



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.12.1999  
COM(1999) 661 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL  
PARLAMENTO EUROPEO**

**SULL'ASSISTENZA COMUNITARIA AL PROCESSO DI STABILIZZAZIONE E DI  
ASSOCIAZIONE PER ALCUNI PAESI DELL'EUROPA SUDORIENTALE  
PROGRAMMA CARA  
ASSISTENZA COMUNITARIA ALL'ASSOCIAZIONE E ALLA RICOSTRUZIONE**

**Orientamenti e modalità dell'assistenza ad Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, ex  
Repubblica iugoslava di Macedonia e Repubblica federale di Jugoslavia,  
nel quadro del futuro programma CARA**

**2000 – 2006**

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

### SULL'ASSISTENZA COMUNITARIA AL PROCESSO DI STABILIZZAZIONE E DI ASSOCIAZIONE PER ALCUNI PAESI DELL'EUROPA SUDORIENTALE PROGRAMMA CARA ASSISTENZA COMUNITARIA ALL'ASSOCIAZIONE E ALLA RICOSTRUZIONE

Orientamenti e modalità dell'assistenza ad Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, ex  
Repubblica iugoslava di Macedonia e Repubblica federale di Jugoslavia,  
nel quadro del futuro programma CARA

2000 – 2006

#### 1. INTRODUZIONE

La presente comunicazione intende definire i principali orientamenti e i principi applicabili all'attuazione della futura assistenza comunitaria ad Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia e Repubblica federale di Jugoslavia. Sulla base di tali orientamenti - volti ad adeguare l'assistenza agli obiettivi della strategia dell'Unione europea per la regione -, nel primo trimestre del 2000 la Commissione presenterà una proposta di regolamento per l'attuazione dell'assistenza, che terrà conto dell'esperienza acquisita dalla Commissione in passato, nonché delle osservazioni della Corte dei conti e del Parlamento europeo. Essa offrirà altresì una base giuridica e procedure unificate per l'assistenza alla regione.

#### 2. OBIETTIVI DELL'ASSISTENZA

L'Unione europea offre una considerevole assistenza tecnica e finanziaria ai paesi dei Balcani occidentali. Dal 1991, la Comunità europea ha fornito alla regione un'assistenza pari a circa 4,5 miliardi di euro, compresi l'aiuto umanitario e l'assistenza macrofinanziaria. Dal 1996, tale assistenza, ad eccezione dell'aiuto umanitario, viene realizzata conformemente agli obiettivi fissati dall'impostazione regionale del 1996 e nel rispetto della condizionalità politica ed economica stabilita dal consiglio "Affari generali" del 29 aprile 1997.

**Per contribuire agli obiettivi del processo di stabilizzazione e di associazione, la futura assistenza dovrà rientrare nell'ottica dell'integrazione dei paesi della regione nelle strutture dell'Unione europea. Il conseguimento di tale obiettivo richiederà un ravvicinamento graduale di tali paesi all'Unione europea, nonché il consolidamento delle relazioni tra i paesi della regione.**

*Ravvicinamento dei paesi della regione all'Unione europea.*

La prospettiva di un'integrazione nelle strutture dell'Unione europea offerta ai paesi della regione costituisce una svolta storica nelle relazioni tra l'Unione europea e i suddetti paesi. Tale prospettiva di integrazione presuppone ovviamente la conclusione degli accordi di

stabilizzazione e di associazione, che rappresentano la pietra angolare del processo e un elemento chiave della sua realizzazione.

Lo sviluppo politico, economico e istituzionale dei paesi della regione dovrà essere orientato ai valori e ai modelli sui quali poggia l'Unione europea: democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo, Stato di diritto ed economia di mercato. L'Unione europea è disposta a sostenere ed assistere tali paesi nell'avvio delle riforme necessarie a tal fine.

Le riforme a sostegno dello sviluppo politico, economico e istituzionale, nonché l'assistenza necessaria a tal fine, dovranno ormai rientrare nel quadro di un **partenariato** inteso a coinvolgere e ad associare ulteriormente i paesi della regione in un processo che essi dovranno far proprio e nei confronti del quale dovranno assumere le proprie responsabilità e dimostrare un fermo impegno politico.

