscimento; ritorno dei rifugiati e degli sfollati; rispetto dei diritti umani e delle minoranze; costruzione di un'economia di mercato; cooperazione regionale multilivello.

La condizionalità era quindi la chiave per essere inseriti nel programma europeo e poter rifondare le agevolazioni tariffarie che esistevano prima dello scoppio della guerra. Da un certo punto di vista, la condizionalità rappresentava il bastone per potersi accaparrare la carota (Gori, 2007).

Entrando più nello specifico, il programma di assistenza finanziario era il **PHARE**, di cui aveva goduto la stessa Jugoslavia a inizio anni Novanta. Introdotto con il Regolamento No. 3906/89 del Consiglio come aiuto esterno per il processo di riforme politiche ed economiche in Ungheria e Polonia, questo strumento era stato gradualmente esteso a tutti i paesi PECO (Europa Centrale e Orientale) candidati all'ingresso nell'UE. I fondi disponibili andavano nella direzione della ristrutturazione amministrativa e industriale del paese, cercando di allineare i paesi beneficiari con i bisogni dell'acquis comunitario e del sistema economico europeo. Detto in altri termini, il PHARE agiva come ammortizzatore finanziario durante il processo di transizione che avrebbe comportato un adeguamento delle norme interne e dei sistemi produttivi con le regolamentazioni e gli standards dell'Unione.

14 L'Approccio Regionale prese il posto del Processo Royaumunt, l'iniziativa francese che voleva implementare gli accordi di Dayton basandosi su democratizzazione, cultura e diritti umani. Il contesto di monitoraggio sarebbe stato di carattere internazionale. A livello pratico, avrebbe creato un minor coinvolgimento europeo non contemplando alcuna condizionalità positiva.

Con l'Agenda 2000 la componente tecnica del PHARE diminuì visibilmente per lasciare più spazio agli investimenti relativi alle infrastrutture e all'ambiente. L'assistenza non veniva più fornita in forma di prestito ma di aiuto non rimborsabile finanziato dalla Comunità, dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e, in alcuni casi, da paesi terzi. Per potervi accedere, i PECO avevano dovuto sottoscrivere il “Paternariato di Adesione”, ovvero sia il documento con il quale veniva riconosciuta la richiesta di adesione e nel quale erano stilati tutti gli obiettivi e i mezzi da disporre per l'accesso.

Questa condizione, naturalmente, non si applicava ai paesi dei Balcani Occidentali in quanto dichiarati ancora non eleggibili per l'adesione (eccezion fatta per la Slovenia)¹⁵. In una comunicazione della Commissione del 2 ottobre 1996 si paventò l'ipotesi di apporre una clausola evolutiva che nel tempo avrebbe avviato i negoziati per l'accesso, senza però specificare le forme e i tempi dell'azione. L'unica cosa che venne ribadita fu il concetto di condizionalità, sia positiva che negativa, di tipo graduale: più i paesi balcanici si sarebbero avvicinati agli standards richiesti, più le condizioni sarebbero state stringenti nell'ottica di un riconoscimento dello status di candidato.

Al PHARE venne aggiunto il Programma **OBNOVA** (in serbo-croato significa “ricostruzione”), che metteva a disposizione 400 milioni di euro per: il consolidamento delle relazioni di buon vicinato e della cooperazione regionale; la riabilitazione delle infrastrutture degli edifici pubblici danneggiati dalla guerra; la promozione della società civile e delle ONG; il processo di reintegrazione dei profughi e dei militari; la promozione degli investimenti stranieri e le agevolazioni alla piccola e media impresa. Anche questo strumento era soggetto a condizionalità, come dettato dal Regolamento No. 1628/96 (art.2: democrazia, rule of law e diritti umani condizioni fondamentali per l'applicazione).

Nella Tabella 1 troviamo le cifre precise che si riferiscono all'assistenza finanziaria garantita ai paesi balcanici antecedentemente al 2000.

15 L'Albania cominciò ad usufruire del programma PHARE dal 1992. Croazia, Bosnia Erzegovina e Macedonia dal 1996. La Slovenia ebbe un percorso differenziato rispetto ai paesi della ex Jugoslavia, assimilabile a quello dell'Europa Centro Orientale. Riconosciuta nel gennaio 1992, Lubiana firmò l'accordo di associazione con l'UE già nel 1996 (entrato in vigore nel febbraio 1999). I negoziati di adesione cominciarono nel 1999 e nel 2004 la Slovenia diventò membro dell'Unione, adottando l'euro nel medesimo anno. Per questi motivi, in questo testo non contempliamo lo stato sloveno come parte del gruppo dei Balcani Occidentali.

Tabella 1. Assistenza UE programmi PHARE + OBNOVA 1995-1999 (in milioni di euro)

	Albania	BiH	RFY	Croazia	FYROM	TOTALE
1995	90.55	216.40	40.00	38.70	34.40	420.05
1996	55.30	441.10	24.50	33.60	25.00	579.40
1997	99.40	360.90	18.10	27.00	73.70	579.10
1998	54.30	295.30	27.10	24.10	25.20	439.40
1999	225.40	284.00	145.30	18.60	108.60	1041.50
TOTALE	524.95	1598.70	255.00	142.00	267.20	3059.45

Fonte: Auswärtiges amt Deutschland (Ufficio Federale Ministero degli Esteri Germania)

Da quanto si evince dalla tabella, la Bosnia Erzegovina è stata, da un punto di vista quantitativo, il primo beneficiario dei programmi d'assistenza. Ingenti sono stati gli esborsi anche per Albania e Serbia nel 1999, come supporto per contrastare le crisi interne scoppiate nello stesso anno. La Croazia ha visto un quantitativo di risorse che sono andate via via riducendosi nel tempo (sintomo di un maggiore stato di salute del paese), mentre in Macedonia queste sono variate in base alla stabilità delle aree limitrofe (la crisi in Albania ha prodotto un fenomeno migratorio importante, specialmente nelle regioni di confine).

Come confermato dal Regional Strategy Paper 2002, comunque, i programmi PHARE e OBNOVA nei Balcani erano principalmente volti all'aiuto umanitario, alla ricostruzione civile, allo sviluppo istituzionale e alla riconciliazione sociale. Lo spazio per la componente macroeconomica, a differenza di quanto avvenuto per i PECO, si ritrovava molto limitato (nonostante la concessione di un piccolo fondo autonomo per fronteggiare le difficoltà della transizione economica¹⁶).

Purtroppo, la situazione nei Balcani non si stabilizzò come auspicato e, nel giro di pochi anni, si presentarono due enormi crisi in Albania¹⁷ e in Kosovo¹⁸, che l'UE fu

16 L'assistenza macroeconomica si riferisce a quegli esborsi che comprendevano gli aiuti non rimborsabili ed i prestiti. Fino al 2000, questa è stata concessa a: Albania (€ 105milioni), Bosnia Erzegovina (€25 mil.), Macedonia (€ 40 mil.).

17 Dopo la dichiarazione d'indipendenza e la guerra, che toccò solo superficialmente l'Albania, il paese sprofondò in un clima di criminalità e incertezza economica. Per uscire dal pesantissimo clima di recessione dovuto a una pessima conversione dell'economia statale a economia di mercato, vennero ideate le "firme piramidali", ossia imprese finanziarie che promettevano altissimi tassi d'interesse verso i depositanti, senza concedere alcun tipo di garanzia reale. Nel gennaio 1997 la maggior parte di queste imprese fallì, e molte famiglie videro andare in fumo i propri risparmi. L'evento fu la goccia che fece straboccare il vaso. Il governo fu incolpato di aver legittimato

chiamata a gestire con i propri mezzi. Molti addetti ai lavori misero in discussione l'efficacia dell'Approccio Regionale che, obiettivamente, non dava alcuna garanzia d'ingresso ai paesi oltre Adriatico, lasciando i piani finanziari ideati in un limbo senza prospettiva.

Per questo motivo, al Consiglio di Colonia del 10 giugno 1999, i Primi Ministri europei approvarono il **Patto di Stabilità**, lanciato nello stesso mese al Vertice di Sarajevo. Il Patto non ha niente a che vedere con l'attuale strumento di controllo dei conti pubblici. Al contrario, questo è un documento politico che, sulla spinta dell'allora presidenza tedesca, per la prima volta indicò esplicitamente la potenziale candidabilità degli Stati dell'ex Jugoslavia per l'ingresso nell'Unione Europea. Il Patto non includeva solo i paesi balcanici ma anche Moldavia e Turchia. Tra i partners dell'iniziativa risultavano anche USA, Canada, ONU, OSCE, NATO, Banca Mondiale, FMI e altri. In pratica, veniva istituita una piattaforma internazionale concentrata sulla stabilità politica dei Balcani. Questa avrebbe affidato a un Coordinatore Speciale il coordinamento, lo sviluppo e la comunicazione delle varie attività disposte per implementare Dayton (i cosiddetti “tavoli di lavoro”, suddivisi in democrazia e diritti umani, ricostruzione economica e sviluppo, sicurezza).

L'impatto emotivo legato ai fatti del Kosovo era grande, e la paura di farsi trovare nuovamente impreparati davanti a una crisi come quella dei primi anni Novanta spinse l'UE a sviluppare parallelamente un altro programma, stavolta pienamente autonomo: il **Processo di Stabilizzazione e Associazione (PSA)**. A differenza dei precedenti strumenti di carattere regionale, il PSA si concentrava maggiormente sulle condizioni di ogni singolo paese, attivando una procedura di

l'azione fraudolenta delle imprese finanziarie e la popolazione cominciò ad organizzarsi in gruppi di ribelli armati. Il 4 marzo fu presa Tirana, in un clima di totale anarchia che vedeva la maggior parte del paese sottratto al controllo statale. Solo grazie alla Risoluzione ONU No.1001 del 27 marzo 1997 venne incaricata una missione estera, denominata “Alba” e guidata dall'esercito italiano, che riuscì a riportare l'ordine in Albania. Nel 1998 il partito Socialista d'Albania vinse le elezioni e venne adottata una nuova costituzione.

- 18 Gli accordi di Dayton non avevano portato alcuna soluzione alla questione kosovara: la provincia a maggioranza albanese (una delle cause scatenanti dello smembramento jugoslavo) rimaneva dentro la Repubblica Federale di Jugoslavia guidata da Slobodan Milošević. Le prime decisioni post-conflitto furono mirate alla distruzione di ogni forma di autonomia kosovara. Di tutta risposta, i kosovari albanesi, che nei primi anni Novanta avevano compiuto diversi sforzi per raggiungere l'indipendenza (un referendum, una costituzione autonoma e la formazione di istituzioni indipendenti), diedero il via a una campagna di lotta armata. La risposta serba fu fortissima (le cifre ufficiali parlano di 11.000 kosovari albanesi uccisi), e l'escalation delle ostilità dovette richiedere l'intervento della NATO nel 1999. L'Operazione “Forza Alleata”, di carattere prettamente aereo, riuscì a spegnere la miccia del conflitto con la firma degli accordi di Rambouillet. Tuttavia, il tavolo politico che avrebbe dovuto portare alla definizione dello status del Kosovo saltò, e la provincia fu posta sotto un'amministrazione ad interim dell'ONU (UNMIK) grazie alla risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza ONU.

revisione annuale (i Progress Reports della Commissione). Il principio della condizionalità era sempre il motore primo dei finanziamenti, ma ora, per i paesi che avessero dimostrato la loro capacità di adeguarsi ai criteri europei, il riconoscimento dello status di candidato sarebbe stato assicurato. L'elaborato della Commissione metteva in campo i seguenti incentivi: accordi di nuova generazione con la UE, cioè quelli di Stabilizzazione e Associazione; misure commerciali autonome preferenziali per favorire le esportazioni; assistenza economica e finanziaria; assistenza al potenziamento istituzionale; cooperazione nel settore giustizia e affari interni (gestione delle frontiere); dialogo politico. Per la prima volta si parlò anche dei **Criteri di Copenaghen**, vale a dire quei requisiti stabiliti nel 1993¹⁹ verso i quali i paesi dell'Europa Centro Orientale avevano dovuto attenersi per poter cominciare il loro percorso di convergenza verso l'Unione Europea. Per quanto riguarda la componente economica relativa ai criteri di Copenaghen, questa era stata posta come il secondo tassello della condizionalità positiva. Il testo del documento ufficiale recita infatti: *“the candidate country has to ensure the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union”*.

Quindi, economia di mercato efficiente e competitività nel sistema erano e sono tuttora due dei requisiti fondamentali per poter entrare a far parte dell'Unione Europea. Alla base di questi c'è la necessità di riconvertire ed innovare le componenti strutturali dell'economia, tra cui le infrastrutture, la composizione settoriale, il capitale umano e fisico. A tutto questo va aggiunto un assiduo controllo sulla stabilità dei prezzi e sul bilancio della pubblica amministrazione²⁰.

Tra tutti questi strumenti disposti dal PSA, quello di maggior interesse era sicuramente l'**Accordo di Stabilizzazione e Associazione (ASA)**. La firma di questo accordo permetteva la rimozione delle barriere commerciali del mercato europeo, a

19 1) Criterio politico: istituzioni stabili, democrazia, stato di diritto, diritti dell'uomo, rispetto delle minoranze. 2) Criterio economico: apertura a un'economia di mercato. 3) Adesione “acquis comunitario”: accettazione totale degli obblighi e degli obiettivi dell'Unione Europea.

20 Nello specifico, disporre di un'economia di mercato funzionante richiede: convergenza delle politiche economiche nazionali con gli obiettivi comunitari; stabilità macroeconomica (prezzi, finanza pubblica e conti esterni); libera interazione delle forze economiche; libera entrata ed uscita dal mercato nazionale; sistema legale adeguato (diritti di proprietà, libertà di stabilimento per eseguire un'attività economica, applicabilità di leggi e contratti utilizzati nel resto dell'UE).

Essere competitivi nel sistema UE richiede: l'esistenza di un'economia di mercato funzionante; capitale umano e fisico sufficiente (educazione, ricerca ed infrastrutture efficienti); adeguate strutture settoriali (incluse le questioni sulla ristrutturazione d'impresa, ruolo di piccole e medie imprese, movimenti settoriali); influenza statale limitata (su politiche commerciali, competitive, aiuto statale, supporto per piccole e medie imprese); piena integrazione commerciale e d'investimento con l'UE.

patto di una precisa convergenza delle legislazioni nazionali dei paesi interessati con i parametri politici, economici, commerciali e riguardanti i diritti umani. A livello procedurale, gli Stati dei Balcani Occidentali avrebbero dovuto prima sottoscrivere un accordo ad interim con l'UE, per poi richiedere la ratifica dello stesso da parte di ogni paese membro dell'Unione. La ratifica era la chiave di volta del rapporto tra paese balcanico e UE, dato che solo questa avrebbe permesso il riconoscimento del paese firmatario come candidato potenziale. In pratica, l'ASA costituiva il primo passo concreto nella *road map* verso l'UE. Il primo paese che sottoscrisse l'accordo fu la Macedonia nel 2001, l'ultimo il Kosovo nel 2014²¹. L'ASA conteneva una clausola di rescissione in base alla quale, in caso di violazione di elementi essenziali concordati, l'accordo poteva essere sospeso. Per aiutare i paesi dei Balcani Occidentali nel raggiungimento dell'obiettivo, l'UE creò due ulteriori strumenti: **l'iniziativa regionale**, per stimolare i movimenti di persone, beni, capitali e servizi sia tra i paesi interessati che tra questi ed i vicini europei²², più il regolamento CARDS, di cui ci occuperemo specificatamente nel prossimo paragrafo.

1.3. 2000 - 2005: IL REGOLAMENTO CARDS E I PRIMI RICONOSCIMENTI

Il 2000 fu un anno di svolta per le relazioni tra Unione Europea e Balcani Occidentali. In Serbia e Montenegro, dopo l'ultimo strascico bellico rappresentato dalla guerra del Kosovo, il regime di Milošević venne rovesciato con l'elezione di Kostunica a Presidente della Repubblica Federale di Jugoslavia nel mese di ottobre. A fronte di ciò, l'UE abolì tutte le sanzioni rimaste in vigore, compreso l'embargo petrolifero ed aereo, aprendo alle liberalizzazioni asimmetriche di commercio²³. Il

21 Cronologia degli accordi. Macedonia: 1 giugno 2001 accordo interinale, 1 aprile 2004 ASA; Croazia: 1 marzo 2002 accordo interinale, 1 febbraio 2005 ASA (decaduto dal 1 luglio 2013 con l'ingresso nell'UE); Albania: 1 dicembre 2006 accordo interinale, 1 aprile 2009 ASA; Montenegro: 1 gennaio 2008 accordo interinale, 1 maggio 2010 ASA; Serbia: Il 1 gennaio 2010 è entrato in vigore l'accordo interinale mentre il 1 settembre 2013 ASA; Bosnia-Erzegovina: 1 luglio 2008 accordo interinale, ASA in corso di ratifica; Kosovo: Negoziazioni terminate il 2 maggio 2014 e avvenute direttamente con l'UE, data la nuova capacità legale dell'Unione stabilita dal Trattato di Lisbona.

22 Le iniziative regionali sono affidate a organizzazioni multilaterali che sviluppano progetti comuni, ampliando il dialogo politico e gli scambi economici tra le parti. In particolar modo ricordiamo l'Iniziativa Centro Europea (CEI), la Cooperazione Economica del Mar Nero (BSEC), il Processo Cooperativo dell'Europa Sud-Est, l'iniziativa di Cooperazione Economica dell'Europa Sud-Est (SECI) e l'Iniziativa Adriatico-Ionica.

23 Il Regolamento No. 2007/2000 provvide alla concessione del libero accesso di quasi tutti i prodotti industriali e agricoli provenienti dai Balcani Occidentali. Vennero mantenute quote preferenziali solo per i prodotti di pesca, le importazioni di vitello e di prodotti vinicoli. La quota

mese successivo vinsero le forze democratiche anche in Croazia.

La strada di convergenza sembrava dunque mettersi sui binari auspicati dal **Consiglio di Feira** svoltosi il 19-20 giugno 2000, quando i Balcani Occidentali vennero esplicitamente e generalmente qualificati per la prima volta come “candidati potenziali all'adesione”. Durante lo stesso evento si parlò anche di un nuovo programma che avrebbe accorpato i finanziamenti PHARE e OBNOVA, rendendo più semplice e diretta l'assistenza finanziaria agli Stati balcanici.

Questo venne introdotto ufficialmente con il Regolamento No. 2666/2000 del 5 Dicembre 2000 e prese il nome di **CARDS**, acronimo di **Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation**. Il budget totale fu inizialmente posto a €4,65 miliardi, per una durata di sei anni (2000-2006). Pensato come un apporto di denaro fondamentale per la facilitazione degli obiettivi SAP, la Commissione ne disegnò le macroaree di intervento:

- Ricostruzione, stabilità democratica e ritorno dei rifugiati;
- Sviluppo istituzionale e legislativo;
- Economia sostenibile e sviluppo sociale (riforme strutturali);
- Promozione della cooperazione regionale.

Successivamente, il 22 ottobre 2001 la Commissione adottò il Regional Strategy Paper con il quale specificò le priorità di spesa (gestione dei confini, capacity-building istituzionale, democrazia, trasporti, energia e ambiente), aumentando l'allocazione di €85 milioni per il biennio 2005-2006. Nella tabella 2 sono presenti le esatte cifre per ogni beneficiario.

La gestione dei programmi CARDS veniva effettuata dalle Delegazioni della Commissione (per Croazia, Albania e Bosnia Erzegovina) e dall'**Agenzia Europea per la Ricostruzione (EAR)**. Istituita nel 2000 a Pristina con il compito di coordinare le operazioni di ricostruzione infrastrutturale del Kosovo, il mandato dell'EAR fu successivamente esteso alla Repubblica Federale di Jugoslavia e alla Macedonia. La sua gestione del programma CARDS era di carattere indiretto e centralizzato, nel senso che non esisteva procedura co-decisionale con i governi interessati ma, al contrario, tutti i progetti messi in campo dovevano essere valutati ed approvati dalla Commissione²⁴.

di liberalizzazione venne successivamente alzata al 95% dei prodotti esportati (una cifra tale non era stata concessa neanche ai dieci paesi applicanti).

24 L'agenzia aveva sede a Salonico e disponeva di tre centri dislocati a Belgrado, Pogdorica, Pristina

Tabella 2. Allocazioni programma CARDS 2000-2006 (in milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTALE
Albania	33.4	37.5	44.9	46.5	63.5	44.2	45.4	315.5
BiH	90.3	105.2	71.9	63.0	72.0	49.5	51.0	502.8
Croazia	16.8	60.0	59.0	62.0	81.0	-	-	278.8
FYROM	13.0	56.2	41.5	43.5	59.0	45.0	40.0	298.2
FRY	650.5	385.5	351.6	324.3	307.9	282.5	257.5	2559.8
Amministrazioni Civili <i>ad interim</i>	10.0	24.5	33.0	32.0	35.0	36.0	35.0	205.5
Progetti Regionali	20.2	20.0	43.5	31.5	23.0	47.9	43.5	229.6
Altro	141.5	118.0	11.0	17.0	22.5	19.7	16.1	345.8
Assistenza Macro-Finanziaria	70.0	120.0	100.0	15.0	16.0	33.0	50.0	404.0
TOTALE	1045.7	926.9	756.4	634.8	679.9	557.7	538.6	5130.2

Fonte: Commissione Europea

La tabella mostra una relativa riduzione delle allocazioni finanziarie negli anni compresi dal programma. In realtà, le voci dei primi anni sono maggiori in quanto accresciute dai programmi PHARE e OBNOVA in scadenza. La Repubblica Federale di Jugoslavia ha beneficiato di un quantitativo maggiore di fondi vista la compresenza al suo interno di Montenegro e Kosovo (quest'ultimo appena uscito dal conflitto e sotto amministrazione ONU), e l'apertura a nuove forme di concessioni contrattate con i governi serbi post-Milošević. Non ci sono cifre per la Croazia nel biennio 2005-2006, dato che il paese venne ufficialmente riconosciuto come candidato all'ingresso e cominciò ad usufruire dei fondi di pre-accesso (nello specifico, 105 e 140 milioni di euro per i due anni).

Per quanto concerne la sfera economica, l'art. 2.2 (c) del Regolamento CARDS specificava che uno degli obiettivi principali era "il raggiungimento di un maggiore sviluppo economico e di riforme orientate ad un'economia di mercato". In particolar modo, si richiedevano riforme strutturali che avrebbero dovuto risollevere

e Skopje. Il consiglio direttivo era costituito da un rappresentante per Stato membro, due della Commissione e un osservatore della BEI. Riunendosi una volta a trimestre, doveva valutare i progetti in fase di esecuzione, adeguandoli a nuove necessità o approvandone di nuovi. Il direttore dell'agenzia aveva il compito fondamentale di elaborare il bilancio e di inviare al Parlamento Europeo una relazione sull'attività trimestrale dell'EAR. Il compito dell'agenzia fu rinnovato per ben due volte, nel 2004 e nel 2006, per poi vedere definitivamente la fine il 31 dicembre 2008.

il PIL in declino, mirando all'attrazione di capitali stranieri. Infatti, gli investimenti stranieri avevano lasciato la regione, preferendo concentrarsi sull'Europa centrale. La cartina al tornasole di questo trend si misurava con il raddoppio delle esportazioni dei PECO negli ultimi dieci anni, a fronte di una pesante contrazione (almeno un terzo) dei paesi oltre Adriatico. L'unico paese che sembrava rimanere indenne a questo shock era la Croazia, ma buona parte di questa fortuna derivava dal più forte e prolungato declino dei paesi vicini, Rep.Fed. Jugoslava e Bosnia Erzegovina su tutti. A questo proposito, la **liberalizzazione commerciale** veniva vista dalla Commissione Europea come il primo tassello per la ristrutturazione economica dei Balcani Occidentali. “*They must trade to grow*” era il monito principale per rimettere in moto la produzione e attrarre gli investimenti stranieri. In primis, i paesi dell'area avrebbero dovuto riaprire le vie del commercio interno tramite accordi di libero scambio infra-regionali. L'accordo siglato tra Macedonia e Croazia il 9 maggio 1997 sembrava andare proprio in questa direzione. In seconda battuta, la conformazione delle legislazioni nazionali con le regole del WTO (all'epoca solo Croazia e Albania ne erano membri, la Macedonia in fase di negoziazione) e l'apertura del mercato europeo (con l'abbattimento delle tariffe doganali per il 95% dei prodotti interni) avrebbe preparato i paesi balcanici ad un'apertura internazionale. Nel concreto, le voci che avevano un obiettivo diretto allo sviluppo economico erano:

- **Trade Facilitation:** Per facilitare il flusso di persone e beni dentro la regione e tra i paesi SAP e i vicini UE, era necessario rinnovare le infrastrutture, i sistemi e le procedure di controllo alle frontiere. L'assistenza CARDS, di carattere tecnico, infrastrutturale e tecnologico, avrebbe affiancato l'attività del Programma per la Facilitazione dei Trasporti e del Commercio del Sud-Est europeo (TTFSE) creato dalla Banca Mondiale.
- **Border Region Cooperation:** Un'azione diretta verso le regioni di confine era necessaria per raggiungere un maggiore livello d'integrazione e sviluppo economico tra i paesi stessi. In particolar modo, i programmi si sarebbero concentrati sulle infrastrutture e le risorse umane, nell'ottica di un miglioramento produttivo trasversale ai settori, di nuove possibilità di business e di un maggiore livello occupazionale nelle aree di confine.
- **Regional Statistical Cooperation:** l'accuratezza e l'affidabilità dei dati statistici (su crescita, prezzi, qualità di vita, mercato del lavoro, grado di

apertura economica e agricoltura) erano viste come un tassello fondamentale per poter attirare gli investitori esteri. Necessaria era dunque un'armonizzazione dell'elaborazione di dati statistici che fossero in linea con quelli prodotti dai paesi UE.

- **Regional Infrastructure Development:** Visto come priorità assoluta per far ripartire le economie balcaniche, il piano infrastrutturale regionale interno al programma CARDS si sarebbe mosso su tre linee guida: trasporti, energia e tutela ambientale. I progetti dovevano essere coerenti con quelli promossi dalle istituzioni finanziarie internazionali e con le disposizioni date dall'Infrastructure Steering Group (SGI)²⁵.

Tornando al lato politico delle relazioni UE-Balcani, nel 2003 ci fu un avvenimento importantissimo. Il governo greco propose di organizzare per il giugno 2003 un primo vertice ufficiale tra i rappresentanti degli Stati UE e quelli dei paesi dei Balcani Occidentali. Per l'evento, la Commissione elaborò la cosiddetta **Agenda di Salonicco** (dal nome del luogo dove si sarebbe tenuto l'incontro), al cui interno vennero concertati i punti chiave da discutere²⁶. Sulla base di questi, i governi dei paesi riuscirono a delineare una nuova strategia per il coinvolgimento dei Balcani, stilata nella “dichiarazione di Salonicco”. Le parole più importanti che furono pronunciate in quell'incontro, a dimostrazione dell'estrema positività del momento tra UE e Balcani, furono le seguenti:

“The EU reiterates its unequivocal support to the European perspective of the Western Balkan countries. The future of the Balkans is within the European Union”.(COM(2003) 285)

La dichiarazione di Salonicco ribadì l'importanza degli ASA come primo step verso l'accesso, e istituì due meccanismi di monitoraggio: il Consiglio e il **Comitato di Stabilizzazione e Associazione**. Inoltre, fu istituito il **Forum UE-Balcani**

25 L'Infrastructure Steering Group è un comitato composto da esperti della Commissione Europea, della Banca Mondiale, della Banca Europea degli Investimenti e della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo. Fondato nel 2002, ha come primo obiettivo quello di creare un'efficiente rete infrastrutturale in tutti i Balcani (Occidentali e Orientali), specialmente per quanto riguarda i trasporti. Molto importante è l'attività di report e valutazione antecedente alla formazione di piani strategici nel settore specifico.

26 I punti chiave dell'agenda furono: cambiare denominazione al Processo PSA (bocciato il *Balkan European Integration Process*, si optò per il *Moving towards European Integration*); ridefinire la condizionalità europea; ristrutturare l'assistenza finanziaria (anche qui il dissenso tra i paesi portò ad un “semplice” aumento del CARDS piuttosto che a un nuova completa struttura assistenziale).

Occidentali per rafforzare il dialogo politico; vennero introdotte la **TAIEX** (strumento di assistenza tecnica e per lo scambio di informazioni) e la **Scuola Regionale di Pubblica Amministrazione**; si concordò un innalzamento del sostegno finanziario nei settori di giustizia e affari interni, cultura ed istruzione, sviluppo economico (infrastrutture, politiche ambientali, aiuto a piccole e medie imprese).

Il provvedimento più importante, tuttavia, fu il lancio dei “**Paternaliati europei**”²⁷: strumenti che avrebbero individuato le riforme necessarie di breve (1-2 anni) e medio (3-4) periodo, in rispetto dei quali ogni paese doveva elaborare un **Piano d'azione nazionale (NPAA)** in cui venivano annoverate tutte le misure specifiche d'attuazione. I primi paternaliati furono firmati il 30 marzo 2004 con Bosnia Erzegovina, Macedonia, Albania, Serbia e Montenegro (la Croazia dovette attendere il parere positivo della Commissione riguardo l'applicazione della membership). Parallelamente la Commissione avrebbe redatto annualmente i **Progress Reports**, così da fotografare la situazione dei vari paesi e sottolineare quali riforme fossero necessarie in ottica integrazione europea. Questi reports avrebbero a loro volta sfruttato il parere di una Consultative Task Force che si sarebbe riunita ogni due anni per discutere lo stato d'attuazione delle riforme fondamentali. In questi documenti specifici venivano passati in rassegna i tre criteri di Copenaghen e tutti i 35 capitoli d'accesso. La maggior parte dei capitoli si concentra sugli indicatori strutturali e finanziari delle economie di ogni paese, tra cui le politiche sociali ed occupazionali, il libero movimento di beni, lavoratori e capitali, le politiche industriali e il controllo finanziario²⁸. Per ogni capitolo aperto la Commissione poteva dare un giudizio

27 Il nome “Paternaliato europeo” rimanda certamente al “Paternaliato d'accesso”, strumento creato nel dicembre 1997 per i paesi che sarebbero entrati nell'UE nel 2004 e considerato come passaggio fondamentale per il percorso di negoziazione. Le strutture sono effettivamente molto simili, ma il Paternaliato Europeo è un piano dettagliato fatto su misura per aiutare i governi dei Balcani Occidentali ad affrontare il processo di riforme. La capacità automatica d'ingresso non viene nemmeno contemplata, e questa grande differenza trova la sua giustificazione dalla differenza di base legale: il Paternaliato d'accesso deriva dall'art.308 TEC (ex art. 235), quello europeo dall'art.181 a(2). Perciò, nel 2003 fu ribadito che i paesi del Paternaliato europeo rimanevano candidati “potenziali” e non candidati “al 100%”. La scelta provocò un po' di malumore tra i protagonisti.

28 Chapter 1: Free movement of goods ; 2: Freedom of movement for workers; 3: Right of establishment and freedom to provide services ; 4: Free movement of capital; 5: Public procurement ; 6: Company law; 7: Intellectual property law; 8: Competition policy; 9: Financial services; 10: Information society and media; 11: Agriculture and rural development;12: Food safety, veterinary and phytosanitary policy;13: Fisheries; 14: Transport policy;15: Energy;16: Taxation; 17: Economic and monetary policy; 18: Statistics; 19: Social policy and employment; 20: Enterprise and industrial policy; 21: Trans-European networks; 22: Regional policy and coordination of structural instruments; 23: Judiciary and fundamental rights; 24: Justice, freedom and security; 25: Science and research; 26: Education and culture; 27: Environment; 28: Consumer and health protection; 29: Customs union; 30: External relations; 31: Foreign, security and defence policy; 32: Financial control; 33: Financial and budgetary provisions; 34 – Institutions; 35 - Other

variabile tra: *situazione totalmente incompatibile con l'acquis UE; molto difficile da adottare; necessità di sforzi considerevoli; necessità di ulteriori sforzi; nessuna difficoltà aggiuntiva; generalmente applicabile all'acquis*. Quando un paese fosse riuscito a raggiungere gli ultimi due pareri, il capitolo sarebbe stato chiuso (ma non è detto che non potesse essere riaperto per sopraggiunte difficoltà, come avvenuto per la Croazia tra il 2009 e il 2011 a causa dell'intransigenza slovena, come vedremo in seguito).

Riguardo la strategia economica, il Multi-annual Indicative Plan promosse per il periodo 2005-2006 un ulteriore campo d'azione: il **private sector development**. Infatti, mentre le misure pro-commercio avevano cominciato a dare i primi frutti nel campo delle esportazioni, il livello di investimenti stranieri rimaneva piuttosto basso, probabilmente dovuto ad una scarsa iniziativa privata. Facilitare l'azione dei privati sia da un punto di vista burocratico che informativo avrebbe stimolato il grado di attrazione da parte dei Balcani e, con esso, l'ingresso di nuovi capitali, di know-how e tecnologia. Allo stesso modo, avere un piano informativo dettagliato sui costi dei fattori di produzione e i vantaggi comparati dei vari settori sarebbe stato un importantissimo strumento per rendere più chiare le condizioni d'investimento.

Lo sviluppo della strategia di allargamento correva comunque parallelamente alle evoluzioni dell'assetto istituzionale interno di Bruxelles che, nel 2005, andò incontro ad una crisi fuori programma. Infatti, il grande salto che l'UE avrebbe dovuto effettuare con l'adozione di una Costituzione unitaria, fu bruscamente interrotto dal voto negativo dei referendum tenutisi in Francia e Olanda²⁹. Per un'organizzazione che sembrava andar veloce come un treno e che, negli ultimi quindici anni, aveva raggiunto risultati inimmaginabili, questo risultato fu tanto inaspettato quanto scioccante.

Molti giornalisti ed esperti del campo, nell'analizzare le cause di un voto così massicciamente anti-europeo (da due paesi cardini dell'Unione, oltretutto), misero sul banco degli imputati la questione allargamento. Un'apertura così veloce e priva di consultazione che l'UE aveva concesso ai paesi dell'ex blocco di Varsavia non era stata vista di buon occhio da una buona parte dell'opinione pubblica che, sulle ali di

issues.

29 Il 29 maggio 2005 si tenne il voto in Francia: il 54,68% della popolazione disse "no". Il 1 giugno 2005 avvenne la stessa cosa nei Paesi Bassi, con il 61,54% dei partecipanti contrari al testo costituzionale. Il processo venne sospeso e, conseguentemente, i referendum in Danimarca, Irlanda, Polonia, Portogallo e Regno Unito cancellati.

un nuovo tipo di demagogia politica, cominciò ad additare Bruxelles per i tentennamenti politici ed economici interni ai propri paesi. Le critiche sostenute dal fronte anti-allargamento erano diverse e, tra queste, c'erano le ingenti spese che l'UE avrebbe dovuto sostenere per mantenere i nuovi membri dentro il sistema, l'apertura delle frontiere a migliaia di lavoratori provenienti dall'Est Europa, il possibile dislocamento produttivo in aree con costi minori e bassi diritti sindacali, il rischio inflazionato di possibili infiltrazioni criminali (Forgue e Kehoskie, 2007). “L'idraulico polacco”, nuovo spauracchio e capro espiatorio dei lavoratori francesi, era diventato il nuovo pericolo sociale messo alla porta da un'istituzione non democratica e verso la quale la popolazione non sentiva né appartenenza, né attaccamento. Allo stesso modo, l'euforia d'allargamento che aveva portato dieci nuovi paesi all'interno dell'Unione (con altri due, Romania e Bulgaria, pronti a farlo nel giro di due anni) cominciò a spegnersi, tanto che l'espressione “**fatica d'allargamento**” cominciò a prendere rapidamente piede (Gori, 2007). Il dibattito tra *widening* e *deepening* si riaccese, e il rigetto della Costituzione europea apparve come un chiaro messaggio a Bruxelles: l'allargamento così come veniva attuato non aveva né una visione, né una motivazione reale. Piuttosto, questo sembrava un compito da affrontare velocemente e in maniera prettamente manageriale, le cui conseguenze sarebbero però state pagate dal progresso e dalla stabilità interna dei paesi UE (Anastasakis, 2012). A farne i conti furono proprio gli Stati dei Balcani Occidentali che, da pochissimo tempo, avevano cominciato il loro percorso verso Bruxelles.

Nel novembre 2005 la Commissione presentò il **Pacchetto Allargamento**, tramite il quale si cercò di fare chiarezza sulla situazione dei Balcani e della Turchia. In questo documento venne ridisegnata la *road map* che i paesi applicanti avrebbero dovuto seguire per poter accedere all'UE:

- Prima tappa: apertura dei negoziati ASA (firma dell'accordo ad interim);
- Seconda tappa: conclusione dei negoziati ASA;
- Terza tappa: attuazione dell'ASA;
- Quarta tappa: concessione dello status di paese candidato (in base a un positivo *track record* nell'applicazione dell'ASA);
- Quinta tappa: apertura dei negoziati di adesione (rispetto sufficiente dei criteri di Copenaghen, piena collaborazione politica e notevoli progressi economici).

A questo punto è bene fare un punto sulla concreta posizione dei Balcani Occidentali nel loro percorso di convergenza verso la UE. A fine 2005, l'unico Stato in buona posizione era la Croazia. Il 18 giugno 2004 quest'ultimo aveva ricevuto il parere positivo da parte del Consiglio Europeo rispetto all'applicazione per la membership. Il 17 marzo 2005 ci fu la richiesta ufficiale per far partire le negoziazioni. Queste dovettero attendere sette mesi per poter essere ufficializzate, a causa del contenzioso tra la Croazia e l'ICTY dell'Aia³⁰. Il 4 ottobre 2005 la Croazia ricevette il via libera anche per le negoziazioni di accesso. Queste avrebbero dovuto passare in rassegna 35 capitoli (quattro in più rispetto agli ingressi del 2004 e del 2007), il cui rispetto all'interno del sistema politico, giuridico ed economico statale ne avrebbe significato l'acquisizione. Una mancanza di allineamento o, ancora peggio, di sforzi compiuti per raggiungerne il soddisfacimento, avrebbe rimandato di anni il possibile ingresso del paese in questione (con la mancata chiusura dei capitoli o la riapertura degli stessi).

A livello di assistenza finanziaria, come abbiamo visto dalla tabella, la Croazia fu depennata dai beneficiari del programma CARDS. In quanto Stato ufficialmente candidato, infatti, le furono concessi i programmi **ISPA**, **SAPARD** e **PHARE CBC** (gli stessi utilizzati dai paesi PECO entrati nel 2004). Il Programma ISPA (Strumento strutturale di pre-adesione) si occupava di progetti relativi ad ambiente e trasporto. Il SAPARD (Strumento Agricolo di pre-adesione) era un sostegno per l'agricoltura e uno sviluppo rurale sostenibile, complementare ai programmi già disposti dalle autorità nazionali. PHARE CBC (acronimo di Cross Border Cooperation) era un programma nato nel 1994 per stimolare l'integrazione regionale tra i paesi PECO, in particolar modo rispetto alla pianificazione locale, alla conoscenza dei fondi strutturali e al rafforzamento degli strumenti inter-regionali.

A stretto contatto con la richiesta croata, anche la Macedonia fece domanda per essere riconosciuta come candidato ufficiale. Come abbiamo già visto, lo Stato macedone godeva di un leggero vantaggio rispetto a tutti gli altri in quanto estraneo al conflitto jugoslavo e primo firmatario di un ASA. Ciononostante, a causa della

30 Uno dei criteri fondamentali per poter dare il via alle negoziazioni era la collaborazione con il Tribunale Internazionale per l'ex Jugoslavia. L'accusa del procuratore capo Carla Del Ponte alle autorità croate, colpevoli di negligenza per la ricerca e la cattura di Ante Gotovina (considerato responsabile di crimini di guerra e contro l'umanità), portò il Consiglio dell'UE a sospendere l'avvio delle negoziazioni esattamente un giorno prima della data prevista (16 marzo 2004). Il 7 dicembre 2005 Gotovina fu trovato e arrestato in Spagna, grazie anche alla collaborazione della polizia croata. La Del Ponte certificò la piena collaborazione con il Tribunale e il processo di negoziazione fu riaperto.

disputa sul nome con la Grecia e della recentissima crisi del 2001³¹, il paese si mostrava come un candidato rischioso e poco affidabile. In particolar modo la Francia si oppose a una fiducia cieca, probabilmente spinta dalla paura di un effetto domino in caso di accettazione di un paese instabile e con un'operazione di peacekeeping attiva all'interno dei suoi confini. Alla fine la resistenza venne vinta e il 17 dicembre 2005 la Macedonia fu riconosciuta come Stato candidato ufficiale. A partire da quel momento, però, per lo Stato macedone sarebbe cominciata un'odissea verso Bruxelles che è tuttora lontana da una soluzione definitiva. Il 23 luglio 2008 la risoluzione riguardante la disputa sul nome venne considerata come una condizione essenziale all'accesso. Il 14 ottobre 2009 la Commissione invitò a sbloccare l'avvio delle negoziazioni, trovando il parere negativo del Consiglio dell'Unione Europea che decise di rimandare la discussione a metà 2010. I tempi slittarono e il 14 marzo 2012 il Parlamento Europeo adottò una risoluzione per convincere il Consiglio a far partire le negoziazioni. Il 10 ottobre dello stesso anno la Commissione raccomandò nuovamente al governo macedone e a quello greco di trovare una veloce soluzione diplomatica, ma la situazione fu complicata dal parere negativo della Bulgaria. Il 31 ottobre 2012, il presidente bulgaro Rossen Plevneliev dichiarò che la Macedonia non era pronta a far partire le negoziazioni di accesso. In realtà, Sofia accusava Skopje di volersi appropriare della Storia bulgara, e che dentro i confini macedoni era partita un'aspra campagna denigratoria verso la Bulgaria stessa. A distanza di due anni le discussioni sono ancora ferme, e tanto la prospettiva realistica quanto il desiderio macedone di diventare paese membro sembrano calare sempre di più.

31 La Macedonia fu sconvolta a inizio nuovo secolo da un riaffiorare delle tensioni etniche tra la popolazione macedone e quella albanese (minoranza che si attestava attorno al 25%). La guerra in Kosovo aveva spinto molti kosovari-albanesi a migrare in Macedonia. Nello stesso periodo, l'Esercito di Liberazione del Kosovo aveva stabilito una sorta di base non ufficiale da dove far partire gli attacchi contro la Serbia. Questo improvviso disordine demografico avvenne parallelamente a un'inversione politica: la frangia nazionalista, guidata dal Partito Democratico Macedone, aveva preso il posto dell'Unione Socialdemocratica che era stata saldamente al governo sin dalla dichiarazione d'indipendenza. Il nuovo governo andò in contrasto con la comunità albanese (che controllava gli importantissimi traffici di contrabbando di carburante, tabacco e armi) e questa stessa, nel gennaio 2001, riunitasi sotto il nome di Esercito di Liberazione Nazionale (NLA, gruppo a stretto contatto con il KLA kosovaro) cominciò ad occupare le città al confine. L'alba di una nuova guerra balcanica venne prontamente sventata dall'intervento NATO (agosto 2001) che, dopo 30 giorni di operazioni militari, riuscì a far cessare il fuoco e a far firmare l'accordo di Ocrida nel gennaio 2002. Secondo questo, il governo macedone doveva concedere una maggiore partecipazione degli albanesi nelle istituzioni governative, nella polizia e nell'esercito, oltre a riconoscere l'albanese come lingua co-ufficiale. Dall'altra parte, ogni rivendicazione indipendentista di matrice albanese veniva abbandonata.

Diversamente dai primi due, Albania, Serbia & Montenegro³² e Bosnia Erzegovina si ritrovavano ancora molto indietro, fuori da qualsiasi discussione persino per l'ASA.

1.4. 2006-2008: IPA E CEFTA

Il 2006 si aprì all'insegna dell'**evento di Salisburgo**, seconda riunione che avrebbe messo insieme i rappresentanti degli Stati dell'UE e i ministri degli Esteri balcanici. Per l'UE si trattava di un momento chiave: dopo la crisi istituzionale aperta dal fallimento del voto sulla Costituzione, quale doveva essere il suo atteggiamento? Doveva tornare a concentrarsi solo sull'assetto interno, migliorando le debolezze di un sistema poco rappresentativo ed incisivo, oppure doveva spingere sull'agognato ruolo di stabilizzatore del continente, mostrandosi come unico detentore della sicurezza e della stabilità politica di aree meno sviluppate³³?

Il risultato dell'incontro austriaco, al quale seguì il Consiglio Europeo del 15-16 giugno, fu di carattere ambiguo: se da una parte l'UE confermava il suo impegno per l'integrazione dell'area balcanica³⁴, dall'altra poneva il criterio della "**capacità d'assorbimento**" come parametro fondamentale per l'accettazione di nuovi paesi. Per capacità d'assorbimento si intende "*la capacità di accogliere nuovi Stati membri*

32 Nel 2006 Serbia e Montenegro si separarono ufficialmente. La convivenza in un'unica entità statale, che era stata riconfermata con un (sospetto) referendum nel 1992 e con la ridefinizione nel 2003 dello Stato di "Serbia e Montenegro", venne definitivamente cancellata con un referendum interno. Il "sì" all'indipendenza venne scelto dal 55,5% del corpo elettorale (serviva il 55% per rendere effettiva la scelta). Il 3 giugno 2006 il Parlamento del Montenegro dichiarò la propria indipendenza. Il 22 ottobre 2007 la nuova Costituzione venne promulgata. A differenza del caso kosovaro, il riconoscimento serbo ed internazionale avvennero senza alcun problema.

33 All'epoca, la PESD dell'UE aveva diverse operazioni attive nel continente europeo. In particolare: **EUFOR Althea** in Bosnia Erzegovina (transizione dalla SFOR della NATO, tuttora in corso); **EUBAM** in Ucraina e Moldavia; **EUPM/BiH** in Bosnia Erzegovina (missione di polizia conclusa nel 2012); **EUFOR Concordia** in Macedonia (a controllo dei disordini tra gruppi etnici nella Macedonia Orientale susseguenti all'accordo di Ocrida; operazione terminata nel dicembre 2003); **EUPOL Proxima** in Macedonia (terminata nel 2005); **EUPAT** in Macedonia (seguito della precedente, per soccorrere ed aiutare la polizia macedone nella lotta contro il crimine organizzato, la stabilizzazione definitiva di un clima pacifico e il controllo delle frontiere); **EUHUST Themis** in Georgia (supporto alle autorità georgiane nel processo di riforma della giustizia; terminata nel 2005).

34 Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Santa Maria da Feira, Paragrafo V, punto 67: "Il Consiglio europeo conferma che il suo obiettivo resta quello della massima integrazione possibile dei paesi della regione nel contesto politico ed economico dell'Europa, mediante il processo di stabilizzazione e di associazione, il dialogo politico, la liberalizzazione degli scambi e la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni. Tutti i paesi interessati sono candidati potenziali all'adesione all'UE. L'Unione sosterrà il processo di stabilizzazione e associazione mediante assistenza tecnica ed economica. La Commissione ha già presentato al Consiglio proposte per semplificare ed accelerare le procedure di erogazione dell'assistenza e per l'estensione rapida agli Stati balcanici dei benefici derivanti dalla liberalizzazione asimmetrica degli scambi in campo industriale ed agricolo".

senza ripercussioni negative sul funzionamento delle sue istituzioni, del bilancio e delle sue politiche” (Rehn, 2006).

Quella che sembrava essere una puntualizzazione formale dell'approccio europeo alla questione allargamento, in realtà nascondeva un notevole passo indietro nel settore generale del fenomeno. Di base, l'UE avrebbe imposto una regime più severo verso i paesi aspiranti, e questo sarebbe passata non solo da un controllo più stringente delle condizionalità, ma anche dalla valutazione dei possibili risvolti politici ed economici legati all'allargamento.

Venendo alla regione balcanica, c'è da dire che la popolazione totale e il Prodotto Interno Lordo dell'epoca sfioravano cifre bassissime nel confronto con l'agglomerato UE: 20 milioni di abitanti contro i 500 dell'UE; PIL regionale stimato all'1% di quello dell'Unione a 25 (Gori, 2007). Stando a questi dati, l'impatto di un possibile allargamento aveva dimensioni pressoché insignificanti, soprattutto se confrontate con gli ingressi del 2004.

Ad essere contestata era più che altro l'utilità effettiva conseguente all'inclusione di Stati piccoli ma carichi di tensioni e problemi interni (Croazia a parte). Quanto avrebbe dovuto spendere l'UE per stabilizzare gli eventuali nuovi membri? Quanto sarebbe stato efficace nel farlo? Gli esempi degli ultimi due entranti dei Balcani Orientali, Romania e Bulgaria, non lasciavano presagire nulla di buono: alti tassi di povertà, corruzione e welfare state inesistente erano problemi ancora vivi, che avrebbero impiegato anni prima di sparire definitivamente (The Economist, 2006).

Obiettivamente, molteplici parametri economici dei Balcani Occidentali lasciavano davvero a desiderare e, tra i paesi europei, Francia e Olanda in testa, serpeggiava il timore che l'apertura delle frontiere si sarebbe tradotto solo in un accollamento delle insufficienze strutturali dei Balcani. Tra le varie preoccupazioni legate alla sfera economica, le principali erano (Bartlett, 2009):

- Una crescita del PIL sostenuta dagli aiuti internazionali, senza crescita stabile e con un benessere sociale poco diffuso;
- Un grado di apertura economica caratterizzato da un basso livello di esportazioni e non in linea con gli standards europei;
- Una mancanza di specializzazione produttiva. I paesi della regione producevano beni simili, con un'alta intensità di lavoro, limitando le opportunità di commercio infra-regionale;
- Una riconversione delle economie statali e delle economie di guerra

inadeguata e molto a rilento. Il quadro istituzionale non aveva trovato una stabilizzazione tale da consentire le necessarie riforme strutturali, ed il processo di privatizzazioni aveva spesso trasformato i monopoli pubblici in monopoli di carattere privato;

- Un basso livello di investimenti diretti esteri (IDE), con pesanti conseguenze sulle reti infrastrutturali;
- Un altissimo livello di disoccupazione, che superava il 40% in Bosnia Erzegovina e toccava il 36% in Macedonia.

Per avere un'idea migliore sulle condizioni dei Balcani Occidentali nell'anno 2004, le tabelle 3 e 4 suggeriscono, rispettivamente, i principali indicatori economici di ogni paese a confronto con i numeri dell'UE ed i maggiori trend economici per l'intera area.

Tabella 3. Indicatori strutturali Stati balcanici 2004 (Croazia a parte)

	Albania	BiH	FYROM	Serbia	Montenegro	Kosovo	UE 25
PIL tasso di crescita (2000-2005)	5.7	5.0	2.0	5.5	2.7	0.9	2.0
Investimenti (% sul PIL)	23.6	21.7	23.4	18.4	-	27.1	20.9
Partecipazione forza lavoro	58.4	43.0	55.8	68.6	64.7	55.9	69.7
Tasso di Disoccupazione	14.5	48.0	37.2	32.4	22.0	42.3	9.1

Fonte: Western Balkans in Transition 2006

Tabella 4. Maggiori trend economici calcolati in media tra tutti i paesi balcanici 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Crescita reale PIL	4.1	4.0	4.3	3.9	5.7	4.7
Inflazione	-	24.9	6.7	4.5	3.9	6.4
Entrate	-	40.3	41.0	42.1	42.6	41.3
Uscite	-	45.3	45.0	45.4	45.5	43.0

Saldo pubblico	-	-5.0	-3.9	-2.3	-2.9	-1.7
Esportazioni	9.5	10.2	10.2	11.1	12.9	13.0
Importazioni	19.4	22.9	26.6	29.0	32.5	31.8
Bilancia partite correnti	-3.9	-5.3	-9.8	-8.5	-8.8	-8.3
IDE	1649	2317	1796	3572	2397	3854

Fonte: Western Balkans in Transition 2006

Nota: le voci riguardanti le entrate, le uscite, il saldo di bilancio pubblico e la bilancia delle partite correnti sono in percentuale del PIL. Esportazioni, importazioni sono in miliardi di euro. Gli investimenti diretti esteri sono in milioni di euro.

Come si può notare, il confronto con la media dell'UE a 25 era impietoso per quanto riguarda il tasso di disoccupazione. I buoni livelli di crescita del PIL erano legati soprattutto alla fase di *catching up*. Nonostante questo, comunque, la crescita economica enumerava un forte passivo sia nella bilancia dei pagamenti (importazioni nettamente più alte delle esportazioni), sia nei saldi di bilancio dei governi

La soluzione escogitata per tranquillizzare gli scettici governi europei e, nel frattempo, per non perdere la credibilità delle promesse fatte solo qualche anno prima ai paesi in questione, passò da un riordino degli strumenti di assistenza che tenesse conto di una più forte condizionalità e rigidità. Il 17 luglio 2006 il Consiglio adottò un nuovo strumento di assistenza per il periodo 2007-2013: **l'IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance)**. L'idea dell'IPA nasceva essenzialmente dal nuovo *understanding* sul tema allargamento e dal differente assetto del blocco di paesi candidati all'UE, per il quale lo strumento CARDS aveva mostrato enormi debolezze. Leggendo l'assessment report emesso dalla Commissione europea (2004) circa l'assistenza europea ai paesi balcanici, troviamo infatti diverse criticità: un'eccessiva centralizzazione della progettualità che non lasciava spazio per la costruzione di autonome capacità progettuali; una bassa dimensione regionale del programma CARDS, per lo più inaccessibile ai partners locali; un'impalpabilità dei risultati relativi all'*institution building*, alle riforme giudiziarie e ai diritti dei minori e delle donne; una notevole distanza tra le linee guida del SAP e l'operato dell'EAR che non permetteva un soddisfacente coinvolgimento degli attori locali.

Per queste ed altre ragioni, l'IPA fu subito pensato come uno strumento più

strutturato che riordinasse i vari piani di assistenza ma che, a differenza del passato, responsabilizzasse i paesi beneficiari per mezzo di una gestione cooperativa dei fondi. In primis, i paesi furono suddivisi in base al loro status: i paesi candidati effettivi (Croazia, Macedonia e Turchia) da una parte, e i candidati potenziali (Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro, Serbia, Kosovo e Islanda) da un'altra. In secundis, furono create cinque componenti specifiche basate su diverse finalità operative:

- 1. Assistenza alla transizione e Rafforzamento delle Istituzioni:** finanzia la capacità delle istituzioni, concentrandosi sulle riforme amministrative, la lotta alla corruzione e al crimine organizzato, la promozione di diritti umani e la trasposizione della legislazione europea all'interno dei sistemi nazionali. Riguardo al settore economico, i fondi servono per finanziare spese sociali, il mercato del lavoro ed il miglioramento delle condizioni economiche in generale.
- 2. Cooperazione Transfrontaliera:** ha come obiettivo la cooperazione sia tra i paesi beneficiari, sia tra questi e gli stati membri dell'UE nell'ambito di azioni transnazionali e interregionali (cooperazione economica e problemi ambientali, cooperazione amministrativa, scambi educativi e culturali, ricerca e creazione di imprese condivise).
- 3. Sviluppo Regionale:** prepara i paesi all'uso del Fondo europeo di Sviluppo Regionale, in particolar modo nei settori dei trasporti, dell'ambiente e delle infrastrutture.
- 4. Sviluppo delle Risorse Umane:** componente mirata all'incentivazione di nuove regole per il mercato del lavoro, alla riqualificazione della forza lavoro, e all'inclusione sociale. Prepara alla politica di coesione e alla gestione del Fondo Sociale europeo.
- 5. Sviluppo Rurale:** prepara alla politica agricola comune e al Fondo europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale.

Tutti i paesi, candidati effettivi e potenziali, avrebbero potuto attingere dalle prime due componenti che, in pratica, costituivano un sostegno per un allineamento graduale all'acquis comunitario (nei campi ricoperti dal decaduto programma CARDS). Le ultime tre voci, invece, erano mirate ai soli paesi candidati ufficiali e avrebbero avuto una gestione decentralizzata. Lo scopo di tale scelta era quello di

preparare i paesi pronti ad entrare nell'UE alla gestione dei fondi strutturali (principio che ricalcava l'utilizzo decentralizzato dei fondi PHARE, SAPARD e ISPA, ora pienamente sostituiti dall'IPA). I candidati potenziali che avessero voluto effettuare dei progetti nei campi di competenza degli ultimi tre componenti avrebbero potuto farne richiesta, ma la gestione di questi sarebbe necessariamente passata dalla Commissione. Ad ogni modo, nel momento in cui i candidati potenziali avessero ricevuto un parere positivo da parte del Consiglio per poter diventare candidati effettivi, tutte le voci di finanziamento sarebbero divenute usufruibili³⁵.

Il fine di questa nuova differenziazione fatta di passaggi graduali ben calibrati stava in una richiesta di miglioramento delle strutture governative e nel rafforzamento delle capacità amministrative dei paesi applicanti, da ottenere prima dell'ingresso nell'UE (Denti, 2014). Detto in altre parole, le istituzioni europee non avrebbero più fatto sconti ai nuovi entranti: l'unica via per legittimare un posto all'interno dell'Unione passava da una dimostrazione di maturità e serietà istituzionale nella gestione delle materie comunitarie.

Per quanto concerne gli obiettivi economici, l'art. 2 del Regolamento IPA specificava che, tra le varie finalità dell'assistenza, c'erano “lo sviluppo sociale, economico e territoriale, comprese fra l'altro l'infrastruttura e le attività connesse all'investimento, in particolare nei settori dello sviluppo regionale, rurale e delle risorse umane”. Le componenti III-IV-V perseguivano chiaramente un target di carattere economico, ma anche la I e la II, con gli accordi CBC, avevano tra le prime finalità lo sviluppo socio-economico dei paesi partecipanti. Nella tabella 5 troviamo un breve sommario delle componenti con i rispettivi obiettivi di carattere economico e i programmi operativi indicati.