Detto partenariato richiede l'instaurazione di un **dialogo** aperto e costruttivo con i paesi della regione per definire, di comune accordo, le riforme istituzionali e politiche necessarie per portare avanti il processo e concretare l'integrazione.

Inizialmente, le indispensabili riforme politiche, economiche e istituzionali e l'assistenza comunitaria volta a sostenerle saranno orientate in modo tale da consentire ai paesi della regione di poter beneficiare dei suddetti accordi. A tal fine, l'assistenza verrà definita sulla base di un'**analisi** della situazione di ciascun paese in relazione alle riforme necessarie.

In un secondo tempo, i paesi che hanno concluso accordi di stabilizzazione e di associazione saranno aiutati a rispettare gli impegni assunti nel quadro degli accordi per procedere all'integrazione secondo il ritmo concordato con l'Unione europea.

#### *Consolidare le relazioni tra i paesi della regione.*

Il consolidamento delle relazioni tra i diversi paesi è un fattore essenziale per la stabilità della regione. L'obiettivo prioritario dell'assistenza consiste nel riunire tali paesi attraverso iniziative regionali imperniate su progetti, strutture e obiettivi comuni. Verrà privilegiata altresì la conclusione di accordi bilaterali e multilaterali.

Come sottolinea la comunicazione della Commissione sul processo di stabilizzazione e di associazione, la stessa Unione europea offre un esempio di come superare i conflitti e promuovere la riconciliazione attraverso una stretta collaborazione e la condivisione di determinate risorse per conseguire obiettivi comuni.

Occorre pertanto una **più forte cooperazione regionale**, volta ad instaurare legami di solidarietà tra i paesi beneficiari del programma e tra questi e gli altri paesi della regione che partecipano ad altri programmi comunitari. Essa verrà posta in essere attraverso programmi destinati a più beneficiari e i programmi di cooperazione transfrontaliera, e interesserà le amministrazioni nazionali e locali, nonché altre istituzioni, segnatamente nei settori della cultura, dell'istruzione, della formazione professionale, della gestione degli enti locali e della giustizia.

Si creerà una forte interdipendenza tra l'assistenza bilaterale e la cooperazione regionale. La cooperazione bilaterale dovrà rientrare, nei limiti del possibile, nell'ottica del potenziamento della cooperazione regionale e occorrerà inoltre promuovere iniziative che possano contribuire alla stabilizzazione e allo sviluppo economico dell'intera regione. Tale discorso riguarda in particolare settori quali energia, ambiente, infrastrutture, trasporti e statistica.

Verranno realizzati programmi regionali riguardanti la promozione degli investimenti, lo sviluppo delle piccole e medie imprese e l'integrazione degli scambi. Tali programmi dovranno essere orientati al graduale sviluppo di un'area di libero scambio e di cooperazione economica. Affinché il settore privato possa svolgere il proprio ruolo di promotore della crescita economica nella regione, i programmi dovranno comportare misure volte a migliorare le condizioni di investimento.

Verrà annessa particolare importanza alla cooperazione regionale nel settore della giustizia e degli affari interni, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti collegati alla criminalità transnazionale (stupefacenti, riciclaggio di denaro, traffico di armi da fuoco, ecc.) alla prevenzione di attività illecite (ad esempio immigrazione illegale) e alla sicurezza e alla protezione civile.

### **3. UN NUOVO QUADRO NORMATIVO**

I nuovi orientamenti dell'assistenza e gli obiettivi che questa dovrà conseguire richiedono nuovi meccanismi o nuove procedure che consentano di sviluppare la nuova impostazione.

La Commissione intende proporre al Consiglio, nei prossimi mesi, di adottare una nuova base giuridica per l'assistenza alla regione dei Balcani Occidentali.

Il nuovo regolamento offrirà altresì l'opportunità di affrontare alcuni problemi che hanno ostacolato l'assistenza alla regione, segnatamente un'attuazione lenta e procedure complesse che hanno contribuito a provocare ritardi. Ciò ha danneggiato l'immagine dell'Unione europea nella regione e ha compromesso l'influenza diplomatica che la portata del suo contributo merita. Occorre prevedere meccanismi adeguati che consentano al tempo stesso una gestione responsabile e il relativo controllo, nonché un'attuazione rapida e flessibile. È indispensabile ricostruire l'immagine dell'Unione europea in questo settore e guadagnarsi una reputazione di esecutori efficienti dell'assistenza.