³⁵ Seguendo l'implementazione del regolamento IPA, c'erano 5 passaggi procedurali per poter godere dei programmi decentrati (DIS): gap assessment, gap plugging, compliance assessment of the management and control system, national accreditation and submission of application for conferral, preparation and Commission decision. L'ultimo step era quindi lasciato al parere della Commissione, che avrebbe potuto conferire la “responsabilità gestionale senza controlli ex-ante”.

Tabella 5. Componenti IPA ed obiettivi di carattere socio-economico

COMPONENTE	FINALITA'
INSTITUTION BUILDING	<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento dell'economia di mercato tramite l'aiuto al settore privato e alla ristrutturazione industriale, l'ammodernamento dei settori chiave e la diversificazione economica. - Miglioramento dell'accesso agli strumenti finanziari per piccole e medie imprese.
CROSS-BORDER COOPERATION	<ul style="list-style-type: none"> - Sviluppo delle attività economiche, sociali ed ambientali delle aree di frontiera tramite programmi condivisi.
REGIONAL DEVELOPMENT	<ul style="list-style-type: none"> - Sviluppo di un'efficiente rete infrastrutturale di trasporti che colleghi l'intera area balcanica. - Potenziamento della competitività regionale e formazione di un ambiente produttivo (apporti tecnologici, creazione di <i>business networks</i>, infrastrutture locali). - Preparazione di studi settoriali e di un'esauriente documentazione sulle condizioni economiche dei paesi.
HUMAN RESOURCES	<ul style="list-style-type: none"> - Investimento nel capitale umano con misure specifiche volte all'istruzione e all'adattabilità della formazione con il mercato del lavoro. - Rafforzamento dell'inclusione sociale in termini di impiego (specialmente per giovani, donne e comunità etniche). - Rafforzamento delle istituzioni che si occupano di mercato del lavoro. - Sviluppo di un mercato del lavoro flessibile e in linea con quello UE.
RURAL DEVELOPMENT	<ul style="list-style-type: none"> - Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture rurali. - Diversificazione delle attività rurali. - Investimenti nella commercializzazione dei prodotti agricoli ed ittici in linea con gli standard comunitari.

L'ammontare totale dell'IPA fu posto a €11.5 miliardi (€5.6 miliardi solo per i Balcani Occidentali). Nella tabella 6 troviamo l'allocazione precisa dei fondi per tutti sei anni del programma. L'allocazione dei fondi per ogni componente veniva decisa con il **MIFF (Multiannual Indicative Financial Framework)** sulla base dei bisogni e della capacità d'assorbimento dei beneficiari. In accordo con il MIFF, Commissione e paese beneficiario stilavano il **MIPD (Multiannual Indicative Programming Document)**, contenente la strategia di pre-accesso da disporre per i tre anni a seguire.

Il paese beneficiario doveva inoltre designare i seguenti enti: il **NIPAC (National IPA Coordinator)** come coordinatore dell'assistenza; il **CAO (Competent Accrediting Officer)** responsabile dell'implementazione dei progetti approvati; il

NAO (National Authorising Officer) responsabile della gestione economica dei fondi europei; un Coordinamento settoriale per la terza e quarta componente; una **NF (National Fund)** in azione come tesoriera centrale; un'autorità di controllo indipendente che valuti la corretta realizzazione dei progetti.

Per quanto riguardava il monitoraggio degli indicatori macroeconomici, la Commissione Europea istituì la **procedura di sorveglianza fiscale pre-accesso**. La procedura cominciava con la definizione del Programma Economico di Pre-Accesso (PEP) da parte dei governi interessati, nel quale venivano indicate le politiche di medio-termine per raggiungere gli obiettivi strutturali e fiscali concordanti con i parametri europei. Il PEP doveva essere sottoposto alla Commissione tra metà ottobre e il 31 di gennaio di ogni anno. Questo stesso organo avrebbe preparato una valutazione da discutere con il Comitato Economico e Finanziario (EFC) e le controparti dei candidati. Le conclusioni congiunte sarebbero poi state adottate dai ministri della finanza degli Stati interessati, previo un incontro tra questi e l'ECOFIN³⁶.

Tabella 6. Allocazioni programma IPA (2007-2013), in milioni di euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTALE
Croazia	141.23	146.00	151.20	154.20	157.20	160.40	163.40	1073.63
BiH	62.10	74.80	89.10	106.00	108.10	110.20	111.20	661.50
Serbia	189.70	190.90	194.80	198.70	202.70	206.80	207.80	1391.40
Montenegro	31.40	32.60	33.30	43.00	34.70	35.70	36.50	238.20
Kosovo	63.30	184.70	106.10	67.30	68.70	70.00	71.20	631.30
Albania	61.00	70.70	81.20	93.20	95.00	96.90	97.60	595.60
Macedonia	58.50	70.20	81.80	92.30	98.70	105.80	108.10	615.40
TOTALE	607.23	769.90	737.50	754.70	765.10	785.80	795.80	5216.03

Fonte: Commissione Europea

Congiuntamente al nuovo programma IPA, l'UE si impegnò moltissimo affinché i paesi dei Balcani Occidentali fossero inseriti in un ampio network

³⁶ In più, ogni anno i paesi candidati avevano il compito di sottoporre i propri dati riguardanti il debito pubblico e il bilancio di spesa. DGEFIN ed Eurostat dovevano pubblicare una valutazione di qualità ed affidabilità circa i dati notificati. Per quanto riguarda i potenziali candidati, invece, a partire dal 1 dicembre 2006, questi (al momento solo Bosnia Erzegovina e Kosovo) dovettero consegnare un documento con il Programma fiscale di medio-termine. Non era previsto alcun incontro infra-ministeriale.

commerciale all'interno del quale avrebbero potuto ricostruire i loro (ancora precari) legami economici. Durante il summit di Bucarest del 6 aprile 2006 tra i primi ministri dell'Europa Sud Orientale venne concordato l'allargamento del **CEFTA (Central European Free Trade Agreement)**³⁷ ad Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Kosovo³⁸, Macedonia, Serbia, Montenegro e Moldavia.

Firmato il 19 dicembre 2006, l'ingresso del blocco balcanico nello spazio CEFTA entrò in vigore nel settembre 2007, dopo la ratifica di tutti gli stati UE. Così come per i precedenti membri, il CEFTA rappresentava l'anticamera dell'ingresso nell'UE: l'abolizione delle barriere dirette e indirette tra paesi membri, l'eliminazione delle distorsioni della concorrenza e la pacifica convivenza in un sistema di uguali regole d'origine, misure anti-dumping e protezione intellettuale rappresentavano una sorta di “prova del nove” per legittimare un posto in Europa. A differenza dei predecessori che avevano dovuto seguire i criteri di Poznań, i nuovi membri si riferirono ai criteri di Zagabria (2005). Non serviva più essere membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) ma semplicemente seguirne le regole (solo Albania, Croazia e Macedonia ne erano membri); non era necessario un ASA con l'UE, bensì la firma di un qualsiasi accordo associativo (come abbiamo già visto, solo Croazia e Macedonia ne disponevano); bisognava disporre di un accordo di libero scambio con gli altri membri CEFTA (questo fu l'unico criterio di Poznań mantenuto in piedi, per quanto tra quasi tutti i paesi balcanici esistevano già trattati di libero commercio).

1.5. 2008-2013: LA CRISI FINANZIARIA E L'INGRESSO DELLA CROAZIA

Il 2008 è stato un anno percorso da due eventi fondamentali, seppur di natura completamente differente. Il primo, di carattere interno, ha visto un'improvvisa accelerazione della questione kosovara con la **dichiarazione d'indipendenza del Kosovo**.

Come abbiamo visto precedentemente, la provincia serba a maggioranza albanese era

37 Il CEFTA fu creato dal Gruppo di Visegrád (Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia) il 21 dicembre 1992 ed entrò in vigore nel luglio 1994. Slovenia, Romania e Bulgaria entrarono successivamente. Tutti questi paesi avevano già firmato l'ASA con l'UE. L'accordo serviva a consolidare le istituzioni e ad integrare l'economia di mercato in vista dell'ingresso nell'Unione.

38 Per il Kosovo firmò l'amministrazione ONU ad interim. Anche dopo la dichiarazione d'indipendenza la UNMIK continuò a rappresentare il paese, provocando reazioni sia da parte kosovara che serba (la decisione di usare il simbolo del Kosovo sui timbri doganali provocò un blocco commerciale, con conseguenti scontri al confine, nel 2011).

passata sotto amministrazione ONU (la UNMIK) nel 1999, al termine di un aspro conflitto che aveva chiamato in causa le forze NATO. Da quel momento in poi, lo status del Kosovo era stato ampiamente dibattuto senza trovare un definitivo accordo tra le parti in causa³⁹. Il risultato finale di questo processo internazionale si era tradotto nel **piano Ahtisaari**, dal nome dell'ex presidente finlandese, all'epoca inviato speciale dell'ONU in Kosovo. Questi aveva proposto un processo di autonomizzazione che avrebbe concesso al Kosovo la possibilità di entrare nelle organizzazioni internazionali, di formare un proprio esercito e di adottare simboli nazionali. La parola “indipendenza” non veniva usata ma, nel concreto, le disposizioni davano pieni poteri alle autorità kosovare.

Il piano non è passato a causa del rigetto di Serbia e Russia (con potere di veto al Consiglio di Sicurezza ONU) e, così, il 17 febbraio 2008 la maggioranza dei membri dell'Assemblea del Kosovo ha proclamato unilateralmente la Repubblica del Kosovo⁴⁰. La Serbia si è duramente opposta a questa dichiarazione e, nelle settimane a venire, molti focolai di protesta si sono accesi nella parte settentrionale del Kosovo a maggioranza serba. Nell'ottobre 2008 la Corte di Giustizia Internazionale (ICJ) ha emesso un advisory opinion circa la legittimità legale del Kosovo, dichiarandola non contraria al diritto internazionale⁴¹. In più, l'ICJ ha richiesto all'UE di mediare un nuovo accordo tra Serbia e autorità kosovare al fine di trovare un compromesso politico. Il lavoro non è stato affatto semplice, a causa della missione **EULEX** contro la quale la Serbia si era già scagliata nel 2008, dichiarandola “un'illegittima occupazione dell'UE⁴²”.

Il 19 aprile 2013, con l'**Accordo di Bruxelles**, Belgrado e Pristina sono riuscite a normalizzare le loro relazioni. In particolar modo è stato concesso alla minoranza

39 Il processo istituito per stabilire lo status del Kosovo fu lanciato nel 2005 su spinta dell'ONU. Grande peso lo ebbe il Gruppo di Contatto, costituito da USA, Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia e Russia. Il documento finale del processo fu il piano Ahtisaari, modificato più volte e alla fine mai promulgato a causa della resistenza della Russia.

40 Undici membri di origine serba hanno boicottato la votazione che, per questo motivo, non si è potuta considerare come un atto ufficiale dell'Assemblea del Kosovo (120 membri, istituita nel 2001 dalla UNMIK).

41 La Corte ha giudicato la dichiarazione non in violazione del diritto internazionale, in quanto non emessa dall'Assemblea del Kosovo ma da rappresentanti autonomi della popolazione kosovara, non legati da alcun obbligo disposto dalla Risoluzione 1244.

42 La missione EULEX era stata decisa nel 2007 per una graduale sostituzione del personale ONU in Kosovo con uomini e strutture europee. La missione era chiamata ad assistere le autorità kosovare nell'implementazione dello stato di diritto nel paese, in particolare nelle aree giustizia, polizia e controllo doganale (venivano offerte forze di polizia, giudici e pubblici ministeri). Con gli eventi del 2008, il destino di EULEX fu messo in forte discussione. Il Consiglio di Sicurezza ONU approvò ugualmente il dispiego della missione, purché questa si mostrasse come un mero supporto tecnico alla UNMIK, con il divieto esplicito di implementare il piano Ahtisaari (non approvato dal Consiglio a causa del veto della Russia).

serba del nord di istituire un'associazione comunitaria con pieni poteri municipali e una rappresentanza nel governo centrale. In cambio, la Serbia ha accordato il richiamo delle proprie forze dell'ordine, ora inglobate dalla polizia kosovara. A seguito di questo accordo, l'UE ha riaperto la strada per le negoziazioni d'adesione con la Serbia e ha concesso un primo riconoscimento al Kosovo come paese potenzialmente candidato. Il 10 ottobre 2012 la Commissione ha dichiarato il Kosovo “legalmente capace” per poter siglare un'ASA (perché questo non richiede espressamente la piena sovranità). Nell'ottobre 2013, visti i progressi del paese, le negoziazioni sono ufficialmente partite. Se le difficoltà sono tuttora molteplici, vista la mancanza di riconoscimento da parte di cinque Stati membri UE⁴³, da un altro punto di vista l'ASA con il Kosovo ha rappresentato il primo accordo post-Lisbona. L'UE, in quanto legalmente capace, ha avuto per la prima volta la possibilità di siglare un accordo senza dover passare per la ratifica di tutti i paesi membri.

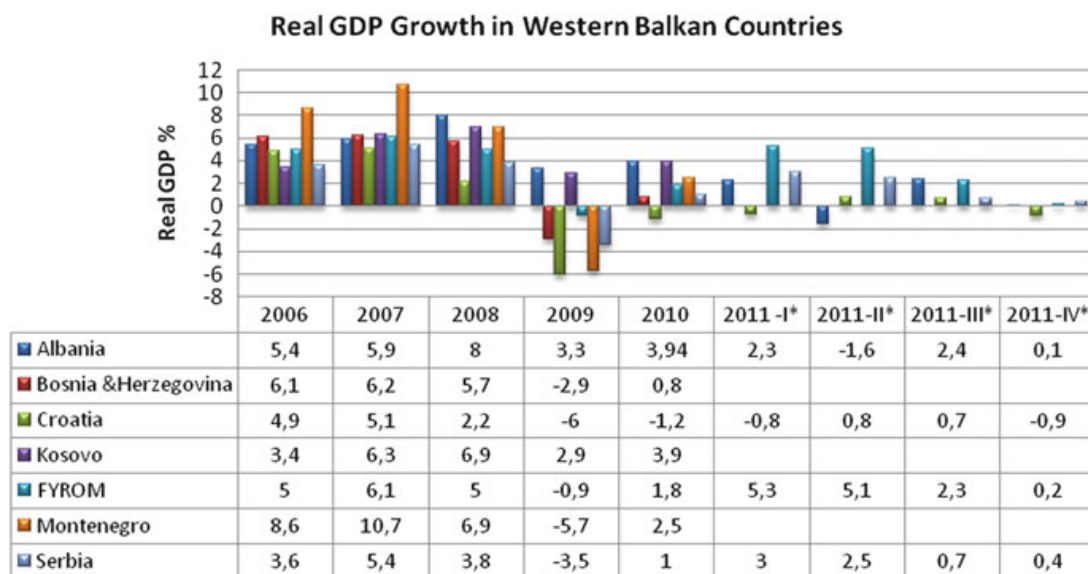
Il secondo evento del 2008, di portata ben più ampia, è rappresentato dallo scoppio della **crisi finanziaria mondiale**. Prima di questa, gli Stati balcanici avevano dimostrato un discreto sviluppo economico, dovuto soprattutto ad una rinnovata apertura degli scambi commerciali. Confrontata con la media dell'UE a 27, nel triennio 2005-2007 la crescita media per la regione era stata di 6-7 punti percentuali (con punte del 10% in Montenegro). La dipendenza dai paesi UE era altissima, essendo l'Eurozona il maggior partner economico dell'intera regione (contava circa la metà delle esportazioni totali). La Germania si posizionava come leader degli scambi commerciali, superata solo da Italia e Grecia per Albania e Montenegro. In controtendenza la Serbia che aveva ancora una forte relazione con la Russia.

Quella che è stata identificata come la “**prima ondata**” della crisi, nei Balcani Occidentali si è fatta sentire a scoppio ritardato. Infatti, mentre nell'Eurozona qualche avviso era cominciato ad arrivare già nel 2007, per poi acutizzarsi a partire dall'autunno del 2008, in tutta la regione balcanica la crescita ha continuato ad essere sostenuta “per inerzia” fino alla fine dell'anno (5.51% in media). Nel 2009, il PIL di

43 Internamente all'UE, mentre la maggioranza dei membri ha riconosciuto la piena indipendenza del Kosovo, Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia e Spagna si sono opposti per timore di possibili controeffetti con i gruppi autonomisti interni. Obiettivamente, il caso Kosovo rappresenta un precedente di diritto internazionale che continua a dividere diversi paesi in tutto il mondo. Al momento, 108 Stati riconoscono la legittimità del governo kosovaro. Federazione Russa, Repubblica Popolare Cinese e India, oltre ai cinque paesi europei, sono i più grandi ostacoli per il riconoscimento definitivo.

tutti i paesi oltre Adriatico ha subito una forte decrescita, o quantomeno un rallentamento. La crescita del PIL croato, il più alto del gruppo, è caduto dal 2.2% al -6%. In Montenegro si è passati da un 6.9% (nel 2007 la crescita del PIL reale era stata del 10.7%) a un -5.7%, in Bosnia da un 5.7% a un -2.9%, e così via per tutti gli altri Stati.

Figura 1. Crescita PIL reale, 2006-2011

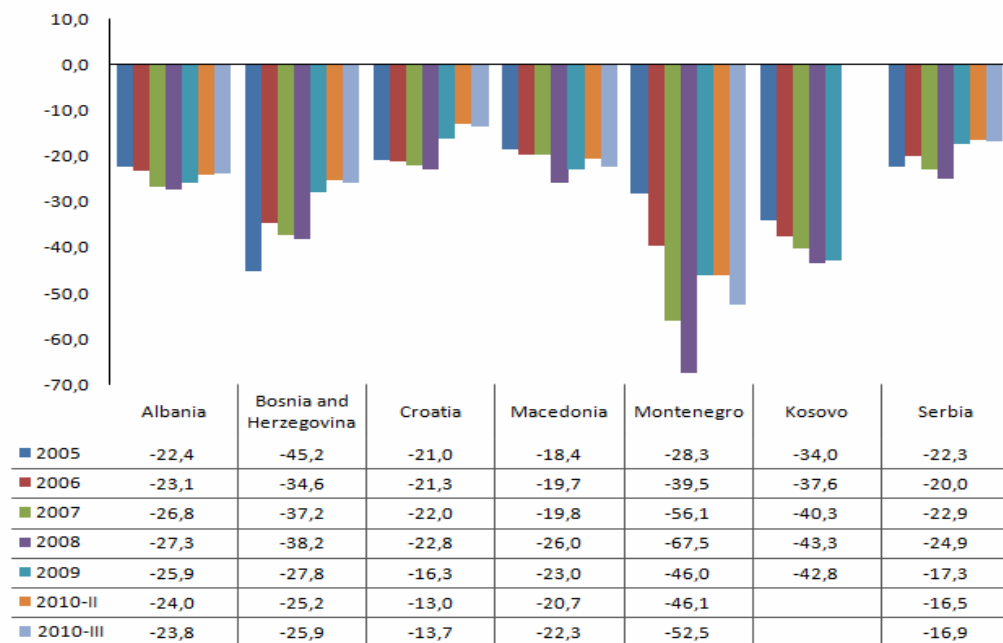


Fonte: The Financial Crisis in Greece and its impact on Western Balkan Countries (Sadiku, Berisha)

Di sicuro, la forte esposizione con l'economia dell'UE ha provocato uno shock tanto inaspettato quanto tremendo tra gli Stati dell'ex Jugoslavia. Eppure, pensare che la crisi sia stata responsabile di un fenomeno nuovo è un ragionamento sbagliato. Come convengono Radmilo Ncolić, Aleksandra Fedajev e Dejan Riznić dell'Università di Belgrado, questa ha solo messo a nudo e approfondito le insufficienze economiche (le stesse viste nel precedente paragrafo) che i Balcani non erano mai riusciti ad ovviare. Per fare un esempio, l'auspicata convergenza con il reddito dell'Eurozona non era minimamente avvenuta: eccezion fatta per la Croazia, che contava di statistiche superiori a diversi membri UE (Romania e Bulgaria su tutti), Serbia, Montenegro e Bosnia non avevano neanche raggiunto i livelli pre-1989. Si capisce quindi come una condizione di enorme distacco rispetto alla media europea abbia potuto subire dei contraccolpi enormi a causa dell'eccezionale caduta dell'Eurozona. Possiamo dividere l'impatto della crisi con le debolezze delle economie balcaniche in sei macroaree:

1. APERTURA COMMERCIALE: Il processo di deindustrializzazione post-Jugoslavia è stato rapido e poco calibrato. Un'economia basata sui servizi è stata forzatamente imposta al posto dell'agricoltura e dell'industria. Il risultato, partito dallo smantellamento delle economie di Stato e continuato negli anni 2000, si è tradotto in un sostanziale declino dei beni commerciabili, alias di competitività in settori potenzialmente strategici per un vantaggio basato sui prezzi. Nonostante un'apparente crescita, infatti, l'output balcanico non è mai stato sufficientemente competitivo e tutti i paesi dell'area, negli anni, sono diventati debitori netti, con un importante deficit della bilancia commerciale (la proporzione tra esportazioni di beni e servizi e PIL si manteneva sotto il 50%). Parte di questo problema è stato creato da un accesso al credito agevolato e dalle facilitazioni alle importazioni che, prima del 2009, avevano già prodotto un deficit commerciale molto alto (Serbia 17%, Montenegro sopra il 50!).

Figura 2. Deficit della bilancia commerciale 2005-2010 (% PIL)



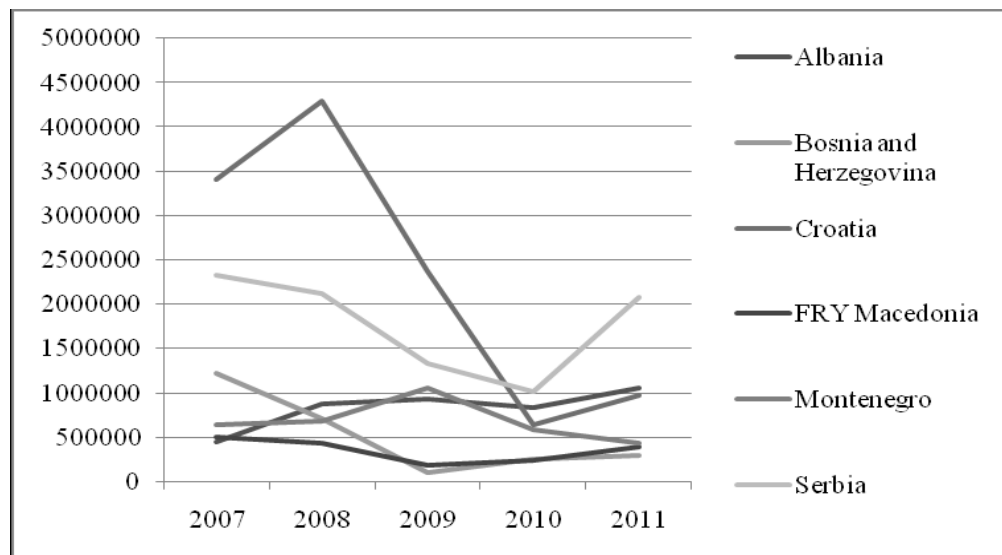
Fonte: Western Balkans in Focus of Global Economic Crisis (Engjell Pere)

Come si evince dalla figura 2, l'intera area è stata caratterizzata da valori della bilancia commerciale fortemente negativi tra il 2005 ed il terzo quadrimestre del 2010. Con lo scoppio della crisi, le difficoltà dei principali

partners economici si sono tradotte in saldi nettamente peggiori tra il 2007 ed il 2008 (soprattutto in Montenegro e Kosovo). Il *turndown* negativo, tuttavia, ha invertito la propria tendenza a partire dal 2009 grazie ad un andamento più favorevole di due ulteriori fattori che influenzano la bilancia dei pagamenti: il tasso di cambio ed il livello di prezzi mondiale.

2. **IDE:** Il livello di IDE diretto ai paesi balcanici è stato sempre relativamente basso, testimone di economie poco attrattive e redditizie. Due terzi di questo, complice anche la conversione forzata verso il terzo settore, è stato diretto verso il mercato immobiliare, i servizi bancari e delle telecomunicazioni. Solo il Montenegro ha annoverato un 20.8% che è riuscito a salire al 29.5% nel 2009. Tutti gli altri paesi, invece, hanno subito una caduta importante a crisi scoppiata. Nella figura 3 troviamo la rappresentazione grafica dei movimenti degli investimenti diretti esteri dal 2007 al 2011.

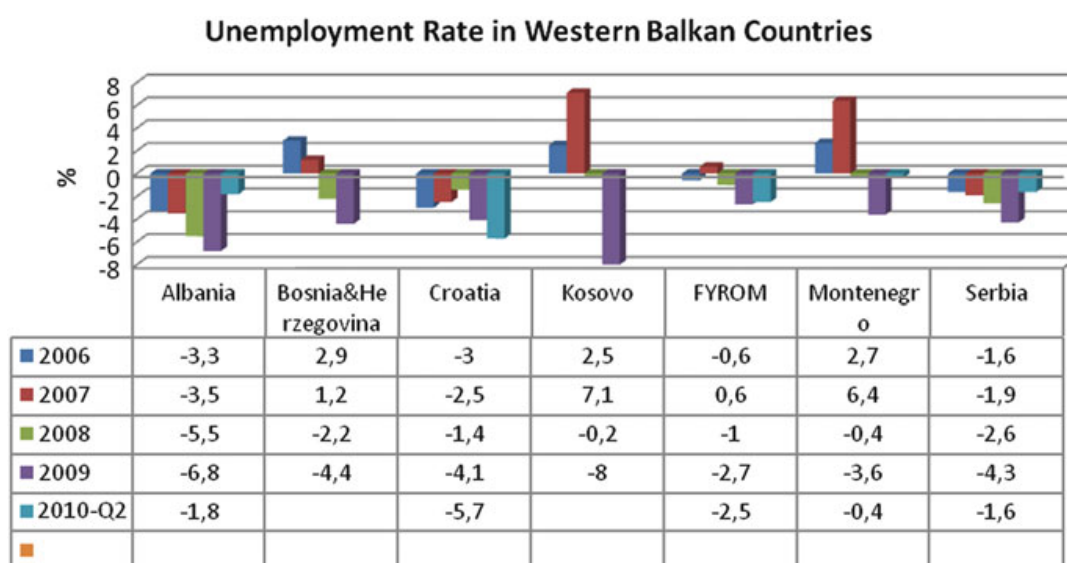
Figura 3. Flusso netto di IDE negli Stati balcanici 2007-2011 (migliaia di euro)



Fonte: The effects of Economic Crisis in the Western Balkan Countries (Nicolíć, Fedajev, Riznić)

3. **MERCATO DEL LAVORO:** I numeri relativi al tasso di occupazione, già negativi in alcuni paesi fino al 2007, si sono ulteriormente ristretti dopo lo scoppio della crisi. La figura 4 ci aiuta a caprine l'entità specifica.

Figura 4. Tassi di occupazione Stati Balcani Occidentali, 2006-2010 (II quadrimestre.)



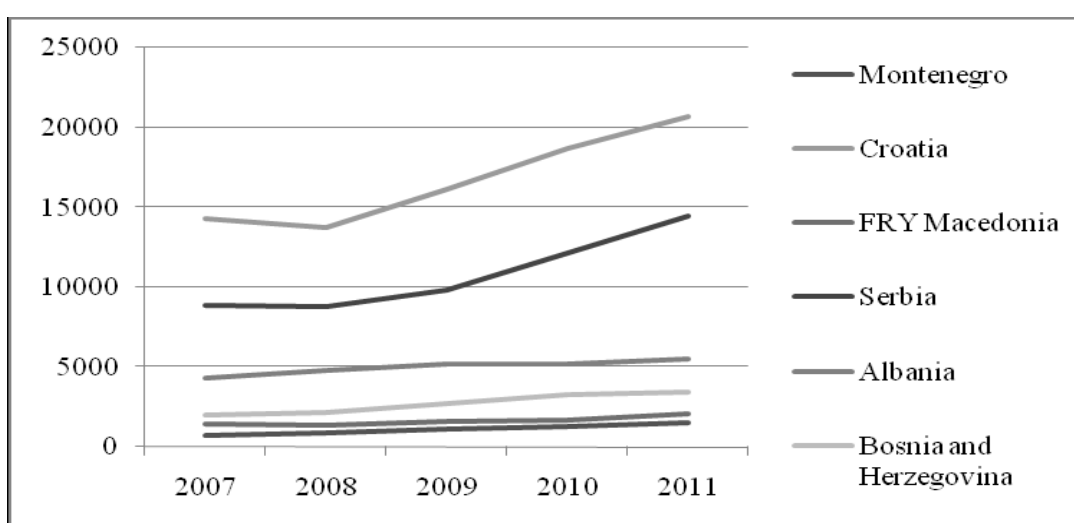
Fonte: The Financial Crisis in Greece and its impact on Western Balkan Countries (Sadiku, Berisha)

Al 2007, Bosnia, Kosovo, Montenegro e Macedonia (di pochissimo) potevano contare su valori positivi riguardanti l'aumento del tasso occupazionale. L'anno seguente, tutti i paesi balcanici hanno subito un pesante crollo di presenza nel mercato del lavoro, che nel 2009 ha toccato il 6,8% in Albania e l'8% in Kosovo. In un contesto come quello balcanico, già caratterizzato da un alto livello di disoccupazione e di scarsa inclusione sociale, questo tracollo del mercato del lavoro ha costituito un forte pericolo per l'intera sussistenza dell'economia dell'area e del sistema di welfare state, oltre che per il processo di lotta alla povertà e all'economia informale.

- 4. LA STABILITA' FINANZIARIA:** Sistema dominato dalle banche commerciali, si è ritrovato molto esposto a causa del contagio greco e della zona euro in generale (90% di assets condivise nel 2008 per Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia e Macedonia). L'avversione al rischio da parte degli investitori stranieri ha complicato l'accesso al credito e stoppato ulteriori investimenti, andando a colpire anche le possibilità di ripresa nel lungo termine (Backe e Gardo, 2012).

5. DEFICIT E DEBITO PUBBLICO: Prima della crisi il livello di deficit incontrava i criteri di Maastricht. A partire del 2009 questo si è alzato in tutti i paesi, pur con differenti variazioni quantitative. Anche per quanto riguarda il debito pubblico, i governi hanno allentato la disciplina di controllo del 60% (l'Albania è stato il caso più esemplare: dal 54.9% del 2008 al 95.5% del 2009), pur avendo livelli inferiori alla media europea. Alla figura 5 troviamo le cifre che testimoniano l'incremento del debito pubblico.

Figura 5. Trend del debito pubblico 2007-2011 (in milioni di euro)



Fonte: The effects of Economic Crisis in the Western Balkan Countries (Nicolíć, Fedajev, Riznić)

6. DECLINO DELLE RIMESSE: Una delle fonti di ricchezza dei paesi balcanici era la cosiddetta rimessa dei lavoratori emigrati. Prima della crisi, Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia figuravano nella top 20 mondiale per percentuale di entrate da rimessa. Dal 2009, anche queste si sono dimezzate, a causa del calo occupazionale in Grecia, Italia, Germania e Francia (i paesi con il maggior numero di lavoratori provenienti dai Balcani), specie nei settori manifatturieri e di costruzione degli immobili (EUI 2012).

La **seconda ondata** della crisi è arrivata nel 2011 con l'ufficializzazione della pesante crisi del debito greco. A dire il vero, la difficile situazione ellenica aveva cominciato a far sentire i propri effetti sulle malandate economie balcaniche già dal 2009. A causa della grande interdipendenza con il mercato greco, infatti, i paesi oltre Adriatico si erano ritrovati immediatamente esposti al contagio sia nell'economia

reale che nel mercato finanziario.

I contatti tra Grecia e Balcani sono di carattere storico ed identitario, sviluppati soprattutto dopo la dissoluzione della Jugoslavia. Infatti, mentre a cavallo del nuovo secolo gli Stati europei avevano cominciato a concentrare i loro investimenti nel gruppo Visegrad, gli investitori greci avevano deciso di espandere le proprie attività lungo la penisola balcanica, nel tentativo di diventare il traino di un potenziale nuovo motore economico europeo (specialmente in Albania, Montenegro e Macedonia, che insieme raccoglievano il 12% in media delle esportazioni greche totali). Gli investimenti greci includevano svariati settori: infrastrutture, servizi, banche, telecomunicazioni, alimentari, industria pesante e farmaceutica. Già prima della crisi del debito, gli FDI si erano ristretti di netto (per esempio, da €545 milioni a €46 in Serbia, da €15 milioni a €2 milioni in Macedonia). Dopo il 2009, le compagnie greche hanno deciso di disinvestire dai paesi balcanici un totale di €1.3 miliardi in quattro anni (Panagiotou, 2012). Riguardo le rimesse dei lavoratori emigrati, nel 2009 queste sono cadute di ben 11 punti percentuali. Ma è il settore finanziario ad essere stato quello di maggior influenza negativa. Le banche greche erano particolarmente attive nei mercati balcanici, tanto che fino al 2008 accumulavano il 30% del totale degli asset bancari in Macedonia, il 25% in Albania, il 15% in Serbia. Dal 2009, le banche sussidiarie, finanziate prevalentemente da Atene e molto presenti nella regione (in Serbia costituivano il 30% del totale), hanno ridotto le loro linee di credito, indotte dal monito del Ministero delle Finanze greco a supportare le attività in patria e non fuori⁴⁴. Successivamente, con il peggioramento delle condizioni, le stesse banche greche hanno ritirato i propri fondi dalle operazioni attive nella regione, provocando un collasso delle economie locali che erano fortemente dipendenti dai prestiti diretti anziché dalle equities e dai corporate bonds.

Per quanto riguarda le prospettive d'accesso dei Balcani Occidentali, è logico che la sovraesposizione con l'economia europea e l'interdipendenza con la Grecia, paese il cui destino nell'UE e nell'euro è stato fortemente messo in dubbio fino a qualche tempo fa, non ha minimamente giovato. I criteri disposti dal Pacchetto Allargamento e ribaditi con l'introduzione dell'IPA sono diventati molto difficili da raggiungere, e il circolo vizioso che ha coinvolto l'economia ha cominciato a deteriorare le condizioni per approvare le riforme necessarie, riportando la

⁴⁴ Nel 2009 le banche greche beneficiarono di un bailout package di €28 miliardi dal governo. Con un accordo informale, però, il Ministero delle Finanze, la Banca di Grecia e altre istituzioni chiesero alle banche di usare il denaro per supportare i prestiti all'interno del paese, evitando di trasferirlo alle sussidiarie nei Balcani.

corruzione e la criminalità organizzata sugli scudi (Commissione, Enlargement Strategy 2013). Il Progress Report 2012 della Commissione ha sottolineato questa condizione: i paesi balcanici hanno fatto un passo indietro nel percorso di convergenza rispetto al periodo pre-crisi. Questo si è interrotto nel 2009 e, per poter riprendere un ritmo deciso e soddisfacente che abbia come obiettivo finale l'ingresso nell'UE, dovrà impiegare molto più tempo (Institute for Regional and International Studies).

Tuttavia, in un clima che tutto presagiva fuorché un'implementazione dei rapporti tra Unione Europea e Balcani Occidentali, un fatto estremamente positivo ha fatto irruzione sulla scena del processo di allargamento: il 30 giugno 2011 il Consiglio ha dato parere positivo per l'ingresso della Croazia nell'UE. Il percorso di convergenza, partito ufficialmente il 4 ottobre 2005 con l'avvio delle negoziazioni, aveva trovato diversi ostacoli sul suo cammino. Risolta la questione della collaborazione con l'ICTY, infatti, erano rimaste in piedi tre importanti dispute. La prima, di carattere territoriale, riguardava il disaccordo con la Slovenia per il Golfo di Pirano⁴⁵. A causa di questa disputa territoriale, la Slovenia aveva bloccato l'accesso della Croazia sia nella NATO che nell'Unione Europea dal dicembre 2008 all'ottobre 2009. L'impasse è stata risolta dalla decisione congiunta dei due paesi di affidarsi all'arbitrato internazionale. Il 4 novembre 2009 la scelta è stata ufficializzata e questa ha permesso di far ripartire le negoziazioni. Le altre questioni problematiche, di carattere economico e legale, riguardavano il libero acquisto di beni immobiliare da parte di stranieri e la mancata privatizzazione dell'industria navale. Per ovviare al primo caso (figlio della storica questione istriana tra Italia e Jugoslavia), il Parlamento croato ha legiferato imponendo l'uguale trattamento a tutti i cittadini europei per l'acquisto di immobili e terre in Croazia; il secondo caso ha invece richiesto la cessazione dei sussidi statali alla cantieristica navale.

Il 30 giugno 2011 le negoziazioni d'accesso sono giunte al termine, con la constatazione che la Croazia è riuscita a chiudere tutti i 35 capitoli richiesti. Il

⁴⁵ La disputa del golfo di Pirano è una storica diatriba sul controllo delle acque adriatiche dell'ex territorio libero di Trieste. Nel 1992 la Slovenia indipendente dichiarò l'intera sovranità sull'area, mentre la Croazia rivendicò una spartizione equa, appoggiandosi su norme di diritto internazionale. Dopo anni di rallentamenti, nel 2008 il presidente sloveno Borut Pahor decise di attuare il blocco delle negoziazioni, visti i dubbi sui capitoli agricoltura, tassazione, sicurezza alimentare, politiche veterinarie e fitosanitarie, infrastrutture, politiche regionali, giustizia, libertà e sicurezza, ambiente (ognuno di questi apriva possibile diatribe riguardanti la questione del golfo). Dopo una soluzione paventata (e rigettata) dal Presidente francese Sarkozy, l'UE fu costretta a prendere le redini della situazione. Ci vollero diversi incontri per poter giungere all'accettazione di un arbitrato internazionale. L'accordo venne sottoposto all'ONU il 25 maggio 2011 e ancora deve trovare una soluzione definitiva.

successivo 12 ottobre la Commissione ha dato parere positivo per l'ingresso, seguita dal Parlamento Europeo il giorno 1 dicembre. Il 9 dicembre 2011 i 27 Stati membri dell'UE hanno firmato il Trattato di accesso, la cui completa ratifica avrebbe dato il via libera all'accesso della Croazia. I primi paesi a ratificare il Trattato sono stati Slovacchia e Ungheria, l'ultimo la Germania il 21 giugno 2013. A questo punto, il 1 luglio 2013, con un notevole ritardo sull'iniziale tabella di marcia, ma con estrema sorpresa vista l'inaspettata regressione dei rapporti tra UE e regione balcanica, la Croazia è diventata il ventottesimo membro dell'Unione Europea.

1.6. 2014: IPA II E NUOVE PROSPETTIVE

E' indiscutibile che la crisi economica abbia forzato le istituzioni europee, così come tutti i paesi dell'Eurozona, ad affrontare una profonda riflessione su se stessi e sul proprio futuro. Anche in questo caso la questione allargamento ne ha fortemente risentito, perdendo diverse posizioni nell'agenda di Bruxelles. Tuttavia, i rapidi sviluppi del cammino croato hanno ridato linfa all'idea che l'unico spazio di pace, prosperità ed integrazione si chiami "Unione Europea", e che sia necessario rinnovare l'impegno con i candidati potenziali, ormai fermi in una "sala d'attesa" da troppi anni.

Nel 2010 la Commissione ha dato opinione favorevole per l'accesso del Montenegro e il Consiglio gli ha concesso lo status di candidato. Dopo aver risolto i sette punti prioritari posti dalla Commissione, le negoziazioni di accesso sono partite il 29 giugno 2012. La Serbia ha ricevuto lo stesso trattamento (implicitamente al miglioramento dei rapporti con il Kosovo e alla firma dell'accordo di Bruxelles), e le negoziazioni d'accesso sono state lanciate dal gennaio 2014. L'Albania si è accodata al gruppo dei paesi ufficialmente candidati a partire dal giugno 2014. Attualmente rimangono paesi potenzialmente candidati solo la Bosnia Erzegovina (ASA ratificato nel 2010 ma non entrato ancora in vigore) e il Kosovo (conosciamo i problemi legati al riconoscimento dello Stato, ma questo non ha impedito all'UE di siglare l'ASA il 25 luglio 2014).

In questo clima di rinnovate collaborazioni e promesse, è stato necessario trovare un nuovo strumento d'assistenza, vista l'imminente scadenza dell'IPA prevista per il 31 dicembre 2013. L'11 marzo 2014, con il Regolamento No. 231/2014, viene stabilito l'**IPA II**. Le principali differenze con il vecchio strumento sono le seguenti:

- La gestione dei fondi viene decisa in modo differente. Per quanto riguarda la ripartizione, non esiste più differenza tra paesi ufficialmente candidati e candidati potenziali;
- Le cinque componenti IPA vengono rimpiazzate dalle “aree politiche”;
- Ogni area politica è composta da settori indicativi di intervento.

In linea di massima, il nuovo IPA cancella le differenze di accesso al fondo: indipendentemente dallo status, tutti i paesi possono beneficiare dei finanziamenti offerti per ogni campo d'intervento. La Commissione semplifica la gestione centrale dell'assistenza affidando tutto alla Direzione Generale Allargamento (DG ELARG), mentre solo i fondi destinati all'agricoltura e allo sviluppo rurale sono lasciati alla competenza della DG AGRI⁴⁶.

Prima della promulgazione dell'IPA II, il dibattito sulle esternalità negative legate alla differenziazione tra i paesi beneficiari era stato molto acceso. In un working paper del 2010, l'ESI aveva conclamato una mancanza di incentivo per quei paesi candidati potenziali (di solito i meno sviluppati) volto al miglioramento delle proprie istituzioni interne. L'ammontare delle risorse 2007-2013 destinate ai potenziali era stato nettamente minore rispetto alle allocazioni precedenti, e questa ulteriore suddivisione aveva allungato i possibili tempi di accesso di una decina di anni (lo “scenario realistico” parlava di una possibile membership per Serbia, Montenegro, Bosnia ed Albania non prima del 2020). Di tutta risposta, la Commissione europea, come si evince dal MIFF 2013, aveva sostenuto una sostanziale mancanza di impatto. In primis perché molti paesi potenzialmente candidati, in quanto più indietro nel processo di convergenza, avevano goduto di una quantità di fondi più elevata rispetto ai candidati effettivi (ad esempio, l'assistenza al Kosovo era stata calcolata a €36 per capita, un numero tre volte più alto di quella riservata alla Turchia, paese candidato ufficiale, con €12 per capita). Poi, veniva ribadito che il passaggio allo status di paese candidato derivava più dagli sforzi politici del paese stesso piuttosto che da un conseguimento di obiettivi economici (vedasi la Serbia, ammessa a diventare candidato ufficiale grazie all'apertura del dialogo con il Kosovo). Da ultimo, si poneva l'accento sulla differenza che era andata via via perdendosi, dal momento che i paesi potenzialmente candidati avevano comunque effettuato progetti afferenti ai campi inaccessibili, facendoli rientrare tra le prime due componenti.

⁴⁶ La Direzione per la Politica Regionale (DG REGIO) e quella Occupazione, Affari Sociali e Inclusionione (DG EMPL) saranno coinvolte solo in una fase successiva del processo d'integrazione.

Per questi motivi, nel Regolamento d'Implementazione dell'IPA II l'armonizzazione delle regole di accreditamento fondi viene spiegata sulla base di una nuova interpretazione: l'apertura di tutte le voci dello strumento d'assistenza è un incentivo importante per far accrescere la capacità gestionale dei fondi a tutti i paesi interessati all'ingresso nell'UE. La capacità non è dunque più intesa come una pre-condizione, bensì come il primo obiettivo. L'esperienza degli ingressi del 2007 aveva infatti dimostrato che, se sulla carta Romania e Bulgaria erano apparse pronte per affrontare i compiti e le responsabilità della membership, nel concreto, una volta entrate nell'UE, avevano avuto molte difficoltà nell'utilizzo dei fondi strutturali e di coesione, nell'implementazione delle riforme necessarie e nella lotta ai principali problemi sociali quali bassi salari e corruzione (O'Brennan, 2013).

Concedere maggiore spazio ai paesi interessati tramite uno sviluppo preventivo delle capacità nazionali (naturalmente senza uscire dal tracciato dei principi d'allargamento) può essere la risposta per migliorare l'efficacia dello strumento d'assistenza. In altri termini, più un paese riesce a rendersi autonomo ed efficiente, più sarà capace di mostrarsi come un membro plausibile ed autosufficiente.

A questo proposito, l'IPA II introduce “l'approccio settoriale”, specificatamente definito come:

“... a way of working together between government, donors and other key stakeholders. It is a process aiming at broadening government and national ownership over public sector policy and resource allocation decision within the sector, increasing coherence between policy, spending and results, and reducing transaction costs” (Commissione Europea, 2007).

In pratica, l'approccio settoriale prevede un raggruppamento dei fondi d'assistenza attorno ad un numero ristretto di settori, definiti in maniera coordinata tra istituzioni europee e paese beneficiario. E' un nuovo modo di implementare lo strumento d'assistenza, vista la subottimalità di molti progetti che nel passato erano rimasti fine a stessi e non avevano incontrato le priorità politiche ed economiche desiderate. I report sull'implementazione dell'assistenza UE avevano infatti sottolineato l'estraneità delle autorità nazionali nella scelta dei progetti da attuare, lasciata a piccoli di gruppi di specialisti e il più delle volte eccessivamente tecnici, lontani dai reali bisogni del paese beneficiario⁴⁷.

47 I progetti “acquis driven” avevano completamente sostituito i “demand driven”, cadendo spesso in

L'approccio settoriale era già stato sperimentato dalla politica di assistenza per i paesi in via di sviluppo, rivoluzionata dalla Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti del 2005⁴⁸. Sulla falsariga di questo criterio, le strategie settoriali nazionali vengono considerate all'avamposto della progettazione assistenziale. Queste si possono evincere dalle programmazioni pluriennali e dai Country Strategic Papers. Una volta che un settore operativo viene identificato, l'autorità nazionale è chiamata a delineare la precisa strategia politica d'intervento. La Commissione può guidare nella definizione dei programmi, valutando la coerenza con i criteri di Copenaghen, ma senza imporre alcun programma nazionale. Nel concreto, i settori vengono inglobati dalle *policy areas*, illustrate nella tabella 7.

Tabella 7. Policy Areas e Settori indicativi IPA II

POLICY AREAS	SETTORI INDICATIVI
Processo di Transizione e Capacity Building	<ul style="list-style-type: none"> • Riforma Amministrazione Pubblica • Governance Finanza Pubblica • Giustizia e Affari Interni • Diritti Umani e delle Minoranze
Sviluppo Regionale	<ul style="list-style-type: none"> • Trasporti • Energia • Ambiente • Sviluppo Settore Privato • Innovazione e Competitività
Occupazione, Politiche Sociali e Sviluppo delle Risorse Umane	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo Risorse Umane ed Educazione • Occupazione e Mercato del Lavoro • Politiche Sociali
Agricoltura e Sviluppo Rurale	<ul style="list-style-type: none"> • Agricoltura • Sviluppo Rurale
Cooperazione Regionale e Territoriale	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperazione Regionale e Territoriale (nei settori sopraindicati)

Fonte: Ref. Ares (2013) 65573, 2013

una errata lontananza dalle agende politiche nazionali (Sector Approach in Pre-Accession assistance, 18 gennaio 2013).

48 La Dichiarazione di Parigi del marzo 2005 affrontò in ambito OCSE il problema dell'efficacia della cooperazione allo sviluppo. Per la prima volta si parlò di cooperazione rafforzata tra donatori, istituzioni internazionali e paesi beneficiari, nell'ottica di un miglioramento delle politiche di assistenza e sviluppo. Si concordarono 12 indicatori di progresso e 21 obiettivi.

Naturalmente, per ogni settore ci sono dei sotto-settori che identificano gli obiettivi operativi da perseguire con ogni progetto. Vediamo nella tabella 7 l'esempio di "Giustizia e Affari Interni, che cade nei capitoli 23 e 24 dell'acquis.

Tabella 8. Capitoli 23, 24 acquis comunitario. Settore "Giustizia e Affari interni"

Settore: GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI
<i>Capitolo 23: Diritti giudiziari e fondamentali</i>
1. Ordinamento Giudiziario: Indipendenza \ Imparzialità \ Responsabilità dei giudici \ Professionalità, Competenza, Efficienza
2. Stato di Diritto
3. Politiche Anti-Corruzione: Allineamento alla struttura legislativa dell'UE \ Implementazione \ Prevenzione e Presa di Consapevolezza
4. Diritti fondamentali: Diritti fondamentali \ Garanzie procedurali \ Diritti dei minori e culturali \ Protezione dei dati personali

<i>Capitolo 24: Giustizia, Libertà e Sicurezza</i>
1. Migrazioni
2. Asilo
3. Politiche d'ingresso
4. Confini esterni e Schengen
5. Cooperazione giudiziaria in questioni civili, commerciali e criminali: Strutture politiche e legislative \ Capacità amministrativa e tecnica \ Implementazione, Eafforzamento, Cooperazione internazionale
6. Cooperazione di Polizia e lotta contro il crimine organizzato
7. Lotta al Terrorismo
8. Cooperazione nel campo delle droghe
9- Cooperazione doganale
10. Contraffazione euro

Fonte: Ref. Ares (2013) 65573, 2013

Come possiamo vedere, ogni sotto-settore restringe il campo delle modalità d'azione con specifiche voci d'intervento e, soprattutto, identifica (implicitamente) i Ministeri che dovranno gestire i progetti per perseguire gli obiettivi richiesti. Il tutto deve essere svolto in linea con un'agenda nazionale autonoma e coerente (il cosiddetto

project pipeline). In generale, i benefici dell'approccio settoriale permettono un allineamento tra l'UE e i bisogni del paese beneficiario, un alto grado di titolarità e responsabilità dei progetti chiave, un miglior coordinamento tra istituzioni donatrici e riceventi senza inutili sovrapposizioni (Koeth, 2014).

Per quanto riguarda l'allocazione delle risorse, invece, i numeri parlano di una riduzione dei finanziamenti: l'indicazione iniziale ammonta a circa 1,1 miliardi di euro (rispetto ai 5 del programma IPA I), naturalmente con possibilità di implementazione in occasione delle revisioni periodiche. Come abbiamo fatto per i precedenti strumenti, vediamo nella tabella 10 i valori in milioni di euro, paese per paese.

Tabella 9. Allocazioni Programma IPA II 2014-2020 (in milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018-2020	TOTALE
Albania	83.7	86.9	89.7	92.9	296.3	649.5
FYROM	85.7	88.9	91.6	303.1	664.2	664.2
Kosovo	83.8	85.9	88.7	91.9	295.2	645.5
Montenegro	39.6	35.6	37.4	39.5	118.4	270.5
Serbia	195.1	201.4	207.9	215.4	688.2	1508.0
<i>Turchia</i>	<i>620.4</i>	<i>626.4</i>	<i>630.7</i>	<i>635.4</i>	<i>1940.0</i>	<i>4453.9</i>
Multi-Country	348.0	365.0	390.0	410.4	1445.3	2958.7

Fonte: Delegation of the EU to Turkey website

Come avvenuto per l'IPA 2007-2013, le allocazioni di risorse crescenti nel tempo si spiegano con l'utilizzo di queste per l'organizzazione e la strutturazione degli enti adibiti all'implementazione dei progetti, in una prima fase, e per la realizzazione dei progetti stessi nella seconda parte del programma. Tolta la Turchia, il paese che beneficerà del maggior numero di fondi sarà la Serbia, seguita dalla Macedonia. Il Montenegro avrà il quantitativo minore. La voce "Multi-Country" si riferisce alle attività trasversali che serviranno per informazioni, comunicazioni, monitoraggio, controllo, spese per l'ufficio dell'Alto Rappresentante e, soprattutto, include i fondi diretti alla Bosnia Erzegovina, il cui ritardo nella costruzione delle necessarie strutture di coordinamento non ha permesso una precisa stima di allocazione.

1.7. CONCLUSIONI

In questo capitolo abbiamo visto l'evoluzione degli strumenti d'assistenza europei sullo sfondo del processo d'integrazione dei Balcani Occidentali nell'Unione Europea. L'inserimento degli Stati balcanici all'interno dell'organizzazione, fenomeno impensabile fino a vent'anni fa, con il passare degli anni ha preso corpo sempre di più, divenendo al giorno d'oggi un obiettivo concretamente perseguibile (due paesi sono già membri, e tutti gli altri sono stati riconosciuti come candidati ufficiali). Parallelamente, gli strumenti d'assistenza hanno affinato le proprie capacità, adattandosi in maniera crescente più ai bisogni e le necessità dei riceventi. Dal PHARE all'IPA II, i programmi (e le relative allocazioni finanziarie) sono stati sempre più mirati e calibrati sui punti deboli dei sistemi politici ed economici dei paesi balcanici.

Tuttavia, dire che l'IPA rinnovato risolverà i problemi dei paesi balcanici, provocando quell'accelerazione da tanto aspettata, è sicuramente un azzardo. In linea di principio, con questo nuovo strumento di assistenza l'UE ha confermato la linea uscita dal lontano Consiglio di Salisburgo del 2006: l'allargamento non è una mera procedura da seguire e non ha un risultato scontato. Al contrario, l'allargamento è un processo lento che dipende dagli sforzi dei paesi interessati e il cui risultato va sudato e meritato, oltre che ben certificato.

Cercando di carpirne il significato intrinsecamente politico, invece, possiamo sostenere che il nuovo Regolamento abbia fatto dei passi indietro rispetto al processo d'integrazione. Infatti, i paesi candidati ufficiali e potenziali candidati sono stati messi sullo stesso livello (con grave danno per quelli in attesa di una svolta da anni, vedi Turchia e Macedonia), ed è stata adattata ai richiedenti l'ingresso una procedura ideata per i paesi in via di sviluppo delle aree extra-continentali. Per la prima volta si è totalmente bypassata un'indicazione temporale sulle possibili date di nuove aperture per negoziazioni ed ingressi, e la parola "accesso" non è mai stata menzionata.

In qualche modo, l'IPA è diventato un fondo di aiuto allo sviluppo, abbastanza lontano da qualsiasi prospettiva di adesione. In più, il nuovo IPA ha tolto ulteriori poteri alla Commissione⁴⁹, l'istituzione che si è sempre battuta per un'Unione più

⁴⁹ E' stata infatti la Commissione a presentare la proposta di bozza per l'IPA II nel 2011. Altrimenti, dopo la scadenza dell'IPA I non ci sarebbe stato alcuno strumento specifico per il periodo 2014-2020. Il Regolamento ufficiale è stato emesso con ritardo, nel marzo 2014 (considerato retroattivo)

ampia e federale, innalzando le responsabilità del Consiglio. E' indubbio che quest'ultimo, espressione della volontà dei paesi membri, consideri un ulteriore allargamento dell'UE come una divergenza inutile da argomenti essenziali quali il salvataggio dell'euro e di Bruxelles in generale. Figuriamoci poi quale possa essere il comune sentire quando si tratta di Balcani Occidentali, una regione composta da paesi relativamente poveri e instabili, ancora in disputa con vari Stati membri per questioni territoriali, economiche o addirittura di nome e bandiera

Quindi, nonostante le evoluzioni degli ultimi anni, la strategia impressa nell'IPA II ha in realtà certificato i timori del 2005: prima del 2020 nessun nuovo Stato riuscirà ad entrare nell'organizzazione. Solo nel caso di un'attenta gestione dei fondi, accompagnata da importanti sviluppi interni, si potranno intavolare discussioni per eventuali accessi. Ma il tutto avverrà (almeno) dopo che il nuovo strumento d'assistenza sarà scaduto, vale a dire a più di vent'anni dal primo approccio tra i protagonisti di questo difficoltoso processo.

al gennaio 2014), e l'essenziale Regolamento d'Implementazione (per specificare le procedure e le regole generali) è stato promulgato il 2 maggio 2014.

CAPITOLO 2

I PROBLEMI DEL MERCATO DEL LAVORO IN CROAZIA E MACEDONIA

A partire da questo capitolo orienteremo la nostra ricerca su due *case studies*, operando un confronto circa la diversa efficacia degli strumenti d'assistenza UE su una componente strutturale delle loro economie. Nello specifico, i nostri paesi campione saranno **Croazia e Macedonia**, ed il nostro studio prenderà come riferimento il loro **mercato del lavoro**, con tutte le componenti che tendono ad influenzarlo: caratteristiche della domanda e dell'offerta, composizione settoriale, tasso di disoccupazione e regolamentazione nazionale.

Prima di tutto, è essenziale spiegare perché focalizzarsi su questi due Stati. Come abbiamo visto nel precedente capitolo, il percorso di convergenza verso l'UE di Croazia e Macedonia è cominciato all'incirca nello stesso periodo, quando i due paesi, tra il 2004 ed il 2005, sono stati riconosciuti come candidati effettivi dalla Commissione Europea. A fronte di ciò, lo strumento assistenziale di pre-accesso IPA 2007-2013 ha garantito ai due Stati balcanici l'accesso a tutte le sue componenti, nell'ottica di un ulteriore avvicinamento all'acquis comunitario e di una migliore preparazione per la futura gestione dei fondi strutturali europei.

Tra le voci aggiuntive riservate agli Stati candidati ufficiali, di particolare importanza si è rivelata la componente numero quattro, dal titolo “**Sviluppo delle Risorse Umane**”, focalizzata su **occupazione, inclusione sociale ed istruzione**. Dai dati che vedremo in questo capitolo, ci potremo rendere conto di come queste tre questioni, pur con numeri e caratteristiche totalmente differenti, costituiscono oggi un'enorme problematica sia in Croazia che in Macedonia. I due paesi, infatti, nonostante rappresentino da sempre realtà economiche agli antipodi, negli ultimi vent'anni hanno dovuto fare i conti con un alto tasso di disoccupazione, una scarsa integrazione di carattere sociale e regionale, ed un livello d'istruzione relativamente basso rispetto agli standards europei.

Conoscere e valutare lo sviluppo di tali problematiche ci aiuterà quindi a capire come si sia inserita la quarta componente IPA nel mercato del lavoro croato e macedone,

come e quanto i relativi finanziamenti siano stati sfruttati e, soprattutto, se questi abbiano in qualche modo influito nell'andamento opposto che la strada verso Bruxelles dei due paesi ha preso negli anni più recenti.

A livello operativo, per prima cosa sarà importante delineare un quadro macroeconomico relativo ai due *case studies*, andando ad analizzarne l'andamento delle componenti strutturali principali dal post-Jugoslavia ad oggi. Da questa analisi generale andremo poi ad isolare il tasso di partecipazione della forza lavoro e le caratteristiche intrinseche della disoccupazione in Croazia e in Macedonia, sottolineando le diverse inefficienze interne che hanno prodotto un fenomeno sociale così allarmante.

2.1 PRINCIPALI TREND MACROECONOMICI IN CROAZIA E MACEDONIA

Fino alla dissoluzione della Jugoslavia, la Croazia era la seconda forza economica della Repubblica Federale (dopo la Slovenia), mentre la Macedonia si posizionava all'ultimo posto. Stando ai dati del 1984, tra le città con il più alto livello di PIL pro capite ne risultavano ben tre croate (Spalato, Fiume e Zagabria), e solo Skopje per la Macedonia (comunque molto lontana dai livelli croati)⁵⁰. Parte della ricchezza prodotta nelle regioni più sviluppate veniva utilizzata dal governo centrale per lo sviluppo delle aree più povere, in particolar modo quelle meridionali comprendenti proprio la Macedonia ed il Montenegro. Implicitamente, questo è stato un ulteriore motivo che ha spinto i movimenti indipendentisti dei due Stati federali più ricchi a chiedere la separazione da Belgrado.

Le gerarchie balcaniche esistenti prima degli anni Novanta sono state comunque annullate con lo smembramento slavo e lo scoppio della guerra. Tra il 1991 e il 1995, il PIL croato è letteralmente collassato. La produzione industriale ha perso 11 punti, con ingenti danni alle infrastrutture e ai siti produttivi, stimati a 37.1 miliardi di dollari (CIA, 1999).

La Macedonia non è stata toccata dal conflitto, ma il coinvolgimento di tutti i potenziali partner commerciali ed economici ha lasciato il paese senza una

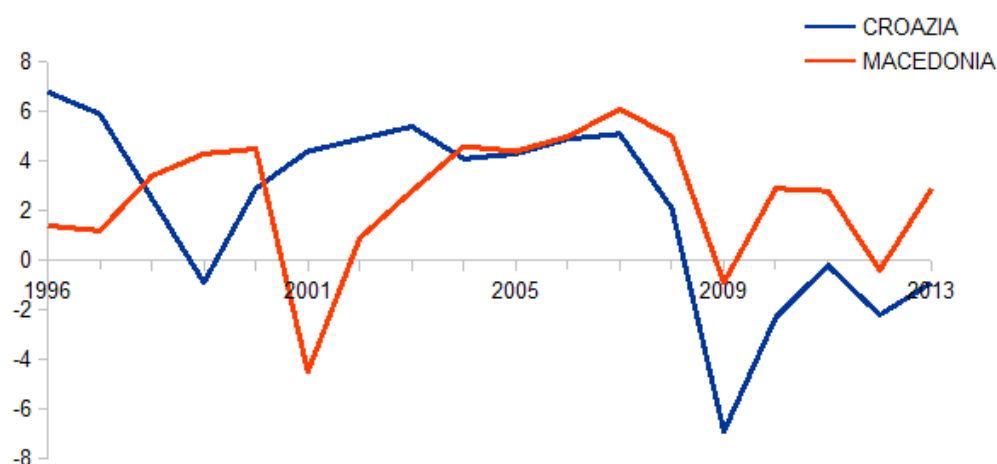
⁵⁰ Ponendo il PIL della Jugoslavia come indice pari a 100, troviamo i seguenti valori: Lubiana 260, Fiume 213, Zagabria 188, Belgrado 147, Spalato 137, Skopje 80. Tratto da: Radovinović, Radovan; Bertić, Ivan, eds. (1984), *Atlas svijeta: Novi pogled na Zemlju*.

definizione precisa nello scacchiere dell'Europa Sud Orientale. Le sanzioni contro quel che rimaneva della Repubblica Federale jugoslava non hanno permesso di utilizzare le strade e le vie per raggiungere il resto d'Europa (il passaggio bandito verso la Serbia ed il Montenegro si è protratto a tempi alterni fino al 1999), aumentando i costi dei trasporti sia in entrata che in uscita e, naturalmente, le perdite per le già deboli aziende locali. L'embargo greco è durato due anni, dal 1994 al 1995, e la perdita è stata calcolata in 50-60 milioni di dollari per mese. Tutto questo ha provocato un “devastante sandwich”, con la chiusura delle rotte al nord e al sud, e gli unici passaggi disponibili ad ovest e ad est, dove si trovavano le non propriamente sviluppate Albania e Bulgaria (Nenovski, Smilovski, 2011).

A partire dal 1995 il PIL di Croazia e Macedonia è cominciato a crescere, spinto dagli aiuti internazionali, dalle riforme interne e dalla nuova apertura commerciale. Specialmente in Croazia, l'output è riuscito a risollevarsi di due terzi rispetto al crollo degli anni bellici. L'unico blocco si è avuto a causa di una crisi bancaria nel 1998, risolta con la vendita delle mal capitalizzate vecchie banche statali a proprietà straniera (italiane ed austriache su tutte). Queste acquisizioni hanno portato nuovi capitali a basso costo nel paese, fomentando un rapido processo di sviluppo per l'intera economia. Sempre nel 1998, sotto la presidenza di Račan, il governo ha dato il via libera ad una serie di riforme strutturali per far ripartire la produzione industriale e rilanciare la domanda interna. D'intesa con la Banca Centrale, è stata concessa più liquidità, a fronte di minori tassi d'interesse.

Anche in questo caso, la storia macedone ha avuto uno sviluppo completamente diverso. Dopo aver superato le esternalità negative della guerra e dello scontro con Atene, la guerra del Kosovo e la crisi interna del 2001 hanno nuovamente spinto verso il basso il PIL, portando inesorabilmente il paese in quella che Sokol (2001) chiama la “super-periferia d'Europa”: un'area caratterizzata da bassa crescita, instabilità politica, tensioni sociali e frammentazione regionale.

Figura 6. Tasso di crescita del PIL reale Croazia e Macedonia, 1996-2013



Fonte: Eurostat

Come possiamo vedere dalla figura 6, dopo il *turndown* negativo del 1999, già nel 2001 il PIL croato aveva ripreso a correre. Fattore fondamentale per questa rapida ripresa è stato l'aumento della domanda interna, sempre accompagnata dalla spesa pubblica. Nel 2002, la Croazia è riuscita a raggiungere il livello di PIL del 1990.

In Macedonia la crescita è stata sostenuta fino al 2000 dalla domanda interna e dagli investimenti (la ricostruzione del Kosovo ha costituito indirettamente un'ottima opportunità economica). Le rimesse dei lavoratori emigrati e l'aiuto internazionale hanno mitigato le carenze strutturali. Il pesante passivo del 2002 è il risultato della crisi interna del 2001, che si è fatta sentire soprattutto con il crollo produttivo nei settori dell'acciaio, della chimica, del tessile e del tabacco. A questo va aggiunta la mancanza di un solido intervento statale che, per gli anni 2000-2001, ha dovuto rivedere le proprie priorità di spesa ponendo al primo posto la difesa interna e l'acquisto di materiale bellico necessario per controllare e spegnere i vari focolai di protesta accessi in diverse aree del paese (Nenovski, Smilkovski, 2011). Ad ogni modo, dopo i difficili mesi di tensioni, il cammino di crescita economica è ripartito, riallacciando il processo di privatizzazione e di apertura commerciale cominciati nella seconda metà degli anni Novanta.

Il periodo che va dal 2002 al 2008 può essere considerato come quello del **boom economico**. Il prodotto interno lordo dei due paesi ha mostrato tassi di crescita annuali importanti, raggiungendo il picco del 5.4% in Croazia nel 2003, e del 5.0% in Macedonia sia nel 2006 che nel 2008. E' chiaro che la sola crescita del PIL non ci

dice nulla su quella che era la reale condizione di salute e stabilità delle due economie in analisi, ma la presenza di un segno positivo prolungato testimonia l'esistenza di due economie in crescita e che, con una buona stabilità politica, un buon impianto di riforme ed una nuova apertura verso l'esterno, avrebbero potuto imitare il rapido sviluppo dei paesi centro europei dell'ex Patto di Varsavia.

A discapito delle aspettative, tuttavia, il trend positivo ha subito una brusca interruzione nel 2009. Come abbiamo già visto nel precedente capitolo, la crisi finanziaria mondiale è piombata in modo molto pesante su tutti i paesi balcanici, facendo cadere in **recessione** il PIL di Croazia e Macedonia. E' in questa occasione che sono emerse le principali debolezze strutturali in entrambi gli Stati. A cinque anni di distanza, la Croazia non è ancora riuscita ad uscire dal vortice negativo della recessione. Diversamente, il PIL macedone è subito tornato in positivo, registrando un +2.9% nel 2010. Più che ad un rilancio economico virtuoso, però, il merito di questa veloce inversione di tendenza va ricercato nella stessa ristrettezza dell'economia macedone e nella sua minore esposizione verso il mercato internazionale. Difatti, la Macedonia rientra ancora tra i dieci paesi più poveri d'Europa in termini di ricchezza e PIL pro capite (CIA, 2014).

Da qui alla fine del paragrafo elencheremo i fattori che, più di tutti, hanno contribuito alla mancanza di uno stabile sviluppo economico di Croazia e Macedonia negli ultimi vent'anni, e che continuano a caratterizzare negativamente le due economie.

1) PROCESSO DI PRIVATIZZAZIONE

La velocità e l'efficacia del processo di **privatizzazione** sono state sicuramente alcuni tra i fattori più importanti nei percorsi economici dei due Stati. Il piano di privatizzazione in Croazia e Macedonia era cominciato nel 1989 con la Legge sui Capitali Sociali della Federazione jugoslava, quando 600 aziende pubbliche erano state trasformate in società per azioni o a responsabilità limitata. Una volta che gli Stati balcanici hanno raggiunto l'indipendenza, lo smantellamento delle imprese pubbliche è ripartito in maniera autonoma, ma questo si è dovuto scontrare in ogni paese con un pessimo ambiente politico ed economico, incline alla corruzione e poco abituato a gestire un fenomeno di tal tipo (Radovanovik, 2014).

Dopo la guerra, in Croazia, il processo di denazionalizzazione e privatizzazione avviato dal presidente Tudman è stato preda di un clima affaristico e

mal controllato. Spesso e volentieri c'è stato un vero e proprio trasferimento dalla proprietà statale all'influente élite economica del paese che, di fatto, ha creato dei monopoli di carattere privato (Jelinic, 2009). Alcuni di questi privati sono stati favoriti nell'acquisizione delle aziende pubbliche con una vendita ad un prezzo che andava ben al di sotto del valore reale della attività, senza tener conto delle effettive capacità economiche e gestionali dei nuovi proprietari. Davanti all'impossibilità di sostenere le spese di ristrutturazione, infatti, i nuovi proprietari hanno cercato di rivendere subito le quote acquisite, ma le offerte sono state scarse, o di un valore ancora insufficiente per i bisogni delle aziende in questione. Il principale risultato si è tradotto nel fallimento di molte delle vecchie società statali (specie nell'industria manifatturiera), con un'ingente perdita di posti di lavoro ed uno sperpero di quello che era il buon potenziale produttivo del paese (Norton, 2014).

Alla fine degli anni Novanta, con il cambio di governo, sono state approvate nuove leggi per regolamentare il processo di privatizzazione, la cui gestione è passata sotto l'apposito *Croatian Privatisation Fund*. Le più grandi operazioni compiute nello scorso decennio sono state la privatizzazione della Croatian Telecom e dell'INA, la società nazionale di gas e carburante. La prima è stata venduta in due tranches (1999 e 2004) alla Deutsche Telecom, che oggi ne detiene il 75%. Lo Stato, che negli anni aveva mantenuto il 3,5% di quote, nel 2010 ha trasferito questa piccola percentuale al Fondo Pensionistico nazionale, uscendo definitivamente dalla proprietà aziendale. Più complesso è stato il passaggio dell'INA, inizialmente dichiarata come "compagnia d'interesse strategico" e strenuamente difesa da buona parte dell'establishment politico croato affinché rimanesse a maggioranza statale. Tuttavia, le necessarie opere di ammodernamento e la forte concorrenza proveniente dalle nuove società private balcaniche hanno convinto il governo croato a cedere il 47% dell'INA alla ungherese MOL nel 2004. Dopo questo passaggio, nessun altro acquirente si è offerto per sostituire lo Stato, lasciando lo stesso in una delicata posizione in vista dell'ingresso nell'UE. Dopo un braccio di ferro politico, il Parlamento croato è riuscito a far approvare un emendamento tramite il quale lo Stato viene considerato "regolatore e protettore degli interessi nazionali nel settore energetico" (Dalje.com, 2013). Grazie a questo titolo, lo Stato ha imposto delle restrizioni all'acquisto dell'INA da parte di compagnie extra-UE e, in intesa con la Commissione Europea, è in attesa di nuove offerte "continentali" per l'acquisto della società. Oltre all'INA, comunque, molte altre aziende sono rimaste pubbliche.

Secondo il report GIDE (2014), lo Stato croato mantiene la quota di maggioranza in 27 grandi imprese (tra cui molte aziende di cantieristica navale, la Jadrolonija, la Hrvatska Pošta, la Hrvatska Banka e la Croatia Airline), una quota appena sotto il 50% in 7 imprese (soprattutto di fornitura elettrica ed energetica), ed una partecipazione inferiore al 25% in altre 507 compagnie.

Diversi studi hanno evidenziato gli aspetti negativi di questa strategia: lo Stato ha continuato a spendere elevati fondi soltanto per la manutenzione di queste aziende, e pochissime risorse sono state spese per nuove tecnologie, ricerca e sviluppo, apertura verso i mercati esteri ecc. In altre parole, gli alti costi di gestione non hanno mai permesso una ristrutturazione mirata ad un aumento di competitività. Per questi motivi, le aziende pubbliche hanno cominciato ad operare in un regime di perdita costante, gravando sul bilancio statale senza poter dare un buon contributo al PIL del paese. Quando il peso eccessivo delle aziende strategiche ha poi indotto i vari governi che si sono avvicendati a metterle sul mercato, la prospettiva di alti investimenti necessari, sommata ad una quota di mercato molto bassa, ha fatto desistere tutti i potenziali acquirenti (come nel caso della Petrokemija, colosso nazionale dei fertilizzanti, la cui vendita ad una cordata austro-ungarico-ceca nel 2013 è saltata all'ultimo momento, o la Croatian Airlines che da anni non riesce a trovare nessun acquirente a causa dell'enorme buco di bilancio). Dunque, la scarsa attrattività delle aziende statali si è andata a sommare al già lento processo di privatizzazione, lasciando inalterata la posizione dello Stato. Con la crisi economica, il problema del mantenimento di così tante quote aziendali si è riversato sulle casse statali, contribuendo al pericoloso aumento del debito pubblico croato. Il peso delle imprese pubbliche è calcolato dalla Banca Mondiale, pari all'1,7% del PIL, mentre in media nei paesi UE è allo 0,75%. Nel 2011 è stata creata la *Government Asset Management Agency*, che ha assunto su di sé la gestione commerciale delle aziende che necessitano di un ampio piano di ristrutturazione. Periodicamente, questo ente indice aste, offerte pubbliche o bandi specifici per trovare possibili acquirenti. Tuttavia, secondo il parere della Banca Mondiale (2011), al momento le possibilità di liberarsi di questo enorme onere per la Croazia sembrano limitatissime, e la prima conseguenza negativa è l'impossibilità di disporre fondi da destinare alla ripresa economica.

In Macedonia, la prima ondata di privatizzazioni aveva cercato di riproporre

il modello dell'impresa collettiva jugoslava⁵¹: la trasformazione in società per azioni o a responsabilità limitata coinvolgeva in primis i lavoratori interni alle stesse aziende, che si spartivano le quote in base al capitale che erano disposti ad investire (Hashi, 2001). Tuttavia, a confronto con il mercato balcanico ed europeo, queste piccole realtà si dimostrarono insufficientemente competitive. Gli ex dipendenti, ora proprietari delle aziende, non avevano né le conoscenze basilari per poter gestire le aziende, né i soldi per poterle ristrutturare in maniera adeguata. E' per questo che, nel giugno 1993, il nuovo governo approvò la "Legge di Trasformazione delle imprese con capitale sociale", in base alla quale le nuove proprietà avrebbero dovuto obbligatoriamente decidere entro un certo limite di tempo come convertire le aziende (rispetto ai parametri legali concessi) o come metterle sul mercato, usando un "*case-by-case approach*" (*buy-out, stock exchange, debt\equity swap* ecc.). Tutto ciò che rimaneva invenduto passava alla *Privatisation Agency* che, grazie al *Privatisation Act* del 1999, riuscì a vendere direttamente molte delle aziende che controllava. Questa mossa velocizzò il processo ma, spesso e volentieri, si tradusse in una vera e propria svendita priva di trasparenza: pur di liberarsi del carico di alcune realtà economiche, le società vennero vendute al di sotto del loro valore reale, il più delle volte ad acquirenti che non riuscirono a ristrutturarle e le liquidarono in pochissimo tempo (GIDE, 2014). Già nel 2000 il Parlamento fu costretto a rivedere la legge, ed il processo ripartì a velocità spedita. All'alba del 2001, il 95% delle imprese statali erano state privatizzate (Jovanovska, Belogaska, 2005). Le migliori acquisizioni sono state fatte grazie a capitale straniero, come nel caso dell'ESM (compagnia energetica, che da sola nel 2005 rappresentava il 5% del PIL macedone), ripartita tra varie proprietà estere, o la Jugohrom (del settore metallurgico), acquistata dalla francese SCMM, grazie al cui intervento sono stati salvati 2000 posti di lavoro (Western Balkans in Transition, 2006).

Oggi possiamo considerare il processo di privatizzazione quasi interamente compiuto. Lo Stato mantiene la maggioranza di quote in alcune delle aziende che producono *public utilities* o in alcuni settori considerati d'importanza strategica (chimica, metallurgia, beni semi-lavorati, non più di 15 aziende), pur specificando che le imprese a maggioranza statale competono nel mercato parimenti a quelle

⁵¹ Diversamente dal sistema sovietico che, dopo la Rivoluzione d'Ottobre, aveva gradualmente trasferito tutte le imprese sotto l'egida dello Stato centrale, la Jugoslavia di Tito aveva continuato a basare la propria economia sull'autogestione delle fabbriche e delle fattorie. Questo modello sperimentale prevedeva il controllo delle stesse fabbriche da parte di chi vi era impiegato e che, di diritto, entrava in possesso dei mezzi di produzione.

private (l'articolo 30 della Costituzione garantisce l'identico trattamento per tutte le entità operative, sia private che pubbliche). Ad ogni modo, il governo macedone pubblica periodicamente offerte pubbliche per mettere sul mercato quote sostanziali di queste aziende. Il nuovo interesse che il paese sta suscitando verso gli investitori esteri potrebbe portare importanti novità nel futuro prossimo.

2) SPECIALIZZAZIONE PRODUTTIVA E COMPOSIZIONE SETTORIALE

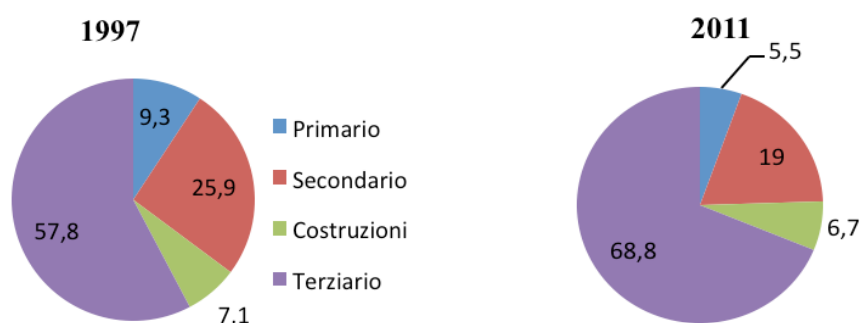
In Croazia, l'aumento della ricchezza è stato trainato dal settore dei servizi, con l'attività turistica in testa. Il **turismo** è senza dubbio il locomotore dell'economia croata, fonte inesauribile di entrate già durante l'era di Tito. Dopo essersi praticamente azzerato durante gli anni della guerra, questo è rapidamente risalito. Nell'ultimo decennio il numero di visitatori è stato conteggiato tra i 10 e i 12 milioni annui, particolarmente nella stagione estiva, e la guida *Lonely Planet* ha posto la Croazia all'interno della top 20 dei paesi più visitati al mondo (Rabobank, 2013). I visitatori più numerosi provengono da Germania, Italia, Austria, Repubblica Ceca e Slovenia. Secondo il World Travel & Tourism Council, il contributo diretto dell'attività turistica sul totale del PIL croato nel 2013 è stato del 12,1%: una percentuale in rapida ascesa e che, secondo le previsioni della stessa organizzazione, potrebbe toccare il 17,1% nel 2024. Per quanto riguarda il suo contributo indiretto, nel quale vengono inclusi tutti i servizi correlati con il turismo (trasporti aggiuntivi nei mesi di maggiore afflusso, comunicazione e campagne di promozione del territorio, servizi di sicurezza e sanità nelle aree vacanza ecc.), il contributo sul totale del PIL nel 2013 si è assestato al 27,9%, con una previsione di crescita decennale del 5,1% (Travel & Tourism, Economic Impact 2014).

Per quanto concerne il settore secondario, la Croazia ha potuto godere di un vantaggio competitivo implicito grazie alle ampie risorse naturali disposte dal suo territorio. Tra queste ci sono petrolio, bauxite, ferro, calcio, asfalto naturale, sale. Vento, acqua e sole sono importanti risorse energetiche alternative (che però non bastano a ricoprire i bisogni interni). Ad oggi, le principali attività industriali sono **la cantieristica navale, le costruzioni, la lavorazione dei prodotti agroalimentari, la raffinazione petrolifera, il settore chimico, il materiale per costruzioni, la carta, il legno ed il tessile** (Economy Watch, 2011).

Riguardo il settore primario, il clima mite, associato all'ampia presenza di risorse idriche (mare Adriatico, laghi utilizzati per la piscicoltura) e ai 3 milioni di

ettari coltivabili, rendono la Croazia un paese altamente competitivo (Croatia.eu). La produzione si concentra soprattutto in **cereali, zucchero, pesce azzurro, vino, olio e lavanda**. Quelle che prima erano le grandi aziende di proprietà statale sono state trasformate negli anni in imprese private che hanno apportato un discreto rinnovamento tecnologico ed oggi esportano in tutto il mondo, riuscendo a sfruttare la buona competitività dei prodotti croati (come l'olio istriano, o il pesce azzurro, la cui domanda asiatica è sempre crescente).

Figura 7: Percentuale valore aggiunto per settore sul PIL croato, confronto 1997 -2011



Fonte: Croatia Progress Report 2007 \ 2011

Da quanto si evince nella figura 7, nell'arco di tredici anni il peso del settore terziario è notevolmente aumentato, a scapito del primario e del secondario. Nel settore agricolo, va detto che il relativo calo d'importanza sul prodotto nazionale totale non ha minimamente intaccato la produttività che, anzi, è più che triplicata negli anni grazie ad un crescente utilizzo di macchinari e di risorse tecnologiche⁵² (Bojnec, 2011). Per quanto riguarda l'industria, invece, la principale causa del restringimento osservato va rinvenuta nel processo di riconversione economica che, come abbiamo visto in precedenza, ha visto la chiusura di molti siti produttivi divenuti obsoleti e non più competitivi. In particolar modo, c'è stato un netto ridimensionamento dell'industria pesante (acciaio), di quella delle pelli e del settore energetico (dove prima si contavano molti dei "colossi produttivi jugoslavi").

Di base, l'economia croata si presenta oggi come un'economia moderna, in linea con le caratteristiche europee, basata essenzialmente sui servizi. Tuttavia, la dipendenza del settore dominante dal turismo potrebbe rivelarsi un'arma a doppio taglio: se da una parte questo ha finora permesso una costante quantità di entrate, dall'altra

⁵² Il valore aggiunto per lavoratore è passato dai 5.543,3 \$ del 1992 ai 17.835,6 \$ del 2008.

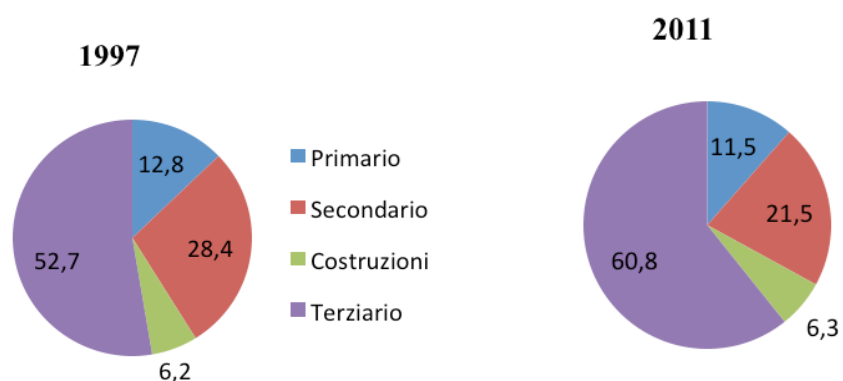
potrebbe costituirne l'ostacolo per la crescita futura. Come si legge nel Macroimbalances Report della Commissione (2014), infatti, una crescita basata solo sul turismo non è sostenibile nel lungo periodo: è stagionale, dipende da un certo tipo di domanda esterna e necessita di continui rinnovamenti per essere mantenuta competitiva ed in linea con le richieste del mercato.

Sulla sponda macedone, c'è da dire che fattori storici e naturali non hanno mai giocato a favore dell'economia del paese. Rispetto alla composizione settoriale, la Macedonia ha dovuto fare i conti con una vera e propria rivoluzione economica successiva al 1991. Da paese prettamente agricolo e con una scarsa densità industriale, infatti, in pochi anni il settore dei servizi è diventato il (debole) motore della crescita nazionale. Il settore che contribuisce in maniera maggiore all'accumulo del PIL è infatti il terziario: **banche commerciali, telecomunicazioni, mercato immobiliare e trasporti** sono le attività più diffuse ed impiegano il maggior numero di persone (Economy Watch).

Il settore secondario è dominato dall'**industria metallurgica**, specializzata nella produzione di piombo, acciaio, zinco, ferro e nichel, che al 2011 ricopriva il 12% della produzione industriale (Ivanov, 2012). Altri rami importanti sono **l'industria tessile, quella dei prodotti chimici, farmaceutici e le componenti automobilistiche**. Tuttavia, a differenza della Croazia, la mancanza di risorse primarie (soprattutto energetiche e minerarie) e di un'industria storicamente sviluppata hanno mantenuto molto alta la dipendenza dalle risorse esterne. Questo ha prodotto una forte esposizione dell'industria macedone alle fluttuazioni dei prezzi delle *commodities* nel mercato mondiale. Ad esempio, l'aumento dei prezzi dei metalli nel 2010 ha influenzato positivamente l'economia, mentre lo stesso fenomeno avvenuto per carburanti e prodotti agroalimentari ha abbassato la competitività dei prodotti macedoni nel mercato globale.

Il settore primario in Macedonia soffre la presenza di una posizione geografica abbastanza avversa: la mancanza di sbocchi sul mare, il clima continentale ed il territorio aspro, dominato dalle catene montuose Dinara e Rodopska, favoriscono prevalentemente le colture di **cotone e tabacco**. Altre produzioni, presenti soprattutto nella valle del Vardar, sono quelle **vinicole ed ortofrutticole**, che si stanno ritagliando piccoli segmenti di mercato, assieme a quelli di **latte e pollame**.

Figura 8: Percentuale valore aggiunto per settore sul PIL macedone, confronto 1997 -2011



Fonte: Macedonia Progress Report 2007 \ 2011

Il confronto tra il valore aggiunto dei settori principali tra il 1997 ed il 2011 mostra chiaramente una riduzione del peso dell'industria in favore del settore dei servizi. Il settore primario è rimasto sostanzialmente immutato (poco più di 1 punto percentuale in meno di contribuzione sul PIL), a fronte di una produttività agricola poco più che raddoppiata in sedici anni⁵³ (Bojnec, 2011). Parte di questo immobilismo è stato dettato da un mancato apporto tecnologico al settore e dalla diffusione della piccola proprietà a conduzione familiare che continua ad essere dominante. Il calo del settore secondario, invece, può spiegarsi con una mancanza di sviluppo dello stesso. L'industria macedone ha sempre sofferto la mancanza di una base storica, di un efficiente apparato infrastrutturale e del calo di domanda mondiale rispetto ai beni prodotti (in particolare i metalli). Tutto questo, poco supportato dalle politiche industriali statali e dalla mancanza di finanziamenti diretti esteri, ha portato negli anni allo smantellamento di diversi siti produttivi.

Possiamo quindi affermare che l'economia macedone si sia terziarizzata in maniera quasi forzata, data la pochezza degli altri settori economici. Confrontando questa tendenza con la scarsa domanda interna e con la relativa mancanza di capitali esteri, capiamo come l'exploit dei servizi non sia mai riuscito a far uscire il paese dalla sua storica condizione arretrata. Soltanto dopo la crisi alcune importanti riforme sono riuscite a stimolare l'ambiente economico, puntando sulla facilitazione alla formazione di piccole e medie imprese (concentrate in particolar modo nel campo dell'informatica) e sugli sgravi fiscali sia per le imprese nazionali che per quelle

⁵³ Il valore aggiunto per lavoratore è passato dai 2.413,4 \$ del 1992 ai 5.165,5 \$ del 2008.

estere, decise a trasferire la propria produzione in Macedonia. Vedremo in seguito l'entità e gli effetti economici di queste nuove misure.

3) INFRASTRUTTURE

A livello infrastrutturale, sono stati notevoli gli sforzi post-bellici che hanno permesso alla Croazia di diventare il **primo paese del Sud-Est europeo per lunghezza di autostrade** (considerate la popolazione e l'ampiezza del territorio). I porti marittimi (ben 350 di varie dimensioni) ed il corso fluviale del Danubio hanno rappresentato ulteriori vantaggi di carattere commerciale, per i quali il governo croato ha speso ingenti risorse. Gli aeroporti internazionali sono cinque, ai quali vanno aggiunte altre quattro strutture per il traffico regionale.

Riguardo le infrastrutture, la Macedonia si ritrova invece in una posizione piuttosto arretrata. Tolta l'importante autostrada Belgrado-Salonicco, che passa per Skopje, i trasporti su gomma e ferrovia rappresentano ancora un **chilometraggio limitato**, influenzando negativamente il traffico di merci e persone con i più vicini centri della regione (non ci sono strade dirette verso le confinanti Albania e Bulgaria). I corsi fluviali non vengono utilizzati per il trasporto commerciale. Gli aeroporti aperti al traffico internazionale sono solo due, a Skopje e Ocrida.

Nella tabella 10 possiamo vedere lo sviluppo delle autostrade e della ferrovia nei due paesi, in base alla variazione della loro lunghezza negli anni. Naturalmente, non dobbiamo concentrarci sulla mera differenza numerica, essendo l'area territoriale croata più del doppio di quella macedone. E' però importante vedere come, dal 2001 al 2012, l'ampliamento delle due linee in Croazia sia stato costantemente incrementato, mentre in Macedonia la lunghezza ferroviaria è rimasta la stessa, e quella autostradale non è nemmeno raddoppiata (l'aumento è stato stimolato quasi esclusivamente dai progetti congiunti di UE e Banca Mondiale).

Tabella 10. Sviluppo linee ferroviarie ed autostradali (in estensione chilometrica) in Croazia e Macedonia, 2001-2012

ANNO	CROAZIA		MACEDONIA	
	Lunghezza linee ferroviarie	Lunghezza autostrade	Lunghezza linee ferroviarie	Lunghezza autostrade
2001	2726	429	699	145
2002	:	613	:	208
2003	:	754	:	:
2004	:	925	:	:
2005	:	1016	:	216
2006	2722	1081	:	216
2007	:	1156	:	221
2008	:	1199	:	237
2009	:	1244	:	251
2010	:	:	:	:
2011	:	1254	:	259
2012	:	:	:	:

Fonte: Eurostat

4) APERTURA COMMERCIALE

Per due economie piccole ed in rapida espansione come Croazia e Macedonia, il dinamismo nel mercato mondiale, in particolar modo in quello europeo, costituiva una condizione imprescindibile per potersi affermare e crescere ulteriormente. Tuttavia, la scarsa diversificazione produttiva ed il peso sempre minore assunto dall'industria, ha prodotto un graduale abbassamento delle esportazioni nel momento chiave dello sviluppo delle due economie. Per renderci conto del fenomeno, è bene guardare i dati relativi ai volumi di esportazioni e importazioni, al saldo delle partite correnti ed al grado di apertura commerciale, contenuti nelle tabelle 12 e 13.

Tabella 12. Volume Esportazioni e Importazioni, Saldo Commerciale e Grado di apertura commerciale Croazia, 2002-2013

ANNO	CROAZIA			Grado di apertura commerciale	
	Esportazioni	Importazioni	Saldo Commerciale	Esportazioni	Importazioni
2002	11.527,2	13.834,8	-7.3	-	-
2003	12.874,9	15.202,1	-6.1	38.9	46.3
2004	14.169,8	16.215,7	-4.1	39.5	43.5
2005	15.258,5	17.500,2	-5.2	39.3	45.4
2006	17.022,8	19.696,3	-6.6	39.7	46.4
2007	18.343,3	21.486,8	-7.1	39.0	46.3
2008	19.996,7	23.687,8	-8.7	38.5	46.5
2009	16.388,7	17.974,5	-4.9	34.5	38.2
2010	17.655,6	17.855,3	-0.8	37.7	38.2
2011	18.708,3	18.920,0	-0.8	40.4	40.9
2012	18.996,4	18.804,9	-0.1	41.6	41.1
2013	18.658,0	18.306,9	1.2	42.9	42.5

Fonte: Eurostat

Nota: Le voci esportazioni ed importazioni corrispondono al loro valore in milioni di euro (al prezzo corrente). Il saldo commerciale è espresso in percentuale del PIL accumulato dallo Stato nello stesso anno. Il grado di apertura commerciale è dato dal rapporto tra la somma di esportazioni ed importazioni annuali sul totale del PIL.

Come possiamo vedere, la Croazia è un paese che, negli ultimi 12 anni, ha mediamente importato più di quanto abbia esportato. Il saldo commerciale è stato sempre in deficit, arrivando a toccare punte del 7 e dell'8%. Vale la pena notare che, in modo simile a quanto accade a tutte le piccole economie aperte, il massimo passivo sia stato raggiunto negli anni del boom economico, indice di una crescita che non si è mai basata sull'esportazione di servizi e, soprattutto, di beni commerciabili. Primo responsabile di questa tendenza è stato infatti il processo di deindustrializzazione che ha investito il paese, e che ha ridotto l'importanza del settore manifatturiero del 30% (Western Balkans in Transition, 2004). Rispetto ai paesi entrati nell'UE nel 2004 (CEE10) che, dal 2000 al 2012, hanno visto

incrementare la domanda estera dei propri prodotti (la media delle esportazioni di beni, sul totale del grado di apertura commerciale, è passata dal 46% al 62%), la Croazia è rimasta sostanzialmente ferma: su un rapporto esportazioni / PIL che si è aggirato in media intorno ai 38-39 punti percentuali, la componente delle esportazioni di beni si è assestata solo al 22% (EU Convergence Report 2014). Con lo scoppio crisi, la situazione è nettamente peggiorata, in particolar modo a causa del ritiro o del mancato apporto di investimenti diretti esteri alle aziende impegnate verso l'esterno, alla caduta in recessione di alcuni tra i principali paesi importatori (Italia, Bosnia, Grecia ecc), ed al generale crollo di domanda di alcuni prodotti chiave della produzione croata, quali metalli lavorati, imbarcazioni, e macchinari (Macroimbalances 2014 Croatia). A questo si aggiunge la recente perdita dell'accesso al mercato regionale CEFTA, susseguente all'ingresso nell'Unione Europea, che costituiva un importante sbocco commerciale per l'economia croata. Nel 2013, il volume di prodotti esportati è andato ben 10 punti percentuali sotto il livello massimo raggiunto nel 2008. Anche in questo caso, si è notata una netta differenza con i CEE10, la cui ripresa è stata rapida e decisa: già dal 2009, eccezion fatta per la Slovenia, il ritmo delle esportazioni di beni in questi paesi ha ripreso a salire (EC Forecast Autumn 2014).

Il problema in Croazia è quindi strutturale e, in parte, può essere spiegato con un basso grado di competitività dei prodotti esportati. Secondo il FMI (2012), nel 2000 il costo per unità di lavoro nel settore manifatturiero croato era più alto di quello dei CEE10. Con il passare degli anni questo divario si è ridotto, ma non è stato accompagnato da una crescita di produttività del lavoro che, contrariamente a quanto avvenuto nei CEE10, in Croazia è rimasta stazionaria. Principali cause di questo gap sono state la mancanza di spesa pubblica e privata diretta verso l'industria, che non è stata adeguatamente rinnovata rispetto alla nuova domanda del mercato. Gli IDE si sono infatti mossi in gran parte verso i servizi, e lo Stato non è stato in grado di ristrutturare adeguatamente le imprese rimaste sotto il suo controllo, che avrebbero potuto costituire il volano delle esportazioni di beni del paese.

L'altra metà delle entrate derivanti dalle esportazioni sono costituite dai servizi, ed anche in questo caso il turismo monopolizza le attività, totalizzando i 2/3 dei servizi esportati. Come abbiamo detto precedentemente, però, basare le proprie fortune sul turismo presuppone dei rischi significativi, come ha dimostrato la recente flessione di domanda per i servizi turistici croati (da collegare alla crisi che ha colpito tutta

l'Europa, principale bacino di visitatori del paese). E' per questo che l'ultima inversione del trend riscontrabile in tabella non esprime niente di positivo: il volume delle esportazioni in Croazia è tutto sommato stazionario, e non ha ancora raggiunto il picco del 2008. Il valore positivo del saldo commerciale deriva esclusivamente da una contrazione delle importazioni, sintomo di una domanda interna piegata dalla crisi, la cui capacità d'acquisto dall'esterno è nettamente peggiorata.

Tabella 13. Volume Esportazioni e Importazioni, Saldo del Conto Corrente e Grado di apertura commerciale Macedonia, 2002-2013

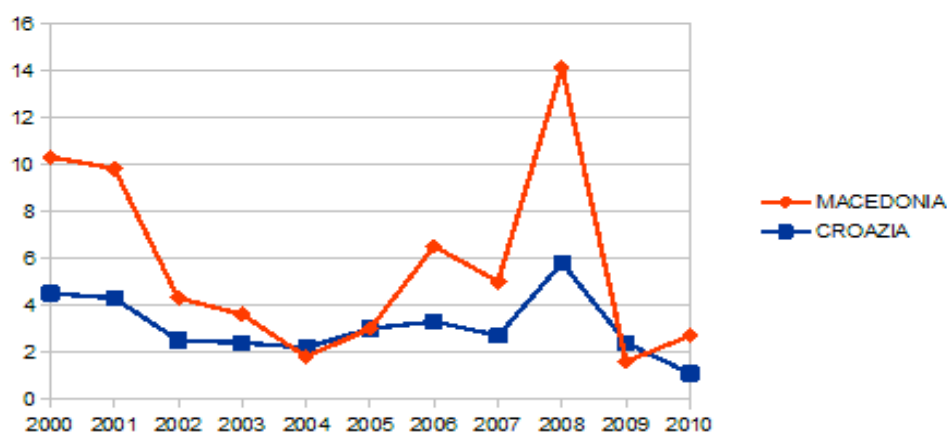
ANNO	MACEDONIA			Grado di apertura commerciale	
	Esportazioni	Importazioni	Saldo Commerciale	Esportazioni	Importazioni
2002	1.521,5	2.326,7	-	-	-
2003	1.605,3	2.298,5	-4.0	27.7	43.4
2004	1.774,0	2.943,1	-8.1	30.7	50.2
2005	2.124,4	3.371,4	-2.5	34.8	51.0
2006	2.438,6	4.224,2	-0.4	37.8	54.8
2007	3.124,1	5.009,5	-7.1	44.1	62.0
2008	3.406,3	4.091,1	-12.9	43.2	68.3
2009	2.626,1	4.605,5	-6.8	32.8	54.5
2010	3.286,2	5.569,9	-2.0	39.8	58.1
2011	4.102,6	5.569,9	-2.5	47.1	66.1
2012	3.996,3	5.685,3	-3.0	45.4	66.8
2013	-	-	-1.9	43.8	61.9

Fonte: Eurostat (vedi tabella 11 per le unità di misura)

Per quanto riguarda la Macedonia, dobbiamo fare un discorso completamente diverso. La mancanza di un'industria storicamente sviluppata sul territorio, così come di materie prime importanti, ne ha delineato da sempre il profilo di paese importatore. Questa caratteristica è ben visibile dal prolungato deficit del saldo commerciale e dalle cifre relative al grado di apertura commerciale: mentre le esportazioni non hanno mai superato il 50% del PIL, le importazioni sono andate in

varie occasioni oltre il 60% (praticamente, quando il PIL del paese ha registrato sostanziali crescite, parallelamente ad un incremento della domanda interna). Le esportazioni macedoni hanno sempre sofferto la debolezza dell'industria domestica: negli anni 2000 questa ha basato il 70% della propria produzione sui prodotti primari (bevande, tabacco, ferro, acciaio, derivati del petrolio e lavorazione tessile) che hanno un scarso valore aggiunto, hanno vissuto un netto calo di domanda del mercato europeo e, soprattutto, dipendono fortemente dalle fluttuazioni dei prezzi mondiali (Petreski, 2010). Come possiamo vedere dalla figura 9, rispetto alla Croazia dove il tasso d'inflazione è stato sempre mediamente costante, in Macedonia questo si è rivelato nettamente più instabile. Le impennate del 2006 e del 2008 sono dipese principalmente dall'aumento dei prezzi di petrolio e dei generi alimentari di cui il paese è sprovvisto, e che è costretto ad importare in grandi quantità per poter far partire l'intero motore produttivo.

Figura 9. Trend del tasso d'inflazione in Croazia e Macedonia, 2000-2010



Fonte: Statistical Annex, Progress Report 2011 Croatia \ Macedonia

Quello che è mancato tra gli anni Novanta e Duemila è stato un rinnovamento dell'intera struttura produttiva, rimasta scarsamente diversificata e limitata a piccoli comparti industriali a scarso valore aggiunto (concentrata sulla lavorazione delle materie prime piuttosto che sulla produzione di prodotti finiti). Tuttavia, i già scarsi investimenti esteri non si sono mai diretti verso l'industria e, a livello governativo, non è mai stata delineata una chiara politica industriale (Nenovski, 2011). Questo è il

motivo di un persistente deficit commerciale che, mediamente, si è sempre aggirato intorno al 20% del PIL macedone ed è stato compensato da flussi di capitale straniero, in forma di trasferimenti privati, o dai prestiti del FMI (PEP 2012).

Negli anni post-2009, comunque, il trend negativo che ha caratterizzato l'interscambio commerciale della Macedonia si è assottigliato, grazie soprattutto ai nuovi investimenti pubblici volti all'industria e al rinnovato interesse di imprenditori stranieri verso il paese. Negli ultimi tre anni sono stati infatti aperti diversi siti produttivi da parte di imprenditori esteri, specialmente nei settori della chimica, delle costruzioni, delle componenti automobilistiche e dell'high tech (EC Forecast Autumn 2014). Si spiega così la graduale crescita dei volumi d'esportazione, che hanno rapidamente raggiunto e superato i livelli pre-crisi. Il deficit commerciale non è stato riappianato ma, a differenza della Croazia, questo deriva da una relativa migliore condizione di salute dell'economia, che ha recentemente permesso alla domanda interna di crescere e di mantenere volumi d'importazione molto alti. Come conviene la Commissione Europea, comunque, la sola domanda interna non basterà per rilanciare l'economia macedone nel futuro prossimo: la Macedonia dovrà infatti tagliare la propria dipendenza dalle esportazioni, e lo potrà fare con un più forte flusso di IDE in settori a più alto valore aggiunto, e con maggiori investimenti pubblici che correggano le inefficienze strutturali dell'economia nazionale.

5) SPESA PUBBLICA

Il modello socialista della Repubblica federale jugoslava ha lasciato un'impronta essenziale nella gerarchia delle priorità di spesa pubblica operata da tutti i paesi dei Balcani Occidentali. Il regime jugoslavo era fortemente orientato verso la spesa sociale, per la quale veniva sborsato circa il 33% del PIL accumulato (World Bank website). Quello che i governi dei nuovi Stati balcanici hanno tentato di fare subito dopo la conquista dell'indipendenza, è stato una sorta di riproposizione del sistema di "copertura universale" proprio del governo federale, anche tenendo conto di un quadro sociale ed economico in grave crisi, sconvolto dalla guerra e dal crollo della produzione. Ciononostante, molto presto gli stessi governi balcanici si sono resi conto che un regime di tale tipo era insostenibile, ed hanno tentato in vari modi di ridurre e razionalizzare le principali linee di spesa (Izvorski, Kahkonen, 2008). Quello al quale ci troviamo di fronte oggi nei paesi balcanici è un sistema misto, dove lo Stato gioca un ruolo molto importante e continua ad accollarsi ingenti spese di carattere sociale, oltre che amministrativo e gestionale (nei confronti delle imprese

di cui detiene ancora il controllo).

La Croazia incarna perfettamente questo tipo di sistema. Sul totale della spesa pubblica, il quantitativo indirizzato al welfare state si è sempre aggirato intorno al 20% del PIL (ILO, 2011). Buona parte di questi esborsi sono stati di carattere assistenziale e previdenziale. Come possiamo vedere dalla tabella 14, le spese per la **sanità** sono arrivate a toccare quasi l'8% del PIL nel periodo 2008-2010 (World Health Organization).

Tabella 14. Spesa in % del PIL per pensioni, sanità ed istruzione in Croazia, 2003-2013

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PENSIONI	10.8	10.5	10.3	10.1	9.7	9.8	10.4	10.6	10.4	10.6
SANITA'	6.4	6.6	7.0	7.0	7.5	7.8	7.8	7.8	6.8	6.8
ISTRUZIONE	3.9	3.9	3.9	3.9	4.0	4.3	4.4	4.3	:	:

Fonte: World Health Organization, World Bank, National Bureau Statistics of Croatia, Eurostat

Secondo il FMI (2008), questa percentuale, che si colloca ben al di sopra della media europea, fa della Croazia uno dei paesi con la più alta quota di spesa pubblica del Continente. L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha espresso un giudizio tutto sommato positivo sulla qualità del sistema sanitario croato, ma ne ha criticato i costi eccessivi rispetto ai risultati ottenuti (specialmente in relazione alla mortalità sulle malattie non trasmissibili, quali le malattie cardio-vascolari, il cancro, il diabete, le malattie respiratorie ecc). In particolar modo, sono state messe in discussione la scarsa presenza di strutture sanitarie private all'interno del paese (il sistema si regge all'85% su risorse pubbliche) e la minima contribuzione economica da parte dei beneficiari (l'ente sanitario nazionale, l'HZZO, provvede ad ampie esenzioni per un'ampia fetta di popolazione e riduce al minimo il pagamento individuale delle prestazioni sanitarie). Allo stesso modo, il **sistema pensionistico** croato, duramente criticato dalla Commissione Europea nei Progress Reports, si è sempre caratterizzato come molto generoso (dalla tabella di evince una media di spesa pari al 10% di PIL). A partire dal 1998 diverse riforme ne hanno modificato le regole riguardanti l'accessibilità e l'indicizzazione, ma il rapido invecchiamento della popolazione croata non ha fatto altro che rendere la voce "pensioni" un onere ancora più pesante sul bilancio pubblico croato (World Bank, 2011). Se confrontiamo la spesa pubblica

per sanità e pensioni con quella per l'**istruzione** (media del 4% del PIL, misura poco sotto la media europea), troviamo una discrepanza non indifferente. Come vedremo nel prossimo paragrafo, la mancanza di un'adeguata spesa pubblica per il sistema d'istruzione rientra tra le principali cause dell'aumento della disoccupazione nel paese. A tutto questo dobbiamo aggiungere le spese per la **Pubblica Amministrazione** (12% del PIL nel 2014 secondo la Banca Mondiale) e per le imprese direttamente controllate dallo Stato, di cui abbiamo già parlato in precedenza.

Se fino a qualche anno fa la spesa pubblica croata era tutto sommato sostenibile per merito del buon sviluppo economico che il paese stava vivendo, dopo la crisi il quadro è totalmente cambiato. Il minor numero di entrate, parallelo alla maggiore domanda di sussidi e di assistenza sanitaria, hanno portato ad un'improvvisa impennata del deficit statale. La tabella 15 riporta l'innalzamento del deficit e del debito pubblico dal 2002 al 2013. Questi alti valori (che secondo le previsioni dell'Eurostat nel 2014 hanno toccato rispettivamente il 5.6 e l'81.7%), hanno portato la Commissione ad aprire la Procedura per Deficit eccessivo il 28 gennaio 2014, a soli sei mesi dall'ingresso della Croazia nell'UE. Il governo croato, pressato dalle istituzioni europee, dal FMI e dalla Banca Mondiale, dichiara di avere sul tavolo un piano per una nuova e decisa spending review (il taglio di 1 punto percentuale di spesa per la sanità nel 2011 va visto in questo senso). Tuttavia, le sostanziali modifiche promesse dal governo in materia di pensioni, pubblica amministrazione ed imprese di Stato continuano ad essere rimandate, e la politica fiscale croata ha già assunto l'appellativo di "customary no-change-policy" (Macroimbalances 2014).

Tabella 15. Deficit e Debito Pubblico Croazia in % del PIL, 2002-2013

	Deficit	Debito Pubblico
2002	-4.5	35.1
2003	-4.6	36.4
2004	-5.1	38.3
2005	-3.7	38.6
2006	-3.3	36.1
2007	-2.5	34.4
2008	-2.7	36.0
2009	-5.9	44.5
2010	-6.0	52.8
2011	-7.7	59.9
2012	-5.6	64.4
2013	-5.2	75.7

Fonte: Eurostat

Per quanto riguarda la Macedonia, possiamo esprimere sostanzialmente una valutazione analoga a quella effettuata per la Croazia: negli ultimi quindici anni la spesa sociale si è assestata intorno al 25-30% del PIL (World Bank, 2012). Nella tabella 16 troviamo le quote di spesa pubblica per pensioni, sanità ed istruzione. Anche in questo caso vediamo come all'istruzione siano stati destinati fondi relativamente minori rispetto alle spese assistenziali e previdenziali, con grave danno per lo sviluppo della scuola e la formazione degli studenti macedoni.

Tabella 16. Spesa in % del PIL per pensioni, sanità ed istruzione in Macedonia, 2003-2013

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PENSIONI	11.0	11.3	10.5	10.5	9.8	9.6	10.4	10.0	9.7	9.7
SANITA'	9.3	8.7	8.1	7.8	7.0	6.9	6.9	7.0	6.9	7.1
ISTRUZIONE	3.5	:	:	:	:	:	3.6	3.7	3.5	4.0

Fonte: World Health Organization, World Bank, PIOM (Pension and Disability Insurance Macedonia), Eurostat

Una prima razionalizzazione delle spese era stata operata a inizio anni 2000, quando il governo si era impegnato a stilare annualmente un bilancio che seguisse precisi obiettivi economici, basandosi sui principi della sostenibilità e della trasparenza. Il nuovo corso mirava a ridurre i trasferimenti diretti ed il peso degli stipendi della Pubblica Amministrazione che, in aggregato, totalizzavano l'80% della spesa pubblica (Country Strategic Paper 2002). Il Primo Ministro dell'epoca, Branko Crvenkovski, aveva imposto il diretto controllo degli stipendi dei dipendenti statali, a lato di un momentaneo blocco delle assunzioni. La riforma fiscale del 2002 aveva inoltre trasferito il grosso dell'imponibile sulla tassazione indiretta (dopo l'introduzione dell'IVA nello stesso anno), e aveva decentrato diverse competenze in materia fiscale alle regioni, in conformità con gli Accordi di Ocrida (Western Balkans in Transition, 2004). Questi aggiustamenti hanno sicuramente dato ossigeno alle casse statali, ma non hanno rafforzato la spesa pubblica per la crescita e lo sviluppo economico che è rimasta sempre molto limitata rispetto a quella sociale.

Nel 2009, dopo lo scoppio della crisi e la caduta in recessione dell'economia del paese, il governo ha finalmente deciso di invertire il trend degli ultimi anni e di tornare a spendere per correggere le insufficienze strutturali del paese e stimolare la domanda interna. Secondo il Pre-Accession Economic Programme del 2014, gli investimenti per lo sviluppo economico sono cresciuti del 12%. Buona parte delle risorse sono state allocate per la creazione della *Public Enterprise for State Roads* (per rimettere in moto la costruzione e l'ammodernamento di nuove strade e ferrovie) e per il potenziamento della Banca Macedone per la Promozione dello Sviluppo (ente nato grazie ai fondi della Banca Europea per gli Investimenti, principale finanziatore delle Piccole e Medie Imprese). A questo aggiungiamo le misure mirate a far crescere la domanda interna: nuovo taglio all'imposizione fiscale nel 2011, nuovo sistema d'indicizzazione delle pensioni (+5% nel 2014), aumento degli stipendi dei dipendenti pubblici (+5%) ed incremento dei trasferimenti diretti (+8%), specialmente in forma di sussidi all'agricoltura. La tabella 17 mostra chiaramente questa nuova tendenza, indicando un notevole incremento del deficit e del debito pubblico che, in quattro anni, sono aumentati rispettivamente di 1.5 e 12 punti percentuali. Sicuramente, i conti pubblici macedoni si trovano ancora sotto un livello di guardia, ma le previsioni per il futuro indicano un ulteriore allargamento delle passività statali (Forecast Autumn 2014). Bisognerà vedere se questo nuovo apporto di spesa si tradurrà nel breve termine in un'effettiva crescita economica, o se i piani

governativi non saranno efficacemente assorbiti dall'economia reale. Nel secondo caso, il paese si ritroverebbe in una perpetrata condizione di sottosviluppo, ma stavolta con un netto peggioramento dei conti pubblici.

Tabella 17. Deficit e Debito Pubblico Macedonia in % del PIL, 2002-2013

	Deficit	Debito Pubblico
2002	-0.5	42.9
2003	0.1	39.0
2004	0.4	36.6
2005	0.2	39.5
2006	-0.6	32.9
2007	0.6	24.7
2008	-1.0	21.3
2009	-2.6	23.8
2010	-2.4	24.2
2011	-2.5	28.0
2012	-3.8	34.1
2013	-4.1	36.0

Fonte: Eurostat

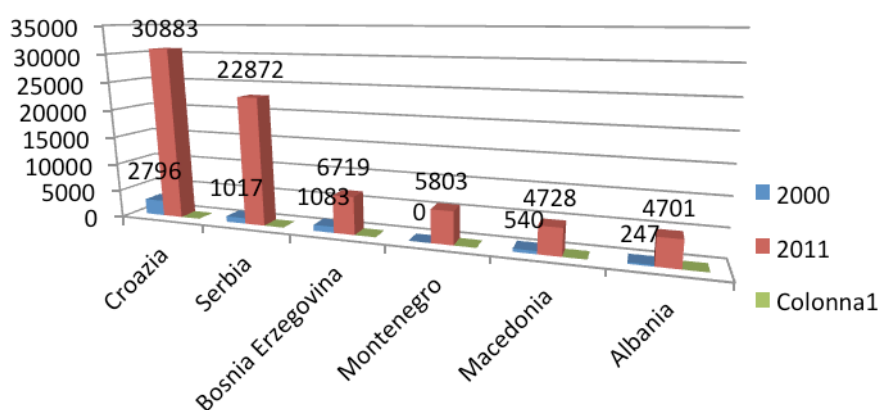
6) POTENZIALI FATTORI DI RINNOVAMENTO ECONOMICO:

Due potenziali fattori di sviluppo per le economie in analisi sono rappresentati dagli **investimenti diretti esteri (IDE)** e dalle **piccole e medie imprese (PMI)**. Entrambi hanno avuto un ruolo importante nel boom di Croazia e Macedonia, ed è proprio su questi che i due paesi dovrebbero puntare per far ripartire i motori delle proprie economie. Tuttavia, anche in questo caso la crisi è stato uno spartiacque che ha messo a nudo l'effettiva capacità politica ed economica di sfruttare tali canali di potenziamento.

A partire dalla fine degli anni Novanta gli IDE hanno giocato un ruolo particolarmente importante in tutta la regione balcanica, a causa di una scarsa possibilità di investimenti provenienti dai risparmi privati e di una spesa pubblica nettamente orientata verso il welfare state. Nel periodo 2003-2011 la media degli IDE nei paesi balcanici è stata calcolata con il 32% del PIL, mentre nei CEE10

questa si è assestata al 17% (Estrin & Uvalic, 2013). Come possiamo vedere nella figura 10, tra il 2000 ed il 2011 lo stock di IDE in Croazia è passato da 2.796 milioni di dollari a 30.883 milioni (UNCTAD, 2012). La Macedonia, che al 2000 annoverava solo 547 milioni di \$, dopo 11 anni aveva accumulato 4.728 milioni (collocandosi comunque al penultimo posto del gruppo, seguita dalla sola Albania)⁵⁴.