Il nuovo regolamento consentirà inoltre di unificare il quadro normativo dell'assistenza alla regione. La coesistenza di due basi giuridiche, PHARE e OBNOVA, ciascuna delle quali prevede procedure amministrative e di gestione diverse, ha causato numerosi problemi operativi messi giustamente in evidenza dal Parlamento europeo e dalla Corte dei conti. D'altro lato, sono stati formulati nuovi orientamenti per adeguare il programma PHARE alle nuove priorità dell'ampliamento. Il programma, pertanto, non rappresenta più uno strumento adeguato per fornire assistenza alla regione dei Balcani Occidentali e non verrà più applicato all'attuazione dell'assistenza prestata ai paesi contemplati dalla presente comunicazione.

In futuro, l'assistenza sarà imperniata su tre settori prioritari:

- sviluppo delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche per consolidare la democrazia e lo Stato di diritto;
- ricostruzione, sviluppo e riforme economiche;
- cooperazione regionale.

## **4. AMMISSIBILITÀ E CONDIZIONALITÀ**

### **4.1. Ammissibilità a partecipare al futuro programma di assistenza**

Il rispetto dei principi fondamentali della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo rappresenta un presupposto essenziale per l'instaurazione del partenariato e perché i paesi interessati possano beneficiare del futuro programma di assistenza comunitaria.

### **4.2. Condizionalità**

L'assistenza ai paesi della regione rientra nell'ottica della loro integrazione nelle strutture dell'Unione europea. Ciò sarà possibile soltanto se verranno compiuti progressi nei settori istituzionale ed economico: l'integrazione è quindi subordinata a tali progressi. **Le condizioni per l'assistenza e per l'integrazione sono quindi strettamente collegate.**

Per poter stimolare appieno le riforme, la condizionalità va definita in uno spirito di partenariato, attraverso un dialogo con i paesi interessati e sulla base di un'analisi della loro situazione.

Il contenuto e la portata dell'assistenza dipenderanno dal livello d'impegno delle autorità competenti nei confronti delle riforme. Si tratterà di un impegno globale. Riforme ritenute prioritarie in determinati settori, siano esse politiche, economiche o istituzionali, saranno soggette a condizionalità e non potranno essere escluse da questo impegno globale.

Il livello dell'assistenza dovrebbe essere valutato in funzione dei progressi concreti. In taluni settori, ad esempio il commercio, un maggiore accesso al mercato comunitario potrebbe essere subordinato alle iniziative avviate dai paesi interessati per promuovere gli scambi all'interno della regione.

L'assistenza dovrà rientrare in un programma di riforme con obiettivi **settoriali** precisi a breve e medio termine. Essa contribuirà al conseguimento di tali obiettivi e verrà definita in funzione di questi.

Un'impostazione graduale e progressiva basata sulle fasi e sulla programmazione delle riforme e dell'assistenza consentirà di stabilire, nel quadro del partenariato e del dialogo, il ritmo più adeguato alla situazione del paese. Tale impostazione consentirà di avanzare più rapidamente in determinati settori senza escluderne altri.

Inoltre, si potranno stabilire condizioni specifiche a livello di **progetto** per garantire che il paese beneficiario partecipi attivamente e in maniera costruttiva alla realizzazione dei progetti.

Il mancato rispetto della condizionalità comporterà misure differenziate che possono andare dalla sospensione totale o parziale del programma d'assistenza al trasferimento di alcuni progetti ad esercizi successivi.

## 5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE

### 5.1. Programmazione

Di norma, l'assistenza verrà attuata nel quadro di programmi nazionali e regionali.

#### 5.1.1. Programmi nazionali

I programmi nazionali continueranno a rappresentare il perno dell'assistenza comunitaria.

Nel quadro del partenariato, un dialogo con le autorità nazionali consentirà di valutare, sulla base di un'analisi della situazione del paese, le riforme e le azioni necessarie, a breve e medio termine, per avanzare verso la stabilizzazione e l'associazione, nonché di stabilire, in funzione di queste, i programmi annuali d'assistenza.