Figura 10. Ammontare di IDE negli Stati dei Balcani Occidentali (in milioni di \$), confronto 2000-2011



Fonte: UNCTAD World Investment Report 2012

Gli investimenti esteri nella regione balcanica si sono diretti maggiormente verso i servizi (banche, telecomunicazioni, mercato immobiliare, commercio al dettaglio). In Croazia, gli IDE rivolti al settore terziario occupavano nel 2007 il 75% del totale. Contrariamente, in Macedonia, una cospicua fetta di IDE si era diretto verso l'industria manifatturiera (31%), in maniera molto simile a quanto avvenuto in Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia (che sono riuscite a costruire la propria fortuna economia dello scorso decennio anche grazie agli investimenti esteri all'industria). Per quanto riguarda i paesi di provenienza, invece, il primo investitore in Croazia è stata l'Austria (21.2%), seguita da Ungheria (13.9), Germania (13.7) e Paesi Bassi (8.7). Tra i principali investitori in Macedonia troviamo sempre i Paesi Bassi (16.5%), l' Ungheria (10.3) e l'Austria (11.1), assieme a Grecia (12.9) e Slovenia (12.4).

⁵⁴ Serbia, Bosnia Erzegovina e Montenegro sono stati i paesi dove si sono registrati i maggiori influssi (tra il 17 ed il 20% di PIL in più, dal 2000 al 2010).

Con l'arrivo della crisi anche gli IDE hanno registrato un brusco calo, soprattutto in Croazia dove, tra il 2008 ed il 2011, sono diminuiti per un valore di 1.5 miliardi di dollari (Estrin & Uvalic, 2013). Considerato il minore quantitativo di IDE in Macedonia, la perdita di investimenti del 2009 ha avuto un impatto molto meno devastante. Uno dei principali motivi di perdita di attrazione di questi importanti capitali stranieri risiede nella comprovata incapacità di quasi tutti i paesi balcanici di rinnovare le condizioni d'investimento e del mercato interno. Investire negli Stati balcanici occidentali costa troppo, le procedure burocratiche di registrazione sono lente ed inefficienti, e i deficit strutturali continuano a lasciare la regione in una condizione di relativo isolamento rispetto al resto d'Europa. In altre parole, le complesse regole interne ed una spesa (sia pubblica che privata) inadeguata per un effettivo miglioramento dell'ambiente economico hanno in qualche modo scoraggiato gli investitori esteri, che hanno deciso di ritirare i propri investimenti dalla regione (Pere, 2012).

Entrando più nello specifico, va detto che, in Croazia, una delle cause per la perdita di attrattività nei confronti degli IDE è stata la scarsa competitività della sua industria. Come conviene il Macroimbalances Report della Commissione (2014 e), il potenziale dei servizi bancari ed immobiliari si è quasi completamente esaurito (soprattutto a fronte di una capacità di consumo interno molto ristretta), ma al momento non sembrano esserci possibilità alternative d'investimento con buoni margini di profitto. Il settore orientato alle esportazioni di beni, come abbiamo visto precedentemente, soffre una serie di vincoli legati a costi eccessivi (tasse, salari), regolamentazioni severe ed una relativa arretratezza tecnologica, che si riscontra negativamente nella produttività. Preoccupante è anche la regolazione interna su investimenti ed apertura di nuove attività economiche. Secondo il Report “**Ease of Doing Business**” del gruppo della Banca Mondiale, la Croazia si colloca al settantacinquesimo posto (su una classifica di 183 paesi): una posizione piuttosto arretrata, dovuta specialmente agli alti costi per il trasporto dei beni, i tempi lunghi per l'ottenimento dei permessi di costruzioni e per la registrazione di nuove proprietà, ed una bassa protezione imprenditoriale in merito agli obblighi d'informativa e alla possibilità di ottenere un risarcimento. Si spiega così la contrazione degli IDE da una media del 6% di PIL del periodo 1999-2008, al 2% del periodo post-2009. Oltretutto, fino a qualche anno fa questi investimenti ricoprivano in modo sostanziale (al 90%) il deficit del conto corrente croato, che ora si è

nettamente allargato e sta mettendo a forte rischio la posizione esterna del paese.

In Macedonia, i capitali stranieri si sono spesso trattenuti dall'investire nelle attività del paese, nonostante la creazione nel 2004 di un apposito ente mirato alla promozione dell'economia macedone e al procacciamento di nuovi IDE, la *Agency for Foreign Investments*. I pochi investimenti si sono diretti per la maggior parte nel settore delle telecomunicazioni, a seguito della privatizzazione della monopolistica compagnia di Stato. Dopo il tremendo 2009, comunque, il flusso di capitali esteri si è rapidamente rivitalizzato, arrivando a toccare volumi che il paese non aveva mai conosciuto (3.2% di PIL nel 2013, con una previsione di ulteriore crescita al 6% nel 2016). Gli investimenti stranieri hanno cominciato ad affluire in grande quantità anche per settori prima trascurati (industria meccanica, chimica ed elettronica), che potrebbero rilanciare la capacità produttiva e le esportazioni del paese. Il merito di questo nuovo trend è sicuramente da attribuire alla politica d'incentivazione del governo macedone, che ha concesso nuove vantaggiose condizioni per gli investimenti nel paese. In più, la creazione della Agenzia per gli Investimenti Diretti Esteri e la Promozione delle Esportazioni, la "Invest Macedonia", ha lanciato nuove attività promozionali ed informative in tutto il mondo (oltre ai paesi europei, in USA, Brasile, Russia, Cina ecc.) per illustrare tutti i possibili vantaggi nell'investire nel paese. L'azione di Invest Macedonia sarà rafforzata nei prossimi anni con un ulteriore apporto di personale (al momento ci sono 31 dipendenti) e la realizzazione di un database contenente il monitoraggio dei progetti realizzati. Ad oggi, sempre seguendo l'Ease of Doing Business Report 2014, la Macedonia si piazza al trentesimo posto, grazie alle nuove regolamentazioni riguardanti le agevolazioni per aprire una nuova attività, le autorizzazioni per i permessi di costruzioni, le possibilità di accedere al credito, la protezione degli investimenti di minoranza e la bassa imponibilità fiscale. L'unica preoccupazione espressa dalla Commissione nel Programma Economico di Pre-accesso del 2014 riguarda i principali settori di richiamo degli investimenti che, ad ogni modo, richiedono importazioni di materie prime o componenti di base e che, presumibilmente, non riusciranno a far uscire il paese dalla condizione di importatore netto.

Per quanto riguarda le PMI, queste costituiscono il cuore sia dell'economia croata che di quella macedone. In Croazia, le piccole e medie imprese costituiscono il 99.7% del totale delle imprese presenti sul territorio (PEP 2012). Al 2011, queste

totalizzavano il 50.2% del PIL nazionale, occupavano il 65% della forza lavoro e realizzavano il 42% delle esportazioni (Fröhlich, 2013).

La regolamentazione delle PMI in Croazia è allineata con lo Small Business Act dell'UE, che riconosce la centralità del ruolo delle PMI nell'economia europea e promuove politiche attive per lo sviluppo di tutte le imprese con meno di 250 dipendenti. Tuttavia, le politiche governative non sembrano aver mai posto molta attenzione alla salvaguardia e al potenziamento delle PMI. Il report annuale dell'UE sulla situazione delle PMI, lo Small Business Fact Sheet⁵⁵, dichiara che la Croazia si trova significativamente indietro rispetto agli altri Stati europei circa la capacità di far maturare e sostenere un ambiente imprenditoriale florido e attivo (2014). I principali punti deboli riguardano: i costi ed i tempi eccessivi per aprire e chiudere un'impresa (vista nell'ottica di una "seconda possibilità"); la complicata regolamentazione della materia e gli inutili passaggi amministrativi per far partire un business o trasferirlo; il mancato utilizzo del web per dare informazioni o snellire le procedure; la ristrettezza del processo d'internazionalizzazione; le condizioni di accesso al credito troppo esigenti e tradizionali⁵⁶, con un sottoutilizzo delle forme alternative di finanziamento (*private equity, venture capital*); l'inadeguatezza del Fondo per la Cooperazione economica statale che si rivolge prevalentemente alle grandi imprese, ignorando le richieste delle start-ups; la frammentazione della mappatura delle PMI, che testimonia un'ampia divisione tra aree a forte vocazione imprenditoriale, ed altre aree più arretrate dove le possibilità per mettere su un'impresa sembrano essere bloccate in partenza (EC, 2014 a).

Anche in Macedonia le PMI costituiscono la maggior parte delle imprese attive sul territorio (99.7%, PEP 2014), cresciute parallelamente alla partecipazione del settore privato all'economia. La percentuale di forza lavoro a cui le PMI danno un'occupazione corrisponde a circa il 66%, ed il valore aggiunto si assesta al 75% sul totale del PIL (EC, 2014 a).

A partire dal 2003 il governo ha elaborato diversi programmi per tutelare le PMI ed armonizzare la regolazione nazionale con quella europea. Questi progetti sono confluiti nella SME Strategy 2002-2013. Nel 2006, lo *SME Department* governativo ha intrapreso una revisione delle priorità strategiche, basate su: semplificazione delle regole, migliore accessibilità al credito, sgravi fiscali, preparazione di un ambiente

⁵⁵ Questo report utilizza lo SME Policy Index, un meccanismo di monitoraggio che valuta la posizione degli Stati nei confronti delle PMI su 108 indicatori specifici

⁵⁶ Le principali fonti finanziarie per lo sviluppo delle PMI sono le banche, le unioni creditizie, i prestiti informali (i cosiddetti business angels) e gli incentivi governativi.

che renda più facile l'accesso per le PMI all'ICT (Information and Communication Technology) ed al STI (Science, Technology and Innovation), migliore istruzione che ponga "l'imprenditorialità" come nesso fondamentale tra mondo della scuola e lavoro. Nel 2011 è stato approvato il "Programma per la Competitività, l'Innovazione e l'Imprenditorialità" per supportare il rispetto degli standard di qualità produttiva, l'imprenditorialità femminile, l'artigianato e la formazione di associazioni di categoria. Parallelamente, il progetto "Regulatory Guillotine" ha enormemente semplificato le procedure per la registrazione ed i costi d'apertura di una PMI. Il **Competitiveness Index 2014-2015** del World Economic Forum testimonia un effettivo miglioramento di alcuni parametri legati alle possibilità imprenditoriali in Macedonia, quali la protezione degli investimenti (posizione numero 16 nel ranking mondiale), gli effetti della tassazione sugli incentivi agli investimenti (n.19), il numero della procedure per cominciare un'attività (n.3) e di giorni impiegati (n.2). Quello su cui ancora la Macedonia sembra essere rimasta ancora molto indietro è la preparazione tecnologica, l'innovazione ed il *business sophistication*. Questa informazione ci permette di individuare il perché di un temporaneo trend negativo registrato dal valore aggiunto delle PMI macedoni nel 2012 (-6.8%): la maggior parte delle imprese che partecipano alla formazione dell'output del paese (e che attirano il maggior numero di IDE) soffrono ancora un gap produttivo, tecnologico e di scarso valore aggiunto rispetto a quanto producono.

2.2. IL MERCATO DEL LAVORO IN CROAZIA

Per poter sviluppare un discorso esauriente sul mercato del lavoro in Croazia, è bene innanzitutto concentrarci sui dati demografici ed occupazionali, per capire come negli ultimi dieci anni questi siano evoluti a fronte del percorso economico intrapreso dal paese. La tabella 18 ci aiuta a rappresentare numericamente l'entità del mercato del lavoro croato, con le percentuali della popolazione attiva, il tasso di occupazione totale, quello giovanile e del gruppo over 55.

**Tabella 18. Percentuale popolazione attiva e tassi di occupazione divisi per età
Croazia, 2003-2013**

	FORZA LAVORO 15-64	TASSO OCCUPAZIONE	OCCUPAZIONE GIOVANILE	OCCUPAZIONE 55-64 ANNI
2003	62.4	58.3	24.7	28.4
2004	63.7	59.6	26.9	30.1
2005	63.3	60.0	25.8	32.6
2006	62.8	60.6	25.5	34.3
2007	63.4	62.3	26.5	35.8
2008	63.2	62.9	27.1	36.7
2009	62.4	61.7	25.6	38.5
2010	61.4	58.7	23.0	37.6
2011	60.8	57.0	20.1	37.1
2012	60.5	55.4	16.9	36.7
2013	63.7	56.2	14.9	37.8

Fonte: Eurostat

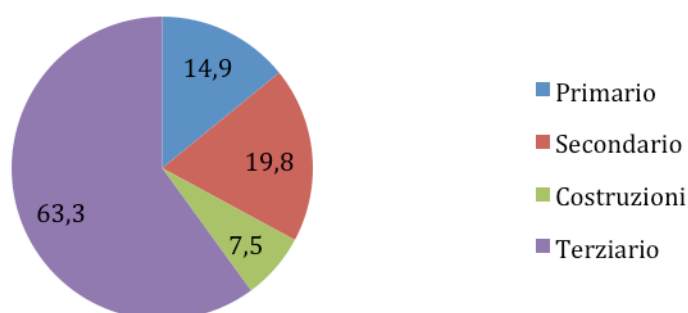
Secondo i censimenti del 2001 e del 2011, la popolazione croata è leggermente decresciuta, passando da 4.437.600 a 4.290.612 abitanti. Dal 2003 al 2013, la forza lavoro, nella quale annoveriamo la quota di popolazione attiva o potenzialmente attiva (dai 15 ai 64 anni), si è assestata intorno al 60-63% del totale. All'interno della popolazione totale, la percentuale di persone con un impiego stabile, dopo aver toccato quasi il 63%, è discesa fino al 55% nel 2012. Nello stesso arco di tempo, l'occupazione giovanile, fotografia degli occupati del gruppo anagrafico 15-24 anni, è drasticamente sceso di 10 punti percentuali (dal 24.7 a 14.9%). Parallelamente, gli occupati con un'età compresa tra i 55 ed i 64 anni, sono saliti di quasi 10 punti (dal 28.4 al 37.8).

Questi dati ci danno già molte informazioni importanti. Su una popolazione attiva che è rimasta all'incirca la stessa, in Croazia ci sono oggi molte più persone senza un'occupazione fissa. La percentuale è clamorosamente caduta dopo il 2009, rispecchiando il duro impatto che la crisi economica ha avuto nel paese, come abbiamo visto nel precedente paragrafo. All'interno del gruppo degli occupati, però, rinveniamo che, mentre la popolazione giovane ha seguito il trend discendente dell'occupazione totale, la forza lavoro più anziana è rimasta tutto sommato stabile, assestandosi sul 37-38%. Questo significa che la recessione ha toccato in minima

parte le persone che già avevano un lavoro e che, presumibilmente, si avvicinavano all'età pensionabile, mentre è stata devastante per quella parte di popolazione pronta ad affacciarsi al mercato del lavoro per la prima volta.

Detto questo, è interessante dare un'occhiata alla composizione settoriale dell'occupazione croata, utilizzando i dati Eurostat del 2011 (figura 11).

Figura 11. Occupazione in Croazia suddivisa per settori, anno 2011



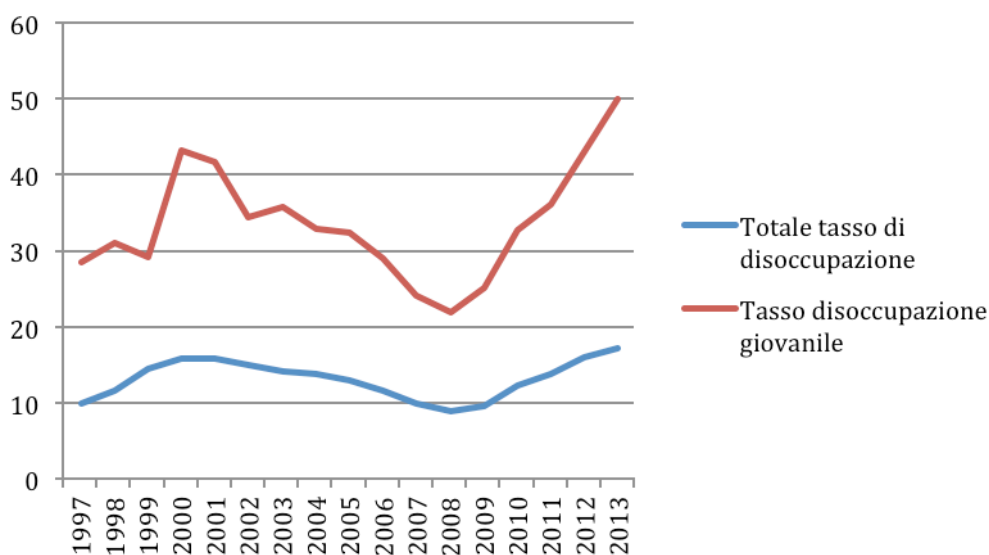
Fonte: Progress Reports Croatia 2011

Il grafico rispecchia in maniera quasi integrale le percentuali di valore aggiunto apportate dai settori chiave dell'economia croata (vedi Figura 7). Negli ultimi vent'anni c'è stato un forte esodo dal primario e dal secondario verso il terziario, che è diventato la forza motrice del paese. Il calo occupazionale nell'agricoltura e nella pesca si spiega con un notevole apporto tecnologico che ha drasticamente ridotto il bisogno di manodopera, e con un calo d'interesse della forza lavoro verso il settore per motivi remunerativi e di scelta di vita (Bojnec, 2011). Per quanto riguarda l'industria, la scarsa occupazione (comunque mediamente più alto rispetto alla media europea, al 16%) riflette il peso sempre minore assunto dall'industria in Croazia. Sono quindi i servizi che avrebbero il compito di assorbire la domanda di lavoro, ma è proprio in questo settore che si registrano i più alti gap tra offerta e domanda. A questo punto, è essenziale vedere quelli che sono i dati relativi alla disoccupazione, focalizzandoci sulle differenze di genere e sui giovani, la parte di popolazione più colpita.

Tabella 19. Tasso di disoccupazione totale, per sesso e giovanile Croazia, 2003-2013

	TASSO DISOCCUPAZIONE TOTALE	TASSO DISOCC. MASCHILE	TASSO DISOCC. FEMMINILE	TASSO DISOCC. 15-34 ANNI
2003	14.2	12.9	15.7	-
2004	13.9	12.4	15.8	39.1
2005	13.0	11.8	14.4	35.4
2006	11.6	10.2	13.3	28.2
2007	10.0	8.8	11.4	28.5
2008	8.9	7.1	10.4	22.9
2009	9.6	7.9	10.7	25.7
2010	12.3	11.1	12.4	30.8
2011	13.9	13.7	13.8	36.6
2012	16.1	16.0	16.1	41.2
2013	17.3	17.7	16.8	45.4

Figura 12. Trend disoccupazione totale e giovanile Croazia, 1997-2013



Fonte: Eurostat

Guardando la figura 12, possiamo ricavarne una curva concava: la disoccupazione, partita ad alti livelli a fine anni Novanta, è scesa sempre di più per poi risalire verso l'alto dopo il 2009. La tabella 19 indica infatti un aumento di dieci punti percentuali

nel tasso totale di disoccupazione tra il 2009 ed il 2013. In termini di perdita di posti di lavoro, queste percentuali si traducono in 115.000 unità polverizzate in soli quattro anni: una statistica che rende oggi la Croazia il paese con il più alto tasso di disoccupazione nell'UE dopo la Grecia e la Spagna (Eurostat, 2015). Rispetto al genere, la differenza tra uomini e donne si è assottigliata fino ad invertirsi: ad oggi, il 16.8 delle donne in Croazia è disoccupato, a fronte del 17.7 maschile. Le cifre più drammatiche riguardano i giovani, il cui tasso di disoccupazione non è mai sceso sotto il 20%, e che oggi è giunto tocca il 45%. La statistica considera i giovani compresi tra i 15 ed i 34 anni che non sono ancora iscritti né a scuola né in un programma universitario. Questo significa che quasi un giovane su due, compreso in un'età tra i 15 ed 34 anni, è classificabile come NEET (not engaged in education, employment or training).

Questi numeri ci portano a pensare che le dinamiche occupazionali subiscono gravi problemi in entrata, e i principali motivi sono i seguenti:

1) SKILLS MISMATCH: Questo termine indica uno scollamento tra ciò che il mercato del lavoro domanda e quello che la forza lavoro può offrire, basandosi sulle proprie qualifiche acquisite con lo studio, la formazione o l'esperienza pregressa. In poche parole, quando c'è skills mismatch significa che le capacità della forza lavoro non vengono assorbite dal mercato, oppure vengono utilizzate al di sotto del massimo potenziale sfruttabile. Il problema può essere sia verticale (si ricopre un posto che richiede competenze maggiori o minori di quelle possedute), che orizzontale (si possiedono qualifiche adeguate, ma per impieghi di tipo differente).

In Croazia, ad inizio anni Novanta, la maggior parte della forza lavoro possedeva un titolo di studio secondario, ma una buona fetta della popolazione entrava nel mondo del lavoro senza istruzione o con il semplice titolo primario⁵⁷ (OPHRD 2006). Con la terziarizzazione dell'economia c'è stato un graduale elevamento del livello medio d'istruzione, accompagnato da diversi programmi statali d'incentivo allo studio e alla formazione professionale. Soprattutto dopo il 2004, infatti, il governo ha implementato molteplici strategie per avvicinare il livello d'istruzione croato alla media europea, con l'obiettivo di creare una società ed un'economia sempre più basate sulla conoscenza. Il primo piano per aumentare la qualità e l'efficienza del

⁵⁷ Per i livelli di studio ci riferiamo alla classificazione europea ISCED, che contempla essenzialmente il Primo Livello (licenza elementare), il Secondo livello (titolo di scuola media inferiore o superiore) ed il Terzo livello (laurea).

sistema educativo è stato l'**Education Sector Development Plan 2005-2010**, che ha stabilito una serie di standards da perseguire nella preparazione degli studenti e degli insegnanti, basandosi sull'aggiustamento dei piani di studi con quanto richiesto dal mondo del lavoro. Nel 2004 sono create la **Agency for Science and Higher Education** ed il **National Council for Higher Education** per rivedere i programmi di studio universitari e certificarne la qualità, in linea con la Dichiarazione di Bologna firmata nel 2001. Nel 2007 il governo croato ha posto le basi per la costruzione di un quadro nazionale delle qualifiche che fosse compatibile con quello europeo. Il Ministero della Scienza, dell'Educazione e dello Sport si è incaricato quindi di sviluppare il **Croatian Qualifications Framework (CROQF)**, basato su otto livelli da raggiungere con i diversi percorsi di formazione. Parallelamente, la prima strategia per l'istruzione degli adulti è stata lanciata nel 2004, per implementare il lifelong learning. Nel 2006, è stata fondata la **Agency for Vocational Education Training (AVET)**, principale referente per lo sviluppo dell'istruzione degli adulti. Questo ente forniva analisi sulla situazione dei lavoratori over-24 e sulle competenze richieste dal mercato del lavoro, progettava corsi di formazione professionale e riqualificazione, agganciava la preparazione dei lavoratori con il nuovo CROQF. Dal 2010, l'AVET è diventata **AVETAE** (Agency for Vocational Education and Training and Adult Education), accorpando i propri programmi con quelli di formazione professionale rivolti a tutte le età.

Se guardiamo i dati della tabella 20, ci accorgiamo che effettivamente, dal 2004 al 2013, la popolazione con un titolo di studio primario è nettamente diminuita, a fronte di un aumento sia dei diplomati che dei laureati.

Tabella 20. Popolazione per grado d'istruzione e disoccupazione relativa, Croazia 2004-2013

ANNO	LIVELLO I		LIVELLO II		LIVELLO III	
	<i>Popol.</i>	<i>Disocc.</i>	<i>Popol.</i>	<i>Disocc.</i>	<i>Popol.</i>	<i>Disocc.</i>
2004	841.6	15.5	1.556.1	15.5	373.4	8.0
2007	746.4	12.1	1.624.3	10.3	372.4	6.1
2010	708.5	13.2	1.618.7	13.2	426.6	8.1
2013	633.2	22.7	1.709.2	18.7	481.0	11.4

Fonte: Eurostat

Nota: La colonna *Popol.* indica, in migliaia, la quantità di popolazione compresa tra i 15 ed i 64 anni, relativamente al titolo di studio acquisito. La colonna *Disocc.* corrisponde invece al tasso di

disoccupazione della popolazione con un titolo di livello I, II o III.

Quello che sorprende dai numeri della tabella è, più che altro, il tasso di disoccupazione relativo al titolo di studio. Se è vero che un'istruzione primaria non basta più a trovare lavoro in Croazia, come d'altronde nel resto d'Europa, oggi anche il diploma e la laurea non sembrano poter più dare i benefici del 2007, quando un titolo di studio più elevato significava abbassare notevolmente il rischio di rimanere disoccupati. Confrontati con la media europea, le percentuali dei disoccupati croati con titolo di studio secondario e terziario sono quasi il doppio (al 2013, la media dei disoccupati con diploma nell'UE 27 si è assestata al 9.9% ed al 6.4% per i laureati, Eurostat 2014). Questa tendenza va certamente inserita nel contesto di un paese che sta vivendo una recessione prolungata e che, negli ultimi quattro anni, ha visto aumentare di 8 punti percentuali il tasso di disoccupazione totale. Tuttavia, molti studi evidenziano anche la mancanza di ripresa possa essere attribuita all'inadeguatezza del sistema d'istruzione e di formazione professionale che non è di qualità ed è completamente sconnesso dal mercato del lavoro (Matkovic, 2011).

Secondo l'ultimo sondaggio del Programme for International Student Assessment (PISA) del 2012, la percentuale degli studenti croati (fino a un massimo 15 anni) che non soddisfa i requisiti minimi in matematica è del 29.9%, contro la media europea del 23%. Per quanto riguarda le capacità di lettura e le nozioni scientifiche, invece, il livello degli studenti croati si colloca poco al di sotto della media europea. Questa bassa propensione alle materie tecnico-scientifiche si riflette nell'ambito universitario, dove risulta un basso numero di iscritti alle facoltà d'ingegneria, informatica ed economia, mentre il 60% degli studenti croati è iscritto a corsi di laurea umanistici o correlati alle scienze sociali. In un contesto come quello croato, dove la stragrande maggioranza delle attività è affidata a PMI di tipo artigianale o di servizi che richiedono ottime competenze informatiche, questa caratteristica abbassa notevolmente l'occupabilità della forza lavoro con un alto livello di studio. La Camera di Commercio croata ha confermato questa difficoltà di impiegare i neolaureati, con un sondaggio del 2011 in cui risulta che il 60% degli impiegati nelle PMI avevano un livello d'istruzione secondario (Čučković & Bartlett, 2012). In questo caso si crea il problema dell'**over-education**: il mercato del lavoro non riesce ad assorbire l'offerta che è troppo qualificata per le posizioni disponibili.

Un'altra peculiarità per cui la preparazione della forza lavoro croata risulta inadeguata rispetto alla domanda di lavoro si riscontra nella bassa partecipazione

degli adulti ai programmi di formazione professionale e di riqualificazione. Nel 2012, solo il 2.6% degli adulti croati era impegnato in attività di formazione, a fronte del 10.7% della media europea (EC, 2014 h). In questo caso, la responsabilità va posta in capo aziende stesse che non hanno mai sfruttato gli incentivi e gli sgravi fiscali concessi dal governo per gli appositi programmi formativi. Nonostante l'ampio numero di iniziative governative messe in campo (molte delle quali cofinanziate dall'UE e dal programma IPA, come vedremo nel prossimo capitolo), la Croazia è rimasta molto indietro nel processo d'implementazione di un efficiente piano di lifelong learning. Anche questo è uno dei motivi che rende la forza lavoro croata inadeguata e non preparata alle nuove sfide di rinnovamento e di ammodernamento che il mercato sta tendendo all'intera economia.

2) LA REGOLAMENTAZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO: Il secondo grande problema del mercato del lavoro croato riguarda la rigida disciplina che lo regola. Secondo l'indice OCSE di comparazione della protezione lavorativa (OECD EPL), al 2011 il mercato del lavoro in Croazia si collocava diversi punti sopra la media europea in termini di rigidità, costi, procedure per l'assunzione ed il licenziamento dei lavoratori. In particolar modo, veniva sottolineata la scarsa flessibilità rispetto agli altri Stati della regione balcanica, che pure provenivano da una tradizione socialista ed altamente protettiva. Basandoci sui report OCSE, della Banca Mondiale e della Commissione Europea, possiamo individuare quelli che sono stati gli storici punti focali della questione, e le misure che il governo croato ha preso negli ultimi anni per cercare di adeguare il sistema:

- **Licenziare** in Croazia è stato sempre difficile e costoso. La disciplina, sia per i licenziamenti singoli che per quelli collettivi, non ha mai dato a molti imprenditori la possibilità di operare un riordino di personale in base alle esigenze di ristrutturazione aziendale. Nel caso del lavoratore singolo, esistono due tipologie essenziali di licenziamento. Il licenziamento **straordinario**, conseguente ad una grave violazione degli obblighi lavorativi, non richiede alcun tipo di preavviso e permette al datore una richiesta di risarcimento (una giusta causa). Se però il giudice indica l'illegittimità del licenziamento, il datore è obbligato a pagare 18 mensilità e reintegrare il dipendente ingiustamente licenziato. Diversamente, il licenziamento **ordinario** prevede il recesso del contratto di lavoro per ragioni economiche,

tecniche o organizzative (non serve più il lavoro del dipendente), se il lavoratore non è più in grado di eseguire gli obblighi derivanti dal contratto (motivi personali), o se la condotta del lavoratore non risulta conforme alle regole contrattuali (una sorta di giustificato motivo). Il licenziamento per motivi economici e personali si applica solo alle aziende con meno di 20 dipendenti. In questo caso, il datore deve dimostrare che non esistono altre modalità d'impiego e di formazione del lavoratore, ha precisi obblighi di preavviso che dipendono dalla durata del rapporto con il dipendente e non può assumere altri dipendenti per una posizione simile nei successivi sei mesi dal licenziamento. In più, i costi per l'indennità di fine rapporto sono molto elevati nel caso in cui si tratti di un dipendente impiegato da più di due anni. Il licenziamento **collettivo** prevede procedure ancora più complicate, con tre passaggi obbligatori e la necessità di un'approvazione da parte dell'employment bureau (che poteva rigettare la richiesta di esubero).

La **riforma del Labour Act** del 14 luglio 2014 ha sostanzialmente ritoccato alcune parti riguardanti la disciplina: la procedura per un licenziamento collettivo è stata resa più leggera in caso di necessario e comprovato taglio di personale; se il giudice reintegra il lavoratore ingiustamente licenziato, il danno da pagare da parte del datore viene compreso tra le 3 e le 8 mensilità; non c'è più l'obbligo per il datore di dimostrare l'impossibilità di riutilizzo o riqualificazione del dipendente (in altra mansione o con un corso di formazione); l'impossibilità temporanea al lavoro o le ferie di lungo periodo non possono fermare una procedura di licenziamento per ragioni economiche, purché ci sia un preavviso di 6 mesi; i contratti con le donne incinta possono cessare nel caso in cui l'attività cessa di esistere o vada in liquidazione.

- Anche i **costi di assunzione e mantenimento** di un dipendente sono sempre stati discretamente più alti di quelli degli altri paesi europei con un livello di sviluppo economico simile a quello croato. Questa differenza non si è prodotta a causa del salario minimo accordato (attorno al 36% della media percepita dai lavoratori, una cifra ragionevole ed in linea con quella di altri Stati), quanto da una sua indicizzazione più che proporzionale rispetto alla crescita del PIL. Questo ha prodotto, tra il 2003 ed il 2008, un inflazionamento del costo del lavoro generale (in particolar modo per gli stipendi della Pubblica Amministrazione, cresciuti eccezionalmente tra il

2007 ed il 2009). Indirettamente, questo aumento ha rappresentato un disincentivo all'assunzione, specialmente per quella fascia di lavoratori con basse qualifiche e che, a parità di costi, veniva pagata di più rispetto alla propria produttività marginale (Etui, 2012). Successivamente, scontrandosi con il peggioramento delle condizioni economiche, il costo del medio del lavoro si è assestato, ma è rimasto comunque alto rispetto ai livelli di produttività. Secondo i dati Eurostat, nel 2014, il costo per unità di lavoro totale (ULC)⁵⁸ corrispondeva in Croazia a 9.4 punti; quello della Romania a 4.6, Bulgaria 3.8, Polonia 8.4 ed Ungheria 7.3. Solamente Slovacchia e Repubblica Ceca registravano livelli uguali o leggermente superiori (rispettivamente, 9.7 e 9.4).

- Prima della riforma del 2014, **l'orario di lavoro** era tra i meno flessibili d'Europa. Le ore settimanali erano fissate a 40 per legge, più un tetto massimo di 12 ore mensili di straordinari. Questo limite influenzava soprattutto le attività di carattere stagionale, con una domanda concentrata solo in alcuni mesi dell'anno. Considerando che il turismo era ed è tuttora la principale attività economica del paese, ci rendiamo conto di quanto questo vincolo fosse stringente. Il Labour Act ha innalzato le ore settimanali a 50 (o 60 se previsto dal contratto collettivo). Sul totale annuo, le ore lavorative salgono ad un massimo di 180, prorogabili a 250 con motivazione giustificata e contrattata. S'inserisce il concetto dell'orario di lavoro "disuguale", nel senso che questo viene calibrato sui bisogni specifici dell'occupazione. Lo straordinario deve comunque risultare sempre per iscritto, prima che questo abbia inizio (a meno che non ci siano impossibilità serie e giustificate, per le quali basterebbe una rettifica a posteriori).
- La forza dei **sindacati** è stata sempre molto alta in tutto il paese, e questo ha reso difficoltoso qualsiasi tipo di aggiustamento a livello legislativo. La densità sindacale (calcolata come il rapporto percentuale tra la quantità della forza lavoro ed il numero dei sindacati attivi nel paese) in Croazia era al 45% nel 2010, mentre la media europea superava di poco il 20%. La **contrattazione collettiva nazionale** copriva il 50-60% del totale dei contratti

⁵⁸ L'ULC utilizzato corrisponde al costo orario del lavoro (salari e stipendi + contributi + tasse – sussidi), diviso per la media delle ore di lavoro accumulate dai lavoratori in tutti settori NACE, su base annuale. Quindi, maggiore è il risultato del rapporto, maggiore è l'entità dello stipendio \ salario rispetto alle effettive ore di lavoro.

utilizzati. Il principale limite dei contratti collettivi nazionali croati era che, dopo la loro scadenza, le disposizioni accordate rimanevano in atto a tempo indeterminato, a meno che non ci fosse un esplicito parere positivo dei sindacati chiamati in causa per la rinegoziazione. Senza l'accordo della controparte, infatti, il contratto non poteva essere annullato, ma solo modificato tramite un nuovo contratto. In qualche modo, quindi, la rigidità nel processo di rinnovamento contrattuale bloccava la possibilità di nuove stipulazioni, specialmente nel pubblico impiego dove la tutela ed i costi continuavano ad essere spropositatamente sostenuti rispetto alla produttività dei singoli impiegati, con grave danno anche per le finanze pubbliche (World Bank, 2012). Dopo il peggioramento della condizione economica, il governo si è impegnato ad elaborare nell'estate 2011 una proposta di legge per allentare l'inflessibilità della contrattazione collettiva. I principali cambiamenti hanno proposto l'abolizione del rinnovamento obbligatorio del contratto nazionale per mezzo di una semplice notifica di una delle parti elaborata entro un mese dalla scadenza, e la decadenza del contratto senza un esplicito accordo preso entro sei mesi dalla sua scadenza. Tuttavia, la resistenza dei sindacati si è tradotta in una raccolta di firme per un referendum popolare: in pochissimo tempo, l'iniziativa è riuscita a raggiungere e superare il quorum necessario (più di 450.000 firme). Il successivo parere positivo della Corte Costituzionale croata circa la legittimità dell'acclamata azione sindacale ha portato il governo a desistere definitivamente, cancellando la bozza di legge nel dicembre 2011 (Dalje.com, 2012).

- I **contratti a tempo determinato** sono stati utilizzati in minima parte, considerati come un'eccezione alla regola da usare soprattutto negli impieghi di carattere stagionale o per le prestazioni di carattere occasionale (art.10 Labour Law). Nel 2006, la percentuale di lavoratori con contratti flessibili ammontava al 12.5%, mentre in altri paesi come la Polonia era al 27.3%, o in Slovenia al 17.1% (OPHRD 2007). Allo stesso modo, il part-time era sottoutilizzato: solo il 10.1% dei lavoratori croati aveva un contratto part-time (di cui segnaliamo il 13.4% delle lavoratrici donne, a fronte del 31.2% della media europea). Considerando le difficoltà insite nel processo di licenziamento ordinario, questa propensione all'utilizzo dei contratti a tempo

indeterminato ha costituito un peso insostenibile per le aziende dopo lo scoppio della crisi. La riforma ha toccato anche questa parte, abolendo l'eccezionalità dei contratti a tempo determinato e rendendoli di uso comune, specie in riferimento alle categorie di neo-lavoratori giovani, in cerca della prima occupazione. Inoltre, l'obbligo della durata massima di tre anni viene annullato senza specificare l'estensione massima (ma per ogni proroga deve esserci una motivazione addotta).

E' sicuramente presto per poter dare un parere sull'efficacia delle nuove regole del mercato del lavoro. Secondo il parere della Commissione Europea, queste puntano in maniera chiara al necessario abbassamento del livello di protezione lavorativa, aumentando le possibilità d'impiego per la forza lavoro attualmente disoccupata e la competitività delle aziende croate (Macroimbalances Croatia 2014). Quello che possiamo certamente dire è che, comunque, i vincoli che abbiamo evidenziato hanno provocato negli anni una notevole **frammentazione** del mercato del lavoro tra chi aveva un impiego fisso ed era provvisto di un elevato livello di tutela, e chi si trovava fuori dal mercato del lavoro e riscontrava notevoli difficoltà per potervi entrare. L'incremento del tasso di disoccupazione giovanile è senza dubbio la prima conseguenza di questa eccessiva rigidità. D'altro canto, un'ulteriore conseguenza della rigidità del mercato del lavoro e dei costi elevati per aprire e mantenere un'attività è stato il proliferare dell'**economia informale**, che negli ultimi anni è presumibilmente aumentata nel paese. Secondo le ultime stime (Schneider, 2011), il valore dell'economia informale in Croazia ha raggiunto circa il 30% del PIL, collocandosi ai primi posti dell'UE. Una cifra del genere è spaventosamente alta, e testimonia l'esistenza di un sommerso diffuso (una vera e propria "economia nell'economia"), che il governo croato deve cercare di scoprire ed assorbire il più possibile. Le nuove misure mirano anche a disincentivare le attività non dichiarate.

3) DISPARITA' REGIONALE: Il paese è diviso in 21 contee che, singolarmente, totalizzano un PIL pro-capite estremamente diverso (OPHRD 2012). Cause principali di questa forte disparità sono state la pianificazione della ripresa economica post-bellica tramite centri produttivi altamente concentrati, e la presenza di centri d'interesse turistico concentrati quasi esclusivamente nella zona costiera, a discapito delle regioni interne (Rabobank, 2013). Parallelamente, anche i tassi di disoccupazione si sono marcatamente divaricati tra le contee. Secondo un'indagine

del Croatian Employment Service (2011) nel 2010 solo il 7.7% della popolazione nella città\contea di Zagabria era senza impiego, seguito dalla contea istriana con l'8.5%. La cifra veniva letteralmente quadruplicata nelle contee di Brod-Posavina (30.4%), Sisak-Moslavina (30.3%) e Vukovar-Srijem (30.1%). Come vedremo nel prossimo capitolo, molti dei progetti contenuti nel programma IPA si sono concentrati proprio sullo sviluppo economico ed educativo delle zone più povere del paese.

2.3. IL MERCATO DEL LAVORO IN MACEDONIA

Come abbiamo fatto per la Croazia, cominciamo ad analizzare il mercato del lavoro macedone con un'analisi sulla popolazione attiva e su alcune caratteristiche del tasso di occupazione.

Tabella 21. Percentuale popolazione attiva e tassi di occupazione divisi per età Macedonia, 2003-2013

	FORZA LAVORO 15-64	TASSO OCCUPAZIONE	OCCUPAZIONE 15-24 ANNI	OCCUPAZIONE 55-64 ANNI
2003	61.3	41.8	-	28.5
2004	58.8	40.0	-	24.5
2005	60.7	41.1	-	26.2
2006	62.2	43.9	14.4	27.9
2007	62.8	45.0	15.2	28.8
2008	63.5	46.3	15.7	31.7
2009	64.0	47.9	15.7	34.6
2010	64.2	48.1	15.4	34.2
2011	63.9	48.4	14.4	35.4
2012	63.4	48.2	15.5	35.4
2013	64.2	50.3	16.2	37.9

Fonte: Eurostat

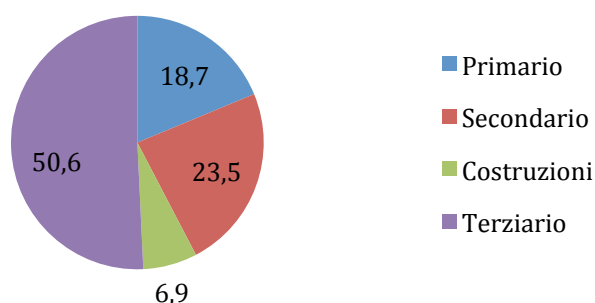
Demograficamente, la Macedonia è un paese passato da 2.022.547 (2002) a 2.057.284 (2010) abitanti. Come si evince dalla tabella 21, tra il 2003 ed il 2013 la forza lavoro è rimasta sostanzialmente la stessa, aggirandosi tra il 60 ed il 65% della

popolazione totale. Il tasso di occupazione ha invece seguito un trend ascendente (+8 punti in dieci anni), nonostante questo sia rimasto sempre sotto il 50% fino al 2013. Questa percentuale ha reso la Macedonia uno dei paesi con il minore tasso di occupazione in Europa. Anche confrontato con la regione balcanica, il tasso di occupazione macedone risulta oggi inferiore a quello albanese (57.2%), serbo (51.2%) e montenegrino (52.6%). L'altra peculiarità riscontrabile dalla tabella riguarda la proporzione tra gli occupati di un'età compresa tra i 15 ed i 24 anni ed i lavoratori over 55. I giovani con un impiego, in dieci anni, sono sempre stati attorno alla media del 15% degli occupati totali; d'altro canto, il gruppo dei lavoratori più anziani ha visto un accrescimento di quasi dieci punti percentuali. Con questi numeri, verrebbe da dire che la Macedonia "non è un paese per giovani", e che la recente crescita occupazionale ha toccato di pochissimo la forza lavoro under 25.

Un altro tratto fondamentale delle dinamiche occupazionali macedoni riguarda la differenza tra la popolazione maschile e quella femminile. Nel 2000, lo scarto era di ben 9 punti percentuali in favore degli uomini. Dopo tredici anni, la proporzione è rimasta invariata, con il tasso di occupazione maschile al 59.7% e quello femminile al 40.7% (Eurostat, 2014). Possiamo quindi affermare che in Macedonia esiste una fortissima differenza di genere in termini occupazionali. La forza lavoro femminile è utilizzata per neanche la metà del suo potenziale, e una delle principali cause va riscontrata nel mantenimento di un sistema di protezione sociale tradizionale, dove la donna è chiamata a reggere le attività domestiche e l'educazione dei figli, non riuscendo a dedicarsi ad altri tipi di incarichi retribuiti (Blazevski, 2013).

Veniamo ora alla ripartizione settoriale dell'occupazione macedone, aiutandoci con la figura 12.

Figura 12. Occupazione in Macedonia suddivisa per settori, anno 2011



Fonte: Progress Report 2011, Macedonia

Rispetto alla Croazia, notiamo subito una maggiore partecipazione lavorativa nel primario: questo significa che l'agricoltura e l'allevamento occupano ancora una buona fetta di forza lavoro, in numero nettamente superiore alla media europea del 5.2% (Eurostat, 2014). Tuttavia, ricollegandoci a quanto visto nel precedente paragrafo, possiamo dire che il settore, ancora prettamente basato sulla conduzione familiare, ha livelli produttivi bassissimi ed è rimasto privo di adeguati rinnovamenti tecnologici. Chi lavora nel primario non gode dunque di una posizione economica favorevole, e subisce condizioni di vita nettamente peggiori rispetto a quelle delle città o delle zone industriali più sviluppate (secondo la Banca Mondiale, nel 2011 solo l'82% della popolazione nelle aree rurali aveva accesso ai servizi sanitari, a fronte del 99% in Croazia). Oltretutto, al 2012, sul totale dei lavoratori agricoli, il 10,5% risultava come *unpaid family worker* (Labour Force Survey, Macedonia). Questo significa che una cospicua fetta di lavoratori agricoli è occupata in modo informale, non ha accesso ai sussidi statali e alla pensione.

La percentuale di occupati nel secondario rispecchia quasi perfettamente la quota di valore aggiunto del settore. Dal 2001 al 2011, comunque, il numero di occupati nel settore secondario è decresciuto di 7 punti percentuali (Macedonia Progress Report 2012). La maggior parte dei lavoratori è impiegata nell'industria metallurgica, nella lavorazione delle materie prime (prodotti alimentari, bevande) e dei composti chimici (produzione prodotti farmaceutici). Sono tutti settori "labour intensive", a basso contenuto tecnologico ed inseriti nel primo anello della catena produttiva, ossia a basso valore aggiunto.

Il settore dei servizi è quello che impiega la maggior parte della forza lavoro. Le

principali fonti d'occupazione sono il mercato immobiliare, quello bancario e quello dei trasporti. Le capacità di questi servizi dipendono per loro natura dalla domanda interna: una caratteristica che ha dato fortune alterne rispetto ai momenti economici vissuti dal paese.

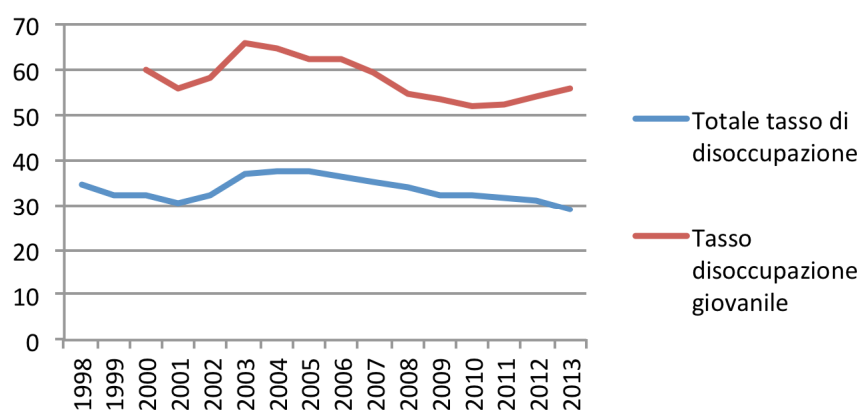
Per quanto riguarda la disoccupazione, affidiamo la nostra analisi alla tabella 22 e alla figura 12 che raffigurano il tasso di disoccupazione totale, diviso per genere e relativo alla popolazione giovanile.

Tabella 22. Tasso di disoccupazione totale, per sesso e giovanile Macedonia, 2003-2013

	TASSO DISOCCUPAZIONE TOTALE	TASSO DISOCC. MASCILE	TASSO DISOCC. FEMMINILE	TASSO DISOCC. 15-34 ANNI
2003	36.7	37.0	36.3	-
2004	37.2	36.7	37.8	-
2005	37.3	36.5	38.4	-
2006	36.0	35.3	37.2	62.2
2007	35.0	34.6	35.6	59.1
2008	33.8	33.5	34.2	54.9
2009	32.2	31.8	32.8	53.3
2010	32.0	31.9	32.2	51.9
2011	31.4	31.8	30.8	52.2
2012	31.0	31.5	30.3	53.5
2013	29.0	29.0	29.0	55.9

Fonte: Eurostat

Figura 12. Trend disoccupazione totale e giovanile Macedonia, 1998-2013



Fonte: Eurostat

Il bassissimo livello dell'occupazione macedone viene rispecchiato in forma inversa da un altissimo tasso di disoccupazione che, dal 2003 al 2012, è sempre stato sopra il 30%. Anche in questo caso, il confronto con gli altri Stati della regione balcanica occidentale è impietoso: il tasso di disoccupazione totale della Serbia al 2013 si è assestato al 22.1%, quello del Montenegro al 19.5%. Persino l'Albania (dichiarato paese più povero dell'Europa nel 2010) e la Bosnia Erzegovina (dopo gli anni di un conflitto devastante) hanno registrato percentuali migliori con, rispettivamente, il 15.6% ed il 27.7% (Eurostat 2014). La differenza di genere si è assottigliata nel tempo, fino ad annullarsi nel 2013. Vista in confronto con il basso tasso di occupazione femminile, comunque, il 29% di disoccupazione significa che la metà della popolazione femminile inattiva (60%) nel 2013 risultava senza lavoro da almeno quattro settimane dall'inizio dell'indagine, e che sarebbe stata disposta a trovare un'occupazione immediatamente.

Preoccupante è la proporzione riguardante i **disoccupati di lunga durata** (inattivi da più di un anno). Secondo i dati Eurostat, la quantità di disoccupati di lunga durata in Macedonia è nettamente superiore a quella di tutti gli altri paesi europei. In proporzione alla popolazione disoccupata nel 2013, le persone prive di un'occupazione dichiarata e regolarmente registrata rappresentavano l'82.3%, a fronte del 47.2% dell'UE27. Inoltre, secondo le stime dell'istituto macedone di statistica, circa il 60% dei disoccupati di lunga durata era inattiva da più di 5 anni (ESA, 2013).

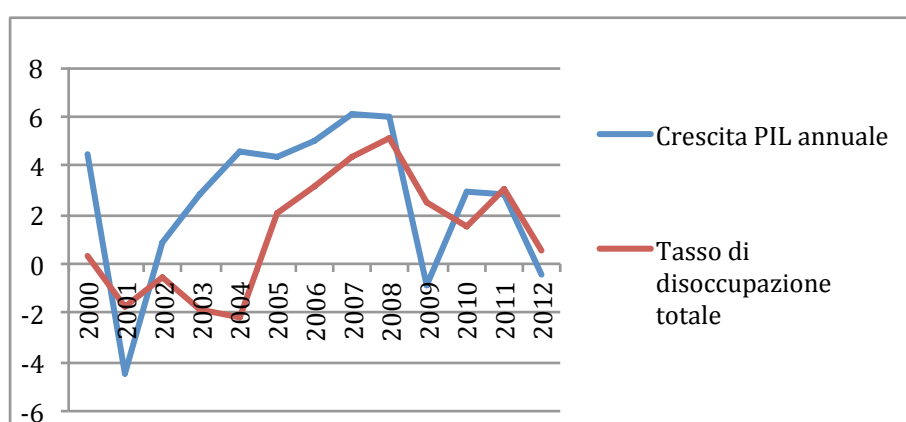
Quest'ultima caratteristica dimostra due cose essenziali. Innanzitutto, che il problema della disoccupazione in Macedonia non è minimamente ciclico ma, piuttosto, legato

all'incapacità di impiegare la forza lavoro per le qualifiche che possiede. Il **mismatch** tra domanda ed offerta di lavoro è molto forte e, nel tempo, si è notevolmente aggravato (tenendo anche conto che, quanto più una persona rimane inattiva, tanto più le sue qualifiche tendono a deteriorarsi e la sua occupabilità a restringersi). In altre parole, in Macedonia, una persona che ha perso il lavoro o che non è mai riuscita ad entrare nel mercato del lavoro, ha possibilità minime di rimettersi in gioco (FMI, 2013). In un quadro come questo diventano essenziali i programmi governativi di riqualificazione, di formazione professionale e di reinserimento nel mercato del lavoro. I vari governi che si sono avvicendati hanno tentato di implementare varie politiche che andassero in questa direzione, ma i risultati non sembrano aver dato una risposta convincente (dal 2001 al 2009 la disoccupazione di lunga durata è scesa solo di 2.6 punti percentuali).

Ad ogni modo, per capire il perché di un problema così esteso, bisogna leggere la situazione da un punto di vista storico, cercando tra le radici del passato jugoslavo. La prima grande rivoluzione del mercato del lavoro in Macedonia c'è stata tra il 1971 ed il 1981, quando la maggior parte della forza lavoro si è spostata dal settore primario al secondario. Tuttavia, questa rapida industrializzazione non è riuscita ad assorbire un alto quantitativo di forza lavoro: nello stesso decennio, infatti, il tasso d'occupazione non ha mai superato il 40% (Janesca, 2011). Un dato di conferma lo si ha dalle cifre relative all'**emigrazione**: tra gli anni Settanta e Ottanta più di 50.000 persone (tra cui una cospicua maggioranza di etnia turca) hanno lasciato il paese, specialmente per raggiungere i paesi del blocco sovietico. Con la caduta dei regimi dell'Est Europa, a fine anni Ottanta la popolazione macedone ha fatto ritorno in patria, sperando di poter contribuire al rilancio economico e sociale del paese. Ciononostante, dopo la dichiarazione d'indipendenza, la cattiva gestione del processo di privatizzazione e la mancanza di investimenti (sia pubblici che provenienti dall'estero) per un'efficace ristrutturazione economica hanno peggiorato le condizioni dell'economia nazionale, portando ad una netta contrazione della domanda di lavoro. Di conseguenza, il tasso di disoccupazione è salito dal 24% del 1990 al 36% del 2000 (Novkoska, 2008). Nello specifico, l'industria *labour intensive*, apertasi al moderno mercato europeo, ha perso di competitività ed è stata costretta a chiudere molti siti produttivi. Il terziario si è concentrato essenzialmente su servizi dipendenti dalla domanda interna ma, vista la scarsa capacità di consumo e l'alto tasso di povertà del paese, questi stessi non sono mai decollati. D'altra parte, la

Macedonia non ha potuto neanche sfruttare possibili fonti di ricchezza alternative basate sulle naturali capacità del territorio (come l'ampia disponibilità di terreni coltivabili o la capacità d'attrazione turistica). E' dunque per questa erronea impostazione dell'economia macedone che la disoccupazione ha assunto delle proporzioni enormi e non è mai riuscita a livellarsi con i differenti flussi della crescita economica. Nella figura 13 vediamo proprio questo scollamento tra variazione del PIL e del tasso di disoccupazione, che testimonia una sorta di inapplicabilità della legge di Okun (FMI, 2013).

Figura 13. Crescita del PIL e variazioni occupazionali in Macedonia, 2000-2013



Fonte: Eurostat

Per quanto concerne **l'assetto legislativo e la spesa pubblica per il mercato del lavoro**, la Macedonia ha fatto passi da gigante negli ultimi anni. Le riforme approvate dai governi macedoni hanno flessibilizzato l'impalcatura che regola il mercato del lavoro in varie materie: orari, possibilità di rinnovo di contratti a tempo determinato, trasferimento dei lavoratori da una mansione ad un'altra, costi di licenziamento, procedure per la registrazione di un nuovo lavoratore (ora possibili via internet tramite il portale dell'ESA, l'Employment Service Agency). Nella classificazione ELP dell'OECD (2012), la Macedonia ha totalizzato uno dei punteggi più bassi⁵⁹ rispetto a tutti i paesi euroei in merito a rigidità del mercato del lavoro, costi di assunzione e licenziamento, lunghezza procedurale.

Riguardo le **spese pubbliche**, invece, qualche dubbio circa la loro efficacia sorge. Al 2006, le spese per le politiche del lavoro **attive** erano molto basse se confrontate con

⁵⁹ NOTA: Per la classificazione ELP, più basso è il punteggio, più virtuoso è il sistema del paese, seguendo la scala di valori 1= Non ostacolo; 2= piccolo ostacolo; 3= ostacolo moderato; 4= grande ostacolo. Già nel 2005, la Macedonia aveva totalizzato un 1.8, contro la media europea di 2.4 punti.

gli altri paesi balcanici (CEA, 2009). Tra il 1996 ed il 2002, solo lo 0,5% del PIL veniva speso per le politiche attive (World Bank, 2003), e la maggior parte delle risorse provenivano da organizzazioni internazionali (UE, UNDP, USAID). Nel 2007, le spese di questo genere sono salite allo 0.9% del PIL, grazie all'implementazione di programmi multiannuali e strategie per l'impiego⁶⁰. Considerando la gravità della situazione occupazionale macedone, comunque, le risorse allocate continuano ad essere troppo basse (Janevska, 2013). Diversamente, la spesa per le politiche **passive** (sussidi per la disoccupazione e trasferimenti diretti) ha pesato in maniera più considerevole sulle casse dello Stato, ponendosi tra l'1.5 ed il 2% di PIL in media. Eppure, le persone dichiarate idonee a ricevere un sostegno statale non sono mai state moltissime rispetto alla quantità di disoccupati reali. Difatti, per poter ricevere il sussidio di disoccupazione, il disoccupato cittadino macedone deve dimostrare di aver svolto un impiego full time della durata di 9 mesi, o un part time di 12 mesi, entro un periodo non superiore ai 18 mesi dalla richiesta del sussidio. Stando ai dati ufficiali degli scorsi anni, la maggior parte dei disoccupati macedoni risultava di lunga durata, e non poteva quindi avere accesso al supporto statale. Secondo un report del CEA (Center for Economic Analyses), nel 2007 solo il 7.7% dei disoccupati macedoni riceveva il sussidio di disoccupazione, a fronte del 22% di Croazia e Serbia. Ci rendiamo quindi conto di come, spesso, il primo effettivo strumento assistenziale si sia tradotto nella ricerca di un impiego non registrato, all'interno di quella porzione enorme di economia sommersa che attanaglia il mercato del lavoro macedone. Un'altra forma di assistenza viene elargita dalla "Social Financial Assistance" mirata alle famiglie i cui membri lavorano o possono lavorare, ma che non sono capaci di autosostenersi completamente. Attualmente, la quota garantita corrisponde a circa 90 euro per mese. Negli ultimi anni, questa SFA è stata rinnovata, con nuove funzioni informatiche ed altri correttivi quali la maggiorazione dei trasferimenti davanti alla certificazione che un figlio è stabilmente iscritto ad una scuola di grado secondario, o il mantenimento della SFA in caso di partecipazione di un familiare ad un programma di formazione pubblico. In più, i riceventi dell'assistenza hanno aiuti nel pagamento delle bollette

⁶⁰ Tra queste, ricordiamo: la National employment strategy 2010; National action plan for employment in the Republic of Macedonia 2006-2008; National action plan for employment in the Republic of Macedonia 2009-2010; National employment strategy 2015; National action plan for employment in the Republic of Macedonia 2011-2013; Operational plans for active employment policies and measures (for each year since 2007 up until now); Action plan for youth employment 2015; Strategy for volunteering promotion and development 2010-2015 (and Action plan); Action plan for informal economy decrease for 2013.

energetiche, nell'acquisto di computer, telefoni e televisori. Tuttavia, come dimostra lo studio di Mojaska e Blazeovski (2012), questa politica passiva non incentiva a cercare lavoro (considerando che viene anche ritirata nel momento in cui il ricevente comunica un nuovo impiego, o se il reddito familiare supera la soglia di attivazione). Per una famiglia è più conveniente rimanere con questo regime di aiuto piuttosto che cercare un lavoro con salario minimo, o ancor di più cercare un lavoro in nero continuando a godere del sussidio.