Questi ultimi saranno soggetti ad un **impegno** delle autorità nei confronti di un programma di riforme e di azioni.

Per conseguire gli obiettivi dei programmi di riforma, i paesi beneficiari devono realizzare un'azione a lungo termine. È per questo che i programmi annuali dell'assistenza dovranno rientrare in una **programmazione indicativa** pluriennale di quattro anni, che definirà gli importi e le priorità dell'assistenza prevista per il periodo. Tale programmazione verrà **adeguata** annualmente in funzione dell'evoluzione delle riforme e dell'attuazione dell'assistenza.

L'assistenza sarà **concentrata** su un numero limitato di settori o progetti su vasta scala, conformemente alle priorità stabilite e ai contributi degli altri finanziatori, onde massimizzarne l'impatto e facilitarne la gestione.

I programmi nazionali annuali potranno contenere progetti e iniziative a favore di **enti locali o organismi** indipendenti, segnatamente per quanto riguarda lo sviluppo industriale e la cooperazione tra le imprese locali ed europee. In caso di inammissibilità o in mancanza di accordo con le autorità su un programma nazionale, si potranno concludere programmi d'assistenza specifici con autorità locali. Per elaborare programmi a favore della Bosnia e del Kosovo, si terrà opportunamente conto delle responsabilità rispettive dell'Alto rappresentante e del rappresentante del Segretario generale delle Nazioni Unite.

#### 5.1.2. Programmi regionali

L'assistenza all'ammodernamento dell'amministrazione, alle riforme legislative, istituzionali ed economiche, allo sviluppo delle infrastrutture, ecc. dovrà tener conto della dimensione regionale e servire come base alle diverse iniziative nel settore della cooperazione regionale. I programmi nazionali d'assistenza conterranno le modalità di partecipazione ai programmi regionali.

I programmi regionali abbracceranno una cooperazione "orizzontale" intesa a coinvolgere tutti i paesi della regione (programmi destinati a più beneficiari) e una cooperazione volta ad instaurare legami tra paesi vicini (programmi transfrontalieri).

## 5.2. Complementarità con gli altri strumenti comunitari d'assistenza

L'assistenza fornita dalla Comunità in altri settori e nel quadro di altri regolamenti sarà complementare all'assistenza prevista dal nuovo regolamento nel quadro del partenariato e dovrà articolarsi con essa. Ciò riguarda in particolare i seguenti tipi d'aiuto, non contemplati dal nuovo regolamento :

- **l'aiuto umanitario** non è soggetto ai criteri di ammissibilità e alla condizionalità indicati nei presenti orientamenti. I servizi della Commissione, tanto in sede quanto in loco, si coordineranno tuttavia per evitare sovrapposizioni dei due tipi di assistenza e garantire una corretta transizione dall'aiuto umanitario all'assistenza destinata a ricostruzione e sviluppo. Tale coordinamento verrà potenziato in futuro;
- **l'assistenza a favore della democrazia**, fornita conformemente al regolamento n. 976/99 del Consiglio, del 29 aprile, è compatibile con l'assistenza prevista dal nuovo regolamento e complementare ad essa. Tale assistenza sarà imperniata sugli aspetti istituzionali e legislativi delle riforme volte a consolidare la democrazia, lo Stato di diritto e la tutela dei diritti dell'uomo e delle minoranze. Per quanto riguarda la stampa e i mezzi di comunicazione di massa, verranno realizzate, nel quadro del nuovo regolamento, azioni a sostegno dei media indipendenti (assistenza tecnica e finanziaria). L'assistenza fornita in conformità del regolamento n. 976/99 del Consiglio perseguirà gli obiettivi fissati sostenendo progetti a favore della società civile e della cooperazione con le ONG;
- **l'assistenza macroeconomica straordinaria** sotto forma di aiuto di bilancio e di assistenza macrofinanziaria contribuirà ad attuare nei paesi beneficiari programmi di stabilizzazione e di riforma economica realizzati in genere con l'aiuto del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale. Verranno messe a punto le condizioni e le modalità di attuazione in grado di ottimizzare i programmi di riforma e di assistenza definiti nel quadro del partenariato.