Come abbiamo visto, le peculiarità del mercato del lavoro macedone sono moltissime e, nonostante gli sforzi dei governi, alcune negatività permangono nel tempo, indipendentemente da cicli economici più o meno favorevoli. Tra queste, le principali sono:

1) L'ECONOMIA INFORMALE: Quello dell'economia informale è il primo problema che affligge il mercato del lavoro macedone. Non è semplice registrare le statistiche specifiche sul lavoro nero, ma alcuni addetti ai lavori, quali il CEA di Skopje, hanno individuato che, nel 2012, 507.000 persone erano inserite in attività informali ed 80.000 persone erano lavoratori agricoli non registrati. L'economia sommersa prolifera nelle attività commerciali (specialmente negli scambi con l'estero), nel turismo (lavoro stagionale), nell'agricoltura e nell'industria (quando comparti interi produttivi non vengono dichiarati; Nenovski, 2011). Anche in questo caso si tratta quindi di una vera e propria "economia nell'economia", ma più dal lato occupazionale che da quello della ricchezza prodotta. Se si conteggiassero i lavoratori in nero nelle statistiche nazionali, il tasso di occupazione macedone salirebbe approssimativamente a più del 50%, e quello di disoccupazione scenderebbe al 20-23%. Gli effetti dannosi dell'economia informale sono molteplici, tra i quali:

- Non permette un vero monitoraggio degli indicatori economici e, in maniera direttamente proporzionale, influenza le politiche e gli strumenti macroeconomici che il governo può utilizzare;
- Crea una concorrenza sleale con le attività regolarmente registrate;
- Toglie allo Stato una possibile entrata che potrebbe essere utilizzata per politiche di sviluppo ed occupazionali;
- Allontana i finanziamenti diretti esteri, abbassando il livello di affidabilità di tutto il sistema economico.

In quanto a misure prese dai governi per arginare il problema, troviamo la politica di **flessibilizzazione dei contratti e la modifica del sistema di tassazione**. Per quanto riguarda il primo, c'è da dire che il contratto a tempo determinato veniva usato scarsamente fino a metà degli anni Duemila: solo il 15% dei contratti regolarmente stipulati era a tempo determinato nel 2003, per un totale corrispondente al 4.8% dei lavoratori (LFS, 2007). Sicuramente, questa tendenza portava gli imprenditori a preferire un'attività registrata, per paura di doversi accollare i costi di un'assunzione a tempo determinato. Il governo ha spinto moltissimo sulla flessibilizzazione dei contratti, incentivandone l'utilizzo, ed ora il contratto a tempo è mediamente quello più utilizzato (specie per la classe di età 15-24 anni). Riguardo l'imposizione fiscale, invece, prima del 2007 il calcolo progressivo della tassazione sul reddito totale implicava un'aliquota del 15, 16 o 18%, in base alla fascia del reddito. Nonostante queste percentuali rappresentino cifre estremamente basse paesi rispetto a quanto utilizzato dalla maggior parte dei paesi UE (Italia in testa), tale sistema tendeva ad incentivare la dichiarazione di redditi minori, alimentando l'economia sommersa e l'evasione. Per questo motivo, nel 2007 è stata introdotta la *flat tax* che ha stabilito un'aliquota fissa del 12%, proporzionale a qualsiasi reddito, che è stata poi ulteriormente abbassata al 10% nel 2008. Successivamente, nel 2011 è stato introdotta la *payroll reform* che ha ridotto il costo del lavoro con un'armonizzazione dei contributi sociali pagati dai datori di lavoro agli enti previdenziali statali. Un'altra misura diretta a disincentivare l'economia informale si è avuta con la riforma del lavoro del 2001, che ha ridotto le procedure di registrazione e certificazione dell'impiego dei dipendenti. La "Regulatory Guillotine" ha alleggerito il tempo ed i passaggi per i datori di lavoro.

Dunque, se le misure indirette per disincentivare il fenomeno sono state ampie ed hanno in qualche modo dato alcuni effetti (il Ministero dell'Economia ha calcolato nel 2012 un 30% in meno di attività illecite), lo stesso non si può dire per la lotta all'economia informale tramite misure dirette (di controllo e punitive). Queste presuppongono: una campagna più forte contro le attività non dichiarate e l'evasione, più coordinamento tra l'ispettorato del lavoro e le forze dell'ordine, punizioni rafforzate sia per i datori che per i dipendenti, incentivo alla denuncia e alla possibilità di ottenere una riduzione di pena in caso di dichiarazione spontanea.

2) LA BASSA QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE: Come abbiamo fatto per la Croazia, diamo uno sguardo ai numeri riguardanti il livello d'istruzione ed il tasso di

disoccupazione relativo al tipo di licenza ottenuta.

Tabella 23. Popolazione per grado d'istruzione e disoccupazione relativa, Macedonia 2004-2013

ANNO	LIVELLO I		LIVELLO II		LIVELLO III	
	<i>Popol.</i>	<i>Disocc..</i>	<i>Popol.</i>	<i>Disocc.</i>	<i>Popol.</i>	<i>Disocc.</i>
2006	625.3	42.6	644.3	37.0	151.1	21.2
2008	610.2	40.0	666.2	33.1	158.3	21.4
2010	570.1	39.8	684.7	32.1	193.2	21.8
2013	527.9	34.8	714.1	28.8	220.8	23.5

Fonte: Eurostat

Nota: Per le unità di misura ed i significati delle sigle, vedasi tabella 20.

Tra il 2006 ed il 2013, la popolazione con un livello di educazione primario è scesa di 100.000 unità, mentre è discretamente aumentato il numero dei diplomati e dei laureati. Tuttavia, è proprio dalla scuola primaria che si evincono i primi problemi dell'istruzione macedone. Il tasso d'iscrizione alla scuola primaria è infatti molto inferiore rispetto ai livelli dei PECO. Dal 1994 al 2009, il numero di iscritti al primo grado d'istruzione è sceso del 7 punti percentuali (ETF, 2013): significa che una fetta di popolazione, soprattutto proveniente dalle aree rurali e dalle comunità etniche minoritarie, non ha alcun titolo di studio. In più, secondo il campionamento PISA (2011), la qualità dell'istruzione macedone sembra essere fortemente deficitaria. Gli studenti under 15 macedoni dimostrano scarsa abilità nell'elaborazione delle informazioni acquisite con la lettura e nella matematica. Secondo alcuni studi (Schnepf, 2004), questo gap deriva da un'errata politica educativa che, in Macedonia, è stata sempre troppo *input-based* (concentrata sul numero di professori e di scuole operative nel territorio), piuttosto che *output-based* (mirata ad una buona qualità d'insegnamento, possibilmente in contatto con il mondo del lavoro). Rispetto al secondo livello d'istruzione, l'aumento è derivato anche dall'allungamento dell'obbligo scolastico che, nel 2008, è passato dai 15 ai 17 anni. Per quanto riguarda l'università, invece, il numero delle persone con un titolo di terzo grado è aumentato, ma la quota di laureati (15%) rimane molto più bassa rispetto a quella EU27 (23.6%). Venendo alla disoccupazione relativa al grado d'istruzione, notiamo che anche in Macedonia un titolo di studio più elevato diminuisce la possibilità di rimanere disoccupati. Tuttavia, mentre tra il 2011 ed il 2013 la percentuale di diplomati

disoccupati si è abbassata, quella dei laureati si è alzata. Questo è perché la domanda di lavoro odierna non riesce ad assorbire un'alta quantità di forza lavoro con un elevato grado d'istruzione. Secondo un'indagine dell'ESA, la maggior parte delle nuove aziende macedoni ha aperto tra il 2009 ed il 2010 diverse posizioni nell'industria manifatturiera e nel commercio. Le richieste si sono quindi rivolte ad una forza lavoro con un secondo livello d'istruzione (67%) , piuttosto che di terzo livello (10%). Il dato ci porta a pensare quindi che anche in Macedonia si sta assistendo ad un problema di mismatch e di over-education, dovuto però in questo caso più ad una mancanza dal lato della domanda che ad una debolezza nell'offerta. Conseguentemente, viene messa sul banco degli imputati la recente politica educativa fortemente improntata sull'università. Come afferma Mojsoska (2006), questa non può portare forti benefici sociali se non c'è una ristrutturazione economica alla base che si traduca in un assorbimento dei laureati macedoni. Negli ultimi anni, la spesa per l'istruzione è passata dal 3 al 4.6% del PIL, e si è particolarmente concentrata sul rinnovo dell'istruzione di terzo livello. Una cifra eccessiva se pensiamo ai vantaggi già insiti in un'educazione di alto livello (un laureato in Macedonia ha la possibilità di guadagnare due volte tanto quanto una persona senza istruzione). Come fenomeno consequenziale a questo mismatch, negli ultimi anni si è creata una fortissima **emigrazione di laureati**. Secondo il World Economic Forum (2013), la Macedonia rientra nella top ten mondiale dei paesi con il più alto tasso d'immigrazione di laureati. I dati Eurostat circa i fenomeni migratori in Europa dicono che, tra le 10.000 persone che hanno lasciato il paese dal 2002 al 2009, la fascia più alta di emigrati è composta da persone con un alto titolo di studio (mentre nel passato erano per lo più contadini). Si tratta di una vera e propria fuga di cervelli, che allarga ulteriormente il problema cardine: se la forza lavoro più qualificata se ne va, come è possibile rifondare le basi dell'intera economia del paese? Solo nel 2009 è stata adottata la Resolution on Migration Policy 2009-2014 per tentare di tenere sotto controllo i flussi migratori, mappando le regioni di partenza e gli Stati di arrivo, ed incentivando al ritorno dei partenti.

3) L'ESCLUSIONE SOCIALE E L'INEGUAGLIANZA: Come abbiamo già sottolineato, la condizione delle **donne** in Macedonia rappresenta un serio problema che getta il paese in una condizione di notevole arretratezza sociale. Sul totale della popolazione attiva, la percentuale delle donne occupate è molto bassa. Tuttavia, prendendo le statistiche del Labour Force Survey del 2007, troviamo che,

nell'economia informale, lo scarto occupazionale tra uomini e donne si riduce a soli 5 punti percentuali (24% contro 29%). La spiegazione sta nel fatto che molte donne vengono occupate in agricoltura e lavorano senza essere registrate, come *unpaid family workers*. Il dato non è confortante, perché significa che un'alta percentuale femminile è teoricamente occupato, ma non ha un contratto che possa tutelarne le mansioni, non ha diritto al sussidio, non riceve benefici per la maternità e non prenderà mai la pensione. Ad ogni modo, il fenomeno va contrastato al principio, cercando di allentare il tasso di dispersione scolastica che riguarda le bambine e le ragazzine macedoni molto più dei loro coetanei maschi. Il tasso di partecipazione femminile (15-34 anni) in attività di formazione è passato dal 67.4% al 91.6% in soli 7 anni, ma la media UE27 continua ad essere distante di 5 punti percentuali. In più, è essenziale incentivare l'utilizzo del contratto part-time, da sempre il più utilizzato per le lavoratrici. In Macedonia, solo il 7% dei lavoratori lavorava con contratto a tempo ridotto nel 2009, contro la media UE del 25% (LFS, 2010).

Il secondo carattere di esclusione sociale e disuguaglianza riguarda le **comunità etniche**. La Macedonia, piccola regione stretta tra ceppi di popolazione differenti, è composta principalmente da macedoni, albanesi, rom, serbi, bosniaci, vlachs e turchi. Non tutte queste comunità sono ben integrate nel paese, e una dimostrazione sono gli scontri avvenuti nel 2001 tra macedoni ed albanesi, che hanno preso il carattere di una vera e propria guerra civile. La mancanza d'integrazione è testimoniata anche a livello di occupazione: mentre il tasso d'occupazione medio per macedoni e serbi è, rispettivamente, al 35.4% e al 32.7%, quello della popolazione rom si ferma al 10.2%, l'albanese all'11.2%, 15.9% per la turca e 17.2% per la bosniaca (Radovanovik, 2014). In particolar modo, le donne albanesi, rom e turche conoscono i tassi di partecipazione lavorativa più bassi in assoluto, rispettivamente con il 2.9%, il 5.5 ed il 5.8% (ibidem).

Infine, il terzo fattore di disuguaglianza, in analogia con quanto visto in Croazia, riguarda la **disparità regionale**. In Macedonia coesistono città più sviluppate (Skopje, Veles, Bitola, Štip) contro vaste aree rurali molto povere, caratterizzate da degrado ambientale, deterioramento dei servizi pubblici, esclusione sociale. Tra la regione Skopski (dove si trova la capitale) e Polog, il PIL pro-capite differisce di tre volte. In generale, la disoccupazione è meno pronunciata nel Sud-est, dominato dalle maggiori città, dalle vallate coltivabili e da una nascente attività legata al turismo; mentre i tassi sono più alti dove c'era un'industria maggiormente

svilupata, ora quasi completamente dismessa (nord-ovest). Nel 2009, il tasso di disoccupazione nel nord-est, dove tra l'altro è più concentrata la popolazione albanese, era al 64.8%, mentre il tasso di povertà lambiva il 50% (LFS, 2009). A livello amministrativo, una riforma del 1996 aveva decentrato diverse responsabilità amministrative alle autorità locali, passate da 34 a 136. Invece di migliorare l'efficacia dell'utilizzo dei fondi, però, la ripartizione delle risorse è andata incontro ad una frammentata e scarsa capacità gestionale. Nel 2009, il governo ha adottato la Strategia per lo Sviluppo Regionale per combattere i differenziali legati all'istruzione e all'impiego, tramite programmi d'inclusione sociale che coinvolgessero scuole, aziende private e strutture sanitarie. Naturalmente, questa disparità s'intreccia con il problema delle minoranze. La sedimentazione territoriale di alcuni gruppi di popolazione, unita ad una storica bassa mobilità lavorativa interna, ha creato questa enorme divergenza tra le aree del paese.

2.4. CONCLUSIONI

Nonostante facessero parte di un unico Stato federale, Croazia e Macedonia hanno sempre costituito realtà profondamente diverse sia dal punto di vista produttivo che da quello sociale. Anche oggi, poter effettuare una corretta analisi comparata richiede molti sforzi, visti i forti differenziali di ricchezza accumulata, radicamento industriale, infrastrutture, grado di apertura commerciale ed investimenti diretti esteri.

Ciononostante, il processo di denazionalizzazione e la riconversione economica operata dai primi anni Novanta hanno portato alla formazione di alcune interessanti analogie. Tra queste, la generale terziarizzazione dell'economia ed il processo di deindustrializzazione che ha lasciato in piedi una produzione essenzialmente *labour-intensive* e poco diversificata, concentrata soprattutto nei comparti intra-industriali e nella lavorazione delle materie prime (derivati del petrolio, chimica e macchinari per la Croazia; metalli e prodotti alimentari per la Macedonia). Detto in altri termini, la ripresa produttiva dei due paesi si è concentrata in settori poco qualificati, con prodotti a basso valore aggiunto che non attirano importanti investimenti diretti esteri e richiedono lavoratori poco qualificati (Bartlett, 2009). Altre caratteristiche che accomunano le due economie si riscontrano nella presenza di una forte disparità

regionale, di un'economia sommersa che coinvolge un'alta percentuale di popolazione e in una politica monetaria prudente, volta al controllo dell'inflazione e all'aggancio con l'euro.

Lo spartiacque per entrambi i paesi è stato rappresentato dalla crisi finanziaria mondiale che, se non ha proprio rimescolato i valori delle due economie, ha quanto meno rimodulato i possibili vantaggi competitivi per il rilancio dei due paesi.

All'alba del 2015, la Croazia si è lasciata alle spalle il quinto anno consecutivo di recessione. La principale attività economica, il turismo, non sembra poter dare quelle garanzie di crescita che dava in passato. I capitali esteri stanno lasciando il paese, così come molte PMI sono costrette a chiudere, strette dagli alti costi del lavoro e da una deteriorata capacità di accesso al credito. Il paese sta perdendo diverse quote di mercato, e le imprese volte all'esportazione soffrono un sostanziale gap di competitività con quelle degli altri paesi europei. Dall'altra parte, la Macedonia, dopo due decenni di stenti e di fallimenti in cui ha assistito a un quasi totale collasso della sua economia (specie dal lato dell'industria), sta ora tentando di correggere le gravi carenze strutturali grazie all'ampio programma di riforme messe in campo dal governo Gruevski (rieletto per il terzo mandato consecutivo nel 2014). Nuove infrastrutture, più spesa pubblica per lo sviluppo economico, maggiore attenzione alla domanda interna (principale fruitrice dei servizi prodotti) e migliori condizioni per l'investimento dei capitali esteri sono le nuove chiavi per cercare di abbandonare una volta per tutte la storica condizione di arretratezza e di sottosviluppo economico e sociale. Questo nuovo vantaggio competitivo è confermato dal **Global Competitiveness Index 2014** del World Economic Forum (WEF). Su un totale di 148 Stati, la Croazia si posiziona al 77° posto (piuttosto stabile dal 2012), mentre la Macedonia al 63° (in rapida ascesa, dato che occupava la casella numero 80 solo nel 2012). Tra tutti gli indicatori utilizzati dal WEF, la Macedonia viene considerata estremamente virtuosa per quanto riguarda la flessibilità dei contratti di lavoro (18° posto), le pratiche di assunzione e licenziamento (27°), la proporzione salario-produttività (18°) e l'imposizione fiscale (19°). Coerentemente con quanto visto precedentemente, entrambi i paesi condividono invece una pessima posizione circa la capacità di preservare il talento (Croazia 137° posto, Macedonia 127°) e di attrarlo (Cro. 134°, Mac.141°).

Venendo alla disoccupazione, anche in questo caso il trend odierno dei due *case*

studies si sta muovendo in maniera opposta. La Macedonia, paese che ha registrato nell'ultimo decennio il più alto tasso di disoccupazione dell'intera regione balcanica, sta vivendo un periodo di relativo aumento occupazionale. Contrariamente, la Croazia, che negli anni del boom economico aveva visto il tasso di disoccupazione totale restringersi fino al 9%, ha oggi un valore quasi raddoppiato.

Ora, dire che in Croazia esista un'emergenza disoccupazione, mentre in Macedonia il fenomeno si sta velocemente assorbendo, sarebbe un'affermazione totalmente sbagliata. Il 29% di disoccupazione macedone (27.5% secondo le stime Eurostat relative all'ultimo quartile del 2014) lascia il paese con uno dei più alti tassi del Continente europeo, secondo solo al Kosovo. Il problema è ancora drammatico e può essere considerato come il principale ostacolo da superare per la politica nazionale. Tuttavia, è innegabile che le misure prese dal governo negli ultimi cinque anni abbiano contribuito ad allentare la pressione della disoccupazione. La via intrapresa sembra essere quella giusta: aumentare il dinamismo dell'economia, sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda, può servire a creare occupazione e ad abbattere il peso dell'economia informale. Rimangono comunque molto gravi i problemi dello scarso assorbimento dei laureati, dell'occupazione femminile e del reinserimento nel mondo del lavoro dei disoccupati di lunga durata. Per queste questioni, sarà essenziale un rafforzamento delle politiche attive del lavoro, dell'istruzione e della formazione professionale, rimaste finora molto limitate.

D'altro canto, l'aumento del tasso di disoccupazione croato, se lo inquadrriamo all'interno della crisi del mercato del lavoro che ha attanagliato la maggior parte dei paesi UE dopo il 2009, potrebbe risultare abbastanza fisiologico e poco preoccupante. Diversa è invece l'ottica di questo fenomeno che, con il passare degli anni, sta continuando a peggiorare (mentre negli altri paesi con un livello di sviluppo e di ricchezza simile a quello croato si è già ripreso) e che sta lasciando fuori dal mercato del lavoro il 50% dei giovani, specialmente quelli con un alto grado d'istruzione. Ancora più preoccupante è vedere il veloce allargamento del tasso di disoccupazione a lato di un'economia ferma e di una politica altrettanto immobile, che non riesce a far approvare le riforme necessarie. Qualcosa è stato fatto negli ultimi anni ma, apparentemente, le misure volte a scardinare la rigidità del mercato del lavoro e le alte spese sociali non riescono a dare i risultati sperati. Come consigliato dalla Commissione Europea (2014 g), servono riforme più forti che correggano le insufficienze strutturali dell'intera economia, e che incentivino

l'investimento pubblico e privato (in particolar modo dall'estero) nei settori potenzialmente più forti per un nuovo sviluppo del paese.

CAPITOLO 3.
LA COMPONENTE IV
DEL PROGRAMMA IPA 2007-2013
IN CROAZIA E MACEDONIA:
PIANIFICAZIONE, ASSORBIMENTO
ED EFFICACIA

Dopo aver esaminato l'evoluzione della situazione economico-sociale in Croazia ed in Macedonia, veniamo ora al ruolo che ha avuto l'Unione Europea rispetto alla questione specifica, sia per quanto riguarda la complessiva attenzione data all'argomento, sia per mettere in risalto le azioni promosse nei nostri due *case studies*.

Per quanto riguarda le politiche interne, a partire dal 1993 l'Unione Europea ha attivato una serie di programmi, di istituzioni e di fondi volti a raggiungere una convergenza tra le politiche del lavoro di tutti i paesi membri. Un alto livello di popolazione occupata, di cui un'elevata percentuale impiegata in settori altamente qualificati (post-istruzione universitaria), è da quindici anni uno degli obiettivi principali dell'Unione, ribaditi sia con la strategia di Lisbona che con quella Europa 2020. Ad oggi, il trend economico negativo che affligge l'intera economia europea non sembra poter lasciare molti margini per il raggiungimento di un traguardo del genere. Tuttavia, la fattibilità dell'intento era stata già messa in discussione quando si era cominciato ad aprire le porte dell'organizzazione nel 2004 a paesi meno sviluppati, con discreti livelli di disoccupazione ed una forza lavoro mediamente meno qualificata, che andavano ad "abbassare la media" degli indicatori socio-economici UE. Da quanto abbiamo visto nel precedente capitolo, queste preoccupazioni possono ben riproporsi anche per due paesi quali Croazia e Macedonia, diversi per struttura economica ma similmente alle prese con un alto tasso di disoccupazione, una forte disaggregazione sociale ed un basso livello d'istruzione.

E' per questo motivo che le istituzioni europee si sono impegnate, negli ultimi vent'anni, ad aiutare i paesi candidati all'ingresso ad armonizzare le condizioni del

proprio mercato del lavoro, così come ad innalzare il livello medio d'istruzione e la coesione sociale, allenando gli stessi nella gestione dei fondi rivolti ai temi specifici, ai quali avrebbero potuto attingere una volta divenuti membri ufficiali. I vari programmi d'assistenza hanno infatti al loro interno dei precisi progetti volti all'occupazione e allo sviluppo del capitale umano.

Nel caso di Croazia e Macedonia, i principali programmi sono stati, dal 2000 ad oggi, CARDS (2000-2005), IPA 2007-2013 ed IPA II 2014-2020 (solo per la Macedonia, visto il recente ingresso nell'UE della Croazia). Per una questione di spazio, di risorse disponibili e di continuità con il tempo presente, in questo capitolo ci concentreremo sul programma **IPA (2007-2013)**, analizzando la quarta componente del programma intitolata **Sviluppo delle Risorse Umane** (*Human Resources Development*). Il programma CARDS (2000-2005), data la relativa lontananza nel tempo con i problemi odierni del mercato del lavoro dei nostri case studies, non permetterebbe un'analisi aggiornata ed esauriente con lo stato attuale dei due paesi. Allo stesso modo, il programma IPA II è appena cominciato e, rivolgendosi alla sola Macedonia, non darebbe la possibilità di effettuare alcun confronto. Lo studio ci permetterà di vedere quale sia stata la capacità di assorbimento dei due paesi, ossia quanto i due Stati siano riusciti ad utilizzare dei fondi IPA (rispetto alle tematiche affrontate nel capitolo precedente), e quanti progetti siano stati effettivamente implementati. Lo studio sarà importante per capire se una diversa capacità di assorbimento abbia in qualche modo influenzato il differente percorso di Croazia e Macedonia verso Bruxelles e, soprattutto, se un'eventuale buona capacità di assorbimento si sia tradotta in un generale miglioramento degli indicatori socio-economici.

Per quanto riguarda il piano organizzativo del capitolo, nel primo paragrafo vedremo quali sono state le strategie ed i programmi pro-occupazione che le istituzioni europee hanno sviluppato dal 1993 ad oggi, sia internamente, sia con i governi dei paesi candidati (con un focus, naturalmente, sui due *case studies*). Nel secondo paragrafo elencheremo le modalità e gli enti adibiti alla gestione della IV Componente del programma di assistenza pre-adesione IPA 2007-2013. Nel terzo e quarto paragrafo affronteremo un'analisi approfondita sulle priorità d'azione in Croazia e Macedonia, sottolineandone le misure concrete, le linee finanziarie ed i risultati relativi alla capacità di assorbimento (con qualche esempio relativo ai progetti realizzati). Infine, nell'ultima parte del capitolo elaboreremo i dati numerici,

cercandovi una connessione con il rapporto tra i due paesi e l'UE, e con lo sviluppo economico e sociale avuto dagli stessi durante gli ultimi cinque anni.

3.1. LE POLITICHE OCCUPAZIONALI DELL'UNIONE EUROPEA ED I PROGRAMMI DI ASSISTENZA DI PRE-ACCESSO

Le politiche occupazionali e di tutela del mercato del lavoro sono sempre state di competenza statale. Tuttavia, già dopo pochi mesi dalla firma del Trattato di Maastricht, le istituzioni comunitarie si erano mosse per far sì che gli Stati membri potessero sviluppare una strategia congiunta, armonizzando le regole e le condizioni della forza lavoro su una base comunitaria.

Nel 1993 è stato pubblicato il **Libro Bianco** dal titolo “crescita, competitività, occupazione”, che ha posto la questione occupazionale in cima all'agenda europea. Nel novembre 1997 il “processo di Lussemburgo” ha lanciato la **strategia europea per l'occupazione** (SEO), ossia un programma annuale di pianificazione, monitoraggio, esame e riaggiustamento delle politiche statali riguardanti il mercato del lavoro. Per la prima volta si è parlato di “metodo di aperto coordinamento”, che ha visto le istituzioni comunitarie e i governi nazionali impegnati in una strategia cooperativa, grazie all'introduzione di quattro strumenti specifici: gli orientamenti, i piani d'azione nazionali (PAN), la relazione congiunta sull'occupazione; le raccomandazioni del Consiglio (da adottare a maggioranza qualificata). In particolar modo gli orientamenti costituiscono uno strumento politico integrato che, sulla base dei principali deficit del mercato del lavoro europeo, pongono alcune linee guida ed obiettivi da perseguire in un determinato lasso di tempo (solitamente vengono rinnovate ogni 3-4 anni).

Soltanto con il **Trattato di Amsterdam**, però, il tema lavoro è stato finalmente inserito all'interno delle fonti primarie dell'organizzazione, grazie all'aggiunta del Titolo VIII dall'appellativo “occupazione”. Le politiche del lavoro sono state lasciate alla competenza esclusiva degli Stati membri, ma l'armonizzazione delle regole e delle condizioni del mercato del lavoro è divenuta una priorità politica per tutti i paesi firmatari del Trattato. Inoltre, lo stesso accordo ha previsto l'istituzione del **comitato per l'occupazione**. Quest'ultimo, composto da due rappresentanti per paese UE e due rappresentanti della Commissione, è stato creato per effettuare un

monitoraggio continuo sulla situazione occupazionale nei paesi membri, formulare pareri su richiesta del Consiglio, della Commissione o di propria iniziativa, e contribuire alla preparazione degli orientamenti della SEO.

Nel 2000 si è aperta una nuova fase con la “**strategia di Lisbona**”, lanciata dalla riunione del Consiglio europeo tenutasi nella capitale portoghese. L'obiettivo di rendere l'Unione Europea come “l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo” ha incluso la piena occupazione come uno dei principali obiettivi economici e sociali, da raggiungere entro il 2010. Nel 2005, il rilancio della strategia di Lisbona ha provveduto ad una sostanziale modifica della SEO, con l'approvazione da parte del Consiglio europeo di 23 orientamenti, di cui otto specificatamente attinenti al tema occupazione. I quattro pilastri iniziali sono confluiti in tre grandi obiettivi: raggiungimento della piena occupazione; miglioramento della qualità e della produttività del lavoro; rafforzamento della coesione e dell'inclusione sociale.

Il **Trattato di Lisbona** ha riformato l'intera giurisprudenza in tema di diritto del lavoro ed occupazione, introducendo l'obiettivo della piena occupazione e del progresso sociale con l'articolo 3, paragrafo 3, del TUE. Il resto della base giuridica attinente con il tema lavoro si trova negli articoli da 8-10, 145-150, 156-159 e da 162-164 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). I principi che muovono l'azione europea mirano alla creazione di una forza lavoro competente, qualificata ed adattabile ai mutamenti economici e del mercato del lavoro. La Carta dei diritti fondamentali è divenuta giuridicamente vincolante ed ha contribuito a rafforzare le politiche occupazionali e sociali.

Nel 2010 è stata approvata la **strategia Europa 2020** per riadattare i target della strategia di Lisbona, inefficace da un punto di vista sia politico (poco coordinamento tra le parti chiamate in causa), sia storico-economico (la congiuntura economica non ha aiutato al raggiungimento degli obiettivi desiderati). Europa 2020 vuole trasformare l'intera area UE in una regione economica intelligente (basata su conoscenza ed innovazione), sostenibile ed inclusiva, caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. I principali nuovi obiettivi della strategia sono: l'incremento occupazionale al 75% di donne e uomini tra i 20 ed i 64 anni; l'uscita dalla condizione di povertà e dall'esclusione di 20 milioni di persone; la riduzione del tasso di abbandono scolastico e l'innalzamento del numero di persone

con istruzione universitaria o di livello equivalente; lo sviluppo di una forza lavoro qualificata, in linea con la domanda del mercato del lavoro, grazie alla promozione del life-long learning (apprendimento permanente). Inoltre, diversi programmi sono stati creati per portare avanti i punti appena citati. Tra questi ci sono il **PROGRESS** (per l'occupazione e la solidarietà sociale), **l'EURES** (rete per la mobilità del lavoro che fornisce informazioni, orientamenti e servizi di collocamento su base europea) e la **Microfinanza ed imprenditoria sociale** (promozione dell'accesso alla microfinanza per persone fisiche e microimprese, specialmente nel campo del sociale). Tutti questi programmi sono stati accorpati nel **programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI)** nel 2014.

Infine, a partire dal 2012 la Commissione ha emesso i nuovi orientamenti sotto forma di “pacchetti”, che non sono altro che una serie di proposte strategiche per stimolare la creazione di posti di lavoro. Uno dei più importanti, dato il drammatico numero di giovani senza lavoro creatosi dopo la crisi finanziaria, è stato il **pacchetto per l'occupazione giovanile**, al quale è seguita **l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile** (8 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, rivolti ai giovani tra i 15 e i 24 anni che non studiano e non lavorano).

Quanto agli strumenti finanziari, l'Unione Europea ha affidato ai **Fondi strutturali** ed al **Fondo di coesione** i principali mezzi per contribuire economicamente alle politiche statali anti-disoccupazione. I Fondi Strutturali sono il **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)** per lo sviluppo infrastrutturale delle imprese, ed il **Fondo sociale europeo (FSE)**, che viene speso per l'inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie svantaggiate (tramite programmi specifici e corsi di formazione). Diversamente, il Fondo di Coesione finanzia progetti che hanno una ricaduta nelle regioni europee con un PIL pro capite inferiore al 90% della media comunitaria. I progetti principali sono quelli infrastrutturali nei settori dell'ambiente e dei trasporti, ma la ricaduta dal lato occupazionale è sicuramente notevole.

Totalmente diverso è il discorso che riguarda i paesi candidati. Difatti, non potendo questi ultimi accedere ai fondi e partecipare alle politiche comunitarie, sono state create diverse modalità di monitoraggio e finanziamento delle politiche nazionali contro la disoccupazione.

I **Progress Reports** ed i **Pre-Accession Economic Programmes** contengono valutazioni specifiche sulla situazione socio-economica dei paesi candidati alla

membership europea. Specificatamente, ogni anno vengono misurati, alla luce dei cambiamenti economici e delle riforme interne, i tassi di disoccupazione, di povertà, di partecipazione giovanile e femminile al mercato del lavoro, oltre al grado di esclusione sociale che è solito colpire le comunità etniche minoritarie. In particolar modo, il capitolo dei Progress Reports che monitora l'evoluzione della situazione occupazionale e le riforme del mercato del lavoro in linea con i criteri di Copenaghen è il numero 19, dal titolo “Employment and Social Policy” (sul quale ci siamo già soffermati nel secondo capitolo).

Ai paesi candidati viene data anche la possibilità di firmare con la Commissione Europea due documenti di valutazione ed armonizzazione: il **Joint Inclusion Memorandum** (JIM), che mira ad allineare le misure dei governi nazionali contro la povertà e l'esclusione sociale con le strategie europee, ed il **Joint Assessment Paper of Employment Priorities** (JAP), che fornisce una dichiarazione d'intenti congiunta tra governi e Commissione Europea, nell'ottica di armonizzare le politiche occupazionali interne con la strategia pro-occupazione dell'UE.

Croazia e Commissione hanno firmato il JIM nel marzo 2007. Le priorità si sono concentrate sui disoccupati di lunga durata, le categorie protette, i ceti meno abbienti (libero accesso all'istruzione, alla sanità e al credito per l'acquisto della prima casa), le donne lavoratrici, le aree più povere del paese per uno sviluppo equilibrato. Il JAP, invece, è stato firmato nel maggio 2008 dopo il parere positivo del Ministero croato del Lavoro, degli Affari Sociali e delle Pari Opportunità. Le sfide chiave identificate nel documento sono state: la creazione di un mercato del lavoro più inclusivo, l'eliminazione delle difficoltà particolarmente sofferte da categorie più deboli (giovani, donne, disabili), il miglioramento del matching e dell'adattabilità della forza lavoro al mercato, una maggiore flessibilità che non incidesse sulla sicurezza sociale, ed il miglioramento della governance. Come possiamo vedere, gli obiettivi dei due documenti si incrociano, riflettendo i principali problemi occupazionali e sociali della Croazia che abbiamo già sottolineato nel capitolo precedente.

Per quanto riguarda la Macedonia, la firma del JIM e del JAP è stata continuamente postposta e, tuttora, non sembra esserci alcuna prospettiva di accordo. La prima causa di questa mancanza si è tradotta in un rallentamento nell'adozione politiche maggiormente strutturate ed affini alla strategia europea, che sono state sostenute solo dal Programma Operativo dell'IPA.

Con quest'ultima informazione ci colleghiamo ai programmi di pre-accesso europei che hanno appoggiato le politiche sociali e del lavoro nei paesi candidati. Se, come abbiamo visto nel primo capitolo, il PHARE è stato utilizzato soprattutto per i PECO antecedentemente agli ingressi del 2004-2007 (la Croazia ne ha attinto per gli anni 2005-2006), i programmi CARDS ed IPA sono stati formulati principalmente per i Balcani Occidentali e la Turchia (l'Islanda ne ha fatto uso solo in parte). Come già anticipato nell'introduzione, per una maggiore completezza di informazioni, di vicinanza temporale con il tempo presente e di coerenza analitica dei progetti sviluppati nei due paesi, questo lavoro si concentrerà solo sul programma IPA 2007-2013. Tuttavia, è importante fare un cenno all'ultimo strumento di pre-accesso anteriore all'IPA (ndr CARDS) per capire quale sia stato il suo impegno nei confronti dei temi trattati in questo lavoro, come questo non abbia funzionato e perché non sia stato rinnovato nel 2006.

CARDS, composto da quattro obiettivi principali, ha annoverato i progetti legati al mercato del lavoro, alle politiche sociali e all'istruzione nella voce **Coesione Sociale**, all'interno dell'area **Sviluppo Economico e Sociale**. Questa area è stata pensata come un settore multivariegato dove inserire progetti di vario tipo, tutti mirati alle principali componenti che riguardano la crescita economica e l'integrazione sociale e regionale dei paesi beneficiari. Tuttavia, se andiamo a guardare le linee di spesa negli Annual Action Programme preparati per il periodo 2002-2005, scopriremo che pochissimo spazio è stato lasciato alla componente Coesione Sociale. Ad esempio, dei 78.6 milioni di euro allocati nell'area specifica dal programma CARDS dal 2002 al 2005 in Macedonia, solamente € 9 milioni sono stati investiti per la voce Coesione Sociale. Allo stesso modo, su un totale di € 53.25 milioni allocati per la Croazia, solo 17 sono stati spesi per la voce suddetta. I principali progetti del settore Sviluppo Economico e Sociale si sono infatti concentrati sul potenziamento dei canali commerciali dei due paesi, sul rafforzamento del settore privato in quanto a competitività, sulla protezione e la capacità di attirare nuovi investimenti provenienti dall'esterno, nonché sullo sviluppo infrastrutturale. I pochi progetti inseriti all'interno della Coesione Sociale hanno invece prediletto il maggiore utilizzo della formazione professionale, dell'adult learning e l'incremento qualitativo dell'istruzione, lasciando quasi del tutto scoperte le politiche attive per l'occupazione ed il coinvolgimento delle categorie più esterne dal mercato del lavoro. In linea di massima, possiamo quindi dire che l'attenzione

data al tema specifico è stata veramente ridotta, sia in termini programmatici che finanziari. In più, le allocazioni si sono mosse secondo una logica *top-down*, decise direttamente dalla Commissione Europea in accordo con le Delegazioni UE presenti nei due paesi, ed i progetti si sono sempre tradotti in una mera assistenza tecnica da destinare ad enti ed istituzioni che si occupavano di istruzione e mercato del lavoro ad inizio anni 2000.

Queste ultime critiche ci portano a capire perché, in generale, l'intero impianto di CARDS sia stato messo in discussione dalle stesse istituzioni europee quando si è trattato di rinnovare uno strumento di assistenza pre-accesso per i paesi candidati o potenziali candidati. Quello che è stato contestato a CARDS, riscontrabile nelle "lessons learned" contenute nella presentazione del programma IPA, si può riassumere in tre punti: limitata titolarità e responsabilità per i progetti da realizzare; scarsità di finanze; mancanza di una struttura coordinativa e strategica all'interno della quale inserire i progetti da implementare. Visto nell'ottica di un futuro accesso, CARDS è risultato fortemente insufficiente nella preparazione dei paesi candidati alla gestione dei fondi strutturali europei: un errore che, viste le contemporanee difficoltà dei nuovi paesi membri nella gestione dei vari fondi europei, non voleva essere ripetuto dalla Commissione per il nuovo programma pluriennale disegnato per i nuovi paesi candidati. Perciò, il nuovo **strumento IPA** è stato basato su una rinnovata responsabilità progettuale in capo agli Stati interessati, per mezzo di un obbligo di co-finanziamento e di una preparazione di un Piano annuale di Sviluppo Nazionale che integrasse i progetti dello strumento europeo di pre-accesso. A livello preparatorio, i governi sono stati coinvolti nella scrittura del Multi-Annual Indicative Planning Document (MIPD): un documento che, evidenziando le priorità di ogni paese e la situazione circa i capitoli contemplati per il raggiungimento dell'acquis communautaire, accordava un preciso piano di azione. Il MIPD, a differenza degli Action Programme del programma CARDS, non ha disposto progetti concreti, bensì programmi biennali basati sulle necessità dei paesi direttamente connessi alle riforme programmate dai governi nazionali. Un'insufficiente capacità d'assorbimento, dunque, avrebbe significato non solo una scarsa implementazione progettuale da parte dei paesi interessati, ma anche che un probabile fallimento delle riforme nazionali.

Per quanto riguarda la composizione del programma, il nuovo strumento di assistenza ha evidenziato in modo chiaro le aree d'azione, ideando cinque

componenti distinte con scopi precisi e modalità d'implementazione differente. Per quanto riguarda il mercato del lavoro e le politiche sociali, la componente designata è stata la quarta (di cui parleremo in maniera più approfondita nel prossimo paragrafo), alla quale hanno avuto accesso solamente i paesi ufficialmente candidati (Croazia, Macedonia e Turchia) in regime di gestione decentrata. Questo appellativo ha indicato la possibilità di gestire in modo decentrato le risorse europee, con un controllo ex-post e non più ex-ante da parte della Commissione. In termini pratici, i tre Stati accreditati, in conformità con l'art.56(2) del Regolamento 1605/2002, sono stati chiamati a creare enti specifici per la gestione ed il controllo dei progetti insiti nelle Componenti III-IV-V. Questi enti sono stati:

- l'**Ufficio nazionale per le autorizzazioni** (NAO): organo di garanzia del funzionamento effettivo della gestione del controllo dei finanziamenti, così come della regolarità delle transazioni. Il NAO ha preparato e sottoposto alla Commissione le dichiarazioni relative alle spese e ai pagamenti verso i vincitori dei bandi, assicurando la prevenzione di qualsiasi irregolarità;
- il **Fondo Nazionale** (NF): ente creato dal Ministero delle Finanze, con competenze legate alla gestione finanziaria (gestione dei conti bancari, autorizzazioni di trasferimento dalla Commissione alle Strutture operative, consegna di reports finali alla CE).
- le **Strutture Operative** (OS): Stabilite per ogni componente, le OS sono state chiamate a stilare i programmi pluriannuali (i Programmi Operativi), ad implementare i progetti concreti (stabilendo le procedure per i bandi e per l'assegnazione dei progetti in essi contenuti), e a monitorare sullo stato d'implementazione con la guida del Comitato di Monitoraggio Settoriale (fornendo costantemente documenti relativi all'effettiva realizzazione procedurale).

Questi organi sono stati coordinati dal Coordinatore Nazionale IPA (NIPAC), responsabile per l'assicurazione della coerenza del programma e per lo sviluppo di report finali sul livello totale d'implementazione.

3.2. LA QUARTA COMPONENTE DELL'IPA 2007-2013

Il programma IPA 2007-2013 ha concentrato tutti i finanziamenti allocati in favore della problematica occupazionale ed educativa nella quarta componente dal titolo **Sviluppo delle Risorse Umane** (*Human Resources Development*). La componente è stata introdotta con l'articolo 11 del Regolamento 1085/2006, mentre le priorità d'azione sono state specificate dall'articolo 151 del Regolamento d'implementazione IPA No.718/2007 (poi ammendato dal Regolamento No 80/2010). Possiamo sostanzialmente riconoscere le priorità operative con i seguenti obiettivi:

- Accrescimento dell'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori;
- Maggior accesso all'impiego e all'inclusione sostenibile nel mercato del lavoro;
- Rafforzamento dell'inclusione sociale e dell'integrazione delle persone svantaggiate;
- Promozione di partnerships, accordi ed altre iniziative attraverso un processo di riforme nazionali guidato dai principali attori interessati;
- Espansione dell'investimento nel capitale umano con interventi mirati alla scuola, all'università e ai corsi di formazione professionale per gli adulti;
- Rafforzamento della capacità istituzionale e dell'efficienza dell'amministrazione pubblica che si occupa delle materie pertinenti;
- Fornitura di assistenza tecnica a supporto della gestione del programma operativo, in vista della futura gestione dei fondi strutturali.

Dunque, per la prima volta le questioni disoccupazione, esclusione sociale ed istruzione sono state poste in una sezione programmatica apposita. Tenendo poi conto che la IV Componente è stata riservata ai paesi teoricamente più vicini all'ingresso, questo rinnovato livello di attenzione alle questioni specifiche ha significato che un basso tasso di disoccupazione, una società coesa ed un'istruzione di qualità a tutti i livelli sono stati considerati come requisiti fondamentali per entrare nell'organizzazione. E' ovvio che un mero raggruppamento autonomo non basta a rendere più efficaci dei finanziamenti di supporto allo sviluppo. Difatti, così come le problematiche economiche, politiche e sociali interne ad ogni paese tendono a collidere, allo stesso modo le stesse componenti IPA non hanno potuto agire in maniera chiusa e non coordinata. Indi per cui, solo una buona orchestrazione nella gestione di tutte le componenti può portare ad un effettivo miglioramento delle condizioni politico-economiche dei paesi candidati, così come di una loro

convergenza verso l'UE. Nei Programmi Operativi della quarta componente questa considerazione viene affrontata, così come vengono menzionati diversi progetti "orizzontali" che hanno unito lo Sviluppo delle Risorse Umane alla Componente I (migliore capacità istituzionale per spingere sull'approvazione di una legge del mercato del lavoro che coincidesse con i precetti comunitari), III (per sviluppare piani di cooperazione regionale che incrementassero lo sviluppo delle aree più svantaggiate) e V (per aumentare la competitività del settore primario che, allo stesso tempo, comportasse un aumento dei posti di lavoro in agricoltura, pesca ed allevamento).

Ciononostante, considerando l'altissimo numero di progetti messi in campo (alcuni ancora lungi da una conclusione) ed il tema scelto per questo lavoro di ricerca, riteniamo più pratico ed utile focalizzarci solo ed esclusivamente sulla quarta componente. In questo modo avremo modo di studiare in maniera approfondita come e quanto questo canale assistenziale europeo sia stato sfruttato per alleviare le gravi carenze sociali ed occupazionali sofferte dai nostri *case studies*.

Come abbiamo visto precedentemente, la gestione della componente è stata affidata alla **Struttura Operativa** di ogni paese (*Operational Structure*, OS), istituita con l'art.26 dell'accordo finanziario IPA- Human Resources Development, firmato tra l'autorità contrattuale degli Stati beneficiari (CAO) e la Commissione Europea⁶¹. Ogni OS è stata composta con esperti provenienti da diverse istituzioni responsabili (solitamente dai ministeri che si occupano di mercato del lavoro, istruzione e welfare state). Figura imprescindibile per un buon funzionamento dell'intera Struttura Operativa si è avuta nel capo dell'OS (*Head of Operating Structure*) che, in accordo con l'articolo 28(2) del Regolamento d'Implementazione IPA, si è reso responsabile per il delineamento dei programmi pluriennali, la fornitura dei documenti necessari, la redazione di report annuali settoriali da sottoporre alla Commissione ed al NIPAC ed il controllo sui pagamenti da effettuare verso i vincitori dei bandi progettuali.

Molto importante è il ruolo che la OS ha avuto a livello progettuale. In linea con gli obiettivi presenti nel Programma Operativo e con i finanziamenti allocati annualmente dall'UE, il Comitato di Monitoraggio della OS si è incaricato di scrivere i bandi da presentare ai privati per l'affidamento di un appalto o di una

⁶¹ La Direzione della Commissione che è stata incaricata di occuparsi della IV Componente è stata quella per l'Occupazione, gli Affari Sociali l'Inclusione (DG EMPEL), il cui compito è quello di contribuire allo sviluppo di un modello sociale europeo moderno, innovativo e sostenibile.

concessione relativa all'implementazione di un progetto. In ogni bando venivano specificate le regole, le scadenze e le allocazioni finanziarie decise dalla DG EMPL. Dopo aver emesso le call, la OS ha valutato le risposte e, in base all'attinenza con il progetto specifico, ha emesso la notifica di assegnazione contrattuale. I contratti proposti sono stati essenzialmente di quattro tipologie differenti, come definite dal documento PRAG (la guida pratica alle procedure contrattuali per le azioni esterne dall'UE):

- Appalti di Servizi (*Service Contracts*): Per servizi di assistenza tecnica, studi di fattibilità progettuale o di valutazioni economiche (ex-ante ed ex-post), fornitura di know-how o di formazione ad organizzazioni che si occuperanno di questioni specifiche. Sono contratti forfettari, per i quali il contraente verrà pagato solo a risultato acquisito;
- Appalti di Fornitura (*Supply Contracts*): Per equipaggiamenti, acquisto o affitto di materiale utile;
- Appalti di Lavoro (*Works Contracts*): Per lavori di carattere infrastrutturale o ingegneristico;
- Sovvenzioni: Tecnicamente, corrispondono a donazioni di natura non commerciale accordate sia per il conseguimento di un obiettivo che rientri nell'ambito delle politiche europee, sia per il funzionamento di un organismo che persegua uno scopo d'interesse generale europeo. Le sovvenzioni possono riguardare contratti di servizi, forniture o lavori. Il beneficiario della sovvenzione non è lo Stato in sé e per sé, ma un ente pubblico o privato (registrato nello Stato rientrante nel programma), che è chiamato ad implementare un'azione politica in linea con il Programma Operativo. Chi si assume l'incarico è invece un'altra ditta appaltatrice del contratto di sovvenzione, che presenta la propria candidatura dopo l'uscita del bando. Molto spesso le sovvenzioni rientrano all'interno di un piano (il *grant scheme*) che prevede un'allocazione piuttosto alta. In questo caso, all'interno dello stesso piano di sovvenzione vengono firmati diversi contratti con aziende differenti, ognuna delle quali prenderà un tot specifico sull'ammontare dell'allocazione contrattata, concentrandosi sull'implementazione di un progetto con una realtà specifica. Il programma CARDS utilizzava quasi esclusivamente questo tipo di contratto.

Un altro dei compiti fondamentali proprio della Struttura Operativa è la compilazione

del Programma Operativo. Per quanto riguarda la IV Componente, il documento pertinente ha preso il nome di **Programma Operativo per lo Sviluppo delle Risorse Umane** (*Operational Programme for Human Resources Development*, da qui in avanti OPHRD). L'OPHRD è stato pubblicato primariamente nel 2007 sia in Croazia che in Macedonia, per poi essere riadattato nel 2010 e nel 2012. In questo documento è stato stilato un minuzioso rapporto riguardante gli obiettivi e le azioni della quarta componente, partendo da una radiografia della situazione economica e sociale del paese interessato. Nelle prime pagine, infatti, viene svolta un'analisi approfondita sulle statistiche ufficiali di ogni paese, così da identificarne gli obiettivi principali e le priorità d'azione per risolvere i deficit presenti nel mercato del lavoro, nel campo dell'istruzione e dell'esclusione sociale. Nella seconda parte, il documento definisce le cosiddette **Priority Axis (P.A.)**, ovvero le macroaree d'intervento dentro le quali vanno inseriti i progetti concreti. Vedremo nel prossimo paragrafo tutte le PA per Croazia e Macedonia, analizzandone le misure d'implementazione, le linee di spesa specifiche e le modifiche apportate nel tempo.

Oltre al già citato MIPD, l'altro importantissimo documento per lo Sviluppo delle Risorse Umane è stato il **MIFF** (Multi-annual Financial Framework), dove sono state indicate le allocazioni decise dalla Commissione Europea per componente, su una base biennale. Nella tabella 24 e nella figura 14 troviamo tutte le allocazioni contrattate per Croazia e Macedonia, in riferimento all'ultima revisione MIFF per il biennio 2011-2013.

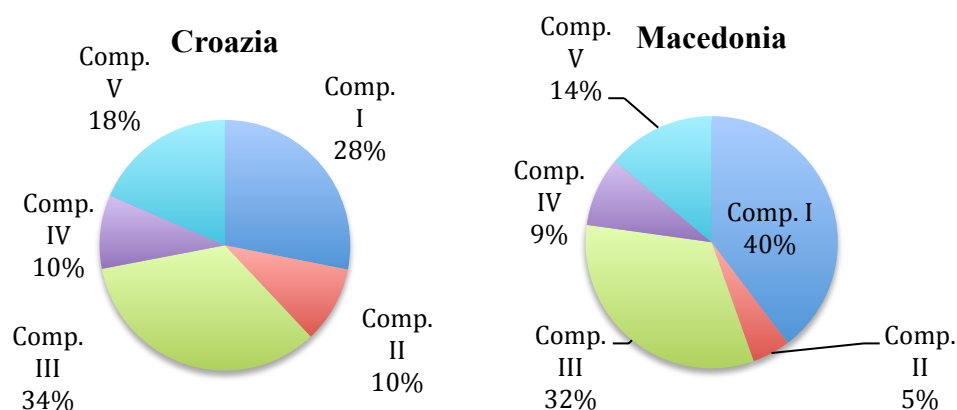
Tabella 24. Allocazioni IPA 2007-2013 per componente in Croazia e Macedonia (in milioni di euro)

ANNO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTALE COMPONENTI
CROAZIA								
Transition Assistance and Institution Building	49.61	45.37	45.60	39.48	39.96	39.97	17.44	277.43
Corss-border Co-operation	9.69	14.72	15.89	15.60	15.86	16.14	9.75	97.65
Regional	45.05	47.60	49.70	56.80	58.20	57.45	30.09	344.89

Development								
Human Resources Development	11.37	12.70	14.20	15.70	16.00	15.90	8.54	94.41
Rural Development	25.50	25.60	25.80	26.00	26.50	25.82	27.70	182.92
TOTALE ANNI	141.22	146,00	151.20	153.58	156.52	155.58	93.52	997.30
MACEDONIA								
Transition Assistance and Institution Building	41.16	41.12	39.31	36.91	29.40	28.65	27.05	243.6
Corss-border Co-operation	4.16	4.07	4.37	4.46	4.52	3.58	5.09	30.25
Regional Development	7.40	12.30	20.80	29.40	39.30	40.94	50.09	200.23
Human Resources Development	3.20	6.00	7.10	8.40	8.80	10.28	10.63	54.41
Rural Development	2.10	6.70	10.20	12.50	16.00	17.99	20.15	85.64
TOTALE	58.50	70.20	81.78	91.68	98.02	101.47	113.22	614.13

Fonte: Revised Multi-Annual Indicative Financial Framework 2011-2013

Figura 14. Percentuali componenti programma IPA 2007-2013



Fonte: European Commission, MIFF 2011-2013

La tabella mostra una spesa relativamente bassa riservata alla IV Componente, confermata dalle percentuali della figura 14: solo il 9-10% dei finanziamenti allocati in Croazia e Macedonia è stata infatti destinata allo Sviluppo delle Risorse Umane, che si colloca come penultima voce di spesa tra tutte le componenti. Un'altra caratteristica la riscontriamo nel trend ascendente dei finanziamenti⁶². Questa particolarità è stata dettata da motivi tecnico-pratici piuttosto che da un preciso disegno allocativo: la gestione decentrata ha richiesto la creazione di strutture organizzative stabili ed efficienti che, nei primi anni, ha assorbito la quasi totalità delle risorse e non ha permesso la realizzazione di nessun progetto. L'attenzione data all'area amministrativa ed istituzionale ci viene confermata dalla tendenza discendente della Componente I, dedicata esclusivamente al rafforzamento di quegli enti chiamati anche ad implementare i progetti finanziati tramite l'IPA, che nei primi anni ha concentrato il grosso dei finanziamenti, per poi ridursi sempre di più con il tempo. Questo non significa che i fondi per la Componente IV rimasti inutilizzati nei primi anni di IPA non siano mai stati spesi, in quanto è stata applicata la regola "n+3". In pratica, dal momento dell'allocazione, ad ogni Struttura Operativa sono stati concessi 3 anni per poter utilizzare i contributi UE con cui realizzare i progetti. Come vedremo nel prossimo paragrafo, i finanziamenti sborsati nel 2007 non sono stati utilizzati prima del 2010, e tuttora si continuano ad usare i fondi di IPA 2012 (il programma si esaurirà di fatto nel 2016). Se però alla scadenza del terzo anno non tutta l'allocazione verrà spesa, questa scadrà e verrà disimpegnata (a meno che i

⁶² La restrizione visibile negli ultimi due anni di programma in Croazia è stata dovuta alla parallela accettazione del paese nell'UE. Anteriormente, le allocazioni previste per la IV Componente croata accordavano allocazioni per €18.7 milioni (2012) ed €10.05 milioni (2013).

paesi non operino un “pre-finanziamento”, vale a dire un anticipo per l’implementazione di un progetto, che verrebbe poi rimborsato con i fondi inizialmente concessi).

3.3. LA CROAZIA & LA IV COMPONENTE IPA

Per la componente “Sviluppo delle Risorse Umane”, l’Unione Europea ha messo in campo, dal 2007 al 2013, una cifra pari a **€94.422.000**, rappresentativa del **9.4%** di tutto il programma IPA per la Croazia. Il cofinanziamento nazionale è stato accordato a **€16.662.756**. La somma tra copertura UE e nazionale indica quindi che **€111.084.756** sono stati messi a disposizione per il finanziamento di progetti inseriti all’interno della quarta componente IPA.

Stando ai dati del Ministero del Lavoro e delle Pensioni, del Ministero dello Sviluppo Regionale e dei Fondi europei, del CES (Croatian Employment Service) e dell’AVETAE (Agency, Education and Training and Adult Education), ad inizio febbraio 2015 sono stati contrattati progetti per un totale di **€66.372.780,09**, per una percentuale del **59.7%**.⁶³

Prima di entrare nel merito dei progetti realizzati, è bene vedere come la IV Componente sia stata pianificata in base alle priorità d’azione indicati dal MIPD e alla composizione della Struttura Operativa croata.

Il MIPD per la Croazia è stato emesso dalla Commissione Europea il 20 giugno 2007. Per quanto riguarda la quarta componente, sono state identificate quattro maggiori aree d’intervento, in linea con le linee guida comunitarie 2007-2013 della Commissione e con la Strategia di Lisbona del 2005, che sono:

1. Attrarre e conservare più persone occupate, modernizzando i sistemi di protezione sociale;
2. Migliorare l’adattabilità delle imprese e dei lavoratori, aumentando la flessibilità del mercato del lavoro;
3. Aumentare gli investimenti nel capitale umano con una migliore educazione e migliori qualifiche;

⁶³ Queste cifre si riferiscono al quantitativo monetario totale concesso ai vincitori dei bandi in termini di appalti e sovvenzioni, al febbraio 2015. Non vengono conteggiati i progetti contrattati ma ancora non conferiti (con bando aperto, “*open tenders*”).

4. Rafforzare la capacità amministrativa atta ad elaborare nuove politiche per l'occupazione, per la formazione professionale e nel campo sociale.

Parallelamente, il governo croato ha approvato il 25 maggio 2006 la **Strategic Coherence Framework**, per delineare i maggiori obiettivi politici da raggiungere congiuntamente alle Componenti III & IV nel processo di accesso. Tutti questi documenti programmatici hanno tentato di tenere insieme i bisogni le riforme da approvare nel quadro economico e sociale con i criteri di Copenaghen e le politiche comunitarie.

Arriviamo quindi agli enti che sono stati incaricati di occuparsi della componente specifica. Il Programma Operativo croato è nato nel marzo 2007, dopo le prime consultazioni organizzate dall'**Inter-Ministerial Working Group**. Organizzato per iniziativa del Ministero dell'Economia e del Lavoro, che ha invitato 31 possibili partners tra organizzazioni e rappresentanti di categorie sociali interessati, in questa occasione sono stati presentati gli obiettivi, i compiti e le principali disposizioni per poter cominciare il lavoro. Come primissima cosa, si è andata a comporre la Struttura Operativa che, nel caso specifico, ha racchiuso:

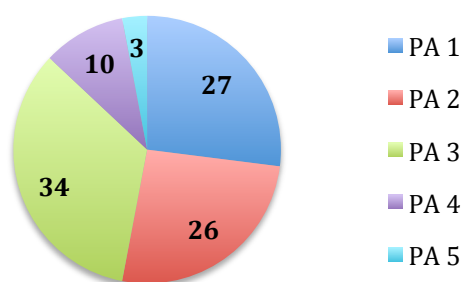
- **Il Ministero dell'Economia, del Lavoro e dell'imprenditorialità**: Organo più importante, principale responsabile del coordinamento e della preparazione dell'OPHRD, nonché della sua implementazione e controllo. Inoltre, il Segretario di Stato per il lavoro è stato nominato capo dell'OS. Esecutore principale delle Priority Axes 1 e 4.
- **Il Ministero della Scienza, dell'Educazione e dello Sport**: Esecutore e co-responsabile delle P.A. 2 e 3.
- **Il Ministero della Salute e del Welfare Sociale**: Esecutore e responsabile della PA 2.
- **Il Servizio per l'impiego croato (Croatian Employment Service)**: Autorità contrattuale ed organizzatrice sia della pubblicazione dei bandi che delle procedure di selezione per le P.A. 2 e 3. Controllore delle spese e dei pagamenti.
- **L'Agenzia per la Formazione Professionale (Agency for Vocational Education and Training)**: Autorità contrattuale ed organizzatrice sia della pubblicazione dei bandi che delle procedure di selezione per i progetti insiti nelle P.A. 2 e 3.

In più, per assicurare coerenza e coordinamento nell'implementazione IPA, sono stati stabiliti due comitati di monitoraggio: l'**IPA Monitoring Committee** ed il **Sectoral Monitoring Committee for the Human Resources Development Operational Programme**. In particolare il secondo, stabilito dal capo dell'OS, ha avuto il compito di preparare le discussioni e riportare all'IPA Monitoring Committee i progressi, le modifiche e le valutazioni riguardanti i progetti in corso d'opera, con riferimento ad ogni misura contenuta nelle PA⁶⁴.

La DG EMPL ha approvato gli accreditamenti dati dal governo croato alla Struttura Operativa nel marzo 2009, con la firma del Financing Agreement. A partire da quel momento, la OS è diventata legalmente capace di gestire autonomamente la IV Componente IPA, potendo avviare il processo d'implementazione dei progetti.

L'OPHRD ha disegnato quattro Priority Axes contenenti nove misure specifiche, all'interno delle quali sono stati individuati i progetti concreti da realizzare. Nel prosieguo del capitolo le vedremo una per una, soffermandoci sulle risorse contrattate rispetto alle allocazioni, e su alcuni dei progetti realizzati all'interno dei grant schemes più significativi (scegliendo tra i più costosi e rappresentativi delle misure di riferimento).

Figura 15. Allocazioni per Priority Axes, IV Componente Croazia



Fonte: Strukturni Fondovi Hrvatska

⁶⁴ Al suo interno, il Comitato settoriale ha incluso: il coordinatore IPA nazionale, l'Ufficiale di Autorizzazione nazionale, un rappresentante della Commissione Europea, il Coordinatore Strategico per le componenti III e IV, il capo del Fondo Nazionale, alcuni rappresentanti della società civile e delle organizzazioni regionali occupate nel campo.

1) PRIORITY AXIS 1. Potenziare l'accesso all'impiego e l'Inclusione Sociale nel Mercato del Lavoro: L'obiettivo cardine è stato quello di ridurre la disoccupazione tramite politiche attive e passive, supportando lo sviluppo delle istituzioni pubbliche pertinenti e di quelle non governative. Il Croatian Employment Service (CES) è stato il primo destinatario dei programmi specifici, la cui capacità doveva essere potenziata con un maggiore servizio di formazione e di orientamento, ed un maggior protagonismo nella creazione di un network tra imprenditori e lavoratori, grazie a nuove partnerships con i rappresentanti delle categorie principali a livello regionale e locale. Parallelamente, d'intesa con gli obiettivi della prima componente, è stato importante il rafforzamento delle istituzioni pubbliche attive nel campo attinente al mercato del lavoro (nuove politiche d'impiego, più valutazioni e monitoraggio, modifica della legislazione avversa). Nella fase iniziale si è proposto di concentrare le risorse su mediazione, consulenza per la formazione ed agevolazioni all'impiego locale, sulla scia di quanto fatto dal progetto Local Partnerships for Employment di CARDS (2004).

PRIORITY AXIS 1	
SPESA ALLOCATA	€ 29.502.237 € 25.076.900 (85%) contributo IPA € 4.425.353 (15%) contributo nazionale
TOTALE UTILIZZATO	€ 14.983.287,56
PERCENTUALE	50.7%
NUMERO DI PROGETTI REALIZZATI	Misura 1.1: 101 Misura 1.2: 3

La **misura 1.1** è stata intitolata “**Supporto alla progettazione dell’implementazione delle politiche del lavoro in forma attiva e preventiva**”. Questa si è rivolta allo sviluppo di una struttura istituzionale ben radicata nel territorio, che avesse come obiettivo la promozione occupazionale. Nel concreto, si è puntato a costruire o rafforzare partnerships per l’impiego a livello regionale o inter-regionale, che coinvolgessero centri per l’impiego locali, amministrazioni regionali,

organizzazioni di varie categorie lavorative e sociale. Al momento, ben 101 progetti sono stati implementati all'interno di questa misura, molti dei quali inseriti in onerosi grant schemes. Tra questi, vale la pena di segnalare gli schemi di sovvenzione **“Local Partnership for Employment”** e **“Youth in the Labour Market”**, di cui vediamo qualche esempio concreto nella tabella seguente.

Nome Progetto	Contraente	Località	Spesa complessiva
Social Entrepreneurs' Forum (SEFOR)	Association for Creative Development, Osijek	Centrale	€120.090
Creazione di una rete di “imprenditori sociali” per rendere le organizzazioni private no-profit più competitive nel mercato e far acquisire loro una maggiore capacità d'impiego (soprattutto per quella forza lavoro altrimenti esclusa dal mercato del lavoro). Sono state coinvolte nel progetto 40 organizzazioni che hanno partecipato ad un programma di ristrutturazione e capacity building. Il fine è quello di poter raddoppiare i posti di lavoro da 100 a 200, grazie alle nuove capacità acquisite e alle parallele migliori condizioni messe in campo dal governo croato verso il terzo settore.			
Regional Stakeholders' Network - ReSNet	Istrian Development Agency (IDA) Ltd.	Istrian County; Vukovar-Srijem County; Dubrovnik-Neretva County	€ 131.867,95
Creazione di un network all'interno delle contee interessate che unisca le realtà che si occupano d'inserimento nel mercato del lavoro. Il principale compito di questa rete di organizzazioni è stato lo scambio d'informazioni (analisi della compatibilità dei programmi d'istruzione con la domanda di lavoro locale) e la creazione di programmi unificati di qualificazione e riqualificazione per rendere l'offerta di lavoro più forte ed in linea con la domanda. In generale, il progetto ha supportato un approccio multi-istituzionale mirato all'implementazione di nuove politiche del lavoro attive.			
We Know How	Centre of Technical Culture Rijeka	Contee di Primorje-Gorski Kotar	€115.610,11
Il progetto ha selezionato 60 giovani, inserendoli in un programma legato all'imprenditorialità ed al business nel mercato del lavoro croato ed europeo. I corsi si sono concentrati soprattutto sulla conoscenza dell'inglese, le abilità informatiche, le competenze comunicative, le capacità di vendita ed il marketing. Questi sono stati arricchiti dalla presenza di imprenditori. Al termine delle attività (per la durata di 12 mesi), i ragazzi hanno potuto testare le loro nuove competenze con test mirati alle nuove conoscenze acquisite (patente ECDL).			
Integrated youth employment system in Brod-Posavina County	Industrial park Nova Gradiška Ltd., for development and investment	Nova Gradiška	€166.650
Nell'ottica di ridurre la dispersione scolastica e la forte emigrazione dei diplomati dalla Brod Posavina			

(regione meno sviluppata del paese), il progetto ha implementato corsi per affinare l'uso delle nuove tecnologie, servizi di orientamento relazionati alla domanda di lavoro e programmi per sviluppare le capacità imprenditoriali dei giovani della contea con un titolo di studio di livello secondario.			
Fostering Youth Employment Through Rural Tourism Development	University of Zadar	Contee di Lika-Senj; Karlovac; Zadar	€141.169,26
Migliorare le possibilità d'impiego per 50 giovani disoccupati e 10 famiglie con piccole proprietà terriere nelle contee di Lika-Senj, Karlovac e Zara, promuovendo la loro partecipazione in attività legate al turismo sostenibile (basato essenzialmente sulla riscoperta della campagna). Il progetto (di 12 mesi) è stato diviso in 2 parti: un programma di formazione con sessioni anche individuali, ed il lancio 10 progetti pilota nel campo del turismo rurale.			

La **misura 1.2, “Supportare l'Efficienza e la Qualità dei Servizi per l'Occupazione croata”**, è stata pensata per modernizzare e potenziare i servizi pubblici che si occupano di impiego e formazione. In totale, sono stati contrattati sei progetti, rivolti soprattutto alle capacità del CES, affinché questo fosse dotato di un più strutturato centro di orientamento, avesse la possibilità di creare progetti con le università croate e disponesse di un sistema qualitativo di monitoraggio, valutazione e training-needs assessment per tutte le qualifiche richieste. I progetti, contrattati con appalti di servizio e di fornitura, sono corsi parallelamente alla formazione di nuove leggi concernenti il lifelong agreement ed il quadro nazionale delle qualifiche.

2) PRIORITY AXIS 2. Rafforzamento dell'Inclusione Sociale e dell'Integrazione delle Persone Svantaggiate: Massima concentrazione sulle categorie maggiormente colpite dal fenomeno della disoccupazione: disoccupati di lunga durata, giovani, donne, anziani, disabili, gruppi etnici (popolazione Rom ed altre minoranze presenti nel paese) e gli abitanti delle regioni economicamente più arretrate. All'interno della PA sono state supportate tutte le misure che promuovessero l'integrazione nel mercato del lavoro di tali categorie, a partire dai programmi di inserimento (training, formazione, assistenza specifica).

PRIORITY AXIS 2	
SPESA ALLOCATA	€ 29.307.662 € 24.911.505 (85%) contributo IPA € 4.396.157 (15%) contributo nazionale
TOTALE UTILIZZATO	€ 20.824.979,57
PERCENTUALE	71%
NUMERO DI PROGETTI REALIZZATI	Misura 2.1: 90 Misura 2.2: 7 Misura 2.3: 29

La **misura 2.1**, intitolata “**Supporto all'accesso all'impiego da parte di gruppi svantaggiati**”, ha contrattato progetti per il rafforzamento dei servizi sociali, promuovendo azioni di vario tipo: supporto psicologico, misure d’inserimento nel mercato del lavoro, riqualificazione dei disoccupati di lungo corso ecc. Buona parte delle risorse sono state indirizzate alla formazione dei lavoratori che si occupano di inclusione sociale e lotta all’emarginazione, così come alla creazione del network “Mentors for Social integration”, che riunisse le organizzazioni non governative impegnate nel sociale. Anche in questo caso la maggior parte dei progetti (90) sono stati creati all’interno di grant schemes, tra i quali menzioniamo Fostering Effective Inclusion of Persons with Disabilities into the Labour Market, Establishing Support in Social Integration of Disadvantaged and Marginalised Groups, Women in the Labour Market, Access to Education by Students with disabilities. Nella tabella seguente sono riportati alcuni esempi.

Nome Progetto	Contraente	Località	Spesa complessiva
Motivation of long-term unemployed	CES, Regional Office Osijek	Osijek-Baranja County	€ 87.560
80 persone disoccupate di lungo termine sono state selezionate per attività di supporto psicologico con un team esperto (sia individuale che tramite workshops di gruppo). Nella seconda parte del progetto, questo stessi hanno dovuto partecipare a corsi di formazione informatica ed attività pratiche di servizio catering. In più il progetto ha organizzato quattro tavole rotonde sul tema dell’emarginazione sociale dei disoccupati di lunga durata, per sensibilizzare il pubblico ed i portatori d’interesse locali rispetto alla questione specifica.			
Empowerment of Unemployed Women	CESI – Center for Education, Counselling	Zagabria	€ 118.789,58

for Active Participation in the Labour Market - Women's Choice New Chance!	and Research		
<p>Aumentare l'occupabilità femminile tramite: seminari informativi per donne disoccupate e datori di lavoro; supporto concreto alle donne disoccupate (sia psicologico che attivo, in termini di ricerca di lavoro); creazione di tirocini in piccole e medie imprese; preparazione della pubblicazione "Tool-kit for employment"; realizzazione di un sondaggio dal tema "dove le donne vogliono lavorare"; eventi pubblici di sensibilizzazione al tema; coinvolgimenti dei media e creazione del portale Libela, attento ai temi della parità di genere e della democrazia nella città di Zagabria e in tutto il paese.</p>			
Better Perspective of Roma Women on the Labour Market	CES, Regional Office Zagreb	Zagabria	€ 157.206,98
<p>L'obiettivo generale del progetto è stato mirato allo sviluppo di politiche del lavoro attive per le donne Rom nella città di Zagabria, partendo proprio dalla ricerca del lavoro. Nel concreto, è stata effettuato un processo di riqualificazione di 30 donne di etnia Rom per occupazioni specifiche (in base alle abilità e agli interessi). Il progetto ha creato workshops su come presentarsi ad un colloquio di lavoro e scrivere un curriculum, e tutorati individuali con professionisti nel campo dell'orientamento e dell'inclusione sociale.</p>			
I want to be your friend	Sto Koluri – Croatian Association for Psychosocial Wellbeing	Split and Dalmatia County	€ 207.612,43
<p>Migliorare le competenze di 15 persone tra insegnanti e professionisti di sostegno agli studenti con disabilità, in 5 differenti città delle contee della Dalmazia e di Spalato. Il programma si è composto con corsi di approfondimento tenuti da 5 esperti di educazione inclusiva. Gli insegnanti selezionati sono stati poi chiamati a formare un team di esperti pronto a fornire assistenza nel campo specifico alle comunità locali più bisognose. Inoltre, 75 insegnanti delle scuole professionali hanno ricevuto un corso di 80 ore sui metodi e le pratiche del lavoro con gli studenti disabili, basato su metodi alternativi di coinvolgimento didattico.</p>			
Educating and empowering visually impaired students and students with physical disabilities for integration in the labour market	Centre for Education Dubrava	Zagabria	€ 330.190,17

Riqualificazione degli insegnanti\formatori alle prese con studenti che hanno disabilità fisiche e motorie, tramite un corso intensivo di 80 ore. Miglioramento dell'occupabilità di studenti con seri problemi alla vista o disabilità fisiche per mezzo di un programma di qualificazione professionale e di un apprendistato organizzato dall'istituto per la riqualificazione e l'impiego di persone disabili (URIHO). Lo stesso istituto è stato chiamato a creare partnerships con alcuni enti locali (Fund for Vocational Rehabilitation and Employment of Disabled Persons and City of Zagreb), associazioni d'imprenditori ed altri centri educativi.

Un taglio più mirato all'istruzione e alla formazione professionale è stato provvisto dalla **misura 2.2 "Supporto all'accesso dell'istruzione per gruppi svantaggiati"**. Il primo fine è stato quello di promuovere l'accesso all'istruzione primaria e secondaria per attutire la discriminazione di particolari categorie sociali. Metodi d'insegnamento alternativi mirati a ridurre la dispersione scolastica, programmi educativi per studenti con disabilità, rafforzamento dei servizi di assistenza e del sostegno per minori provenienti da famiglie con problemi sono stati i principali vettori della PA. Al momento, solamente il grant scheme "Access to Education by Students with Disabilities" è partito (8 progetti), mentre altri due sono in attesa di comunicazione di conferimento.

La **misura 2.3 "Sviluppo dei servizi sociali per migliorare le possibilità d'impiego"** si è concentrata sullo sviluppo di attività rivolte ai gruppi svantaggiati, con il primo fine di prevenire il fenomeno della "istituzionalizzazione" per tutte quelle persone socialmente a rischio emarginazione e in difficoltà di reinserimento nella società. La PA è stata implementata con il grant scheme "Broadening the Network of Social Services in the Community", diviso in due fasi. I progetti si sono rivolti alle organizzazioni che forniscono servizi sociali a livello locale o comunitario (nel caso di comunità etniche fortemente concentrate). Il primo fine è stato quello di incoraggiare una nuova integrazione per persone in evidente stato di difficoltà, a partire dalla famiglia fino al mercato del lavoro.

Nome Progetto	Contraente	Durata	Spesa complessiva
Empowering families with children with disabilities	The Croatian Cerebral Palsy Association	Contee di Sisak-Moslavina, Bjelovar-Bilogora e Koprivnica-Križevci	€ 173.981,43
Sviluppo di servizi sociali di qualità con l'obiettivo di rafforzare il sostegno alle famiglie con un			

minore affetto da disabilità. I partners del progetto sono stati il Centre for Rehabilitation di Zagabria, l'Association of Persons with Disabilities della Contea di Sisak, l'Association of Physically Disabled Persons della Contea di Bjelovar e l'Association of Disabled People della Contea di Križevci. Una delle principali azioni ha previsto una maggiore disposizione di ore di assistentato, così da permettere ai genitori dei bambini con disabilità la conciliazione tra vita privata e lavoro.

For a Better Tomorrow and a Life They Deserve	Croatian Red Cross-City Branch of Slatina	Contea di Zagabria e di Koprivnica-Križevci	€ 186.261,75
--	---	---	--------------

L'obiettivo generale è stato quello di migliorare la qualità della vita di socialmente vulnerabili anziani e disabili nei comuni Voćin, Mikleus, Čađavica, Sopje, Nova Bukovica, nella città di Slatina, promuovendo l'inclusione sociale delle persone svantaggiate attraverso i servizi sociali come la consegna di pasti caldi, aiuto e assistenza a casa, lavori esterni e incontri comuni. Il progetto si è concentrato sullo sviluppo di servizi sociali nelle comunità locale, permettendo un miglioramento della qualità di vita sia delle persone a rischio emarginazione (anziani, disabili), sia delle famiglie che hanno a carico questi soggetti più vulnerabili.

3) PRIORITY AXIS 3. Potenziare il Capitale Umano e l'Occupabilità: PA che si è posta come obiettivo la costruzione di un'economia più forte e moderna, basta sempre di più sulla conoscenza. Target principali del programma sono stati gli studenti del secondo ciclo d'istruzione, da equipaggiare con conoscenze affini alle richieste il mondo del lavoro, e gli enti pubblici chiamati ad inserire corsi di formazione professionale in tutti i programmi di carattere economico e sociale. Importante anche il ruolo dell'università, alla quale è stato richiesto di implementare il proprio ruolo con la ricerca e di riformulare i piani didattici per preparare gli studenti con nuove qualifiche spendibili nel mercato lavoro E' rientrato nell'axis anche il potenziamento di un network nazionale che risistemasse le nuove qualifiche professionali in linea con i requisiti europei, parallelamente al lavoro del Parlamento croato sul nuovo Croatian Qualification Framework (CROQF).

PRIORITY AXIS 3	
SPESA ALLOCATA	€ 37.785.883 € 32.117.995 (85%) contributo IPA € 5.667.888 (15%) contributo nazionale
TOTALE UTILIZZATO	€ 24.043684,15
PERCENTUALE	63.3%

NUMERO DI PROGETTI REALIZZATI	Misura3.1: 52 Misura3.2: 20 Misura 3.3: 2
--------------------------------------	---

La **misura 3.1** ha preso il nome di **“Potenziamento del capitale umano e dell'occupabilità”**. A livello pratico, i progetti si sono concentrati nell'organizzazione di corsi di formazione professionale in linea con i nuovi curriculum del CROQF, ispirato da altri paesi UE. Come finalità, si è cercato di standardizzare le nuove competenze richieste dal mercato, incoraggiare il lifelong learning e promuovere un'occupazione di alta qualità. I progetti sono andati a supporto dell'attività parlamentare che hanno cercato di sviluppare il VET Sectoral Council; implementare il VET Innovation Fund (per iniziative a livello locale e regionale); creazione di modelli VET applicabili alle scuole secondarie per la promozione di nuovi percorsi curriculari in linea con i bisogni locali; miglioramento del VETIS- Vocational Education and Training Information System; creazione di partnerships tra scuole secondarie VET ed attori economico-sociali. Le attività sono state implementate con appalti di servizio direttamente collegati alle riforme riguardanti il CROQF ed il VET, e con i grant schemes “Implementation of New Curricula” e “Modernisation of school curricula in VET schools in line with the changing needs of the labour market / economy”.

Nome Progetto	Contraente	Località	Spesa complessiva
Modular curriculum for Training Firms	Economic school Katarina Zrinski	Zagabria	€ 311.829,70
Migliorare le competenze delle scuole professionali, sia degli insegnanti che degli studenti, tramite nuovi moduli curriculari che prevedano una partnership con le università locali ed una parte pratica in azienda. Il progetto pilota ha fornito alla scuola economica di Katarina Zrinski nuovo materiale informatico, supportato da corsi per l'approfondimento delle conoscenze IT; ha creato la “VET TF Incubator”, ossia una sorta di consorzio dove le scuole professionali e tutte le aziende che si occupano di formazione possono partecipare, scambiando idee, ideando progetti comuni e ricevendo una costante consultazione da parte degli esperti dell'University College of Economics, Entrepreneurship and Management “Nikola Subic Zrinski”.			
Increasing knowledge and information on Renewables	Oroslavje High school	Oroslavje, Zagabria	€ 274.978,95
60 professori universitari, 10 insegnanti delle scuole superiori e 20 studenti sono stati preparati e			

formati sulle sette tipologie diverse di risorse energetiche alternative. La prima parte del progetto ha visto un corso specifico tenuto dalla RES Croatia; nella seconda, gli insegnanti partecipanti sono stati chiamati a parlare delle tematiche svolte ad altre scuole professionali, e a sviluppare del materiale educativo sulle energie rinnovabili, con il fine di costituire una nuova materia da insegnare nelle scuole, specificatamente basata sull'argomento.

With Flexible Learning Approach and Curricula Innovation towards the Labour Market	The School of Electrotechnics Zagreb	Città di Zagabria e Contea di Varaždin	€ 334.460
---	--------------------------------------	--	-----------

Miglioramento delle scuole professionali (in termini di flessibilità ed innovazione) tramite nuovi moduli curriculari basati sulla domanda di lavoro. Rafforzamento degli insegnanti impiegati nelle suddette scuole e della dotazione delle stesse per il materiale informatico e dei laboratori elettrotecnici. I beneficiari del progetto sono stati 60 insegnanti, 40 studenti ed almeno 100 piccole imprese che si occupano di elettrotecnica ed informatica.

La **misura 3.2, Rafforzamento delle disposizioni sull'Adult Learning**, si è concentrata sull'istruzione degli over-35, basandosi sulla Strategia nazionale per l'istruzione degli adulti del 2007. Migliorare le qualifiche e le competenze degli adulti per creare una partecipazione più attiva al mercato del lavoro era considerata una prerogativa per poter sistemare il mercato del lavoro croato. In particolar modo, è stato considerato fondamentale un rafforzamento delle capacità imprenditoriali ed una spinta al libero professionismo, come dimostrato dai progetti inseriti all'intero del grant scheme "Regional Network of Learning Institutions".

Nome Progetto	Beneficiario	Località	Spesa complessiva
Learning Today for Working Tomorrow, To4To	DIOPTER, Open University Pula	Contee di Istria, Brodsko - Posavska, Osječko – Baranjska, Vukovarsko – Srijemska, Splitsko – Dalmatinska	€ 295.904,22
Progetto mirato ad implementare le conoscenze e le qualifiche di chi lavora nel turismo, tramite corsi di vario genere (ad esempio, per diventare sommeliers o bartenders). I beneficiari sono stati 350 persone di diverse età. Al termine dei corsi, questi sono stati registrati come professionisti all'interno del nuovo quadro nazionale delle qualifiche.			
Through Education to Independent Entrepreneurship	Callegari – Italian School of Fashion and Design	Zagreb; Rijeka; Split; Nova Gradiška; Osijek; Zadar	€ 245.964,40
Implementare le competenze di chi lavora nel settore della moda e del design, tramite un corso di formazione per imprenditori della durata di 350 ore (o 385 per giovani imprenditori alle prime armi).			

Il corso ha provveduto anche ad approfondire la conoscenza della lingua inglese, principi di marketing, di comunicazione e di IT.			
AGRONET - Regional network of education institutions in agriculture	Agricultural School Čakovec	High School Bedekovčina; School on Natural Sciences, Karlovac; Association of Employees of agricultural Schools of Croatia	€ 288.000
Progetto concentrato su tre contee ad alta intensità di lavoro agricolo, per stimolare il lifelong learning delle persone impiegate nel settore primario ed aumentare le competenze utili per la modernizzazione del lo stesso. In più, è stato creato un network delle istituzioni che si occupano di agricoltura (università, associazioni) che hanno offerto programmi di formazione approfondita per adulti.			
Office manager – the new perspective	Public Open University Varaždin	Varaždin; Ivanec; Ludbreg; Novi Marof	€ 293.429,84
600 persone adulte sono state formate in nuove competenze informatiche secondo il proprio livello di partenza (basico o avanzato). Il progetto ha coinvolto 4 enti che forniscono educazione agli adulti nella contea di Varaždin.			

Unitamente alla 3.2, la misura 3.3 “Supporto allo sviluppo delle istituzioni e dei partners responsabili della formazione professionale e dell'educazione degli adulti” è stata creata per potenziare la capacità dell'AVET e dell'AAE. In particolar modo, è stata data un'assistenza di tipo tecnico e gestionale ai due organismi di formazione, in vista di un rinnovamento delle attività e delle procedure interne alle stesse. I progetti sono stati solo due, contrattati come appalti di servizio: “Comprehensive strengthening of the capacities of the Agency for Vocational Education and Training” (per rafforzare la capacità amministrativa ed istituzionale dell'AVET) e “Improving the quality of in-service teacher training system” (per lo sviluppo delle capacità dell'Education and Teacher Training Agency, mirata a migliorare la qualità didattica degli insegnanti e dei formatori professionali).

4) PRIORITY AXIS 4. ASSISTENZA TECNICA: L'assistenza tecnica allo Sviluppo delle Risorse Umane ha rappresentato un tassello fondamentale per la preparazione alla gestione del Fondo Sociale europeo. Obiettivo principale di questa PA (da cui è dipesa l'efficienza di tutte le altre) è stato l'aumento dell'efficienza della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale. Nel concreto, questa si è basata sull'art.151(3) del Regolamento d'implementazione IPA, che ha identificato come attività necessaria il supporto alla gestione, al monitoraggio ed al miglioramento dell'efficienza amministrativa

nell'elaborazione del *project pipeline*, nonché di una buona attività d'informazione, valutazione ed controllo.

PRIORITY AXIS 4	
SPESA ALLOCATA	€ 10.974.604 € 9.328.400 (85%) contributo IPA € 1.646.204 (15%) contributo nazionale
TOTALE UTILIZZATO	€ 3.327.643,36
PERCENTUALE	30.3%
NUMERO DI PROGETTI REALIZZATI	Misura 4.1: 4 Misura 4.2: 7

La **misura 4.1, “Preparazione dei progetti”**, è stata costruita per supportare la preparazione del project pipeline e delle istituzioni pertinenti affinché i progetti potessero tradursi in proposte di alta qualità con tutta la documentazione ed il supporto tecnico necessario. Nel concreto, si è cercato di: supportare i beneficiari finali nella preparazione della documentazione dei bandi per i contratti di servizio e di fornitura; così come gli enti che sarebbero stati oggetto dell'implementazione dei progetti.

La **misura 4.2 “Gestione dei programmi e capacity building”** ha invece curato la componente amministrativa (gestione e programmazione) delle istituzioni chiamate a occuparsi della IV Componente. Le principali azioni sono state: preparazione del personale, equipaggiamento degli enti di riferimento, supporto alle attività informative e comunicative, cofinanziamento dei membri degli staff ed elaborazione degli studi di settore. I beneficiari più diretti dei fondi insiti in questa PA sono stati i funzionari del: Direktorat del Lavoro del Ministero dell'Economia, del Lavoro e dell'Imprenditorialità, CES (nazionale e locale), AVET, Ministero della Scienza, dell'Educazione e dello Sport, Ministero della salute e del Welfare Sociale, Unità locali per il Welfare Sociale, AAE, Autorità di Controllo, Monitoring Committees, Project Selection Committees, Croatian Bureau of Statistics e CODEF.

5) PRIORITY AXIS 5. Rafforzamento del ruolo della Società Civile per una migliore governance: P.A. introdotta solo per gli ultimi due anni di programma

(2012-2013) con il fine di far avvicinare amministrazione pubblica e società civile, potenziando lo scarso dialogo sociale esistente in Croazia in vista dell'ingresso nell'UE. Una maggiore collaborazione sia tra le parti sociali ed il governo centrale, sia tra le varie anime che compongono la società civile, rappresentava infatti un passaggio necessario per poter affrontare nel migliore dei modi il processo di riforme e di cambiamenti insito nel nuovo ruolo internazionale del paese.

PRIORITY AXIS 5	
SPESA ALLOCATA	€ 3.514.354,00 € 2.987.200 (85%) contributo IPA € 527.124 (15%) contributo nazionale
TOTALE UTILIZZATO	€ 3.122.054,84
PERCENTUALE	88.83%
NUMERO DI PROGETTI REALIZZATI	Misura 5.2: 8 Misura 5.2: 28

La **misura 5.1**, intitolata **Promozione del dialogo sociale**, è stata creata per assicurare un maggiore coinvolgimento di sindacati, organizzazioni imprenditoriali ed ONG che si occupano delle istanze di comunità locali nei processi decisionali e di riforma dello Stato e delle contee. Il potenziamento del coordinamento e della consultazione tra le varie parti sociali a livello locale e regionale è stato giudicato di fondamentale importanza per assicurare maggiore trasparenza, partecipazione e coinvolgimento della popolazione. Le misure concrete sono andate innanzitutto in favore dell'aumento di consapevolezza delle potenzialità del dialogo sociale, e del potenziamento del dialogo bipartito e tripartito (governo-sindacati-associazioni imprenditori) per il rinnovamento della contrattazione collettiva. Il grant scheme "Strengthening the Social Dialogue" ha annoverato al suo interno 8 progetti, di cui vediamo qualche esempio nella tabella seguente.

Nome Progetto	Beneficiario	Località	Spesa complessiva
Strengthening bipartite partnership through joint work on collective bargaining	Matica hrvatskih sindikata	-	€ 86.726,71

Il progetto ha previsto la creazione di un database (prima assente) contenente tutti i contratti stabiliti tra la Union of the Autonomous Trade unions of Croatia (UATUC) e la Croatian Employers' Association (HUP). Tramite questo, è stato più semplice monitorare ed analizzare le principali caratteristiche di questi contratti, la loro copertura effettiva e, soprattutto, il grado di aggiornamento rispetto agli contratti collettivi adottati dagli Stati UE. In più, sono stati organizzati vari workshops sul nuovo modello di contrattazione bipartita nei settori delle costruzioni, del turismo e dell'industria metallurgica.

BATOS - Bipartism as a tool of success	Hrvatska udruga poslodavaca	-	111.101,17 €
---	-----------------------------	---	--------------

Le attività del progetto hanno previsto lo sviluppo di un nuovo modello di cooperazione bipartita tra UATUC ed HUP, tramite la creazione di un corpo di consultazione permanente che ha cominciato a riunirsi regolarmente. In seconda battuta, sono stati organizzati corsi di formazione per rappresentanti delle varie parti sociali a livello regionale, in merito ai meccanismi del dialogo sociale in ambito europeo, conclusi con due conferenze a livello nazionale.

Sulla falsariga della misura 5.1, la **numero 5.2, “Rafforzamento del ruolo delle organizzazioni civili per la crescita socio-economica e lo sviluppo democratico”**, è stata costruita per aumentare l'efficienza e la trasparenza amministrativa croata, tramite iniziative dal basso, in un quadro di sviluppo democratico “bottom-up”. Gli interventi si sono concentrati sul supporto alle strutture che si occupano di gruppi socialmente vulnerabili, affinché queste potessero essere coinvolte maggiormente nei processi decisionali a livello locale. I grant schemes aperti sono stati tre (“Support Structures for CSOs at the Regional Level, Supporting CSOs Advocacy And Motivation Programme for Socially Excluded Groups, Supporting Contribution of CSOs Active in the Field of Volunteering to Strengthening of Economic and Social Cohesion”), per un totale di 28 progetti. Nel 2014 sono inoltre stati approvati ulteriori 70 microprogetti che, finanziati direttamente dal Fondo Sociale Europeo, raccoglieranno il testimone di questa misura, andando a finanziare le iniziative sociali (con importanti risvolti economici) di tantissime organizzazioni locali.

Nome Progetto	Contraente	Località	Spesa complessiva
Polling voices - Citizens debate and advocate for sustainable social change	Center for Peace Studies	Tutto il paese	€ 99.991,03

Il progetto ha selezionato diversi cittadini provenienti da tutto il paese per partecipare a dibattiti riguardanti importanti argomenti di natura politica e sociale (esercizio dei diritti delle minoranze, uso

<p>del bilinguismo nelle istituzioni di alcune regioni ecc.), a cui partecipano esperti e protagonisti della politica centrale e locale. Ciò che ne è uscito è stato un confronto importante per far arrivare le opinioni della popolazione ai decision-makers, e per dare ulteriori informazioni alla platea proveniente da diverse gruppi sociali e comunitari.</p>			
<p>With active citizenship toward development and better quality of life in the local communities of the South Croatia</p>	<p>Association For Promotion Of Human Rights And Media Freedoms Cenzura Plus</p>	<p>Contee di Split-Dalmatian, Šibenik-Knin, Zadar, Dubrovnik-Neretva e Lika-Senj</p>	<p>€ 60.000</p>
<p>Migliorare il dialogo e la partecipazione attiva delle diverse parti sociali in 15 comunità locali selezionate, tramite incontri che hanno coinvolto in totale 15 amministrazioni e 15 organizzazioni civili. Nella pratica, questi incontri (per 12 mesi) hanno visto uno scambio di opinioni su quelli che venivano considerati i principali problemi comunitari. L'obiettivo generale è stato un avvicinamento delle organizzazioni di rappresentanza civile ai processi decisionali locali, grazie ad uno stimolo proveniente dal basso.</p>			
<p>Roma Inclusion Advocacy Project</p>	<p>Center for Peace, Legal Advice and Psychosocial Assistance, Vukovar</p>	<p>Regioni a più alta densità di popolazione Rom</p>	<p>€ 83.218,76</p>
<p>Aumentare la capacità delle comunità Rom in Croazia, tramite un maggior coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative della comunità. L'obiettivo è stato quello di far partecipare attivamente alcuni rappresentanti Rom ai processi decisionali delle realtà locali, così da creare una più forte connessione tra una popolazione troppo spesso emarginata ed il resto della popolazione.</p>			

3.4. LA MACEDONIA E LA IV COMPONENTE IPA

Anche in questo caso, cominciamo col vedere quali sono state le principali aree d'intervento e gli obiettivi della quarta componente per la Macedonia, secondo il MIPD 2007-2009:

1. Attrarre e mantenere più persone occupate. A lato di un impegno per la conclusione del JAP con la Commissione europea, il programma IPA è stato chiamato ad intervenire in supporto del piano nazionale per l'impiego, lanciando progetti pilota che hanno mirato a risolvere la difficile situazione occupazionale dei giovani, delle donne e dei disoccupati di lungo periodo. Inoltre, la strategia è dovuta passare per la necessaria lotta all'economia informale, grazie ad un maggior incentivo alla scelta di un lavoro regolare ed al rafforzamento dell'ispettorato del lavoro.

2. Investire nel capitale umano tramite una migliore educazione. L'IPA è stato pensato per supportare un sistema educativo moderno, basato su ricerca, innovazione e conoscenza, che andasse incontro ai bisogni del mercato del lavoro. Parallelamente, si è cercato di rafforzare la portata inclusiva del sistema educativo e d'istruzione macedone, data l'abbondante presenza di minoranze etniche (in particolare albanese e Rom) nel paese. Infine, è stato necessario creare progetti pilota riguardanti l'educazione degli adulti, all'interno di un processo generale di life-long learning.
3. Promuovere un mercato del lavoro il più possibile inclusivo. Da un lato, sono state incoraggiate tutte quelle politiche sociali rivolte alle persone e alle aree svantaggiate del paese. Dall'altro, è stato dato più spazio alle organizzazioni civili e alle ONG che si occupavano di inclusione sociale.

Per perseguire questi obiettivi, gli sforzi del programma IPA si sono concentrati sul potenziamento della capacità amministrativa macedone a livello nazionale e regionale, cercando di incrementare il ruolo dell'**Employment Service Agency (ESA)**. A questo proposito, i progetti finanziati con i fondi europei sono stati pensati come un'assistenza tecnica mirata ad una buona capacità programmatica, ad una migliore attività di monitoraggio e valutativa e, non da ultimo, alla creazione di nuove politiche del lavoro che avrebbero aumentato il numero di occupati, specialmente tra i giovani e le donne.

Le stesse priorità d'intervento (educazione, più occupazione per i gruppi sociali svantaggiati, maggiore protezione sociale e pubblica amministrazione più forte e capace tanto di controllare quanto di riformare il mercato del lavoro) sono state sottolineate dalla **Strategic Coherence Framework 2007-2013** e dal **National Development Plan** preparato dal governo macedone per il periodo 2007-2009.

Per quanto riguarda la Struttura Operativa, il ruolo chiave dell'intera componente è stato affidato al **Central Financing and Contracting Department (CFCD)**. Dipartimento interno al Ministero delle Finanze, il CFCD è stato l'autorità responsabile dei progetti di tutte le componenti IPA. E' stato composto da quattro unità principali (affari generali e controllo, monitoraggio, appalti pubblici, contratti e gestione finanziaria), che si sono spartiti i compiti del processo di contrattazione ed implementazione dei progetti. sotto la sua gestione sono passati infatti l'assicurazione delle operazioni di finanziamento e la contrattazione di ogni progetto, le procedure di controllo e verifica, il monitoraggio e la valutazione delle azioni dei

ministeri interessati in conformità con le regole nazionali ed europee, il mantenimento di un esauriente sistema informativo e pubblicitario, e la delega di funzioni ad altri ministeri o istituzioni interessati all'implementazione del programma. Dal Ministero delle Finanze è stato scelto anche il capo dell'OS.

La gestione decentrata per IV Componente è stata accordata dalla DG EMPL solo nel settembre 2010. Questo significa che, fino ad inizio 2010, i ministeri che si sarebbero dovuti occupare della programmazione e dell'implementazione del programma non hanno avuto l'accreditamento da parte del CFCD, e non hanno iniziata alcuna attività.

Per quanto riguarda la Componente specifica, le istituzioni incaricate sono state:

- il **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**: per i progetti sotto le Priority Axes 1 e 3.
- il **Ministero dell'Educazione e della Scienza**, con funzioni mirate alla Priority Axis 2.

Ulteriori compiti che il CFCD è stato chiamato a guidare a fianco dei due ministeri (e con l'ESA per la misura 1.3) sono stati la preparazione e la fornitura di documenti necessari ai Comitati di monitoraggio settoriali per il controllo della qualità dello svolgimento dei programmi, e la compilazione di reports annuali da sottoporre primariamente agli stessi comitati di monitoraggio e, successivamente, alla Commissione, al NIPAC ed al NAO.

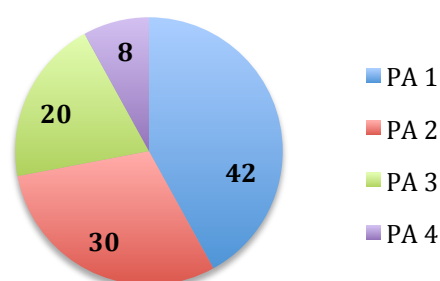
Per quanto riguarda l'attività di monitoraggio, proprio come avvenuto in Croazia, il governo macedone ha dovuto stabilire due diversi tipi di comitati: l'**IPA Monitoring Committee** ed il **Sectoral Monitoring Committee**. Il primo ha assicurato coerenza e coordinamento nell'implementazione delle cinque componenti. Il secondo⁶⁵, creato a sei mesi dall'entrata in vigore del Regolamento d'implementazione, ha avuto il compito di accompagnare e dare consigli all'OS con varie misure, tra le quali: l'approvazione di criteri generali per la selezione delle operazioni e la revisione degli stessi, la valutazione circa il raggiungimento degli obiettivi (sulla base di documenti specifici), l'esame delle fasi d'implementazione, la proposta di emendamento ai contratti finanziari del programma, la scrittura dei report di monitoraggio con valutazione ex-ante, ad interim e finale.

⁶⁵ All'interno del Comitato settoriale si sono seduti il coordinatore IPA, un rappresentante della Commissione, il coordinatore strategico delle componenti III e IV, un rappresentante per ogni ente dell'OS, alcuni rappresentanti della società civile (Camere di commercio, sindacati, ONG ecc), l'ufficiale nazionale per le autorizzazioni ed un rappresentante del fondo nazionale. In più, il Comitato settoriale è stato assistito da due segretari permanenti, provenienti dal Ministero del Lavoro e dal Ministero dell'Educazione, concentrati sulle PA di riferimento.

Da ultimo, ricordiamo che anche per la Macedonia è stato importante provvedere ad un adeguato servizio di informazione e pubblicità, affinché cittadini, beneficiari ed altre istituzioni potessero conoscere i progetti ed il tipo di lavoro promossi nell'ambito della quarta componente IPA. Il CFCD è stato nominato responsabile e referente anche per questo tipo di attività.

Proprio come abbiamo fatto per la Croazia, vediamo ora per la Macedonia quali sono state le Priority Axes e le misure d'intervento specifiche attinenti la quarta componente, con qualche esempio relativo ai progetti concreti già implementati.

Figura 15. Allocazioni per Priority Axes, IV Componente Macedonia



Fonte: Foundation Open Society Macedonia, Twelfth Quarterly Accession Watch Report

1) PRIORITY AXIS 1. ATTRARRE E MANTENERE PIU' PERSONE IMPIEGATE: Da quanto visto nel precedente capitolo, la ristrutturazione economica macedone ha portato ad un complessivo declino della domanda di lavoro rispetto all'offerta, aggravata da un basso dinamismo economico e da un ambiente povero che non è riuscito a creare nuove possibilità. Anche grazie al programma CARDS, l'Employment Service Agency era stata fondata per implementare le nuove riforme del mercato del lavoro. Tuttavia, fino al 2006 questa aveva funzionato ben poco, a causa di una scarsa capacità amministrativa e di un mancato coordinamento con il Ministero del Lavoro. Primo obiettivo della PA è stato dunque il rafforzamento delle capacità dell'Employment Service Agency, in particolar modo per tutte quelle misure che si concentravano sulle categorie sociali più svantaggiate: giovani, uomini over 55, donne, disoccupati di lungo periodo e comunità etniche. Il secondo grande obiettivo si è concentrato sul passaggio dei lavoratori dall'economia informale a quella formale, tramite un lavoro d'implementazione dell'ispettorato del lavoro.

PRIORITY AXIS 1	
SPESA ALLOCATA	€ 26.148.249 € 22.226.000 (85%) contributo IPA € 3.922.249 (15%) contributo nazionale
TOTALE UTILIZZATO	€ 5.637.344,73
PERCENTUALE	21%
NUMERO DI PROGETTI REALIZZATI	Misura 1.1: 2 Misura 1.2: 2 Misura 1.3: 1 Misura 1.4: 2

La **misura 1.1 “Sviluppo dell’Employment Service Agency e potenziamento delle condizioni di impiego”** è stata sviluppata con l’obiettivo di modernizzare l’ESA in termini di capacità tecnologica, di qualità del servizio offerto e di risorse umane (la proporzione impiegati ESA – disoccupati era di 1: 1400 nel 2007). Altrettanto importante è stato il potenziamento della connessione tra l’ufficio centrale ESA e gli uffici locali dislocati nel territorio. Un unico contratto di servizio da €1.300.000 ha provveduto alla dotazione di nuovi software ed hardware per tutti i centri ESA; all’ formazione degli impiegati ESA; al rafforzamento della capacità di monitoraggio e valutazione dei progetti sviluppati dal servizio stesso.

La **misura 1.2 “Supporto all’implementazione della Strategia nazionale per l’occupazione ed al JAP”** è stata disegnata per preparare il paese all’approvazione della Strategia nazionale per l’occupazione (2010), comprendente i dettami della Strategia di Lisbona e delle linee guida europee per la crescita ed il lavoro. Il primo obiettivo voleva rafforzare la capacità delle autorità, delle istituzioni e delle parti sociali nel campo della creazione e della gestione delle politiche per l’impiego. Nel concreto, sono stati implementati due progetti, “Support to the National Employment Policy” e “Promoting Social Dialogue”, rispettivamente per il potenziamento delle istituzioni che si occupano di politiche del lavoro (capacità di monitoraggio e competenza dei dipendenti) e per il rafforzamento del dialogo bipartito e tripartito nel quadro della relazioni aziendali.

La **misura 1.3 “Affrontare la situazione di giovani, donne e disoccupati di lungo periodo”** si è concentrata sulle categorie più duramente colpite dal fenomeno della disoccupazione (donne, giovani, popolazione di minoranze etniche), intenzionata a mettere in campo vari programmi d’inserimento del mondo del lavoro (programmi di tirocini, corsi di formazione, supporto del self-employment). Al momento, è stato contrattato un solo progetto, “Support to the employment of young people, long-term unemployed and women”, concesso direttamente all’ESA per la creazione di servizi volti a favorire l’incontro di domanda ed offerta di lavoro per le categorie specifiche.

Uno dei principali problemi del mercato del lavoro macedone è rappresentato dall’eccezionale estensione dell’economia informale. La **misura 1.4 “Dall’Economia Informale all’Economia Formale”** ha cercato di incoraggiare la conversione di attività non registrate in attività regolari, e di potenziare la capacità dell’Ispettorato del Lavoro nella lotta all’economia nera e al lavoro non dichiarato. Un appalto di servizio, “Support to the fight against undeclared work”, ed uno di fornitura “Strengthening the Capacities of the State Labour Inspectorate” sono stati concessi per aumentare le potenzialità, la preparazione e la dotazione dell’ispettorato statale.

Il Programma Operativo del 2010 ha completamente modificato le misure previste nel 2007, riducendole da quattro a due ed alterandone gli obiettivi principali. Nei documenti ufficiali non c’è alcuna spiegazione rispetto a questa improvvisa modifica, ma supponiamo che la necessità sia stata dettata dall’obbligo di muovere in maniera più ampia e meno tecnica le allocazioni per la PA 1, grazie al diretto affidamento al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. La **nuova misura 1.1, “Promozione dell’occupabilità e abilità di adattarsi ai cambiamenti del mercato del lavoro”** ha tentato di incrementare e racchiudere tutte le attività volte al miglioramento dell’occupabilità e allo sviluppo delle risorse umane (rafforzamento dei centri per l’impiego, introduzione di nuove forme di apprendistato in azienda, sviluppo di programmi d’assistenza per la costituzione di start-ups ecc.). La **nuova misura 1.2 “Rafforzamento delle capacità per l’implementazione delle politiche occupazionali”** ha invece mantenuto un taglio più amministrativo, cercando di aumentare la coordinamento degli attori chiamati ad occuparsi di servizi per il mercato del lavoro (ESA, dipartimenti del Ministero del Lavoro ecc.). Al momento,

non risultano essere stati contrattati progetti specificatamente indirizzati all'implementazione delle due misure.

2) PRIORITY AXIS 2. INVESTIRE NEL CAPITALE UMANO ATTRAVERSO UNA MIGLIORE EDUCAZIONE E MIGLIORI QUALIFICHE:

Uno dei principali problemi del mercato del lavoro macedone era quello della competitività della forza lavoro e della spendibilità delle qualifiche acquisite con lo studio o la pregressa esperienza lavorativa. Gli investimenti all'istruzione post-1992 risultavano insufficienti: al 2006, quasi il 50% della popolazione disponeva solamente di un grado primario d'istruzione, a lato di un altissimo tasso di dispersione scolastica (32% secondo le stime PISA del 2002). Puntare sull'istruzione e sulla formazione professionale si rendeva un'azione necessaria per allentare il forte mismatch presente nel paese, puntando a raggiungere in breve tempo nuove competenze per gli studenti, un programma completo di lifelong learning fornito agli adulti, una migliorata preparazione dei formatori e dei collaboratori dei corsi di formazione pubblici o aziendali, ed un più alto coinvolgimento delle comunità etniche e della popolazione delle aree rurali nel mercato del lavoro.

PRIORITY AXIS 2	
SPESA ALLOCATA	€ 20.621.183 € 17.528.000 (85%) contributo IPA € 3.093.183 (5%) contributo nazionale
TOTALE UTILIZZATO	€ 4.886.194
PERCENTUALE	24%
NUMERO DI PROGETTI REALIZZATI	Misura 2.1: 1 Misura 2.2: 1 Misura 2.3: 2

La **misura 2.1 “Modernizzazione del sistema educativo e della formazione professionale”** ha previsto un aggiornamento dei programmi di formazione professionale grazie a nuovi moduli d'apprendimento (più brevi e mirati al mercato del lavoro), creazione di un nuovo network tra scuola, corsi di formazione professionali ed aziende, e una migliore collaborazione tra Centro per la formazione

professionale, Ministero del Lavoro, ESA, Camere di Commercio e del Lavoro. Un solo progetto twinning è stato implementato in collaborazione con il governo sloveno: “Support to the Modernization of the Educational and Training System”. Le azioni principali sono state indirizzate all’ammodernamento del Ministero dell’Educazione e della Scienza, dei Centri VET e delle scuole professionali, parallelamente al lavoro parlamentare per la riforma del quadro delle qualifiche professionali.

“Permettere l’accesso delle comunità etniche ad un’istruzione di qualità” è il nome dato alla **misura 2.2**. Primario obiettivo è stato il coinvolgimento delle minoranze etniche principali (albanese, rom, bosniaca, turca, in totale il 35% della popolazione macedone) nei percorsi d’istruzione scolastici e post-scolastici. Il piano di azione si è mosso verso: una migliore preparazione degli insegnanti e dei dirigenti nell’affrontare i problemi relativi all’etnicità degli ambienti scolastici; un supporto finanziario ai genitori dei bambini rom che hanno difficoltà a proseguire gli studi; un rinnovamento dei programmi scolastici con elementi di educazione interculturale; una pubblicizzazione dei programmi a mezzo di conferenze. Anche in questo caso, solamente un twinning contract è andato a servizio della misura, “Supporting the Integration of Ethnic Communities in the Educational System”, grazie alla collaborazione con il Ministero delle Finanze austriaco.

La **misura 2.3 “Sviluppo dell’istruzione per gli adulti ed il life-long learning”** ha cercato di incrementare lo scarso coinvolgimento degli adulti nei programmi di formazione e di riqualificazione professionale. Il progetto “Support to the capacity building of the Centre for Adult Education and development of programmes for adult education and programmes for literacy and fulfilment of elementary education for excluded persons” ha avuto come obiettivo il rafforzamento del CAE, specialmente per lo sviluppo di programmi di alfabetizzazione e d’istruzione elementare rivolti agli adulti che non disponevano di una licenza di studio di primo grado.

Come per la P.A. 1, anche la P.A. 2 è stata completamente riformulata nel Programma Operativo del 2010, con la riorganizzazione delle tre precedenti misure in due soli voci. La **nuova misura 2.1 “Incrementare le sinergie e le connessioni tra istruzione e mercato del lavoro”** si è concentrata su: rafforzamento della capacità del Centro VET e del Centro per l’istruzione degli adulti; migliore

preparazione degli insegnanti degli istituti professionali e dei formatori impegnati nei centri di riferimento; riforma ed implementazione delle metodologie d'insegnamento, dei piani curriculari e del materiale didattico; preparazione di nuovi moduli per l'istruzione post-secondaria; potenziamento delle capacità delle istituzioni che si occupano di alta formazione e ricerca applicata, e delle loro connessioni con il settore privato. Le connessioni tra mercato del lavoro ed inclusione sociale sono state invece affidate alla **nuova misura 2.2 “Fornire un’istruzione di qualità ed inclusiva per tutti”**, mirata a rifondare la scuola come un ambiente come altamente integrativo, basato sui valori del multiculturalismo, della tolleranza e dell'inclusione. In altri termini, la scuola è stata posta come cellula fondamentale per poter sviluppare una società più aperta ed inclusiva, con un grado d'istruzione mediamente più alto e di qualità. Anche in questo caso, non risultano esserci progetti implementati all'interno delle nuove misure (per quanto i temi trattati e le priorità di azione collidono in maniera quasi perfetta con le precedenti).

3) PRIORITY AXIS 3. PROMUOVERE UN MERCATO DEL LAVORO

INCLUSIVO: Questa PA è stata pensata per favorire l'inclusione sociale nel mercato del lavoro per persone facenti parte dei gruppi sociali più vulnerabili. La maggior parte dei progetti si è concentrata sulla preparazione dei professionisti e dei volontari che si occupano dei casi specifici (ONG senza scopo di lucro, parti sociali, altre organizzazioni di carattere civile). I Centri di Lavoro Sociale hanno costituito per diversi anni la principale unità di fornitura di servizi di welfare pubblico per le categorie svantaggiate. Al 2005 erano ben 27, dislocati in diverse aree del paese e comprendenti 660 impiegati. Tuttavia, l'efficienza di questi centri ha lasciato spesso a desiderare, mancando spesso di un adeguato sistema di controllo e di coerenza con gli obiettivi desiderati. La legge sull'autonomia locale del 2002 non è difatti riuscita a coinvolgere pienamente i comuni in un processo di fornitura assistenziale alle frange della popolazione più bisognosa, soprattutto rispetto all'obiettivo di coinvolgere le categorie svantaggiate in programmi d'inserimento nel mondo del lavoro. Gli obiettivi principali di questa PA sono stati proprio il rafforzamento di queste organizzazioni e la promozione di una maggiore partecipazione delle persone, già riceventi una qualsiasi forma d'assistenza, ai programmi d'inserimento nel mercato del lavoro.

PRIORITY AXIS 3	
SPESA ALLOCATA	€ 13.894.126 € 11.810.000 (85%) contributo IPA € 2.084.126 (15%) contributo nazionale
TOTALE UTILIZZATO	€ 3.812.656,09
PERCENTUALE	27%
NUMERO DI PROGETTI REALIZZATI	Misura 3.1: 1 Misura 3.2: 8 Misura 3.3: 1

La **misura 3.1 “Promozione dell’inclusione sociale di persone ed aree svantaggiate”** è stata costruita per rafforzare la capacità organizzativa dei Centri Lavoro Sociale, tramite un’assistenza di tipo metodologico, tecnico, e con la creazione di un network efficiente tra le divisioni territoriali. Non sono stati implementati progetti all’interno di questa misura, successivamente sostituita dalla **nuova misura 3.1 “Promuovere l’inclusione sociale di persone, lo sviluppo di aree svantaggiate e combattere ogni forma di discriminazione”**. Quest’ultima è andata a sostituire il lavoro specificatamente mirato ai Centri del Lavoro Speciale, con un piano di attività più mirate a tutte quelle categorie di persone che vivono situazioni di difficoltà e non riescono ad entrare nel mercato del lavoro. Gli obiettivi della nuova misura si sono intrecciati con la Strategia Nazionale per l’Occupazione del 2015, la Strategia nazionale per la riduzione della Povertà e dell’Esclusione Sociale 2010-2020, il Programma Nazionale per lo Sviluppo della Protezione Sociale 2011-2021 e la Strategia Nazionale per la Comunità Rom. Il progetto “Fosering Social Inclusion and Inclusive Labour Market” ha fornito corsi di formazione per i professionisti del campo specifico, provveduto ad un migliore equipaggiamento tecnico e creato una rete più efficiente (scambio di informazioni e progetti comuni) tra tutti gli enti potenzialmente connessi con il problema dell’esclusione sociale: scuole, enti di formazione, centri di servizio sociale.