## 5.3. Coordinamento

La programmazione terrà conto dell'assistenza fornita da altri donatori e soprattutto degli orientamenti definiti e dei programmi d'assistenza realizzati dalle IFI a livello settoriale e macroeconomico.

## 5.4. Cooperazione con le istituzioni finanziarie internazionali

Gli interventi comunitari potranno consistere anche in cofinanziamenti di progetti/programmi realizzati dalle IFI.

Per garantire una cooperazione finanziaria trasparente con le istituzioni finanziarie internazionali, la Commissione intende proporre a queste ultime un accordo quadro analogo a quello esistente per i paesi candidati.

## **5.5. Modelli di gestione**

La Commissione intende, inizialmente, delegare le competenze ai suoi servizi in loco e, a lungo termine, procedere al decentramento della gestione per garantire una maggiore partecipazione e una maggiore associazione dei paesi beneficiari alla gestione dell'assistenza. Tale obiettivo verrà perseguito gradualmente in funzione della capacità delle amministrazioni di tali paesi di sviluppare le risorse e le competenze necessarie per assumere la gestione dei programmi.

L'Agenzia europea per la Ricostruzione dovrebbe estendere in futuro la portata delle sue attività, per procedere all'attuazione dell'assistenza nel quadro di un trasferimento di competenze o per fornire assistenza alle amministrazioni nazionali nell'ambito di un decentramento. L'agenzia potrà inoltre garantire l'attuazione della cooperazione regionale. In ogni caso, essa sarà chiamata ad assicurare una gestione rigorosa dei programmi nel rispetto delle procedure comunitarie.

## **6. MEZZI FINANZIARI**

Tenuto conto dello stato attuale delle istituzioni, dell'economia e delle infrastrutture dei cinque paesi in questione, la Comunità europea deve approvare un finanziamento commisurato agli obiettivi perseguiti.

Per valutare l'importo di tale finanziamento, occorre tener conto di vari elementi.

È chiaro che il livello di finanziamento deve rispecchiare l'entità del segnale politico inviato a tali paesi; non bisogna dimenticare che il fabbisogno reale non è ancora stato completamente stabilito e richiede ancora un esame approfondito, che deve tener conto anche della capacità d'assorbimento dei paesi interessati.

Non è ancora certo, inoltre, se dal 2000 tutti i paesi in questione saranno in grado di soddisfare le condizioni di ammissibilità al programma.

Alla luce di tali elementi, si può prevedere per tale periodo (2000-2006) una dotazione di 5 500 milioni di euro, sotto forma di aiuti non rimborsabili. L'importo è destinato a finanziare l'assistenza alla regione nel quadro del nuovo regolamento nonché, all'occorrenza, le sovvenzioni fornite nell'ambito dell'assistenza macrofinanziaria. Quando la proposta del nuovo regolamento verrà presentata all'inizio del 2000, verrà programmato il fabbisogno della regione, sulla base di una stima e sotto forma di scheda finanziaria. L'importo di 5 500 milioni di euro rappresenta un punto di riferimento finanziario "politico", visto che l'instabilità politica della regione non permette attualmente di realizzare una scheda finanziaria debitamente giustificata.

La dotazione prevista rappresenta un sensibile aumento rispetto alle risorse destinate all'assistenza a favore della regione nel periodo precedente. Tenuto conto della sua entità, si dovrà proporre un riesame delle prospettive, sulla base di una nuova programmazione dell'intera rubrica 4 prevista per il febbraio 2000.

Per realizzare un programma di tale portata, andranno previste le risorse umane necessarie. In mancanza di tali risorse, potrebbero ripresentarsi le difficoltà incontrate in passato e che hanno causato ritardi d'attuazione.

Una notevole percentuale dell'importo sarà destinata alla ricostruzione della Bosnia Erzegovina, del Kosovo, della Serbia e della Croazia. Nel caso della Serbia, l'assistenza alla ricostruzione è soggetta a condizioni politiche. Un'altra elevata percentuale della dotazione sarà destinata alla cooperazione regionale.

## **7. CONCLUSIONI**

Si invita la Commissione ad adottare il presente documento e a trasmetterlo al Consiglio e al Parlamento europeo per informazione.