In modo molto simile, la **misura 3.3 “Integrazione delle comunità etniche”** ha avuto come primo fine l’inclusione nel mercato del lavoro di categorie socialmente escluse, ma questa volta con una concentrazione specifica sulle minoranze etniche. Facilitare l’integrazione delle minoranze nel mercato del lavoro, grazie

all'introduzione di servizi d'impiego che ponessero attenzione ai singoli individui e alle condizioni specifiche delle comunità, è stato considerato un tassello primario per poter aumentare il grado di coesione sociale. All'interno di questa misura è stato elaborato l'unico grant scheme della IV Componente, dal titolo "Improvement of Employment Potentials of Women from Minority Ethnic Communities in the Labour Market". Questo piano di sovvenzioni ha visto la costruzione di 7 progetti mirati all'inclusione delle donne provenienti da comunità minoritarie nel mondo del lavoro, tramite programmi d'istruzione, riqualificazione ed orientamento. Nella tabella che segue possiamo vedere alcuni esempi.

Nome Progetto	Contraente	Località	Spesa complessiva
Assisting conflict-affected minority women	Macedonian Center for International Cooperation	Tutto il paese	€ 248.072,64
Miglioramento delle condizioni d'impiego per le donne colpite da conflitti bellici, tramite programmi mirati che aiutino ad aumentarne le qualifiche, le conoscenze e le possibilità per poter essere assunte da aziende private.			
Enhancing Employability of Women in Minority Communities through profiling/ assessment, training programmes and job counselling"	Internationaler Bund e.V (IB)	Skopje, Radovis, Tetovo	€ 272.514,90
Miglioramento sia dell'occupabilità delle donne, sia delle capacità imprenditoriali femminili in tre aree chiave del paese. Le donne incluse nel progetto hanno partecipato a programmi di valutazione personale e profiling, recupero scolastico e qualificazione professionale; parallelamente, sono state create partnerships tra le principali organizzazioni che si occupano della questione specifica, creando contatti con aziende private a livello locale.			
Empowering relevant actors for social inclusion at local level (phase II)	ACE International Consultants	Tutto il paese	€ 179.500
Incrementare le capacità degli attori che si occupano di inclusione sociale, quali le ONG e le associazioni che si occupano di servizi sociali. Il principale obiettivo è quello di rafforzare la loro capacità in tutto il paese, cercando di sviluppare progetti concreti con i Comuni di riferimento.			

La **misura 3.3 "Dare più potere agli attori impegnati sul campo"**, contrariamente

alla prima misura, ha cercato di alleggerire il lavoro dei Centri di Lavoro Sociale, rafforzando tutte le altre ONG ed i possibili partners nella costruzione di canali alternativi di inclusione sociale ed inserimento lavorativo. In questo modo, si è pensato di coinvolgere in modo più tenace e ravvicinato la società civile alle politiche d'inclusione locali. Il progetto "Empowering Relevant Actors for Social Inclusion at local level" è stato diviso in due fasi, ed ha visto tra le sue azioni principali: un programma di capacity building delle ONG che operano a livello locale; sviluppo ed introduzione di nuovi approcci metodologici misurati sui specifici gruppi sociali; supporto alla preparazione di piani d'azione per l'inclusione sociale nei Comuni dove verranno introdotti progetti pilota; fondazione di partnerships governative per lo sviluppo di futuri progetti sociali.

4) PRIORITY 4. ASSISTENZA TECNICA: Come per la Croazia, anche per la Macedonia una parte dei finanziamenti compresi nella quarta componente è stata spesa per un'assistenza di carattere tecnico, affinché fosse aumentata la capacità amministrativa, d'implementazione dei progetti, di monitoraggio, valutazione e di informazione propria del Programma Operativo nazionale. Il fine ultimo della PA è stato il potenziamento della gestione autonoma del Fondo Sociale europeo, nonostante le prospettive di amministrazione autonoma dei Fondi Strutturali in Macedonia fossero temporalmente e concretamente molto lontane dal tempo presente (per tutti i motivi che abbiamo già visto). Tuttavia, un'assistenza tecnica di tal tipo ha costituito già un'ottima opportunità per allenare le istituzioni ad amministrare i fondi d'assistenza con una piena gestione decentralizzata.

PRIORITY AXIS 4	
SPESA ALLOCATA	€ 3.364.769 € 2.860.000 (85%) contributo IPA € 504.796 (15%) contributo nazionale
TOTALE UTILIZZATO	€ 2.394.995
PERCENTUALE	71%
NUMERO DI PROGETTI REALIZZATI	Misura 4.1: 9 Misura 4.2: -

La **misura 4.1 “Supporto per l’implementazione dell’OPHRD”** è stata tarata sull’obiettivo di realizzare efficacemente il Programma Operativo relativo alla IV Componente. Questo richiedeva infatti un rafforzamento delle strutture coinvolte nella gestione della Struttura Operativa, in conformità con il Regolamento d’implementazione IPA. Nel concreto, la misura ha fornito: programmi e corsi di formazione appositi per i ministeri e gli altri enti coinvolti nella gestione della quarta componente; preparazione delle linee guida e di materiale informativo per i potenziali beneficiari; sviluppo di procedure per l’analisi e la selezione delle proposte; sviluppo di un’attività di report e di monitoraggio; supporto per le attività del Comitato di monitoraggio settoriale; preparazione per la valutazione dell’OPHRD; sviluppo di un piano comunicativo e di strategia d’informazione; assistenza nel processo di revisione del piano operativo; aiuto mirato ad implementare studi di ricerca sociale ed economica a servizio del programma; sviluppo di softwares utili per addetti ai lavori e potenziali beneficiari. Sono stati in tutto 9 i progetti contrattati e realizzati all’interno della PA4, la maggior parte dei quali affidati ad enti o organizzazioni private straniere (tramite appalti di servizio) che hanno trasferito le loro conoscenze e le loro metodologie operative agli incaricati enti macedoni.

3.5. CAPACITA’ DI ASSORBIMENTO A CONFRONTO

Per capacità di assorbimento s’intende l’abilità di un paese nel riuscire a spendere le risorse finanziarie allocate dall’UE in un modo efficace ed efficiente (EC, 2009). A livello quantitativo, stando a quanto visto nel precedente paragrafo, il confronto tra Croazia e Macedonia in merito alla IV Componente IPA dà un risultato abbastanza chiaro: a poco meno di un anno dalla scadenza definitiva dell’utilizzabilità dei finanziamenti UE, la Croazia ha già usato il **60%** dei fondi previsti (UE + contributi nazionali), contro il **32%** della Macedonia. Questo divario netto diventa ancora più grande se analizzato alla luce dei progetti già contrattati dalle OS nazionali che sono in attesa di essere conferiti ai vari applicanti dei bandi emessi. Utilizzando i database dei ministeri e degli enti chiamati in causa, scopriamo che i progetti contrattati in Croazia sono già 9, per un valore di € **20.415.479**, mentre in Macedonia questi sono solo 2 (più 2 previsti, classificabili come *forecast*), per un valore totale di € **6.460.000**. Quindi, nonostante la Croazia sia divenuta nel luglio 2013 uno Stato

membro dell'UE ed abbia guadagnato l'accesso al Fondo Sociale europeo, l'alta percentuale di progetti programmati dimostra un interesse ancora molto alto nello sfruttare il più possibile le risorse allocate dall'IPA 2007-2013 (che in tutta probabilità arriveranno ad un utilizzo molto vicino al 100%). Contrariamente, in Macedonia non si nota nessun passo in avanti e la maggior parte dei finanziamenti verrà presumibilmente perduta, a meno che il governo non decida di continuare ad impegnare risorse proprie in forma di pre-finanziamento (una forma di anticipo che impegna in maniera preventiva le risorse europee, come stabilito dall'art.42 del Regolamento No.718/2007).

E' logico che questi numeri non ci dicono niente circa l'efficacia di spesa, nel senso che non rivelano un'efficace implementazione dei progetti rispetto agli obiettivi previsti. Tuttavia, è importante tenerli in considerazione per capire da dove abbia origine una capacità d'assorbimento così differente.

Secondo un documento del Parlamento Europeo (Theurer, 2009), la capacità d'assorbimento deriva da tre fattori fondamentali. Il primo è di carattere **macroeconomico**: un programma di aiuti deve essere allocato in modo proporzionale al PIL nazionale. L'UE ha calcolato che i finanziamenti concessi non debbano superare il 4% del PIL nazionale su base annuale perché, sopra questa percentuale, è difficile investire in maniera efficace i fondi ricevuti (Jankulovski, Bojkovska, 2014). Di conseguenza, minore è il PIL del paese, minore la quota massima di finanziamenti che possono essere ricevuti. Il secondo elemento è quello **finanziario**: il paese beneficiario di aiuti economici deve essere capace di cofinanziare i progetti da implementare, pianificando un contributo statale tramite programmi multi-annuali. Il terzo elemento tiene conto della capacità **amministrativa \ istituzionale**, ossia dell'abilità delle autorità centrali e locali di preparare programmi sostenibili e progetti realizzabili, coordinare i partners che vi partecipano, valutare ed ispezionare il corretto uso delle finanze e delle implementazioni. La capacità amministrativa dipende da due ulteriori componenti: il lato della **domanda** e quello dell'**offerta**. Il primo è determinato dalla capacità di lanciare un numero sufficiente di iniziative che seguano gli obiettivi di un programma specifico, realizzabili tramite progetti concreti ed interconnessi (il cosiddetto *project pipeline*). Il lato dell'offerta, invece riguarda tutte le fasi che si attuano dopo l'approvazione di un progetto. Nello specifico, queste sono: la gestione (creazione di nuove istituzioni e designazione di autorità specifiche), la

programmazione (abilità di un paese di generare piani di sviluppo di medio e lungo termine), l'implementazione (capacità di realizzare i progetti secondo i termini accordati), il monitoraggio, la gestione ed il controllo finanziario.

Per quel che riguarda il nostro campo d'analisi, l'elemento macroeconomico non è rilevante in quanto, tra il 2007 ed il 2013, le allocazioni IPA per Croazia e Macedonia non hanno mai superato l'1,3% di PIL (EPI, 2013 a). Anche la capacità finanziaria ci dice poco rispetto alla capacità d'assorbimento del programma, dato che ogni progetto contrattato ha visto l'obbligatoria composizione del budget tra risorse comunitarie e nazionali (solitamente il rapporto è stato sempre 85 - 15%). Il vero elemento che ha creato la discrepanza tra la capacità d'assorbimento croata e quella macedone è stato dunque dovuto alla componente amministrativa.

Ci sono diversi studi (Kasumi 2008, EPI 2013 a - b, Antonopolous 2014) che considerano l'esperienza croata come estremamente virtuosa per quel che riguarda l'organizzazione ed il coordinamento istituzionale del Programma IPA. La Croazia ha avuto un ottimo impatto per quel che riguarda la trasparenza e l'organizzazione amministrativa, sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta. Lo testimoniano i più di 400 progetti messi in atto, la maggior parte dei quali (per ciò che riguarda la IV Componente) inseriti dentro grant schemes che hanno visto il coinvolgimento di moltissime realtà locali (scuole, università, ONG, associazioni di imprenditori, sindacati, centri per disabili ecc.). I ministeri e gli organi appositamente creati sono stati pienamente coinvolti nel processo di pianificazione e gestione dei finanziamenti europei, impiegando un alto numero di professionisti specificatamente formati per il compito richiesto (EPI, 2013 a).

Le strutture incaricate di gestire l'utilizzo dei finanziamenti UE sono state designate sulla base delle "lessons learnt" dei programmi CARDS, PHARE e SAPARD. Ruolo centrale per il coordinamento IPA lo ha avuto il Ministero delle Finanze, che ogni sei mesi si è incaricato di sottomettere al Parlamento un report sullo stato dell'implementazione. Il coordinamento dell'intero programma IPA, tuttavia, è stato affidato al Ministero per lo Sviluppo Regionale e per i Fondi europei. Questo Ministero ha dedicato la maggior parte dei suoi sforzi all'acquisizione della membership UE. Le discussioni sulla capacità di assorbimento dello strumento d'accesso sono state sviluppate all'interno del capitolo numero 22. Il Ministero dei Fondi Europei, organo di connessione tra istituzioni europee e nazionali, ha monitorato gli sviluppi relativi al processo di chiusura dei capitoli, referendo in

Parlamento circa lo status dell'implementazione ed il setting delle istituzioni chiamate a gestire il sistema decentrato, per mezzo del Comitato per l'integrazione europea.

Organo di raccordo tra tutte le istituzioni inserite all'interno delle Strutture Operative è stato il Central Office for Development Strategy and Coordination of EU Funds (CODEF). Creato nel 2006 per coordinare la parte amministrativa dei fondi UE in Croazia, il CODEF è stato il connettore del governo croato con la Commissione Europea, così come tra il NAO ed il Fondo Nazionale. Mentre il Ministero delle Finanze ha dovuto assicurare la qualità della spesa, provvedendo ad eventuali irregolarità, il CODEF ha avuto il mandato di controllare l'efficienza della spesa, facendo sì che i fondi europei e le risorse nazionali fossero utilizzate nel migliore dei modi. In più, l'ufficio ha pubblicizzato le iniziative dell'ambito IPA, rendendo tutto il materiale utile pubblicamente accessibile. Per quanto riguarda la IV Componente, il CODEF ha nominato un coordinatore strategico che assicurato la coerenza tra l'OPHRD, le politiche nazionali e quelle comunitarie (riscontrabile nello Strategic Coherence Framework); ha operato un controllo di qualità sulle applicazioni relative ai progetti finanziariamente maggiori; ha partecipato alle riunioni dei Sectoral Monitoring Committee e alla creazione del Management Information System (MIS). In più, questo ha organizzato corsi di formazione e workshops relativi ad ogni componente del programma (sia per gli incaricati amministrativi che per i possibili partecipanti ai bandi), e si è incaricato di pubblicare sia le calls nel proprio website, sia i documenti strategici relativi ai programmi operativi.

Secondo uno studio del Journal of Contemporary European Research (2014), l'assistenza di pre-accesso in Croazia può essere considerata come uno dei maggiori fattori di coordinamento inter-istituzionale a livello nazionale. Lo strumento IPA ha infatti affidato i compiti principali a comitati interministeriali ed enti indipendenti dove i funzionari pubblici, correttamente formati, hanno effettuato il loro lavoro nell'ottica di un percorso unitario ed utile per il futuro del paese. Questo nuovo approccio ha amalgamato i compiti delle istituzioni, solitamente molto frammentate tra loro e riferite ad un unico responsabile centrale.

Come si può capire dai numeri visti in precedenza, il caso macedone è completamente diverso. La capacità amministrativa delle istituzioni e degli enti creati appositamente per la gestione decentralizzata dell'IPA ha avuto molteplici problemi

di varia natura.

Dal lato della domanda, c'è stata una sorta di negligenza da parte degli impiegati pubblici che si sarebbero dovuti occupare di preparare le proposte dei progetti. I bandi promossi sono stati veramente sporadici, raramente collegati con le necessità sottolineate dal National Development Plan e quasi esclusivamente concentrati sulla componente tecnica ed amministrativa. Dall'altra parte, non c'è stata alcuna pressione da parte dei privati potenziali beneficiari dei progetti (ONG, centri di assistenza, istituti di ricerca, scuole, università ecc.) per velocizzare le procedure. Secondo il parere di Jankulosvski e Bojnovska (2014), la colpa è comunque da addossare alla Struttura Operativa macedone che non è riuscita a far capire quanto le allocazioni europee potessero costituire una risorsa preziosa per sviluppare attività utili a livello economico e sociale. La visibilità del programma è infatti rimasta veramente scarsa, accessibile quasi esclusivamente agli addetti ai lavori. Questo è anche il motivo per cui le poche iniziative sono state adombrate da un problema di trasparenza: le poche organizzazioni locali a cui sono stati affidati i progetti si sono scoperte in qualche modo vicine ai Ministeri facenti parte dell'OS, facendo pensare ad un fenomeno di favoritismo. Alla fine, la mancanza di coinvolgimenti di attori nazionali ha portato ad un utilizzo eccessivo dei canali extraterritoriali, con un affidamento dell'implementazione dei progetti più sostanziosi a grandi organizzazioni internazionali (UNDP, ILO, UNICEF) o tramite twinning projects (collaborazioni intergovernative a livello europeo). Pochissimi sono stati i grant schemes aperti (ce n'è stato uno solo nella misura 3.2), mentre questi avrebbero potuto costituire una base per il finanziamento di tanti microprogetti misurati su realtà dalle limitate capacità istituzionali (come una scuola, o una ONG appena fondata) ma ben radicati nel territorio. Al loro posto, la quasi totalità delle risorse è andata all'assistenza tecnica per lo sviluppo della capacità amministrativa (testimoniato dall'alto assorbimento delle risorse della P.A. 4). Fermo restando che, in una situazione come quella macedone, i progetti "tecnici" costituivano una precondizione per la realizzazione dell'intero programma, c'è da dire che un uso dei finanziamenti solamente mirato alla componente organizzativa ha in qualche modo sviato dalla capacità di allocare risorse per il vero fine del Programma, ossia lo sviluppo delle risorse umane. La questione assume importanza soprattutto pensando anche alla qualità dell'assistenza tecnica fornita. Ad esempio, l'Employment Service Agency non ha migliorato la propria efficienza tra il 2007 ed il 2012, e la

comprovata mancanza di capacità di gestione finanziaria ha portato la DG EMPL a bloccare una transazione pro-ESA di €4.845 milioni nel novembre 2012, in relazione a due mancati pagamenti ad interim ordinati dal NAO (EC Annual Report 2011).

Dal lato dell'offerta, le problematiche hanno riguardato la qualità e la quantità del personale impiegato nelle fasi di gestione e programmazione, così le procedure di monitoraggio e controllo. Il Ministero delle Finanze macedone, autorità responsabile per la presentazione dei bandi, la contrattazione ed i pagamenti, è stato il fulcro di tutte le attività insite nella IV Componente, e da questo è dipesa la velocità e l'efficienza delle procedure necessarie per una buona implementazione. Secondo uno studio della Workload Analysis (2013), il Ministero ha operato, durante i primi anni dell'IPA, un turnover che ha portato ad una notevole perdita di competenze e di personale ben qualificato. Un servizio di formazione per lo staff interno è stato messo in atto, ma questo è apparso poco utile per preparare in breve tempo i nuovi impiegati per la fase dell'implementazione dei progetti. I 29 impiegati del Ministero (su un numero consigliato dalla Commissione di 33) sono stati sovraccaricati di lavoro, e questo ha provocato un ritardo nelle procedure di presentazione dei bandi, nelle comunicazione di chiarificazione e nell'approvazione delle applicazioni. In modo molto simile, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, responsabile per le Priority Axes 1 e 3, ha avuto ugualmente un problema di sottoutilizzo di capitale umano: solo la metà dei posti pensati per l'unità sono stati occupati (8 su 16). Uno dei principali problemi per quanto riguarda l'impiego di uno staff adeguato è derivato dalla rigidità della Law on Civil Servant che, nel 2007, non permetteva di impiegare dipendenti direttamente pagati con fondi europei. Per questo motivo, e per la necessità di ristrutturazione delle unità ministeriali impegnate nell'IPA, i fondi provenienti dalla PA 4 ed utili per stipendiare nuovi impiegati nelle unità IPA relative ai ministeri, non sono stati spesi fino a metà 2012.

Anche una volta che la legge è stata emendata, comunque, ci sono stati diversi problemi. Tre delle quattro persone assunte dal Ministero del Lavoro tramite i fondi della PA 4, nell'aprile 2013 hanno già lasciato il ministero. Questo è perché gli stipendi si sono dimostrati magri rispetto al carico di lavoro da svolgere (Stoimenovska, 2013). Inoltre, la nuova legge non ha risolto le incertezze circa le procedure di selezione e la durata dei contratti. Uno degli episodi simbolo riguarda il coordinatore IPA referente del Ministero del Lavoro. Dopo lo spostamento del Coordinatore incaricato ad un'altra funzione (completamente sconnessa dal ruolo

precedentemente ricoperto), non è stato trovato per diversi mesi del 2011 un sostituto con le stesse capacità e le conoscenze amministrative. Questa vacanza ha imposto allo stesso Ministro del Lavoro di assumerne il ruolo, provocando un comprensibile ritardo procedurale, data la poca possibilità di concentrazione e una totale mancanza di competenza tecnica. L'istituto Open Society Macedonia (2014 b) ha visto in questo passaggio un atteggiamento abbastanza dispotico del principale partito di governo, che si è sentito libero di muovere a proprio piacere un dipendente con una formazione approfondita sulle procedure e sulle connessioni interministeriali della IV Componente, e di tenerci una persona di stretta (ma per forza di cose incompetente), pur di non indire un nuovo concorso.

La bassa capacità programmatica è derivata dalla breve tradizione macedone di programmazione politica a medio e lungo termine. Fino allo scorso decennio, infatti, le principali misure di carattere politico ed economico venivano prese con uno sguardo ristretto all'esigenza del momento, senza alcuna impostazione per il lungo periodo. Un processo come quello dell'accesso all'UE, così come una programmazione per un piano di finanziamenti seiennale, richiedono una capacità non solo di scrivere documenti che guardino in avanti, ma soprattutto di programmare ed implementare tanti progetti paralleli che mirino agli obiettivi specificatamente indicati. Per fare ciò, è necessario confrontarsi con tutte le parti ed i possibili portatori d'interesse del paese. Questo non è successo in Macedonia, né in termini di coinvolgimento della società civile, né di coordinamento interministeriale. A causa di un'eccessiva vaghezza del Programme Implementation Manual and Programme Operational Guide, spesso il lavoro del Ministero delle Finanze si è andato a sovrapporre a quello degli altri ministeri incaricati, creando ulteriori perdite di tempo e confusioni procedurali.

Per quel che riguarda le operazioni di monitoraggio e di controllo, segnaliamo ulteriori problemi di trasparenza all'interno del Sectoral Monitoring Committee. I 4 rappresentanti dalla società civile (su un totale di 8 membri) sono stati scelti con criteri di selezioni sconosciuti e molto dubbi. La presentazione della selezione è passata in sordina, lasciando i tempi molto stretti per reali candidature, ed i criteri di presentabilità sono stati praticamente disegnati su alcune organizzazioni vicine al Ministero del Lavoro (EPI, 2013 b). Dal punto di vista più propriamente tecnologico, l'inesistenza di un Monitoring Information System ha prodotto una totale mancanza di comunicazione con il pubblico, affidando le poche fonti disponibile solamente ai

siti dei ministeri. Il vero grande lato oscuro ha riguardato, però, la collaborazione Governo-Parlamento ed il ruolo del Comitato per gli Affari Europei. Quest'ultimo è l'organo governativo incaricato di riferire in Parlamento sullo stato d'implementazione dei progetti IPA. Rispetto ai tempi d'azione visti per la Croazia, il Comitato ha svolto il suo compito solo due volte in tre anni (dal 2009 al 2013). Il Parlamento avrebbe dovuto collaborare nell'esecuzione di tale compito ma, visto l'aspro clima di disaccordo con il governo, non c'è mai stata alcuna richiesta di revisione delle implementazioni.

In più, il Comitato aveva il compito di indire public hearings per discutere sullo stato dell'adesione, alle quali avrebbero dovuto partecipare rappresentanti del governo, organizzazioni della società civile, professionisti, esperti ed interessati. Il primo di questi incontri si è tenuto solo nel giugno 2013, per poi essere seguito da un nuovo hearing nel novembre 2014 (direttamente per l'IPA II). Quello che non è stato fatto dal Comitato è stato raccolto dal Consiglio nazionale per l'integrazione europea e dall'IPA Audit Authority, che però hanno incarichi molto più informali e privi di obblighi di discussione in aula.

Possiamo quindi dire che, in Macedonia, si siano uniti problemi di tradizione politica e legislativa con limiti di trasparenza, di capacità esecutiva e di dialogo, sia a livello istituzionale che con il resto della popolazione e con le tante organizzazioni potenzialmente interessate a realizzare un progetto nell'ambito della IV Componente IPA. Sicuramente, la mancanza di apertura delle negoziazioni di accesso (vedi capitolo 22 per la Croazia) ha ridotto l'interesse e le occasioni per portare nelle aule parlamentari qualsiasi discussione relativa alla materia europea, ma questo non può essere un alibi per giustificare un'incapacità di gestione di un quantitativo di fondi così elevato e con una copertura temporale notevolmente ampia.

3.6. LA CAPACITA' DI ASSORBIMENTO E LA MISURABILITA' SULLE DINAMICHE DI ACCESSO ALL'UE E SULL'ECONOMIA DI CROAZIA E MACEDONIA

Dopo aver visto la grande differenza per quel che concerne la capacità d'assorbimento dei nostri due case studies, sorge spontaneo chiedersi se **questa diversa capacità amministrativa ed istituzionale abbia in qualche modo influenzato l'accesso all'Unione Europea della Croazia e l'immobilismo della**

situazione macedone.

La risposta è sicuramente negativa, per più motivi. In primis, l'opinione favorevole del Consiglio circa l'accesso della Croazia è giunta il 10 ottobre 2011, poco dopo la chiusura dell'ultimo dei 35 capitoli di negoziazione aperti nel 2006 (*Competition policy*, chiuso il 30 giugno 2011). Nel medesimo periodo, il Progress Report croato (capitolo 22) affermava che “buoni progressi sono stati fatti nel campo della politica regionale e del coordinamento degli strumenti strutturali (...), ma sono necessari ulteriori sforzi che si focalizzino su un'efficace capacità d'implementazione per una futura capacità di gestione della politica di una coesione e lo sviluppo di un maturo project piepline” (Progress Report 2011). Poco tempo dopo, il 12 dicembre 2011, l'Annual Report on Financial Assistance for Enlargement certificava che il totale delle risorse relative alla IV Componente impegnate ed utilizzate dal paese si assestava al 31.7% del totale, su una media del 33.4% per il totale del programma IPA: una cifra certamente non irresistibile per un paese ritenuto pronto ad entrare nell'UE, a quattro anni dall'apertura di un programma di pre-accesso. Possiamo dunque affermare che l'approvazione dell'ingresso della Croazia sia stata decisa senza tener conto della capacità d'assorbimento dello strumento di pre-accesso, nonostante questo fosse stato dichiarato funzionale all'utilizzo dei fondi strutturali e, nel caso specifico della IV Componente, del Fondo Sociale europeo. Per quanto riguarda la Macedonia, la questione non va neanche posta perché, dopo la firma dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione (12 aprile 2004) e l'acquisizione dello status di paese candidato (17 dicembre 2005), non sono stati fatti altri passi in avanti per cominciare le negoziazioni di accesso.

Il motivo reale che sta dietro ad una divaricazione così profonda che le strade intraprese da Zagabria e Skopje verso Bruxelles hanno avuto negli ultimi anni è da cercare principalmente nelle **situazioni politico-diplomatiche** vissute dai due paesi in questione dal 2005 in poi. Come abbiamo visto nel primo capitolo, prima del 2011 la Croazia era al centro di diversi fronti diplomatici conflittuali. La questione del trattamento dei cittadini italiani all'interno dei confini croati (soprattutto per quanto riguardava l'acquisto di beni immobiliari) aveva creato grandi scontri tra i due paesi, ma era stata risolta pacificamente da un accordo tra i due governi nell'estate del 2006. Serbia, Bosnia Erzegovina e Montenegro rivendicavano la sovranità di ampie porzioni di territorio ma, non essendo membri UE, non potevano bloccare l'accesso. Differentemente, l'intransigenza della Slovenia rispetto al Golfo di Pirano aveva

portato al veto da parte di Lubiana all'accesso croato per quasi un anno. Dopo svariati tentativi di risoluzione di matrice nazionale ed europea, i due governi sono riusciti a superare l'impasse diplomatica affidando la soluzione della disputa ad un arbitrato ONU, nel giugno 2010. Parallelamente, la Slovenia ha definitivamente rimosso il veto all'ingresso del vicino Stato. Oltre a questo, rimaneva aperta la questione dei sussidi all'industria navale, che sembrava ancora ben lontana da una reale privatizzazione. Su questo tema, però, la Commissione Europea ha deciso di chiudere un occhio, permettendo un allentamento degli obblighi di scorporazione e vendita, in vista di un grande piano di ristrutturazione delle compagnie Brodosplit, Brodotrogir e 3Maj, che sarebbe continuato anche dopo il 1 luglio 2013 (Communication, 19 giugno 2013).

Per quanto riguarda la Macedonia, invece, il principale blocco all'apertura delle negoziazioni è stato rappresentato dalla già citata disputa sul nome con la Grecia, alla quale si è aggiunta dal 2006 l'aspra critica del governo bulgaro circa una sedicente mancanza di rispetto della propria storia e cultura nazionale perpetrata da parte delle autorità macedoni. La Commissione ha tentato per ben cinque volte di far partire le negoziazioni, ma questi tentativi sono stati sempre respinti dal Consiglio, a causa del veto di Grecia e Bulgaria. Il 4 ottobre 2012 il Ministro degli Esteri greco ha fatto un passo avanti indicando la volontà di scrivere un "Memorandum of Understanding" per risolvere la questione una volta per tutte. La risposta del governo macedone è stata positiva, ma quando Štefan Füle, commissario per l'allargamento e la Politica europea di vicinato, ha deciso di visitare Skopje per certificare le possibilità di accordo con i governi ostili, una pesante crisi politica è scoppiata all'interno del Parlamento macedone⁶⁶. La crisi è durata poco tempo, vedendo oltretutto la stessa UE chiamata a mediare un compromesso tra i partiti politici, ma certamente la figura del paese è stata magra ed ha costretto Füle ad minacciare lo Stato di negoziazioni a rischio. Nel dicembre 2013 il Consiglio dell'UE ha assicurato che il paese aveva sufficientemente raggiunto i criteri politici, lasciando però che la discussione fosse ripresa nel 2014, sulla base dell'implementazione delle nuove riforme inserite nell'High Level Accession Dialogue firmato il 29 marzo 2013. Nel febbraio 2014 anche il Parlamento Europeo ha emesso una risoluzione contenente

⁶⁶ Il principale partito d'opposizione, l'Unione Socialdemocratica di Macedonia, ha minacciato di boicottare l'attività parlamentare e di boicottare le elezioni del 2013, come forma di protesta per alcune scelte antidemocratiche prese dal governo Gruevski, premier proveniente dal Partito Democratico per l'unità Nazionale. Il fatto principale ha riguardato un'espulsione comminata ai danni di alcuni parlamentari SDMS dopo un'aspra discussione in aula.

una positiva valutazione rispetto all'adempimento macedone dei criteri di Copenaghen, ed ha chiesto al Consiglio dell'UE di confermare una data per il lancio delle negoziazioni di accesso. Nel documento si specifica proprio che "le dispute bilaterali, per quanto debbano essere risolte prima di un accesso, non devono costituire un ostacolo per l'inizio delle discussioni". Da quel momento, l'argomento Macedonia è stato posto sul tavolo del Consiglio dell'UE altre due volte, sia a giugno che a dicembre 2014, ma nessuna decisione è stata presa sulla data di inizio negoziazioni (rimandata per l'ennesima volta all'anno successivo, in vista di ulteriori steps intrapresi nel contesto dell'High Level Accession Dialogue). Questa sorta di odissea, fatta di rimandi e promesse non mantenute, dimostra che, anche se la Macedonia avesse dimostrato un'eccellente capacità di sfruttamento dei fondi di pre-accesso, non avrebbe potuto imitare il percorso della Croazia, in quanto "ufficialmente candidata ma tecnicamente fuori da qualsiasi discorso riguardante la negoziazione".

In conclusione, possiamo rispondere alla domanda iniziale dicendo che la Croazia non si sia guadagnata l'accesso all'UE grazie ad una comprovata maturità di governance dei programmi di pre-accesso europei, così come la Macedonia non sia stata bocciata a causa della sua bassa capacità d'implementazione del programma IPA. La verità è che, mentre la Croazia è riuscita ad uscire in maniera agevole da una pericolosa trappola diplomatica (grazie anche ad una probabile spinta da parte delle istituzioni europee), la richiesta di accesso all'UE della Macedonia è rimasta soffocata dal peso dei poteri nazionali e da un latente disinteresse del Consiglio dell'UE.

In secondo luogo, ci chiediamo se **la diversa capacità d'assorbimento della IV Componente IPA abbia avuto qualche riscontro sulle variabili economiche da noi analizzate nel secondo capitolo.**

Prima di tentare una risposta, bisogna fare una serie di appunti importanti. Innanzitutto, le variabili che influenzano le dinamiche occupazionali e quelle sociali (in termini di povertà, integrazione e livello d'istruzione) sono moltissime, e qualsiasi cambiamento riscontrabile in un arco di tempo di 6 anni non può certo essere dedotto dal successo più o meno accentuato di un ridotto programma di aiuti. Diciamo che quest'ultimo può costituire una spinta al raggiungimento di obiettivi

desiderati, ma solo nel caso in cui riesca ad incontrarsi con un piano di riforme adeguato, con una serie di misure nazionali concentrate sui settori specifici e, non da ultimo, con un favorevole ciclo economico. Secondariamente, vanno tenute in considerazione le tempistiche. Il programma IPA, ed in particolar modo la IV Componente, ha cominciato a sviluppare progetti solo nel 2010 e, ancora oggi, una discreta parte delle risorse deve essere spesa per nuove attività. Al momento non esistono rapporti (né da parte di istituzioni europei né di istituti di ricerca privati) che siano in grado di stilare un bilancio complessivo dell'efficacia dei progetti IPA sulla situazione economico-sociale dei paesi beneficiari, così come sono rarissimi i documenti concernenti il reale stato d'implementazione dei progetti (quanto gli enti pubblici o le organizzazioni private abbiano effettivamente speso rispetto alle risorse ottenute; quante persone siano state effettivamente coinvolte in attività di inclusione sociale; quanti beneficiari siano stati impiegati dopo un corso di formazione o riqualificazione; quanti incontri siano stati effettivamente tenuti nel merito del potenziamento della società civile).

L'unica cosa che possiamo fare per rispondere alla suddetta domanda è quindi confrontare alcuni indicatori contenenti i dati relativi a disoccupazione, inclusione sociale ed istruzione, per vedere come questi tre fattori siano evoluti in aggregato tra il 2007 ed il 2013, tenendo bene a mente la diversa capacità d'assorbimento dei due paesi.

Tabella 25. Confronto tra Croazia e Macedonia su vari indicatori di carattere economico, sociale ed educativo

INDICATORI	CROAZIA			MACEDONIA		
	2007	2010	2013	2007	2010	2013
	Distribuzione PIL					
PIL pro capite (€ per abitante)	9.200	8.600	8.400	2.600	2.800	3.900
PIL pro capite in PPP	61	59	61	31	35	36
Dipersione regionale PIL pro capite	32.8	36.3	35.0	38.3	31.0	29.3 (2011)
	Disoccupazione					
Tasso di disoccupazione	10.0	12.3	17.3	35.0	32.0	29.0

totale						
Disoccupazione 15-24 anni	24.0	32.6	50.0	57.7	53.7	51.9
Disoccupazione femminile	11.4	12.4	16.8	35.6	32.2	29.0
Disoccupazione di lunga durata (sul totale popolazione attiva)	7.0	7.0	11.0	29.7	26.7	23.9
	Povert� ed esclusione sociale					
% Popolazione a rischio povert�	18.0	20.6	19.5	30.0	27.0	26.2
% Popolazione a rischio povert� prima di trasferimento sociali e pensioni	-	43.7	44.6	-	44.1	42.6 (2012)
Coefficiente di Gini per la disuguaglianza del reddito equivalente	29	31.6	30.9	-	40.9	38.8 (2012)
	Livello d'istruzione					
Tasso di abbandono scolastico	3.9	3.7	4.5	19.9	15.5	11.4
% persone coinvolte in attiv� di Lifelong Learning	2.4	2.2	2.9	2.8	3.2	3.5
% Persone con un livello di studio primario o inferiore	37.8	36.3	40.4	47.4	45.9	42.7
% Persone disoccupate con un livello d'istruzione di terzo grado	6.1	8.1	11.4	20.5	21.8	23.5

Fonte: Eurostat, Macedonia State Statistical Office, Croatian Bureau of Statistics

Da quanto si evince dalla tabella 25, il PIL pro capite calcolato in euro per abitante si   leggermente contratto in Croazia, mentre   aumentato considerevolmente in Macedonia. Lo stesso indicatore, misurato a parit  di potere di acquisto, mostra un livello sostanzialmente inalterato nel primo paese, ed un leggero innalzamento nel secondo. La dispersione regionale⁶⁷, indice della differenza assoluta tra il PIL pro capite nazionale e quello regionale, ha visto invece un leggero aumento in Croazia ed una notevole ristrezione in Macedonia, indice di un assottigliamento della differenza di ricchezza tra le regioni.

⁶⁷ I valori in tabella si riferiscono ai calcoli Eurostat basati sul sistema ESA95. Le regioni corrispondono alla classificazione NUTS 3. Quando l'indice   pari a 0, significa che il PIL pro capite degli abitanti dello Stato   identico in tutte le regioni.

Per quel che riguarda il tasso di disoccupazione, abbiamo già visto nel precedente capitolo le statistiche relative alle tendenze dei due Stati. La disoccupazione sul totale della forza lavoro è cospicuamente aumentata in Croazia tra il 2007 ed il 2013, mentre in Macedonia c'è stata una riduzione di 6 punti percentuali. La stessa tendenza si può notare per le categorie dei giovani (15-24 anni), delle donne e dei disoccupati di lunga durata.

Rispetto al tasso di povertà, la percentuale della popolazione a rischio⁶⁸ sia in Croazia che in Macedonia è rimasta sostanzialmente la stessa lungo i sei anni di analisi (purtroppo non esistono dati nazionali o europei sul tasso di povertà in Macedonia antecedenti al 2010; i documenti della Banca Mondiale parlano di un 30%, World Bank 2007). Stupisce la dipendenza dai canali assistenziali statali in entrambi i paesi, dove la percentuale a rischio povertà senza trasferimenti diretti e pensioni supera il 40%. La disuguaglianza del reddito disponibile equivalente⁶⁹ evidenzia un valore croato sostanzialmente in linea con quello UE (30.5 nel 2013), ed una netta divergenza interna alla Macedonia, sintomo di un reddito fortemente diversificato tra le famiglie del paese.

Infine, la tabella indica che l'abbandono scolastico in Croazia si è leggermente alzato, mentre in Macedonia è diminuito di 8 punti percentuali in 6 anni. Per quel che riguarda il lifelong learning, sono ancora troppo poche le persone impegnate in attività di formazione e riqualificazione, specialmente in Croazia dove non raggiungono il 3%. Allo stesso modo, la percentuale di persone con un livello d'istruzione primaria o addirittura inferiore è molto alta. Preoccupante è la tendenza croata che, a discapito delle misure prese per incentivare lo studio e l'iscrizione all'università, ha visto un +3% in 6 anni. Le percentuali rispetto alla quantità di laureati senza occupazione sono aumentate in entrambi gli Stati (quasi raddoppiate in Croazia), a testimonianza di un forte fenomeno di skills mismatch che sta affliggendo le dinamiche occupazionali.

Questi numeri rispecchiano in maniera abbastanza chiara quanto visto nel

⁶⁸ S'intendono persone "a rischio povertà" quelle con una soglia di reddito inferiore al 60% della media nazionale del reddito equivalente disponibile (dopo i trasferimenti sociali). I dati sono espressi in percentuale su una media triennale.

⁶⁹ Il reddito disponibile equivalente viene calcolato a partire dal reddito disponibile dell'economia domestica, tenendo conto del numero di persone che fanno parte del nucleo familiare. La "dimensione equivalente" dell'economia domestica corrisponde alla somma dei valori attribuiti tra i componenti della famiglia. Secondo la nuova scala di equivalenza OCSE, per tenere conto delle economie di scala, un valore di 1,0 è assegnato alla persona più anziana dell'economia domestica, uno di 0,5 a ciascuna delle altre persone dai 14 anni in su e 0,3 ad ogni bambino di meno di 14 anni.

secondo capitolo: a metà degli anni Duemila la situazione socio-economica macedone era altamente drammatica, mentre la Croazia si stava rapidamente avvicinando ai livelli dell'Unione Europea. Lo scoppio della crisi economica, che ha toccato entrambi i paesi nel 2009, ha letteralmente annullato questa doppia velocità di sviluppo. Mentre la Croazia ha scoperto l'estrema fragilità della propria economia e ancora oggi sembra non poter trovare i mezzi per uscire dalla recessione, in Macedonia, data la relativa debolezza economica e la minore esposizione al mercato europeo, gli effetti della crisi sono stati assorbiti velocemente ed il paese ha intrapreso uno dei più importanti periodi di crescita della sua storia indipendente.

Vista da questo punto di vista, la fotografia odierna dei due Stati sembrerebbe contraddire la loro capacità d'assorbimento della IV Componente IPA. E' come se la Croazia, nonostante sia riuscita a sfruttare un'ampia quota di finanziamenti pre-accesso e a realizzare molti progetti nei campi di cui soffriva maggiormente, abbia visto un graduale peggioramento della condizione economica e sociale media: in sei anni sono aumentati i tassi di disoccupazione, di povertà, di disparità regionale, di dispersione scolastica, e si è allargato il mismatch nei confronti dell'offerta di lavoro altamente qualificata. Al contrario, la Macedonia, utilizzando in minima parte i finanziamenti IPA, è riuscita a ridurre quasi tutti gli indicatori relativi a disoccupazione, povertà, disparità ed istruzione (a parte quello relativo alla disoccupazione dei laureati).

Come detto in precedenza, lungi dall'intenzione di questo lavoro è cercare di dimostrare una connessione diretta tra capacità d'assorbimento del programma IPA e situazione economica. Per quanto tutti i progetti implementati si siano concentrati sulle principali debolezze degli indicatori appena visti, non è possibile stimare quello che è stato il reale impatto delle iniziative intraprese e dunque non è possibile addurre qualsiasi tipo di responsabilità ad un'eventuale cattiva implementazione programmatica.

Ciononostante, questa particolare proporzionalità inversa tra capacità di assorbimento e trend socio-economici ci porta a dedurre una conclusione abbastanza inconfutabile: **senza un adeguato impianto di riforme governative, di misure prese a livello centrale e locale per correggere le inefficienze ed i limiti che attanagliano la base socio-economica di un paese, il peso di qualsiasi programma di supporto allo sviluppo tenderà ad essere molto più limitato e fine**

a se stesso. Di conseguenza, anche la migliore capacità d'assorbimento, slegata da una corretta azione statale che miri alle fondamenta dell'economia e della coesione sociale, rischierà di essere dilapidata e di rimanere molto più inefficace.

Tale ragionamento viene confermato dai giudizi più recenti sulla politica economica croata dati da parte di Commissione Europea, Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale, che abbiamo già citato nel capitolo 2. Il processo di privatizzazione è proceduto a singhiozzo e ancora oggi molte grandi imprese rientrano nel portafoglio statale. Oltre a costituire un peso pressoché improduttivo sul bilancio statale, questo carico di debiti impedisce la destinazione di molti fondi a realtà più competitive (le piccole e medie imprese) che possono contribuire alla ripresa economica. Sono infatti le PMI a costituire il motore dell'economia croata, ma troppo spesso queste devono fare i conti con procedure per la registrazione e trasferimenti di proprietà lenti e pesanti, così come con una burocrazia poco efficiente ed un alto tasso di corruzione. Le misure di supporto alle PMI, quali sgravi fiscali o incentivi alla costituzione di microimprese innovative, non sono mai state attivate. Parallelamente, anche i capitali stranieri non si sono più interessati ad investire nel paese e si stanno riducendo in modo cospicuo. Il principale motivo è la mancanza di attrazione da parte del settore produttivo croato: l'industria ha un peso relativamente scarso, è poco competitiva e manca di specializzazione produttiva. La prova di questa debolezza è la bassa quota di esportazioni, testimoniata da una posizione esterna in forte deficit. Il pesante passivo della bilancia dei pagamenti croata viene ulteriormente aggravato da un debito pubblico crescente, arrivato a lambire l'80% del PIL. La spesa pubblica è stata sempre molto concentrata su sanità e pensioni, divenute in qualche modo insostenibili a causa dei cambiamenti sociali ed economici avvenuti negli ultimi dieci in Croazia. Le misure di aggiustamento fiscale sono state minime, ed oggi i conti pubblici croati risultano fortemente deteriorati, tanto da aver indotto la Commissione ad aprire la procedura per deficit eccessivo nel gennaio 2014. Per quel che riguarda l'istruzione, le riforme prese nel tempo non si sono mai concentrate sulla qualità (a partire dalla scuola primaria) e sulla connessione con il mondo del lavoro (specialmente per l'università e per le attività di lifelong learning). Infine, anche la legislazione che regola il mercato del lavoro è rimasta sempre troppo rigida e poco incline a seguire i cambiamenti del mercato e della domanda di lavoro. Le riforme del 2011 e del 2014 hanno sicuramente reso il

mercato del lavoro più flessibile, ma la contrattazione collettiva non è stata minimamente toccata (a dimostrazione del peso molto forte dei sindacati). La misura più importante ha riguardato l'incentivo all'utilizzo dei contratti a tempo determinato. Un passo in avanti, certamente, ma che potrebbe avere l'effetto boomerang se in breve tempo gli imprenditori privati non verranno incentivati ad assumere (con una minore imposizione fiscale, stipendi più bassi, facilità di accesso al credito, aiuti statali per l'assunzione di giovani laureati o indirizzati ai progetti di ricerca e sviluppo ecc.), dando il via ad un nuovo fenomeno di precarizzazione del lavoro che riguarderebbe in particolar modo i giovani.

Come risposta alla procedura aperta dalla Commissione Europea, il 24 aprile 2014 il governo croato ha approvato un Piano di Riforme nazionale che avrà tempo fino al 2016 per fronteggiare le insufficienze dell'economia. Le principali misure che sono appena state prese o che verranno assunte dal paese sono le seguenti (National Reform Program, 2014):

- **Business environment:** La Strategy on Stimulating Investments 2014-2020 servirà a migliorare l'assetto normativo ed istituzionale che si occupa di investimenti (riduzione delle barriere amministrative), promuovere un nuovo piano comunicativo per promuovere gli IDE in Croazia, implementare un piano di attrazione per gli investimenti greenfield (nei settori orientati alle esportazioni, nell'alta tecnologia ecc.) e brownfield (per rimettere in funzione parti di imprese pubbliche scorporate). Il National Plan of Spatial Development aiuterà ad alleggerire le procedure per la registrazione catastale, facilitando i trasferimenti di proprietà, gli investimenti nelle aree in disuso e la costruzione per le infrastrutture fondamentali. I giorni per ottenere un permesso saranno ridotti da 317 a 74. Verrà promosso un piano per lo sviluppo della banda larga tramite la Strategy on broadband access development, per portare internet in tutto il territorio croato. Verrà rafforzata la Croatian Agency for SMEs and Investments (HAMAG) per supportare le piccole e medie imprese che non riescono ad accedere al canale creditizio bancario. La HAMAG, creata nel 2012, è stata creata per emettere garanzie di credito alle PMI, assicurando una copertura totale nel caso di incapacità di pagare da parte delle imprese beneficiarie. Il governo è pronto ad ampliare il suo portafoglio, fondendo l'agenzia con la BICRO (Business Innovation Agency for Croatia), impegnata a finanziare i progetti innovativi delle nuove start-ups croate. Inoltre, verranno utilizzati i fondi europei,

come nelle garanzie per i giovani imprenditori che, a loro volta, saranno supportate dal Fondo di Investimento europeo.

- **Pubblica Amministrazione:** Tramite la Strategy for Modernisation of Public Administration 2014-2020, si punterà a rendere la PA più efficiente ed efficace, sia da un punto di vista organizzativo (riduzione dei 20 uffici amministrativi statali a 5, dislocati nel territorio; fusione dei dipartimenti che hanno affari congiunti in singole unità operative), sia da un punto di vista qualitativo (controlli basati su un nuovo “quality management system”). Il risultato permetterà un notevole risparmio di denaro, ed un miglioramento della PA rispetto ai criteri di trasparenza, professionalità e qualità dei servizi.
- **Spesa pubblica:** Trasposizione della direttiva 2011\85|EU, rientrante nell’ambito del Six Pack, nella legislazione nazionale entro la fine del 2013. Questa direttiva, che definisce standards comunitari per la disciplina fiscale, è stata trasposta con un emendamento al Fiscal Responsibility Act del 2010. La prima misura di aggiustamento ha imposto l’approvazione della finanziaria annuale in linea con le previsioni di crescita del PIL (con qualche eccezione per alcune particolari categorie di spesa, come accordato dallo stesso Patto di Stabilità e Crescita). In più, sono stati rafforzati i controlli, la trasparenza e la responsabilità politica, tramite un potenziamento del Fiscal Policy Committee e del ruolo delle dichiarazioni di responsabilità fiscale (imposte per le aziende d’intermediazione finanziaria e le altre persone legali che fanno riferimento allo Stato o alle amministrazioni locali).
- **Tassazione:** Il sistema della tassazione deve muoversi in linea con la riduzione del deficit, senza tralasciare il pericolo dell’evasione e dell’economia informale. Delle 41 forme d’imposizione parafiscale, una buona parte è già stata abolita o comunque ridotta. A inizio 2014, l’IVA è stata aumentata dal 10% al 13%. Le altre misure che verranno riguarderanno: la tassazione sul gioco di fortuna, il contributo sanitario innalzato dal 13% al 15% (parallelamente ad una ristrutturazione del settore), un’imposizione sugli interessi dei risparmi privati e sulle proprietà di valore, un forte sgravio alle aziende che, per legge, dovranno utilizzare i maggiori profitti per investimenti. In più verrà messa in atto una forte lotta all’evasione fiscale, incentivando le transazioni per mezzo di dispositivi telematici e riorganizzando il Central Office of the Customs Administration, organo di controllo e monitoraggio delle attività economiche presenti nel

territorio.

- **Imprese di Stato:** Le compagnie pubbliche dovranno affrontare un processo di ristrutturazione che includa una razionalizzazione delle spese tramite riorganizzazione, modernizzazione e miglioramento della competitività. Di base, dovrà operarsi un outsourcing dei settori meno importanti e produttivi con una scorporazione e vendita a privati esterni. La prima tranche riguarderà la Hravtske Autoceste, l'Autocesta Rijeka Zagreb (trasporti), la HŽ Cargo, HŽ Putnički prijevoz (trasporto ferroviario) e la Croatia Airlines. Lo Stato dovrà essere bravo nel capitalizzare e a gestire la difficile situazione di migliaia di lavoratori per i quali, se non potranno essere mantenuti all'interno delle nuove strutture, dovrà essere attivata la cassa integrazione. Nel 2014, i sussidi sono stati ridotti del 7%, a fronte di un incremento dei profitti del 15.3%. L'Act on the Execution of the State Budget ha imposto una trattenuta sui profitti delle imprese in parte private, in parte pubbliche, che entrerà nelle casse dello Stato.
- **Pensioni e Sanità:** Il nuovo Pension Insurance Act ha fortemente penalizzato i baby pensionati (fino ad un massimo di -20%) e premiato chi ha deciso di lavorare per più tempo possibile (+9%). Armonizzazione dell'età tra uomini e donne, parificate a 65 anni in un processo che durerà fino al 2030. Abolizione dei privilegi per i parlamentari e i veterani di guerra andati in pensione. Le pensioni per disabilità (di cui la Croazia detiene il record europeo, con il 3.24% del PIL rispetto alla media UE dell'1.1%) saranno sottoposte a controlli e condizioni più strette. Al posto di mandare a casa i lavoratori impossibilitati a svolgere le mansioni per le quali sono stati assunti, si tenterà di assegnarli ad altre funzioni interne all'azienda o ad un incarico part-time. La sanità pubblica è stata rivista con il National Development Plan 2014-2016. Altre misure punteranno ad informatizzare le procedure ed i sistemi di comunicazione e ad effettuare maggiori controlli sulla spesa, sui prezzi e sulla qualità dei servizi. Il Social Welfare Act unificherà tutti i benefici assistenziali esistenti (per disoccupazione, famiglie in condizione di povertà, mutilati e veterani di guerra) in un'unica voce, semplificando le procedure, informatizzando database e richieste, e rafforzando il Single Payment Centre come unico centro amministrativo del servizio. A fianco di questo, la Strategy on Combating Poverty and Social Exclusion in Croatia sarà il documento chiave per cercare di ridurre il tasso di povertà e l'esclusione sociale delle minoranze etniche nel paese (Rom) o delle categorie sociali che non

riescono a trovare lavoro (i giovani sotto i 30 anni). Di base, si vorranno adeguare i benefici sociali con la nuova situazione croata, rendendo le misure più attive e meno passive (educazione, lifelong learning, reinserimento al mondo del lavoro, concessioni di case e sconti sulle bollette energetiche, accesso agevolato ai servizi sanitari ecc.).

- **Mercato del lavoro:** Il mercato del lavoro, già fortemente ritoccato con il Labour Act del 2013, subirà nuove importanti misure. Si cercherà di riformare la legge sulla partecipazione e la rappresentanza nella contrattazione collettiva tripartita. Lo Stato sarà disposto a fornire ai datori di lavoro in crisi economica un piano di aiuti più sostanzioso e che, soprattutto, faccia di tutto per mantenere i lavoratori i azienda (organizzando corsi di riqualificazione, inserendoli nel processo di ristrutturazione economica ecc.). Dall'altra parte la validità illimitata dei contratti collettivi dovrà essere abolita, permettendo comunque una ricontrattazione in tempi certi. Sarà incoraggiato l'impiego delle persone con disabilità, con la rimozione di tutti gli impedimenti all'occupazione, un incentivo all'assunzione ed un rafforzamento dei corsi di formazione dedicati. Gli stipendi della pubblica amministrazione sono stati già ridotti del 6%, ed il diritto all'aumento salariale su base annuale (una sorta di scala mobile automatica) è stato abolito, a meno che non sia specificatamente accordato dalla contrattazione collettiva, fino ad un limite di +10%. Il CES sarà rafforzato ulteriormente, amplificando i suoi mezzi informatici e la possibilità di arrivare a tutti i cittadini. Verranno aperti centri per giovani e per l'orientamento, sulla base di quanto realizzato grazie al contributo IPA nel grant scheme "Local Employment Development phase II". Il CES sarà centro nevralgico delle potenziate politiche attive del lavoro, con l'obiettivo di raggiungere il 6.9% della forza lavoro attiva nel 2020. Verrà inserito un comitato di controllo dell'efficacia delle politiche e, soprattutto, i datori che assumeranno, in relazione ai programmi di politica attiva nazionali, nuova forza lavoro facente parte dei target groups designati dalla Commissione, avranno degli incentivi finanziari. Particolare attenzione verrà data ai giovani, grazie allo Youth Guarantee Implementation Plan che attiverà un piano di monitoraggio della disoccupazione giovanile, tentando di stabilire accordi con soggetti privati per attivare tirocini, contratti di apprendistato, action learning o corsi di formazione professionale per gli under 30. La nuova strategia per l'industria prevede un aumento di circa 100.000 posti di lavoro nei settori delle costruzioni, della

lavorazione delle materie prime e dell'ammmodernamento informatico delle strutture esistenti. La Strategia per il turismo, invece, si pone l'obiettivo di raggiungere almeno 22.000 nuovi posti di lavoro e 10.000 in attività collegate nel breve periodo.

- **Istruzione:** Per prevenire il preoccupante incremento dell'abbandono scolastico, verranno messe in atto una serie di misure che possano facilitare la frequentazione della scuola dell'obbligo da parte dei minori provenienti da ambienti socialmente vulnerabili (assegnazione gratuita di libri di testo, servizi di trasporto, finanziamento per il prosieguo degli studi per gli studenti delle scuole professionali). I programmi scolastici della scuola primaria andranno rivisti, così come le condizioni delle strutture che ospitano gli studenti, per mezzo del Network of Primary and Secondary Schools, Student Dormitories and Educational Programmes. La Strategy for Education, Science and Technology aggiusterà ulteriormente il registro del CROQF, così da essere pubblicato nel minor tempo possibile, in linea con i cambiamenti del mercato del lavoro (nuovi standards per nuove qualifiche riconosciute, da inserire poi nei programmi dei tre livelli d'istruzione e nei corsi di formazione professionale). L'università sarà rivista con l'Act on the Amendments of the Act on Scientific Activity and Higher Education e con l'Act on the Amendments of the Act on Croatian Science Foundation: il primo obiettivo è migliorare la qualità e la competitività delle università tecniche croate, così come di coltivare e trattenere le eccellenze. Il National Innovation Strategy of the Republic of Croatia 2014 – 2020 e lo Smart Specialisation Strategy of the Republic of Croatia sono due documenti che provvederanno a rafforzare la cooperazione tra il settore della ricerca scientifica e le attività economiche. Questi s'inseriranno nella Strategy for Education, Science and Technology in 2014, chiamata a creare un nuovo quadro per l'implementazione della ricerca e dello sviluppo nelle aziende private, con un'ampia contribuzione pubblica ed un maggior coinvolgimento delle università nazionali. Infine, l'Action Plan for the Internationalization of Higher Education continuerà a lavorare per stimolare la mobilità in chiave europea degli studenti, e per far sì che, entro il 2020, il 35% delle persone comprese tra un'età di 30 e 34 anni abbia completato un percorso di studi di grado terziario.

Nel caso in cui il Parlamento croato sarà capace di approvare il sostanzioso piano di

riforme disegnato e, naturalmente, se queste riusciranno a sortire gli effetti sperati, la Croazia riuscirà con tutta probabilità a riemergere dalla palude della recessione in cui è finita sei anni fa. E soprattutto, riuscirà a rendere massimamente efficace la buona capacità d'assorbimento già dimostrata, stavolta non più mirata ad un programma di accesso, bensì alle più ampie prospettive concesse dai fondi strutturali europei.

Venendo alla Macedonia, abbiamo visto come i numeri degli ultimi quattro anni siano stati mediamente positivi, a testimonianza di alcune politiche statali che sono riuscite ad invertire il disastro economico e sociale degli ultimi vent'anni. Il processo di privatizzazione, dopo un avvio fallimentare, è stato quasi totalmente completato. La spesa pubblica è stata razionalizzata ed ha cominciato ad allocare risorse per ampie opere infrastrutturali ed un piano di ristrutturazione industriale. Gli investimenti diretti esteri hanno cominciato ad affluire nel paese, grazie ad un'opera di incentivazione e pubblicizzazione del territorio, ed il generale business environment è migliorato con un alleggerimento delle procedure e dei costi per la registrazione ed il mantenimento delle PMI, oltre ad un supporto alla tecnologizzazione e all'informatizzazione delle stesse. Dal lato del mercato del lavoro, la regolamentazione macedone è stata gradualmente alleggerita ed oggi risulta tra le più flessibili dell'intera regione balcanica. Inoltre, le tasse sono relativamente basse e l'assistenza sociale fornita ai disoccupati non sembra costituire un palliativo per non cercare lavoro.

Quindi, le riforme messe in campo negli ultimi anni dal governo Gruevski hanno portato ad un effettivo miglioramento delle condizioni economiche del paese, specialmente per quel che riguarda le possibilità di creare attività economiche e, conseguentemente, di creare occupazione. Tuttavia, la Macedonia rimane sempre uno degli Stati più deboli del Continente, e sono moltissimi i nodi che devono ancora essere sciolti. Come sottolinea l'ultimo Progress Report della Commissione, datato ottobre 2014, la situazione economica e sociale in Macedonia continua ad essere estremamente preoccupante per i seguenti motivi:

- La ripresa economica è stata affidata a fattori che, se nel breve periodo stanno dando effetti positivi, potrebbero nascondere alcune pericolosità per il lungo periodo (contrariamente a quanto indicato dalle conclusioni del Dialogo intra-ministeriale tra i Ministri dell'Economia dell'UE e quelli dei paesi candidati tenutosi nel maggio 2014). Tra questi, rileviamo gli IDE e gli ingenti prestiti

esterni richiesti dal governo, che stanno rapidamente allargando il deficit del conto corrente. Le importazioni devono cominciare ad essere sostituite da produzioni interne, così da completare la catena produttiva interna e ridurre la dipendenza dall'estero. Su questo punto, la Commissione indica che l'alleggerimento procedurale e burocratico non è ancora sufficiente per rendere l'attività delle imprese macedoni più dinamiche (anche per quanto riguarda le procedure di uscita dal mercato: le procedure di bancarotta concluse nel 2013 conteggiavano solo il 30% di tutte quelle aperte). Allo stesso modo, le imprese locali godono ancora poco dei supporti pubblici rispetto a quelle straniere che si stanno stabilendo nel territorio.

- La composizione settoriale è rimasta per lo più la stessa, concentrata in settori a bassa produttività: le costruzioni hanno guadagnato terreno (11% del valore aggiunto totale nel 2013), a discapito dell'industria manifatturiera (calata in due anni dai 21% al 16%). Le stesse imprese straniere giunte nel paese, che avrebbero dovuto apportare un rinnovamento produttivo, non sono riuscite (almeno per ora) a raggiungere l'obiettivo. La prova è data dalle esportazioni, che si sono mosse in piccola parte dalle materie prime ai prodotti chimici, ai macchinari e all'elettronica. Un altro indicatore è dato dalla produttività del lavoro, che è rimasta ristretta, al 18.4% della media europea (vedendo addirittura un abbassamento di output per lavoratore tra il 2012 ed il 2013). L'implementazione dell'Innovation Action Plan non è stato possibile per motivi legali: non è stato creato un fondo per l'innovazione e lo sviluppo tecnologico, come richiesto dalla Law on Innovation Activities.
- Dopo un incremento del deficit, arrivato al 3.9% nel 2014, le politiche fiscali pubbliche sembrano andare in una direzione di ulteriore allargamento. Le pensioni sono state nuovamente alzate, così come i benefici dell'assistenza sociale e i sussidi agricoli, a lato di importanti arretrati che il governo non ha ancora pagato ad aziende private con le quali aveva contratto debiti (motivo per cui nel 2014 il bilancio annuale è dovuto essere rivisto due volte) e di nuove passività accumulate dalle imprese pubbliche. La proposta di inserire un tetto costituzionale verso la possibilità di accumulare deficit non è ancora stata approvata per una serie di vincoli legali e procedurali. La lotta all'evasione e all'economia informale non ha compiuto passi avanti rispetto all'Action Plan del Ministero del Lavoro 2013, che ha ottenuto scarsi risultati.

- Il settore pubblico continua ad essere il primo datore di lavoro: le stime per il 2014 rispetto all'occupazione, parlano di un 20% di occupati nei servizi statali e regionali. Le compagnie estere hanno prodotto una ripresa occupazionale nel settore manifatturiero, ma la maggior parte dei lavoratori è impegnato in attività a bassa produttività (agricoltura, lavorazione materie prime ecc.). Le rigidità strutturali continuano a soffrire una bassa mobilità intersettoriale e, soprattutto, un forte skills mismatch: sia il Programme for Higher education and Research, Innovation, Mobility and Youth, sia la Strategy for Vocational Education and Training in the context of Life-long Learning non stanno dando gli effetti sperati. La crescita di iscritti all'università ha avuto un blocco nel 2013, parallelamente ad una stagnazione del tasso di disoccupazione che coinvolge i laureati (un quarto del totale è senza lavoro). Nel 2014 è stato adottato un nuovo piano operativo per le misure di politica del lavoro attive, ma il budget disposto è stato ridotto. La Commissione ha posto qualche riserva anche rispetto alla qualità delle misure: queste si sono concentrate ancora troppo sui sussidi all'impiego e alle esenzioni per le nuove aziende, lasciando scoperta la parte più propriamente legata alla valutazione della performance individuale e la qualità dell'impiego, vista nell'ottica di incontro domanda-offerta di lavoro. L'ESA ha ancora problemi di efficienza. Il Consiglio Nazionale per la Salute e la Sicurezza sul Lavoro, allo stesso modo, si incontra ad intervalli di tempo irregolari, senza un piano sequenziale ed un approfondimento delle proprie iniziative (non sono state approvate nuove ispezioni nei luoghi di lavoro).
- I progressi della strategia nazionale per alleviare la povertà e l'esclusione sociale sono stati molto limitati. Non esistono rilevazioni statistiche complete ed aggiornate. I bambini rom iscritti alla scuola primaria sono sempre troppo pochi, così quelli senza un documento identificativo. Viene riscontrata una bassa coordinamento tra i centri locali che si occupano di attività inclusive per disabili, una scarsa preparazione degli addetti ai lavori e poche effettive opportunità create per inserire nel mercato del lavoro le categorie protette. Per quel che riguarda le donne, la Law on Conditions of Employment ha concesso servizi per l'infanzia gratuiti a tutti i figli di donne impiegate, così come la Commission for Prevention and Protection against Discrimination ha promosso diverse azioni mirate alla parità di genere. Ciononostante, il Dipartimento Centrale per le Pari Opportunità non è stato sufficientemente implementato e, al momento, la drammatica

situazione delle donne rom e delle donne impiegate informalmente nell'agricoltura sono rimaste immutate. L'Agenzia per la Protezione delle Minoranze di Rappresentanza, istituita nel merito degli accordi di Ocrida, è ancora troppo sottofinanziata. Lo stesso discorso può dirsi per il Direttorato per la Promozione della Cultura e per la Strategia per l'Istruzione e l'Integrazione, mirata a rendere la scuola un ambiente più solidale ed inclusivo per tutte le culture che compongono il paese. Uno dei principali risultati è la persistenza di scuole ad alta concentrazione etnica (rom, albanese).

La situazione economica e sociale macedone rimane pertanto estremamente grave. Qualche passo avanti è stato fatto, senza dubbio, ma lo possiamo valutare solo come un importante punto di partenza. Per effettuare un reale salto di qualità, la Macedonia necessita di misure più forti che mirino ad ottenere risultati nel lungo termine e che consentano non solo di abbassare, ma di avvicinare concretamente i dati relativi a disoccupazione, istruzione ed inclusione sociale alla media europea. Certamente, tutte le situazioni appena viste avrebbero potuto beneficiare del supporto dato dai fondi europei ma, come già sottolineato, la capacità di assorbimento è stata minima ed i progetti carenti in numero ed efficacia. Oltre alla cattiva preparazione e gestione amministrativa, parte della responsabilità di questa bassa capacità d'assorbimento potrebbe essere scaturita dal **basso interesse** mostrato nei confronti dei programmi europei.

Come conviene la Foundation Open Society (2013 a), la Repubblica macedone è finita in fondo al gruppo dei paesi balcanici nel processo di adesione all'UE, scavalcata da Serbia e Montenegro che hanno già firmato i negoziati di accesso, e dall'Albania che è pronta a farlo entro la fine del 2015. E' inspiegabile come, dal 2005 ad oggi, tutte le istituzioni europee abbiano gradualmente certificato la prontezza della Macedonia per avviare le negoziazioni di accesso ed aprire i famosi 35 capitoli, ma mai nessuna mossa concreta sia stata presa. L'ultima scusa, che ormai rimbalza da una riunione all'altra del Consiglio dell'UE da quasi due anni, è che il paese debba realizzare maggiori progressi nel merito del Dialogo per l'Accesso di Alto Livello. Ora, è indubbio che all'interno paese ci siano ancora molti problemi, non solo di carattere economico e sociale, ma soprattutto politici⁷⁰. E' però

⁷⁰ Il governo di destra, guidato dal Partito Organizzazione Rivoluzionaria Interna Macedone di Nikola Gruevski, è sospettato di aver preso una deriva leggermente autoritaria, attentando al pluralismo istituzionale e mediatico. La pubblica amministrazione è stata politicizzata, con il posizionamento

inammissibile che queste questioni non vengano poste all'interno di un piano certo di negoziazioni, come avvenuto per tutti gli altri Stati candidati. E' come se, da parte delle istituzioni europee (in particolare quelle più "autonome", come la Commissione), ci fosse una mancanza di volontà di sollevare una questione piccola, diciamo pure scontata, per timore che questa possa creare oltremodo nuovi scenari di rottura diplomatica con alcuni degli Stati membri. A questo proposito, dato il momento di altissima tensione che si sta vivendo con il nuovo governo greco guidato da Alexis Tsipras, sarà difficilmente prevedibile una riapertura della discussione sull'accesso macedone in tempi brevi.

Da parte macedone, la speranza non sembra essere esaurita. Secondo l'ultimo sondaggio UE dell'aprile 2014 (Standard Eurobarometer 81), alla domanda "hai ancora fiducia nell'UE?", il 49% degli intervistati macedoni avrebbe detto di sì, contro un 42% di "no" ed un 9% di "non so". In modo simile, il supporto verso l'accesso all'UE sarebbe stato confermato dal 51% dei rispondenti, contro un 18% di contrari ed un 30% di "indifferenti". Questo sondaggio è stato in qualche modo confermato da un'altra intervista condotta dall'Istituto per la Democrazia "Societas Civilis" di Skopje nel settembre 2014, su un campione di 1022 persone. L'80% degli intervistati avrebbe dichiarato un'opinione favorevole per l'accesso, ma solo previa referendum popolare. Il 59% crede che l'unica ragione per il mancato accesso sia data dall'ostruzionismo dei paesi vicini, contro il 29% che crede in una fallita implementazione delle riforme interne. Il 47% dei rispondenti ritiene oltretutto che la Macedonia sia avanzata nel processo, mentre il 31% considera che non sia stato fatto alcun passo avanti, o che addirittura ci sia stata una regressione. Come possiamo vedere, la popolazione macedone, nonostante alcune riserve, sembra riporre una discreta speranza in un accesso all'organizzazione. Se c'è quindi da cercare un responsabile interno per la situazione di stallo creatasi, questa va trovata nel governo di Gruevski, che negli ultimi 6-7 anni ha fatto veramente poco per tentare una riapertura delle discussioni. La bassa implementazione del programma IPA, così come la mancanza di richiesta di un nuovo incontro per avviare le negoziazioni, ne sono l'ovvia dimostrazione.

strategico di uomini vicini al partito di maggioranza nelle posizioni chiave a livello locale. Allo stesso modo, alcune decisioni giuridiche in merito alla condanna per corruzione di parlamentari del governo hanno destato molti sospetti. Infine, la libertà di stampa è stata manomessa durante le ultime elezioni del 2014, con un controllo abbastanza palese dei canali d'informazione pubblici che non hanno rispettato la par condicio (Progress Report 2014, BalkansInsight.com).

In questo caso, l'impegno per cercare di concludere positivamente l'impegno preso nella prima metà degli anni Duemila, ormai quasi dieci anni fa, dovrebbe essere bilaterale. Le istituzioni europee dovrebbero cercare di mettere sul tavolo l'argomento Macedonia ed aprire la fase delle negoziazioni una volta per tutte, inserendo le dispute culturali con Grecia e Bulgaria all'interno del processo (tramite il capitolo 30, intitolato "Relazioni Esterne"). Parallelamente, in accordo con questo nuovo atto di fiducia, il governo macedone dovrebbe cercare di attenersi alle richieste europee e, soprattutto, di dimostrarsi capace e maturo nell'implementazione del nuovo programma IPA II. Solo al termine di questo, nel 2020, con una comprovata maturità di governance ed una rinnovata pace diplomatica con i vicini balcanici, gli ostacoli che ostruiscono la nomina della Macedonia come nuovo Stato membro dell'Unione Europea non avrebbero più senso di esistere.

CONCLUSIONI

Arrivati alla conclusione di questo lavoro, riprendiamo la domanda con la quale abbiamo cominciato la nostra analisi: a vent'anni esatti dalla firma degli Accordi di Dayton, qual è lo stato dei rapporti tra Unione Europea e Balcani Occidentali?

I passi avanti compiuti negli ultimi due anni, con l'ingresso della Croazia e l'apertura alla candidatura ufficiale di Serbia, Montenegro ed Albania, hanno dato un'importante accelerazione ad un processo che, dalla Conferenza di Salonicco (2003) in poi, è stato caratterizzato da un'andatura molto lenta e frammentata. Il cammino che sta davanti all'ingresso dei paesi candidati, nonostante questo nuovo passaggio, rimane comunque tortuoso ed incerto, lasciando poche speranze per una soluzione definitiva in tempi brevi. Era abbastanza comprensibile già all'alba dello scorso decennio che la convergenza degli Stati dell'ex Jugoslavia e dell'Albania non sarebbe stata agevole come quella dei paesi dell'Europa Centro Orientale, ma certamente nessuno poteva pensare a tempistiche così lunghe e a difficoltà tanto accentuate.

I motivi che stanno dietro a questa differenza con i paesi entrati nell'UE nel 2004 sono molteplici, ed in prima battuta affondano le loro radici nelle caratteristiche etniche e politiche degli Stati considerati. Innanzitutto, la regione balcanica è sempre stata un puzzle molto complesso di popolazioni divise per etnia, lingua e religione, costrette a condividere un territorio ristrettissimo e alla ricerca perenne di una supremazia territoriale le une sulle altre. La "finzione jugoslava" è stata solo l'ultimo dei tanti tentativi storici di mettere insieme queste varie realtà in un unico grande blocco. Quando la Repubblica Federale è implosa, provocando la più cruda guerra in Europa dai tempi della Seconda Guerra Mondiale, la cartina dei Balcani è riuscita a trovare finalmente un nuovo assesto, più conforme alle istanze degli abitanti balcanici, senza però raggiungere l'auspicata "pace tra i popoli". Tuttora, la collaborazione politica ed economica tra i nuovi Stati rimane molto precaria, preda di nazionalismi mai spenti ed incapace di costituire un'unica grande realtà amalgamata, in lotta per obiettivi comuni (come potrebbe essere proprio l'accesso all'Unione Europea). La Slovenia ha dei contenziosi con la Croazia che sono ancora in attesa di una risoluzione finale. La stessa Croazia è in piena disputa con la Serbia per i danni

di guerra e le isole di Vukovar e di Šarengrad (come nuovo paese UE, ha già preannunciato che non ne riconoscerà la membership europea se non si raggiungerà una soluzione su questi temi). Il Kosovo, nonostante l'accordo momentaneo del 2013, non è stato riconosciuto da Belgrado e da Sarajevo, mentre gli altri paesi della regione che ne sostengono l'indipendenza lo fanno soprattutto in chiave anti-serba (vedi l'Albania, protagonista di pesanti schermaglie con il governo serbo durante l'ultimo anno⁷¹). Il Montenegro rivendica porzioni di territorio croato, così come la Bosnia per quanto riguarda il suo confine occidentale e, in particolare, l'enclave di Neum. La stessa Bosnia sta anche affrontando forti problemi d'integrazione interna: l'esecutivo si sostiene ancora sul governo plurale concordato con gli Accordi di Dayton, senza però che questo sia riuscito ad omogeneizzare ed unificare le varie frange che compongono la popolazione (che infatti nella primavera del 2014 si è resa protagonista di una protesta massiccia, diffusasi in varie parti del territorio). Lo stesso può dirsi per la Macedonia, dove l'Accordo di Ocrida ha stabilito una contrattata partecipazione politica della cospicua minoranza albanese, ma che di fatto ha perpetrato una forte emarginazione sociale della stessa. In più, come abbiamo già visto, il paese vive ancora gravi problemi diplomatici con le vicine Grecia e Bulgaria. Dunque, l'acceso nazionalismo che ha da sempre contraddistinto gli Stati dei Balcani Occidentali non si è ancora sopito, e per le istituzioni europee è stato sempre molto complesso trovare interlocutori validi che condividessero realmente valori cardini quali il decentramento dei poteri, la cooperazione politica ed economica e la capacità di aprire tavoli di trattazione diplomatica. L'alta conflittualità, poi, sommata all'atteggiamento autoritario e poco democratico di molti governi centrali (vedasi i casi odierni in Albania, Serbia, Macedonia, Bosnia Erzegovina, tutti alle prese con problemi di legittimità interna), fanno trapelare una sorta di "immaturità politica" molto lontana dalla convergenza sul criterio politico di Copenaghen e che, difficilmente, riuscirà ad avvicinarsi in tempi brevi. Anche rispetto all'argomento "ingresso nell'UE", la retorica dei vari leaders di governo, apparentemente intenzionati a sposare il progetto europeo nel minor tempo possibile, è diventata un gioco clientelare che ha coinvolto poche élites nazionali vicine alle stesse forze governative, portando le opposizioni ad avversare le proposte filo-europee per paura di un'ulteriore usurpazione di potere. L'ingresso nell'UE è pertanto diventato una

⁷¹ Durante il primo storico incontro (mancava dal 1947) tra il premier albanese Rama e l'omologo serbo Vucic nel novembre 2014, il primo ha dichiarato che "l'indipendenza kosovara è innegabile e deve essere rispettata", ricevendo come risposta dal secondo un'accusa di provocazione.

questione prettamente interna, fulcro di scontri e proteste, che nella sostanza non si è mai tradotta in una reale azione riformatrice, specialmente nel campo della *rule of law* (O'Brennan, 2013). In secondo luogo, la relativa giovinezza delle strutture economiche e dei nuovi attori chiamati a parteciparvi ha permesso solo un lento e parziale grado di sviluppo economico. Anche in questo caso, il possibile confronto con l'Est Europa indica una netta differenza che va cercata nella storia, piuttosto che nei numeri. Rispetto ai "colossi" dell'ex Patto di Varsavia, infatti, i nuovi Stati hanno dovuto fare i conti con una ristrutturazione istituzionale totale, improntata su territori diversi e molto più ristretti rispetto a quello della Repubblica Federale, una limitata disponibilità di risorse, una necessaria ricostruzione infrastrutturale (la guerra ha provocato danni ingentissimi) ed un passato industriale molto meno radicato (elemento peculiare dell'economia titoista, che ha concentrato i principali comparti industriali solo in alcune aree della Jugoslavia, in un sistema misto che ne ha indebolito la capacità produttiva). Come terzo fattore di divergenza rispetto a quanto accaduto con gli ultimi entrati nell'UE, ricordiamo la relativa lontananza di alcuni Stati chiave (Germania, Francia, Benelux), che non hanno mai guardato alla regione come ad un potenziale bacino di nuove opportunità. L'unico paese che avrebbe potuto costituire il motore propulsivo dell'integrazione balcanica nel sistema europeo, la Grecia, è rimasto sempre debole. Questa caratteristica è derivata sia dal discredito dello stesso paese agli occhi dell'UE, causato dalla fallimentare posizione finanziaria svelatasi dopo il 2009, sia da una sconnessione tra retorica e pratica: la Grecia, durante le sue presidenze europee, ha promosso diverse iniziative politiche mirate all'accesso dei Balcani Occidentali nell'UE, ma la sua credibilità è stata ovviamente minata dal mancato riconoscimento della Repubblica macedone per la questione del nome, e da un'intricata posizione rispetto all'indipendenza kosovara.

Tutti questi motivi, che già imponevano alle istituzioni europee una strategia di convergenza verso i Balcani molto più forte e decisa di quella utilizzata nei confronti dei PECO, si sono scontrati con il malcontento susseguente ai nuovi ingressi degli anni 2004-2007 (soprattutto di Romania e Bulgaria, giudicate a distanza di anni ancora "un errore", in quanto non pronte per una reale integrazione del sistema), nell'ambito della cosiddetta "fatica da allargamento". Il risultato si è tradotto in un declassamento dell'argomento relativo ai nuovi ingressi nell'UE, parallelamente all'approvazione di una condizionalità più severa e fiscale riservata ai paesi balcanici, come mai nessun paese candidato aveva ricevuto prima. In altri

termini, i paesi balcanici sono stati lasciati ancora più soli, essendo diventata la loro candidatura un argomento secondario, a fronte però di un processo di avvicinamento tanto più difficile quanto improbabile date le condizioni di partenza. Come ribadito dal Commissario all'allargamento Füle in occasione della presentazione dei Progress Reports del 2010, i paesi candidati saranno ammessi nell'Unione solo con una preparazione certificata al 100%. Il discorso acquista significato alla luce dell'im maturità politica degli Stati balcanici e della loro notevole arretratezza economica e sociale: un accesso frettoloso metterebbe a repentaglio sia la sostenibilità del paese entrato, sia l'intero sistema UE. Tuttavia, una maggiore severità, senza un appoggio concreto allo sviluppo di questi paesi, ha provocato negli anni un ulteriore distacco tra le parti, facendo perdere tempo, risorse e, probabilmente, anche quel favorevole impeto di inizio anni Duemila che puntava a risolvere la questione nel migliore dei modi. Difatti, oltre ai documenti di monitoraggio e alle sporadiche riunioni dei comitati costituiti ad hoc per controllare il processo di avvicinamento dei paesi interessati all'UE, non è mai stata creata una "task force" che valutasse l'effettiva fattibilità dell'ingresso dei paesi balcanici, che desse una marcia temporale certa e che trasmettesse un supporto concreto per l'approvazione di riforme fondamentali, all'interno, così come della firma di accordi risolutivi all'esterno.

Lo strumento che più di tutti avrebbe potuto imprimere forza e velocità a questo processo di avvicinamento è stato il programma IPA 2007-2013, sul quale ci siamo concentrati in questo lavoro, prendendo come caso di studio l'implementazione della IV Componente in Croazia ed in Macedonia. Questi due paesi, politicamente ed economicamente molto diversi già dai tempi della Jugoslavia, nonché protagonisti di un cammino totalmente differente verso l'adesione all'UE, hanno dimostrato ampiamente come l'IPA sia stato sostanzialmente mal calibrato tanto sui loro bisogni antecedenti all'ingresso, quanto sulle volontà di convergenza richieste da Bruxelles.

Dal punto di vista economico, nessuno dei due paesi in analisi ha avuto negli anni un reale allineamento degli indicatori produttivi, commerciali ed occupazionali con quelli dei paesi membri UE. I limitati sviluppi testimoniati alla metà degli anni 2000, quando si era parlato addirittura di "boom economico", sono stati spazzati via dalla crisi economica che ha attanagliato l'intero Continente e che ha rivelato in maniera evidente i difetti strutturali di tutte le economie della regione balcanica. A fronte di

questa rinnovata difficoltà economica, rafforzata da un innalzamento della soglia di allarme sociale (più povertà, meno occupazione, minore inclusione sociale), il programma IPA si è dimostrato impotente e, soprattutto, scarsamente idoneo a risolvere le principali insufficienze dei paesi beneficiari. Il caso croato è emblematico. Nonostante la Croazia, paese già più avanzato tra tutti i candidati e potenziali candidati all'UE, sia riuscita a sviluppare un'ottima capacità amministrativa d'assorbimento del programma (in termini di proposta, gestione ed implementazione dei progetti), tutti gli indicatori economici e sociali sono nettamente peggiorati dal 2009 in poi, tanto da portare la Commissione Europea ad aprire un ampio fascicolo sulla grave situazione economica croata ad ingresso appena avvenuto. Questo perché, negli anni anteriori all'accesso all'UE, i governi che si sono avvicendati non sono riusciti ad incidere sui limiti strutturali dell'economia del paese, incuranti delle possibilità di sviluppo nel lungo periodo e le richieste dell'UE nel merito di alcuni fondamentali di politica economica. L'IPA, per come è stato strutturato nel momento del suo lancio, non prevedeva un'implementazione progettuale condizionata all'approvazione di riforme condivise con l'UE. Se, da una parte, i documenti di monitoraggio rispetto alle condizioni economiche e sociali del paese sono stati tanti (i Multi Annual Indicative Planning Developments, i Progress Reports, i Programmi Operativi, il Joint Inclusion Memorandum ed il Joint Assessment Paper ecc.), dall'altra le alte allocazioni finanziarie sono state accordate su un reale piano di riforme e di misure approvate per far convergere le economie dei paesi riceventi con il quadro europeo. Al contrario, le allocazioni sono state accordate nella fase iniziale del programma, e si sono basate su semplici linee programmatiche generali, diciamo anche promesse, concordate tra i governi interessati e le istituzioni europee, e monitorate dagli organi filtro dei due attori principali (le Delegazioni UE dei paesi candidati e le Strutture Operative). Questo ha prodotto, anche in un caso di alta capacità di assorbimento come quello croato, l'implementazione di tantissimi progetti potenzialmente utili ma privi di un effettivo riscontro d'efficacia, data la mancata approvazione delle riforme necessarie per invertire i trends negativi presenti nello Stato fruitore del programma. Ecco quindi che la Croazia, nonostante sia stata ammonita da anni di adottare una migliore politica industriale, di far partire il programma di privatizzazione, di abbassare i costi della spesa pubblica "improduttiva", di allentare i processi burocratici per l'inizio di nuove attività economiche, di curare la qualità dell'istruzione e di implementare un

più forte programma di lifelong learning rivolto a tutte le età e livelli studio, si sia ritrovata, ad ingresso avvenuto, a fare i conti con un'economia in recessione da cinque anni consecutivi, un tasso di disoccupazione in crescita (soprattutto giovanile), un accentuato deficit commerciale ed un debito pubblico in forte aumento. Nel frattempo, sono stati realizzati moltissimi progetti finanziati con i fondi di pre-accesso, ma questi hanno avuto un riscontro veramente basso, date le condizioni del paese in rapido declino. Per quel che riguarda la Macedonia, il problema non va neanche posto perché la capacità di assorbimento è stata molto scarsa. Come abbiamo già detto, oltretutto, il relativo miglioramento degli indicatori economici negli ultimi anni non va minimamente collegato all'utilizzo dei fondi IPA, bensì ad alcune riforme di politica economica che si stanno dimostrando efficaci nel breve periodo (anche grazie ad un più favorevole effetto di catching up), ma che potrebbero non creare basi stabili per un sostenuto sviluppo economico a lungo termine.

Quindi, come abbiamo visto nei capitoli 2 e 3 rivolti alle questioni occupazione, istruzione ed inclusione sociale, il programma IPA è stato abbondantemente sconnesso dallo sforzo dei governi per curare i limiti del proprio sistema economico. Probabilmente, con una condizionalità maggiore sulle riforme e sulle misure prese concretamente dai governi nazionali, i progetti lanciati grazie ai finanziamenti del programma avrebbero avuto un esito più fortunato ed utile, sia in ottica di accesso all'Unione, sia per quanto riguarda l'autosostentamento politico ed economico a membership acquisita.

Dal punto di vista più strettamente politico, anche in questo caso l'IPA non sembra aver lasciato importanti segni di miglioramento nella maturità politica interna e nelle relazioni esterne dei paesi candidati. In questo caso, prendiamo come esempio l'esperienza macedone. Quelli che erano i problemi politici e diplomatici presenti nel 2006 (vedi la disputa sul nome con la Grecia, la scarsa collaborazione tra le forze politiche del Parlamento e la bassa partecipazione della società civile alle iniziative messe in campo dal governo), sono rimasti tali al termine del programma. Visti da un'ottica più ampia, questi problemi si rispecchiano in una scarsa capacità di far convergere il paese candidato sul piano valoriale dell'Unione. La Macedonia, oggi, è un paese alle prese con un notevole gap democratico, con una divisione etnica accentuata (spesso conflittuale) e con una comprovata incapacità di collaborare con le forze esterne per risolvere in maniera congiunta tutte le questioni che attanagliano

il paese (vedi appunto le irrisolte dispute bilaterali con Grecia e Bulgaria, o il mancato utilizzo del Dialogo di Accesso di Alto Livello con le istituzioni europee). Il programma IPA, in tutta probabilità, avrebbe potuto fare ancora meno in questo campo rispetto alla componente economica. Ciononostante, una maggiore condizionalità rispetto alle situazioni politiche e diplomatiche vissute dai paese beneficiari sarebbe potuta essere utilizzata per velocizzare il processo di convergenza e mettere alle strette i governi nazionali nella scelta di una via politica da seguire. Detto in altri termini, un paese come la Macedonia avrebbe potuto attingere alle risorse europee solo con un comprovato miglioramento del tasso di democraticità istituzionale, una maggiore trasparenza amministrativa e mediatica, un più forte coinvolgimento di tutte le minoranze comunitarie ed un concreto impegno istituzionale per la risoluzione delle dispute internazionali che la coinvolgevano. Invece, anche in questo caso, c'è stata una totale sconnessione con la realtà interna al paese, parallela alla produzione di iniziative fini a se stesse (portate avanti soprattutto nel merito della Componente I) e prive di un effettivo riscontro nel processo di convergenza del paese beneficiario. Come abbiamo già detto, anche l'Unione Europea ha comunque avuto un grado di responsabilità nella mancata convergenza politica della Macedonia, dato che non è mai riuscita ad aprire le negoziazioni d'accesso per mettere su un piano certo gli sviluppi del paese in termini di capacità istituzionale. Questa peculiarità rafforza ad ogni modo il giudizio non positivo in termini di efficacia del programma IPA 2007-2013. Per quel che riguarda la Croazia, poco può essere detto visto il finale positivo del suo cammino di adesione, culminato con l'ingresso nell'UE. Ribadiamo comunque che la scelta di concedere la membership a Zagabria è maturata prima, all'infuori dei progetti implementati grazie all'IPA, una volta certificato l'effettivo stato di maturità politica e di abilità diplomatica del paese (parliamo dei primi anni Duemila, quando ha preso il via un "sano ciclo di alternanza" all'esecutivo di forze pluraliste e democratiche, e quando è stata risolta la disputa con il Tribunale Penale Internazionale per la perseguibilità dei responsabili croati del conflitto).

Dunque, il giudizio finale di questo lavoro sull'efficacia del programma di assistenza pre-accesso 2007-2013 non può essere certamente positivo. I principali problemi che riguardano l'ingresso dei paesi dei Balcani Occidentali non derivano unicamente dallo scarso contributo apportato dall'IPA, ma questo non ha certamente aiutato nel velocizzare il processo di apertura delle negoziazioni e, più in generale,

della convergenza degli Stati interessati in chiave europea. In linea di massima, la responsabilizzazione nazionale nell'implementazione dei progetti, non accompagnata né da un effettiva condizionalità conformata sugli sviluppi interni, né da un monitoraggio tanto severo quanto utile ai fini dell'accesso all'UE, si è tradotta in un maggiore isolamento politico dei paesi balcanici e in un mantenimento dello status quo rispetto alle condizioni di partenza. Il discorso vale sia per i paesi ancora candidati, le cui condizioni politiche ed economiche non sono migliorate nel corso nel tempo e le cui prospettive di adesione non sono state supportate dai progetti IPA, sia per la Croazia, unico paese entrato nell'Unione ma già alle prese con un difficile processo di aggiustamento amministrativo ed economico per poter competere bene nel sistema dei 28 paesi. In poche parole, l'IPA è stato tendenzialmente inutile tanto in ottica economica quanto politica.

E' difficile dire cosa riserverà il futuro nel rapporto Unione Europea-Balceni Occidentali. Di sicuro, le parole del neo-eletto Presidente della Commissione Juncker non sembrano lasciare nuovi spiragli per una svolta in breve tempo⁷², ed i nuovi fronti che si sono aperti negli ultimi 12 mesi, dalla crisi in Ucraina a quella libica, fino alla potenziale minaccia terroristica dell'Isis, stanno confermando lo scivolamento della questione allargamento in fondo al programma dell'azione esterna europea. Per quel che riguarda gli strumenti di supporto, il nuovo programma IPA II non sembra aver cambiato corso rispetto a quello che lo ha preceduto. Le nuove aree politiche, che hanno sostituito le componenti, ricalcano in modo quasi equivalente il piano organizzativo dell'IPA I. L'allocazione dei fondi è stata ordinata parallelamente all'approvazione del programma, esattamente come fatto per quello precedente, a fronte però di risorse che si sono più che dimezzate e di una gestione affidata solo alla DG ENLARG. Diversamente, tutti i paesi, candidati e potenziali, sono stati abilitati ad attingere risorse per tutte le voci del programma che, a loro volta, si sono agganciate in modo più stretto e diretto con i capitoli dell'acquis. Questa modifica porterà ad un utilizzo dei fondi più mirato alle necessità dell'accesso, per quanto, senza l'apertura delle negoziazioni di accesso per Macedonia, Bosnia Erzegovina, Kosovo ed Albania, tale rinnovamento rimarrà presumibilmente impalpabile.

⁷² Nel suo discorso d'insediamento, Jean Claude Juncker ha pronunciato queste frasi: "... under my Presidency of the Commission, ongoing negotiations will continue, and notably the Western Balkans will need to keep a European perspective, but no further enlargement will take place over the next five years."

Probabilmente le istituzioni europee dovrebbero farsi un esame di coscienza, facendosi guidare dalla domanda: “c’è una reale volontà di integrare tutti i paesi della penisola balcanica all’interno dell’UE?” Se la risposta dovesse essere positiva, allora andrebbe impostata una nuova politica di allargamento, più chiara e stringente, che potrebbe basarsi sulle seguenti proposte:

- Costituire un organo di consultazione permanente che stabilisca riunioni periodiche certe e che coinvolga direttamente i leader dei governi nazionali, all’interno del quale discutere sugli effettivi progressi rispetto alle richieste europee (al momento, l’unico organo stabile è il Consiglio di Cooperazione Regionale, che però coinvolge potenze esterne, quali gli USA ed i Canada, e che non si concentra sull’acquisizione dell’acquis comunitario, quanto sullo sviluppo economico, politico e giuridico di tutta l’Europa Sud Orientale).
- Aprire le negoziazioni di accesso a tutti i paesi, indistintamente, inserendo le valutazioni sull’implementazione legislativa, politica ed economica nel piano di conseguimento dei criteri di Copenaghen.
- Creare uno strumento di supporto finanziario e tecnico specificatamente tarato sul piano di riforme programmate dal governo, da approvare con una cadenza annuale e non pluriennale. Gli aiuti finanziari sarebbero così proporzionati al processo di riforme attuate nel paese, con la possibilità di essere ridotte in caso di impasse legislativa.
- Elaborare iniziative per coinvolgere maggiormente la società civile e l’opinione pubblica, cercando di far aumentare la consapevolezza dei vantaggi susseguenti all’ingresso nell’UE. Fino ad ora, il discorso “ingresso” è stato affrontato in maniera troppo tecnica, riservandosi solo agli addetti ai lavori, e non c’è mai stata una particolare spinta da parte della popolazione balcanica che, difatti, non riesce a scorgere le opportunità di un’eventuale membership.

L’idea è quindi quella di creare una sorta di meccanismo simile a quello che coinvolge i paesi membri dell’Eurogruppo nell’ambito del Patto di Stabilità e Crescita. Naturalmente, le discussioni non si rivolgerebbero alla sola politica fiscale, ma anche all’implementazione democratica, al funzionamento dell’economia di mercato, al ruolo della giustizia e al coinvolgimento di tutti gli strati della società. Non si tratterebbe di un’usurpazione di sovranità, bensì di mettere ad un tavolo i capi di governo dei paesi in questione e capire come si possa intraprendere un cammino

comune e, soprattutto, se ci sia una reale volontà anche da parte di questi ultimi di abbandonare le vecchie vesti di leaders autoritari e belligeranti, per cominciare un percorso di reale convergenza sui valori e le pratiche europee. Questo sarebbe un passaggio fondamentale anche per allenare i potenziali nuovi membri UE alla gestione di una politica comune, evitando così un'ennesima stratificazione dell'UE, con la creazione di una "quarta Europa" formata da paesi che vanno ad una velocità lentissima.

Altrimenti, come consigliato dal Centro per gli Studi sull'Europa Sud Orientale (2014), senza una reale convinzione ed una mancanza di voglia di affrontare una volta per tutte la questione balcanica, sarebbe meglio sospendere l'ipotesi di un futuro ingresso, aprendo magari un canale cooperativo UE-Balcani sulla falsariga della Politica di Vicinato, e cercando di implementare al suo interno i rapporti politici, diplomatici ed economici, tra realtà diplomaticamente amiche ma non forzatamente unite.

BIBLIOGRAFIA

Analytica's Analysis (2011), "Macedonia's lagging behind in efficient usage of Eu funds (IPA, the Framework Programmes)", Analytica Policy Paper 2011, Skopje.

Andor, L. (2014), "Opportunities and Challenges in the Croatian Labour Market", paper presentato dalla Camera di Commercio croata alla Commissione Europea il 10 luglio 2014, Bruxelles.

Antonopolous, E. e Bachtel, J. (2014), "The Role of EU Pre-Accession Assistance in the Establishment of National Coordination Structures for EU funding: the case of Croatia", in *Journal of Contemporary Research, Vol.10, Issue 2*, 2014.

Backe P., Gardo, S. (2012), "Spillovers of the Greek crisis to Southeastern Europe: manageable or a cause for concern?", in *Focus on European Economic Integration 2012, Issue 1*, Econpapers website, pp. 31-48.

Balkans in Europe Policy Advisory Group (2014), "The Unfulfilled Promise: Completing the Balkan Enlargement", Center for Southeast European Studies Policy Paper May 2014, Graz, Austria.

Bartlett, W. (2009), "Economic Development in the European Super-Periphery: Evidence from the Western Balkans", *Economic Annals*, Volume LIV, No 181, April-June 2009.

Bechev, D. (2012), "The Euro Crisis should not stop Enlargement", euobserver.com, 10 Settembre 2012.

Bieber, F. (2015), "Ten Rules by a 21st Century Machiavelli for the Balkan Prince", LSEE Research on South Eastern Europe, 16 febbraio 2015.

Blazevski, N. e Petreski, M. (2013), "Increasing labour market activity of poor and female: let's make work pay in Macedonia", Regional Research Promotion Program paper, Università di Friburgo, 2013.

Blockman, S. (2007), "Tough Love: the European Union's Relations with the Western Balkans", T.M.C. Asser Press, L'Aia.

Bojnec, S. (2011), "Agricultural and Rural Labour Markets on the EU Candidate Countries of Croatia, FYROM and Turkey", CEPS Factor Markets Working Paper No.6, September 2011, Bruxelles.

Botrić, V.; Rasić, I. e Sisinački, J. (2004), "Comparative Analysis of Regional

Unemployment and Regional Gross Domestic Product in Croatia and Selected Transition Countries”, Institute of Economics, August 2004, Zagabria.

Buturac, G; Lovrinčević, Z. e Mikulić D. (2010), “Macroeconomic Performance, Trade and Competitiveness of South-East European Countries”, The Western Balkans Policy Review, Vol.1, Issue 1, January-June 2010, Pristina.

Central Office for Development Strategy and Coordination of EU Funds (2009), “European Funds for Croatian Projects”, Strategia EU fondovi Document 2009.

Chiodi, L. (2014), “The Ongoing EU Enlargement and the Public Sphere in the Western Balkans”, ISPI Online Paper, Analysis No.250, Maggio 2014.

Clauwert, S. e Schomann, I. (2013), “The Crisis and National Labour Law Reforms: a mapping exercise. Country Report: Croatia”, ETUI Working Paper, January 2013.

Čučković, N. e Bartlett, W. (2012), “Skills Matching in Croatian SME sector and Competence-based Education and Training: Progress and Prospects”, in Arandarenko, M e Bartlett, W. (a cura di), *Labour Market and Skills in the Western Balkans*, Research on South Eastern Europe, November 2012, FREN, Belgrado, pp.155-177.

De Borja Lasheras, F. (2014), “Europe must not neglect the Western Balkans”, European Council on Foreign Relations, ecfr.eu, 5 Settembre 2014.

Denti, D. (2013), “Did EU candidacy differentiation impact on the performance of pre-accession funds? A quantitative analysis of Western Balkan cases”, in *CIRR XIX* (68) 2013, pp. 61-91.

Emerson, M., Aydin, S., De Clerck-Sachsse, J. E Noutcheva, G. (2006), “Just what is this 'absorption capacity' of the European Union?”, CEPS (Center for European Policy Studies) Policy Brief, No.113 Settembre 2006, Bruxelles.

ESI (2005), “Breaking Out the Balkan Ghetto: Why IPA should be changed”, esiweb.org.

Estrin S. e Uvalic, M. (2013), “Foreign Direct investment into Transition Economie: are the Balkans different?”, London School of Economics Paper No. 64\2013, Luglio 2013, Londra.

Euro-Balkan Institute (2009), “Labour Market in the FYROM. A Study for the European Commission”, Ottobre 2009.

European Commission (2002 a), Country Strategic Paper 2002-2006 CARDS,

Former Yugoslav Republic of Macedonia.

European Commission (2002 b), Country Strategic Paper 2002-2006 CARDS, Republic of Croatia.

European Commission (2003), “The Western Balkans in Transition”, Enlargement Paper No.1, 1 January 2003.

European Commission (2004 a), Evaluation of the Assistance to Balkan Countries under CARDS Regulation 2666/2000, Synthesis Report Vol.I, studio commissionato al Development Researcher's Network Consortium (Contract N. B7-6510/2002/005).

European Commission (2004 b), “The Western Balkans in Transition”, Enlargement Paper No.5, January 2004.

European Commission (2006), “The Western Balkans in Transition”, Enlargement Paper No. 30, December 2006.

European Commission (2009), “The Western Balkans in Transition” Occasional Paper No.46, May 2009.

European Commission (2012 a), “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Main Findings of the Comprehensive Monitoring Report on Croatia’s state of preparedness for EU membership ”, 10 Ottobre 2012.

European Commission, (2012 b), “Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) Revised Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2013”.

European Commission (2013 a), “Enlargement Strategy and Main Challenge 2013-2014”, COM(2013) 700, 16.10.2013, Bruxelles

European Commission (2013 b), “Sector Approach in Pre-Accession Assistance”, Ref. Areas(2013)65573 – 18/01/2013.

European Commission (2014 a), “Annual Report on European SMEs 2013/2014 – A partial and Fragile Recovery”, Final Report Luglio 2014.

European Commission (2014 b), “Convergence Report 2014”, European Economy 4/2014.

European Commission (2014 c), “European Economic Forecast Autumn 2014”, European Economy 7-2014.

European Commission (2014 d), “Indicative Strategy Paper for the Former Yugoslav Republic of Macedonia 2014-2020”, 19 Agosto 2014.

European Commission (2014 e), “Macroimbalances Croatia 2014”, Occasional Paper No.179.

European Commission (2014 f), “Public Opinion in the European Union”, Standard Eurobarometer 81, Spring 2014 – TNS Opinion & Social.

European Commission (2014 g), “Alert Mechanism Report 2014”, 13 Novembre 2013.

European Commission, “CARDS Action Programme for Croatia”, 2002-2003-2004.

European Commission, “CARDS Action Programme for FYROM”, 2002-2003-2004-2005.

European Commission, “Commission Staff Working Document: Progress Report Croatia” 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011

European Commission, “Commission Staff Working Document: Progress Report Former Yugoslav Republic of Macedonia” 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

European Commission, “Enlargement Strategy and Main Challenges” 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2014-2020.

European Parliament (2011), “Working Document on Absorption Capacity of Structural and Cohesion Funds: lessons learnt for the future Cohesion Policy of the EU”, Committee on Regional Development, 18 Marzo 2011.

European Policy Institute (2013 a), “Analysis of the use of IPA funds”, EPI working paper, Skopje.

European Policy Institute (2013 b), “Enhancing Parliamentary Scrutiny over the use of EU Funds in the Republic of Macedonia”, EPI Discussion Paper, Febbraio 2013.

European Training Foundation (2011), “Croatia: Review of Human Resources Development”, ETF Paper, December 2011.

Forgue, D. e Schude Kehoskie, N. (2007), “Enlargement Fatigue in the European Union”, International Law News, Vol. 36 No.2, Primavera 2007.

Fröhlich, Z. e Malekovic, S. (1998), “Role of small and medium sized enterprises in the regional development of Croatia”, paper presentato al 38° Congresso europeo

della Regional Science Association, 28 agosto-1 settembre 1998, Vienna.

Gelazis, N. (2007), "Greece, the Western Balkans and the European Union", Wilson Center's East European Program, paper presentato in occasione del workshop del 30 Novembre – 1 Dicembre 2007.

GIDE Loyrette Nouel (2014), "South-East Europe- Legal Update Privatization and Business insight", Privatization & Business Insight - South-East Europe (Aprile 2014), Budapest.

Gjorgjievski, M. (2008), "EU Instrument for Pre-Accession Assistance: The Path to a Successful Start", in *Using IPA and other EU funds to accelerate convergence in the Western Balkans*, CEUENS (Center for EU Enlargement Studies), Budapest.

Gori, L. (2008), "L'Unione Europea e i Balcani Occidentali. La prospettiva europea della regione", Rubbettino, 21 gennaio 2008, Soveria Mannelli.

Gori, L. (2013), "The EU and the Western Balkans", in Bindi, F. (a cura di), *The Foreign Policy of the European Union*, the Brookings Institution Press, Washington, USA.

Gutierrez. E. (2007), Export performance and external competitiveness in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, South-Eastern Europe Journal of Economic, ASECU 2007.

Hashi, I. (2001), "Employee-Owned companies in Eastern Europe after ten years of privatization", Grass Root Economic Organizing Journal, www.geo.coop.

Institute for Regional and International Studies (2010), "The Western Balkans between the Economic Crisis", IRIS Working Paper, Sofia.

International Monetary Fund (2008), "Government Spending on Health Care and Education in Croatia: Efficiency and Reform Options, IMF Working Paper WP/08/136.

International Monetary Fund (2012), "Republic of Croatia: Selected issues", IMF Country Report No. 12/303, Ottobre 2012

International Monetary Fund (2013 a), "FYROM: 2013 Article IV Consultation And First Post-Program Monitoring Discussions", IMF Country Report No. 13/178, Luglio 2013.

International Monetary Fund (2013 b), "Selected Issues paper of FYROM", IMF Country Report No. 13/179, Giugno 2013.

Izvorski, V. e Kahkonen, S. (2008), “Public Expenditure Policies in Southeast Europe”, World Bank Working paper No. 138.

Janeska, V. (2011), “Labor Market and Labor Migration in the Republic of Macedonia: changes and current situation”, Institute of Economics, Skopje.

Kasumi, A. (2008), “EU-Pre-accession instruments: development of absorption capacities in Kosovo”, *KCSF Policy Paper*, Gennaio 2008, Pristina.

Kjosev, S. (2007), “Unemployment in the Republic of Macedonia: Specific and Possible Solutions”, in *FACTA Universitatis, Economics and Organization, Vol.4 No.2*, Novembre 2007, pp.153-160.

Koeth, W. (2014), “The New Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II): Less Accession, More Assistance?”, European Institute of Public Administration Working Paper 2014/W/01.

Macedonian Center for European Training (2014 a), “IPA Minding, Twelfth Quarterly Accession Watch Report”, Foundation Open Society, Skopje.

Macedonian Center for European Training (2014 b), “Streetcar Called IPA, Twenty-first Quarterly Accession Watch Report”, Foundation Open Society, Skopje.

Matković, T. (2012), “Educational Origins and Occupational Destinations? Dissecting the Education-Job Mismatch in School to Work Transitions in Croatia”, in Arandarenko, M e Bartlett, W. (a cura di), *Labour Market and Skills in the Western Balkans*, Research on South Eastern Europe, November 2012, FREN, Belgrado, pp. 73-100.

Ministry of Finance of the Republic of Macedonia, Pre-Accession Economic Programme Croatia, 2008-2014.

Mitev, M.G. (2013), “Europeanization of Social Inclusion Policy in Macedonia: Trends, Challenges and Potential Benefits”, in *Social Policy and Administration Vol.47, no.2*, Blackwell Publishing, Oxford, pp-182-198.

Mojoska-Blazevski, N. e Ristovska, M. (2009), “Is Government Effective in Promoting Human Capital? The Case of Macedonia”, in Arandarenko, M e Bartlett, W. (a cura di), *Labour Market and Skills in the Western Balkans*, Research on South Eastern Europe, November 2012, FREN, Belgrado, pp-129-153.

Murati, A. (2014), “Is the Enlargement Agenda of the EU in danger after last European Parliamentary Elections?”, europeanwesternbalkans.com, 19 Giugno 2014.

Nenovski, T. (2012), Macroeconomic aspects of the grey economy: the case of Macedonia, Munich Personal RePEc Archive, Paper No.42253, March 2012.

Nenovski, T. e Smikovski, I. (2011), Macedonian Economy before and after the global economic crises, Munich Personal RePEc Archive, Paper No.45928, 10 Ottobre 2014.

Nikolic, R., Fedajev, A. e Riznić, D. (2013), “The Effects of Economic Crisis in the Western Balkan Countries”, Annals of the Oradea University, Issue No.2, Settembre 2013, Belgrado.

Norton, G. (2014), No happy endings for Croatia’s privatisation story, *BNE Intellinews*, 18 Marzo 2014.

Novkoska, B. (2008), Measuring non-standard and Informal employment in the Republic of Macedonia, *State Statistical office of the Republic of Macedonia paper*, 2008.

Ó Tuathail, G. (1999), The Bosnian War and the American Securing of Europe” in *Europe: between Geopolitics and Political Geography*, in *Europe: between Geopolitics and Political Geography*, Department of Geography, Virginia Tech., USA.

O'Brennan, J. (2013), “Enlargement Fatigue and its Impact on the Enlargement Process in the Western Balkans”, London School of Economics and Political Science, paper SR/018, lse.ac.uk, 11 Novembre 2013.

Owen, D. (1997), “Balkan Odyssey”, Harvest-Mariner Books, New York.

Panagiotou, R. (2012), “The Impact of the Economic Crisis on the Western Balkans and their EU Accession Prospects”, EUI Working Paper RSCAS 2012/64, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole, Italia.

Panagiotou, R. (2014), “The New Environment of EU Enlargement: The Impact of Economic Crisis of the Western Balkans and their EU Accession Prospects”, in *Contemporary Southeastern Europe 2014, 1(1)*, pp. 33-57.

Pejkovski, J. (2012), “Skill Needs on the Labour Market in the Republic of Macedonia”, in Arandarenko, M e Bartlett, W. (a cura di), *Labour Market and Skills in the Western Balkans*, Research on South Eastern Europe, November 2012, FREN, Belgrado, pp. 63-73.

Pere, E. e Hashrova, A. (2012), “Western Balkans’ Countries in focus of Global

Economic crisis”, in *The USV Annals of Economic and public Administration*, Vol. 12, Issue 1(15), pp. 63-73.

Petreski, G. e Kostoska, O. (2009), “Modeling the determinants of exports and imports: assessment of the Macedonian competitive performance”, *Revista Management & Marketing*, Vol. VII, issue 1\2009.

Qorraj, G. (2010), “Integrating the Western Balkans into the European Union: Overcoming Political and Economic Constraints”, in *European Perspective – Journal on European Perspectives of the Western Balkans*, vol.2, No.2, Ottobre 2010, pp. 79-92.

Radovanovik-Angjelkovska, T. (2014), “The Economical Reforms of the Republic of Macedonia after the Independence”, in *International Journal of Business and Social Research*, Vol.4, No. 7, Luglio 2014.

Republic of Croatia – Operative Structure (2012), Operational Programme for Human Resources Development, Instrument for Pre-Accession Assistance, 2007HR05IPO001

Republic of Croatia, Pre-Accession Economic Programme Croatia, 2007-2012.

Republic of Macedonia - Operative Structure (2012), Multi-Annual Operational Programme Human Resources Development 2007-2013, CCI MK 051PO001

Rupnik, J. (2011), “The Western Balkans and the EU: the hours of Europe”, the European Union Institute for Security Studies, Chaillot Paper 126, Parigi, Francia.

Sadiku, M., Sadiku, L., Berisha, N. (2014), “The Financial Crisis in Greece and Its Impact on Western Balkan Countries”, in *Economic Crisis in Europe and the Balkans*, Springer International Publishing Switzerland, pp. 27- 38.

Saveska, S. (2000), “Unemployment as a Social Cost of Transition in Central and Eastern Europe: Applicability for the Republic of Macedonia”, Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Bratislava.

Schneider, F. (2012), *The Shadow Economy and Work in the Shadow: what do we (not) know?*, IZA Discussion paper No.6423, Marzo 2012.

Sirakov A. e Delchev, P. (2011), “EU Funding for the Western Balkans 2010-2012”, SERDON Policy Paper, Sofia.

Škuflić, L. (2010), “Transition Process in the Western Balkans: How much Successful is This Story?”, *Intelligent Information Management*, Scientific Research

Journal, April 2010, pp- 243-252.

Stoimenovska, T. (2013), “Institutional Capacity of the Republic of Macedonia for Absorption of European Union Funds focusing on the Human Resources Development Component of the Instrument for Pre-Accession Assistance”, master thesis, University of Skopje, Ottobre 2013.

Szemlér, T. (2008), “EU Financial Support for the Western Balkans: Well-Suited to Real Needs?”, in *Using IPA and other EU funds to accelerate convergence in the Western Balkans*, CEUENS (Center for EU Enlargement Studies), Budapest.

The Economist (2006), “Romania, Bulgaria and the European Union: We’re Off on a European Odyssey”, in *Europe Session: The Economist print edition*, 28 September 2006.

Tomić, I. (2014), “Structural Unemployment in Croatia: How Important is the Occupational Mismatch?”, Economic Research-Ekonomska Istraživanja, November 2014, Routledge.

Uvalic, M. (2014), “Structural Weakness of Balkan Economies”, Balkans in Europe Policy Blog, Settembre 2014.

Western Balkans Investment Frameworks (2012), “Challenges to successful employment policy in the region: towards more jobs, quality labour force and greater competitiveness”, WBIF Discussion Paper, Bruxelles.

Westminster Foundation for Democracy; EPI e NPC (2013), Instrument for Pre-accession and its Parliamentary Oversight, Toolkit for Members of Parliament and Parliamentary staff, WFD Paper, Settembre 2013.

World Bank (2011), “Employment Protection Legislation and Labour Market Outcomes: Theory, Evidence and Lessons for Croatia”, The World Bank Document, July 2011.

World Economic Forum (2014), “The Global Competitiveness Report 2014-2015”, weforum.org.

World Travel & Tourism Council (2014), “Travel & Tourism Economic Impact 2014 Croatia”, wttc.org.

Siti web consultati e di interesse generale:

Agency for Vocational Education and Training and Adult Education
<http://www.asoo.hr/defco/default.aspx?id=116>

Croatia-EU Portal <http://www.eu-croatia.org/>

Croatia.eu <http://croatia.eu/>

Croatian Employment Service, Office for Financing and Contracting of EU Projects
<http://www.hzz.hr/>

Dalje.com <http://dalje.com/>

Doing Business (World Bank Group) <http://www.doingbusiness.org/>

Economywatch <http://www.economywatch.com/>

European Policy Institute, IPA data [http://ipadata.epi.org.mk/#/~2007-2013-br--767-
-----/-----4--br-----32-----/-----br-----16-----](http://ipadata.epi.org.mk/#/~2007-2013-br--767-
-----/-----4--br-----32-----/-----br-----16-----)

Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat>

Index of Economic Freedom 2014 <http://www.heritage.org/index/ranking>

Labour Force Survey http://www.stat.gov.mk/Default_en.aspx

Ministry of Finance of the Republic of Macedonia, Central Financing and Contracting Department <http://cfcd.finance.gov.mk/>

Ministry of Labour and Pension System, Operational Programme Human Resources Development <http://www.ljudskipotencijali.hr/>

OECD, ELP Ranking
<http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>

Rabobank Economic Research Department <https://economics.rabobank.com/>

Strukturni I Investicijski Fondovi <http://www.strukturnifondovi.hr/>

World Bank <http://www.worldbank.org/>

World Health Organization <http://www.who.int/en/>